



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO  
TRÓPICO ÚMIDO

**MYRIAN SILVANA DA SILVA CARDOSO ATAÍDE DOS SANTOS**

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL  
NA AMAZÔNIA: avaliação e mensuração de seus efeitos.

Belém, PA  
2018

**MYRIAN SILVANA DA SILVA CARDOSO ATAÍDE DOS SANTOS**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL  
NA AMAZÔNIA: avaliação e mensuração de seus efeitos.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos-UFPA, como requisito à obtenção do grau de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento.

Belém, PA  
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

---

Santos, Myrian Silva da Silva Cardoso Ataíde dos

Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia: avaliação e mensuração de seus efeitos/ Myrian Silva da Silva Cardoso Ataíde dos; Orientador, Durbens Martins Nascimento. – 2018.

234 f.: il.; 29 cm

Inclui bibliografias

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2018.

1. Regularização agrária - legislação. 2. Direito urbanístico. 3. Política pública. 4. Amazônia. I. Nascimento, Durbens Martins, Orientador. II. Título.

---

CDD 21. Ed. 341.37409811

Elaborada por  
Rosângela Caldas Mourão  
CRB-2/888

**MYRIAN SILVANA DA SILVA CARDOSO ATAÍDE DOS SANTOS**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL  
NA AMAZÔNIA: avaliação e mensuração de seus efeitos.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos-UFPA, como requisito à obtenção do grau de Doutor.

**Aprovada em:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento  
Orientador –NAEA/UFPA

Prof. Dr. André Augusto Azevedo Montenegro Duarte  
Co-orientador–ITEC/UFPA

Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima  
Examinador Externo–ITEC/UFPA

Prof. Dr. Luly Rodrigues da Cunha Fischer  
Examinadora Externa –ICJ/UFPA

Profa. Dra. Simaia do Socorro Sales das Mercês  
Examinadora Interna–NAEA/UFPA

Profa. Dra. Mirleide Chaar Bahia  
Examinadora Interna –NAEA/UFPA

*A vida não cabe no “Lattes”, mas reúne diversos valores e lições apreendidas por caminhos ou descaminhos traçados por Deus ao longo de nossa existência, e trazem a certeza que a vida é um efeito em cascata!*

*E, assim como destacou Martha Medeiros:  
Entre sobreviver e viver há um precipício, e poucos encaram o salto.*

*Enfim, dedico esta Tese às inquietações que tornaram essa trajetória coletiva, pois ninguém constrói só sua própria história:*

*- À **tranquilidade** e à **perseverança** de meu bisavô Raimundo Libanho da Silva (in memoriam) e avô José Calazans da Silva (in memoriam), sobreviventes do naufrágio ocorrido na baía do Guajará em 1916, marcando o início de minha existência. Décadas mais tarde, meu avô ficou conhecido como o visionário inventor e proprietário da primeira máquina de açaí, na baixada da Estrada Nova em Belém (PA), conforme conta minha mãe;*

*- À **ousadia** de meus pais ao casarem-se por procuração em 1964, período ditatorial, quando meu pai (Joaquim Cardoso, in memoriam) marinheiro a serviço militar no Rio de Janeiro, viu-se impedido de comparecer ao próprio matrimônio com minha mãe (Mirian Silva) em Belém;*

*- À **fé** e à **esperança**, da doutrina cristã, apreendidas até minha juventude, época em que o respeito e o amor ao próximo eram basilares no ensino religioso, independentemente de nossa condição financeira, etnia, ideologia. Ao mesmo tempo em que tolerância e perdão eram exercitados, diuturnamente, com aqueles que nos subjugavam por nossas crenças, escolhas e origens;*

*- À **coragem** e à **persistência** de minha família para viver e superar o medo urbano, que permeou importante período de nossas vidas, como cessionários da casa do zelador da Igreja evangélica de Padre Miguel, no bairro de mesmo nome, localizada no subúrbio do Rio de Janeiro. Nessa fase, eu e meus cinco irmãos éramos impedidos, constantemente, de ir à escola, pois a porta da igreja era o local preferido pelos assaltantes e traficantes para conferirem seus “lucros”;*

*- À **sabedoria** e à **paciência** de meu pai, que sempre e incansavelmente me dizia: “Vai estudar minha filha, aproveite a oportunidade que tens, e que eu não tive”, se referindo às dificuldades de sua mãe em criar e educar 15 filhos. Hoje, carrego sua alegria e orgulho ao me monitorar em todas as fases de minha formação, até sua saudosa partida, na etapa inicial de construção dessa tese;*

*- À **determinação** e à **história** de vida de Joécio Ataíde e sua família, grande difusora de educação, cultura e cidadania na periferia, e que me oportunizam constantes incursões e aprendizados no cotidiano do bairro da Terra Firme (Belém-Pará), localizado na maior área de apropriação social de terra pública, sob tutela da Universidade Federal do Pará, instituição onde, hoje, atuo como professora e pesquisadora;*

*- Ao **pioneirismo** das equipes multidisciplinares, que atuam nas instituições as quais dispensam esforços para fazer valer, no país, o direito à cidade, e que me oportunizaram um constante aprendizado desde o ano de 1998, especialmente da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano do Pará, da Universidade Federal do Pará, Ministério das Cidades e de inúmeras prefeituras municipais; e*

- As **amizades** das queridas irmãs, carinhosamente “irmigas”, Myrian Lucinda, Shirley Muller, Lourdes Barradas e Terezinha Mazza, por todo apoio, contribuições, infinitos diálogos, confidências e risadas;

- Em especial, dedico esta Tese ao **amor recíproco** de meu ambiente familiar, que tanto me enriquece e, juntos, eu, Joécio, Maria Lídia e Marcos Felipe, (re)aprendemos todos os dias a exercitar tolerância, carinho, atenção, companheirismo e, sobretudo, a inclusão social, pois nos tornamos equânimes, na medida em que reconhecemos e compreendemos nossas diferenças.

## AGRADECIMENTOS

A Deus e à família, porto seguro em meu caminhar, especialmente aos meus pais meus eternos educadores, ao querido esposo Joélcio Ataíde, companheiro de todas as horas, e aos meus amados filhos Maria Lúcia e ao Marcos Felipe razão de meu viver;

À Universidade Federal do Pará, através do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos;

Aos Professores Dr. Durbens Nascimento (orientador) e André Montenegro Duarte (co)orientador, que, com maestria, conduzem-me nessa difícil trajetória e aos professores e pesquisadores do Projeto Moradia Cidadã, José Júlio Lima, Roberta Meneses, Luly Rodrigues Fischer e Júlio Mascarenhas pelas idas e vindas na construção, não só desta pesquisa, mas em minha formação docente e discente;

Aos meus queridos amigos de turma do doutorado, especialmente representados pelo Wando Miranda, sempre atento aos prazos e me encorajando nesta reta final;

A toda equipe da Comissão de Regularização Fundiária, especialmente à Presidente da Marlene Alvino e a toda equipe do Projeto Moradia Cidadã, especialmente, aos meus ex-alunos e, agora, orgulhosamente, professores e companheiros de pesquisa Daniel Alvino e Nazareno Melo, bem como aos bolsistas e colaboradores Solange Pamplona, Lais Cruz, Melquíades dos Reis (Kid Reis), Mayara Moura, Gustavo Maués e Gustavo Neves, Addyson Macedo, Ygor Leão dentre tantos nomes que tornaram possível esta pesquisa;

Às equipes das prefeituras municipais e aos moradores, sempre dispostos a contribuir para a efetividade do Projeto Moradia Cidadã e na construção desta pesquisa;

Ao Ministério das Cidades, que possibilitou a realização desta pesquisa de tese, especialmente, à equipe técnica da Secretaria Nacional de Assuntos Fundiários, que, desde o ano de 2007, sempre estiveram dispostos a trocar experiências sobre a realidade amazônica. Um especial agradecimento a Celso Carvalho, Yeda Barbosa, Ana Paula Bruno, Paulo Ávila, José Cristiano da Vera Cruz, percussores dessa caminhada, bem como a Silvio Figueiredo, Filomeno Abreu, Roberta Pereira, que me conduziram ao fim da jornada do Projeto Moradia Cidadã;

E, por fim, de volta ao começo, quero agradecer aos professores Helena Lúcia Zagury Tourinho, José Antônio Lamarão, Marco Aurélio Lobo, Paulo Ribeiro, Simaia Socorro das Mercês e Ana Cristina Kalif, os quais me oportunizaram a aproximação com o campo da pesquisa científica e o olhar sobre a Amazônia, ainda na graduação em Arquitetura e Urbanismo/UNAMA e estágio supervisionado na Companhia de Habitação do Estado do Pará, sob a direção dos professores Cicerino Cabral e Dário Júnior. Razões pelas quais cheguei até aqui.

## RESUMO

A presente Tese aborda o tema regularização fundiária urbana como chave de acesso à cidade e efetivação do direito à moradia em equilíbrio ambiental. Nessa perspectiva, desenvolve-se uma matriz de avaliação de produtividade (eficiência), qualidade (eficácia) e impacto (efetividade) da regularização fundiária urbana, a qual é aplicada a um quadro de (in)sustentabilidade urbana na Amazônia Ocidental, baseando-se em indicadores de avaliação às diferentes visões e discursos que sustentam a regularização fundiária como instrumento da política urbana. A Amazônia é um território marcado por conflitos sociais, econômicos, culturais, urbanísticos, ambientais e, sobretudo, fundiários, no qual o Estado do Pará detém extensas áreas. Por outro lado, estão presentes grandes proprietários sob a égide do desenvolvimento econômico, que fortalecem a ideia do direito absoluto da propriedade em detrimento de sua função social. Ante a este cenário paradoxal, investigou-se como e em que medida a política de regularização fundiária urbana contribuiu para alterar este cenário, assumindo a hipótese de que a política de regularização fundiária urbana pode se consolidar como chave de acesso à cidade na Amazônia, quando, simultaneamente, fomenta o desenvolvimento municipal em quatro capacidades: institucional, planejamento, ordenamento territorial e assistência comunitária. A abordagem metodológica baseou-se no campo de estudo sobre avaliação de política pública, articulando pesquisa bibliográfica e documental e Pesquisa-Ação para definição da matriz de avaliação e mensuração dos efeitos da regularização fundiária, por meio do parâmetro criado e denominado Índice de Conformidade Urbana, composto por um conjunto de quatro grupos de indicadores de desempenho. A aplicação da matriz de avaliação e mensuração dos efeitos da regularização fundiária na Amazônia tomou como referência o Estudo de Caso no âmbito do campo de atuação do projeto de Pesquisa e Extensão desenvolvido pela Universidade Federal do Pará em parceria com o Ministério das Cidades entre 2012 e 2018, envolvendo seis municípios da Amazônia paraense, quer sejam Capitão Poço, Concórdia do Pará, Ipixuna do Pará, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá e Tomé Açu. Os resultados alcançados validaram a hipótese da pesquisa, pois foi verificado que os seis municípios do estudo de caso, submetidos a condições igualitárias de estímulos continuados de capacitação, apoio logístico, suporte tecnológico e assistência técnica voltada à regularização fundiária, não produzem os mesmos resultados de produtividade, qualidade e impacto sobre o Índice de Conformidade Urbana. E, por outro lado, reforçaram a ideia de que a regularidade dominial da propriedade, isoladamente, não produz os efeitos esperados da regularização fundiária como chave de acesso à cidade. As análises e discussões comparativas entre os municípios do experimento sugerem que a regularização fundiária, constitui-se como chave de acesso à cidade quando viabiliza a regularidade administrativa da propriedade, com ênfase no ordenamento territorial, por meio da definição da planta de referência cadastral e inscrição imobiliária municipal, que viabilizam o registro do Auto do Parcelamento, que, por sua vez, deflagra a emissão da Certidão de Regularização fundiária em favor dos beneficiários, com endereçamento oficial e incorporado nas práticas de gestão municipal. Os municípios que não apresentaram esta condição produziram efeitos de eficiência, eficácia e efetividade abaixo da linha média de limite aceitável de Conformidade urbana, e mantém os núcleos urbanos informais, regularizados no aspecto dominial, embora excluídos do direito à cidade sustentável.

**Palavras chave:** Regularização fundiária. Direito à cidade. Políticas públicas. Mensuração de conformidade urbana. Amazônia.



## **.ABSTRACT**

This thesis approaches the urban land regularization theme as a key to have access to the city and the realization of the right to housing in environmental balance. From this perspective, is developed a matrix of performance evaluation and impact of urban land regularization, which is applied to a framework of urban (in)sustainability in the Western Amazon. Therefore, the different vision and discourses that support land regularization as an instrument of urban policy were taken as the basis for the definition of evaluation indicators. The Amazon is a known territory by social, economic, cultural, urban, environmental and land conflicts, in which the State has extensive areas. On the other hand, large landowners are present under the aegis of economic development that strengthen the idea of absolute property rights to the detriment of their social function. Faced with this paradoxical scenario, it is investigated how and to what extent the policy of urban land regularization can be consolidated as a key to access to the city? This thesis is a hypothesis that the urban regularization policy can consolidate as a key to access to the city in the Amazon, while at the same time fostering municipal development in four capacities: institutional, planning, territorial organization and community assistance. The methodology developed through the field of study on public policy evaluation is based on the articulation of Literature and documents Review and Action Research to define the evaluation matrix and the measuring the effects of land regularization, through the Urban Conformity Index, composed of a set of four groups of indicators. The application of evaluation matrix and the measuring the effects of land regularization in the Amazon took as reference the Case Study within the field of action of the project of Research and Extension developed by the Federal University of Pará in partnership with the Ministry of Cities between 2012 and 2018. That involving six municipalities in the state of Pará, involving six municipalities in the Amazon region of Pará, including Capitão Poço, Concórdia do Pará, Ipixuna do Pará, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá e Tomé Açu. The obtained results validated the hypothesis of the research, since it was verified that the six municipalities of the case study, submitted to the same conditions of continuous training incentives, logistical support, technological support and technical assistance focused in a urban land regularization, do not produce the same results of productivity, quality and impact on the Urban Conformity Index. And, on the other hand, they reinforced the idea that the property regularity, alone, does not produce the expected effects of land regularization as a key to access to the city. The comparative analyzes and discussions among the municipalities of the experiment suggest that urban land regularization is a key to access to the city when it makes possible the administrative regularity of the property, with an emphasis on territorial planning, through the definition of the land registry plan and inscription municipal, which make it possible to register the Auto de Parcelamento, which in turn, triggers the issuance of the land regularization certificate in favor to the beneficiaries, with official address and incorporated in the municipal management practices. Municipalities that did not present this condition produced efficiency, efficacy and effectiveness effects below the acceptable limit line of urban Conformity, and kept the informal urban centers regularized in the domains, although excluded from the right to sustainable city.

**Key words:** land regularization. City law. Public policies. Urban income

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Diagrama de conformidade urbana e capacidades desejadas.....	58
Figura 2	Diagrama de interações entre instituições da União sobre o tema de regularização fundiária .....	71
Figura 3-	Diagrama de conformidade urbana por natureza, dimensões e variáveis.....	77
Figura 4-	Pirâmide de informações.....	86
Figura 5-	Diagrama de Venn da Programação.....	89
Figura 6-	Diagrama de Conformidade Urbana Ambiental.....	91
Figura 8-	Diagrama de categorias de análise dos efeitos da regularização fundiária urbana.....	92
Figura 9-	Gráfico Modelo para aferição de Indicadores de Conformidade.....	99
Figura 10-	Mapa da Amazônia Legal e municípios beneficiários do Terra Legal.....	105
Figura 11-	Equipes técnicas integradas na execução do Projeto Moradia Cidadã e suas atribuições .....	108
Figura 12-	Principais atribuições dos Grupos de Trabalho.....	109
Figura 13-	Fluxo de fases e etapas do Projeto Moradia Cidadã.....	110
Figura 14-	Fases, Etapas e Ações do Projeto Moradia Cidadã.....	111
Figura 15-	Imagem da legenda de trabalho adotada pelo Projeto Moradia Cidadã	113
Figura 16-	Mapa de localização dos municípios do Projeto Moradia Cidadã.....	116
Figura 17-	Painel de imagens de vilas dispersas em regularização.....	120
Figura 18-	Painel de imagens do bairro Vila Portelinha - Tomé Açu.....	121
Figura 19-	Painel de imagens da cidade de Ipixuna do Pará.....	121
Figura 20-	Painel de imagens da cidade de Mãe do Rio.....	122
Figura 21-	Painel de imagens da cidade de Nova Esperança do Piriá.....	123
Figura 22-	Oficina-Momento de debate.....	125
Figura 23-	Momento de orientação.....	125
Figura 24-	Oficina-Momento de apresentação.....	126
Figura 25-	Oficina-Momento de deliberações.....	126
Figura 26-	Painel fotográfico das Oficinas locais.....	126
Figura 27-	Imagens das Oficinas da Pesquisa-Ação.....	126
Figura 28-	Fluxo de procedimentos de aprovação e licenciamento do projeto de regularização (ajustado).....	129
Figura 29-	Oficinas de orientação aos cartórios em Mãe do Rio e Ipixuna do Pará.....	130
Figura 30-	Imagem da planta de regularização socioterritorial e jurídica.....	131

Figura 31-	Perímetro de regularização fundiária e divisão de bairros em Mãe do Rio.....	134
Figura 32-	Localização da poligonal de regularização fundiária e divisão de bairros.	140
Figura 33-	Localização da poligonal de regularização fundiária e divisão de bairros.	145
Figura 34-	Localização da poligonal de regularização fundiária.....	151
Figura 35-	Mapa de localização das Vilas com glebas a serem regularizadas.....	158
Figura 36-	Mapa de localização das Vilas com glebas a serem regularizadas.....	164

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Estágio de desenvolvimento urbano conforme impacto hidrológico.....	44
Quadro 2-	Diferentes visões sobre regularização fundiária urbana (Pré-Ministério das Cidades/2003).....	64
Quadro 3-	Dimensões conceituais de regularização fundiária urbana (Pós-Ministério das Cidades/2003).....	70
Quadro 4-	Conteúdo mínimo da REURB.....	74
Quadro 5-	Trajetória da avaliação de política pública.....	83
Quadro 6-	Tipo de avaliação conforme posição do agente condutor.....	85
Quadro 7-	Funções dos indicadores.....	88
Quadro 8-	Classificação dos tipos de avaliação de política pública.....	90
Quadro 9-	Matriz de indicadores de avaliação da regularização fundiária.....	93
Quadro 10-	Níveis de mensuração de variáveis.....	96
Quadro 11-	Matriz de Avaliação – Modelo de cálculo de Indicadores.....	98
Quadro 12-	Síntese dos resultados em número de lotes (meta x etapas de trabalho).....	114
Quadro 13-	Demografia.....	117
Quadro 14-	Dados socioeconômicos.....	118
Quadro 15-	Dados socioeconômicos.....	118
Quadro 16-	Área, lotes e população estimada por área.....	119
Quadro 17-	Estágio de desenvolvimento urbano ambiental.....	119
Quadro 18-	Síntese da análise dos principais instrumentos de gestão municipal.....	123
Quadro 19-	Fluxo de Procedimentos Administrativos de titulação .....	124
Quadro 20-	Resultados do processo de normatização do Fluxo de aprovação e licenciamento de regularização.....	128
Quadro 21-	Quantitativo de parcelamento aprovado e licenciado e CRFs / lotes em processo de registro.....	132

Quadro22-	Dados de localização, registro e área em Mãe do Rio.....	133
Quadro 23-	Avaliação de desempenho (eficiência).....	135
Quadro 24-	Avaliação do processo de regularização (eficácia) Mãe do Rio .....	136
Quadro 25-	Dados de localização, nome, acesso, registro e área em Nova Esperança do Piriá.....	139
Quadro 26-	Avaliação de desempenho (eficiência) em Nova Esperança do Piriá.....	141
Quadro 27-	Avaliação do processo de regularização (eficiência) em Nova Esperança do Piriá.....	143
Quadro 28-	Dados de localização, nome, acesso, registro e área em Ipixuna do Pará	144
Quadro 29-	Avaliação de desempenho (eficiência) em Ipixuna do Pará.....	147
Quadro 30	Avaliação do processo de regularização (eficácia) em Ipixuna do Pará.	148
Quadro 31	Dados de localização, nome, acesso, registro e área.....	150
Quadro 32	Avaliação de desempenho (eficiência).....	152
Quadro 33	Avaliação do processo de regularização (eficiência).....	155
Quadro 34	Dados de localização, nome, acesso, registro e área.....	156
Quadro 35	Características demográficas e urbanísticas.....	159
Quadro 36	Avaliação de desempenho (eficiência).....	160
Quadro 37	Avaliação do processo de regularização (eficácia).....	162
Quadro 38	Dados de localização, nome, acesso, registro e área.....	163
Quadro 39	Características demográficas e urbanísticas.....	165
Quadro 40	Avaliação de desempenho (eficiência).....	166
Quadro 41	Avaliação do processo de regularização (eficiência).....	167
Quadro 42	Composição do GTM por segmento.....	172

## LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1-	Gráfico Modelo para aferição de Indicadores de Conformidade.....	99
Gráfico 2 -	Avaliação de desempenho (eficiência) em Mãe do Rio.....	136
Gráfico 3-	Avaliação do processo (eficácia) da regularização fundiária em Mãe do Rio.....	137
Gráfico 4-	Avaliação de impacto (efetividade) da regularização urbana em Mãe do Rio.....	138
Gráfico 5-	Avaliação de desempenho (eficiência) em Nova Esperança do Piriá.....	142
Gráfico 6-	Avaliação do processo (eficácia) em Nova Esperança do Piriá.....	142
Gráfico 7-	Avaliação de impacto (efetividade) da regularização urbana em Nova Esperança do Piriá.....	143
Gráfico 8-	Avaliação de desempenho (eficiência) em Ipixuna do Pará.....	147
Gráfico 9-	Avaliação do Processo (eficácia) em Ipixuna do Pará	148
Gráfico 10-	Avaliação de impacto (efetividade) em Ipixuna do Pará .....	149
Gráfico 11-	Avaliação do desempenho (eficiência) em Tomé Açu.....	153
Gráfico 12-	Avaliação de processo (eficácia) em Tomé Açu.....	154
Gráfico 13-	Avaliação do impacto (efetividade) em Tomé Açu.....	155
Gráfico 14-	Avaliação do desempenho (eficiência) em Capitão Poço.....	160
Gráfico 15-	Avaliação de processo (eficácia) em Capitão Poço.....	161
Gráfico 16-	Avaliação do impacto (efetividade) Capitão Poço .....	162
Gráfico 15-	Avaliação do desempenho (eficiência) em Concórdia do Pará .....	166
Gráfico 16-	Avaliação de processo (eficácia) em Concórdia do Pará.....	167
Gráfico 17-	Avaliação do impacto (efetividade) Concórdia do Pará .....	168
Gráfico 18-	<i>Ranking</i> desempenho dos municípios do Grupo com Assistência.....	169
Gráfico 19-	<i>Ranking</i> efetividade do Grupo com Assistência.....	170
Gráfico 20-	Desempenho do grupo sem assistência técnica.....	170
Gráfico 21-	Efetividade do Grupo sem assistência.....	171
Gráfico 22-	Participação Técnica no período do Projeto.....	172
Gráfico 19 -	Desempenho final de Regularização Urbana .....	175
Gráfico 20 -	Efetividade final de Regularização Urbana .....	175

## LISTAS SIGLAS

ACR	Área Com Restrição
AP	Ação Programada
APP	Áreas de Preservação Permanente
APR	Área Passível de Regularização
AR	Ações Realizadas
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CEM	Caderno de Execuções Metodológicas
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIAM	Internacional de Arquitetura Moderna
CLAD	Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento
COHRE	Centre on Housing Rights & Evictions
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CRF	Comissão de Regularização Fundiária
CTIC	Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
EIA/ RIMA	Estudo e Relatório de Impacto Ambiental
FADESP	Instituto de Ciências Jurídica e a Fundação de Amparo ao Desenvolvimento da Pesquisa
GEI	Grupo Executivo Intergovernamental
GTM	Grupo de Trabalho Municipal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Índice de Conformidade
ID	Índice de Desconformidade
IDR	Índice de Desconformidade Reduzida
IEx	Índice de Exclusão Social
II	Índice de Impacto
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IQVU	Índice de Qualidade de Vida Urbana
ISSQV	Índice Sintético de Satisfação da Qualidade de Vida
ITCMD	Imposto de Transmissão por Causa Mortis e Doação
ITEC	Instituto de Tecnologia

ITERPA	Instituto de Terras do Pará
LAD	Limite Aceitável de Desconformidade
LEO	Licença de Execução de Obras
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
LR	Licença de Reassentamento
LUARI	Licença Urbanística e Ambiental de Regularização Imediata
LUARR	Licença Urbanística e Ambiental de Regularização com Restrição
MAIT	Matriz de Amplitude, Intensidade e Taxa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pará
PAPG	Programa de Avaliação de Projetos Governamentais
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PTP	Planejamento Territorial Participativo
REURB-E	Regularização de Interesse Específico
REURB-S	Regularização de Interesse Social
SEDURB	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano do Estado do Pará
SINERGIA	Sistema Nacional de Avaliação de Gestão e Resultados
NPUS	Secretaria Nacional de Políticas Urbanas
SPU	Superintendência do Patrimônio da União
TED	Termo de Execução Descentralizada
UFPA	Universidade Federal do Pará
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
<b>1.1</b>	<b>Histórico de distribuição e acesso desigual a terra</b> .....	20
1.1.2	Particularidades do processo de ocupação na Amazônia e no Estado do Pará.....	24
1.1.3	Efeitos da regularização Fundiária Urbana: Um campo de pesquisa em desenvolvimento.....	27
<b>1.2</b>	<b>Justificativa</b> .....	31
<b>1.3</b>	<b>Questão de pesquisa</b> .....	34
<b>1.4</b>	<b>Objetivo geral</b> .....	36
<b>1.5</b>	<b>Hipótese</b> .....	36
<b>1.6</b>	<b>Estrutura da tese</b> .....	37
<b>2</b>	<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO CHAVE DE ACESSO À CIDADE SUSTENTÁVEL: UMA VISÃO POSSÍVEL</b> .....	38
<b>2.1</b>	<b>O direito à cidade como diretriz da política urbana</b> .....	47
2.1.1	Os instrumentos de planejamento e gestão urbana no Brasil.....	48
<b>3</b>	<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: VISÕES E PARADIGMAS CONTEMPORÂNEOS</b> .....	59
<b>3.1</b>	<b>Regularização fundiária urbana sob diferentes matrizes</b> .....	59
<b>3.2</b>	<b>Regularização fundiária urbana no Brasil: avanços e desafios na Amazônia</b> .....	64
<b>3.3</b>	<b>Regularização fundiária urbana no contexto do marco normativo vigente e seus impactos para Amazônia</b> .....	71
3.3.1	Projeto técnico de regularização fundiária urbana.....	72
<b>4</b>	<b>MÉTODOS E PROCEDIMENTOS</b> .....	78
<b>4.1</b>	<b>Avaliação de políticas públicas: contextualização</b> .....	78
4.1.1	Funções e metodologia da avaliação de políticas públicas.....	83
4.1.2	Indicadores de avaliação de políticas públicas.....	86
<b>4.2</b>	<b>Modelo de matemático para aferição de impacto da regularização fundiária urbana</b> .....	94
4.2.1	Avaliação de processo/impacto de regularização fundiária urbana.....	97
4.2.2	Critérios de interpretação dos dados e aferição de índice.....	99
4.2.3	Procedimentos da pesquisa.....	100
4.2.4	Critérios para pesquisa avaliativa.....	103
<b>5</b>	<b>O CAMPO DA PESQUISA: PROJETO MORADIA CIDADÃ</b> .....	105
<b>5.1</b>	<b>Síntese da metodologia aplicada no projeto moradia cidadã</b> .....	107
5.1.1	Ação Piloto: Os municípios selecionados.....	109
5.1.2	Peças Técnicas do Projeto de Regularização Fundiária.....	112
5.1.3	Suporte Tecnológico.....	115
5.1.4	Apoio logístico aos municípios.....	115

<b>5.2</b>	<b>Os municípios contemplados pelo projeto moradia cidadã.....</b>	<b>116</b>
5.2.1	Localização e critérios de seleção dos municípios.....	116
5.2.2	Dados socioeconômicos dos municípios.....	117
5.2.3	Caracterização urbano ambiental das áreas doadas pelo Terra Legal nos municípios.....	118
5.2.4	Aspectos da administração municipal.....	122
<b>5.3</b>	<b>Pesquisa-ação: construção e pactuação do fluxo de aprovação e licenciamento do projeto de regularização fundiária urbana.....</b>	<b>124</b>
5.3.1	Oficinas municipais.....	125
<b>6</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>133</b>
<b>6.1</b>	<b>Regularização em Mãe do Rio.....</b>	<b>133</b>
6.1.1	Descrição da área de regularização.....	133
6.1.2	Caracterização urbano-ambiental da sede municipal.....	133
6.1.3	Avaliação de produtividade (Eficiência) em Mãe do Rio.....	135
6.1.4	Avaliação de qualidade (Eficácia) em Mãe do Rio.....	136
6.1.5	Avaliação de Impacto (Efetividade) em Mãe do Rio .....	139
6.1.6	Avaliação final em Mãe do Rio.....	138
<b>6.2</b>	<b>Regularização em Nova Esperança do Piriá.....</b>	<b>139</b>
6.2.1	Descrição da área de regularização.....	139
6.2.2	Caracterização urbano-ambiental da sede municipal.....	139
6.2.3	Avaliação de desempenho (Eficiência) em Nova Esperança do Piriá.....	141
6.2.4	Avaliação de qualidade (Eficácia) em Nova Esperança do Piriá.....	142
6.2.5	Avaliação de Impacto (Efetividade) em Nova Esperança do Piriá.....	143
6.2.6	Avaliação final em Nova Esperança do Piriá.....	144
<b>6.3</b>	<b>Regularização em Ipixuna do Pará.....</b>	<b>144</b>
6.3.1	Descrição da área de regularização.....	144
6.3.2	Caracterização urbano-ambiental da sede municipal.....	146
6.3.3	Avaliação de produtividade (Eficiência) em Ipixuna do Pará.....	146
6.3.4	Avaliação de qualidade (Eficácia) em Ipixuna do Pará.....	147
6.3.5	Avaliação de Impacto (Efetividade) em Ipixuna do Pará.....	149
6.3.6	Resultados final em Ipixuna do Pará.....	149
<b>6.4</b>	<b>Regularização em Tomé Açu.....</b>	<b>150</b>
6.4.1	Descrição da área de regularização.....	150
6.4.2	Caracterização urbano-ambiental da sede municipal.....	150
6.4.3	Avaliação de produtividade (Eficiência) em Tomé Açu.....	152
6.4.4	Avaliação qualidade (Eficácia) em Tomé Açu .....	154
6.4.5	Avaliação de Impacto (Efetividade) em Tomé Açu.....	155
6.4.6	Resultados final em Tomé Açu.....	156
<b>6.5</b>	<b>Regularização em Capitão Poço.....</b>	<b>156</b>

6.5.1	Descrição da área de regularização.....	156
6.5.2	Caracterização urbano-ambiental das vilas dispersas em regularização.....	157
6.5.3	Avaliação de produtividade (Eficiência) em capitão Poço.....	160
6.5.4	Avaliação de qualidade (Eficácia) em Capitão Poço.....	161
6.5.5	Avaliação de Impacto (Efetividade) em Capitão Poço.....	162
6.5.6	Resultados final em Capitão Poço.....	163
<b>6.6</b>	<b>Regularização em Concórdia do Pará.....</b>	<b>163</b>
6.6.1	Descrição da área de regularização.....	163
6.6.2	Caracterização urbano-ambiental das vilas dispersas em regularização.....	164
6.6.3	Avaliação de produtividade (Eficiência) em Concórdia do Pará.....	165
6.6.4	Avaliação de qualidade (Eficácia) em Concórdia do Pará.....	167
6.6.5	Avaliação de Impacto (Efetividade) em Concórdia do Pará.....	168
6.6.6	Avaliação final em Concórdia do Pará.....	168
<b>6.7</b>	<b>Análise comparativa entre grupo com assistência técnica continuada.....</b>	<b>169</b>
6.7.1	Análise comparativa .....	169
<b>6.8</b>	<b>Análise comparativa entre o grupo sem assistência técnica continuada.....</b>	<b>170</b>
<b>6.9</b>	<b>Avaliações comparativa entre os grupos.....</b>	<b>171</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>177</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>180</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>192</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>211</b>

## 1 INTRODUÇÃO

“Moro na última rua, na última casa.”<sup>1</sup>

Este endereço, registrado no comprovante de energia de uma moradora do bairro Portelinha, em Tomé Açu, demonstra uma imprecisa exatidão, comumente observada em processos de coleta documental em processo de regularização fundiária, no qual o poste, o asfalto, o lava-jato, entre outros elementos da paisagem urbana se materializam no endereçamento portal dos moradores. Esta forma de descrição de endereço ou a ausência de endereçamento é um problema latente, que expõe a falta e desarticulação do aparelho estatal, e, ao mesmo tempo, reforça o caráter multifacetado do processo de regularização fundiária para além das dimensões jurídica, social, urbanística e ambiental estabelecidas no marco jurídico vigente, e demonstra a importância da dimensão administrativa da regularização, que culmina com o auto de inscrição imobiliária municipal do imóvel, dentre outros procedimentos administrativos que o processo exige.

Por outro lado, o debate sobre os efeitos da regularização fundiária vem ganhando importância no cenário internacional e nacional e, com isto, adentrou o campo da investigação científica, no qual se verificam inúmeros estudos com ênfase nesses efeitos medidos em número de títulos entregues ou famílias remanejadas. Nesta linha de análise, registram-se estudos no México, Guatemala, África, Quênia, Nigéria, Ruanda, Tanzânia, Moçambique, Peru e no Brasil (MONKKONEN, 2012; LOMBARD, 2016; GOULD, 2006; RIGON, 2016; AGUNBIADÉ, OLAJIDE, BISHI, 2015; SANTOS, FLETSCHNER, DACONTO, 2014; ALI, DEININGER, DUPONCHEL, 2017; MAGIGI; MAJANI, 2006; EARLE, 2014; FERNANDES, 2011), os quais apontaram resultados quantitativos ainda pouco efetivos ante o quadro de produção informal do espaço urbano.

A explosão demográfica mundial, intensamente propalada nas últimas décadas, ampliou a demanda pelo acesso à terra urbana e impôs à sociedade a necessária discussão sobre o direito à cidade, nos termos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

A partir de Lefèbvre (1999; 2010), entende-se que o espaço urbano reflete condições de (in)sustentabilidade e (in)capacidade do Estado para a reversão dos efeitos do sistema de produção capitalista, sob pena da irreversibilidade do desequilíbrio ambiental e das

---

<sup>1</sup> Endereço fornecido por moradora do bairro Portelinha em Tomé Açu (PA), com o intuito de obter o título do seu imóvel, durante o plantão documental realizado em 27 de agosto de 2017, conforme descrito no comprovante da concessionária de energia elétrica, que é largamente utilizado como comprovante de endereçamento postal.

consequências da urbanização não planejada. Este entendimento dialoga com a assertiva de Maricato (2011, p. 165), corroborada por Alves (2016) ao afirmar que a representação da cidade é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição da cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa, encobre a cidade, a cidade real.

No Brasil, atualmente, a política nacional de regularização fundiária urbana completa 15 anos, desde a criação do Ministério das Cidades em 2003 e implementação do Programa Papel Passado. Ao mesmo tempo, essa política encerra esse ciclo em meio a um processo de transição normativa com impactos significativos nas ações em curso, que exigem um olhar mais detido de dentro para fora sob a ótica da avaliação de política pública. Nesse sentido, Milton Santos (1997) ensinou que existem duas formas de discurso: aquela como base das coisas, nas suas propriedades escondidas, e a outra como base da ação comandada de fora, que impele os homens a construir a sua história por meio de práxis invertidas. Assim, este autor considera que nos tornamos ignorantes todos os dias. E, todos os dias, somos convocados a aprender tudo de novo, frente às novíssimas inovações.

À luz desse viés, a presente Tese aborda o tema regularização fundiária como chave de acesso à cidade e efetivação do direito à moradia em meio ao ambiente ecologicamente equilibrado, conforme preceitua a política urbana.

### **1.1 Histórico de distribuição e acesso desigual a terra**

À medida em que o ser humano foi abandonando o nomadismo e começou a produzir, modificou sua relação com o meio e passou a produzir um espaço que, por sua vez, também o influenciou. Portanto, morar significou fixar-se no espaço, dessa forma, o direito à moradia passou a ser entendido como também o direito de ocupar um lugar no espaço (CARLOS, 2009).

Segundo Correa (2003), o espaço urbano, especialmente o da cidade capitalista, tornou-se profundamente desigual, pois o solo adquiriu valor de troca, num contexto onde ocupar o solo tornou-se um ato de comprar uma mercadoria. Assim, o espaço estruturado, segundo a ordem capitalista, gerou (e ainda gera) disputas em torno da localização e do acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. Com efeito, a irregularidade urbana constitui parte significativa das cidades, especialmente das Latino Americanas, nas quais a irregularidade foi registrada de um décimo a um terço das moradias urbanas nos anos 2000. Ao passo que, no

Brasil, a irregularidade alcançou o patamar de 80% do tecido urbano (FERNANDES, 2007; 2011).

A explosão demográfica e a urbanização não implicaram o efetivo acesso à cidade de forma igualitária, ao contrário, impulsionou a reprodução da pobreza, levando a crer que:

as cidades do futuro, em vez de feitas de vidro e aço, como foram previstos por gerações de urbanistas, serão construídas em grande parte de tijolo aparente, palha, plástico reciclado, blocos de cimento e restos de madeira. Em vez das cidades de luz arrojando-se aos céus, boa parte do mundo urbano do século XXI instala-se na miséria, cercada de poluição, excrementos e deterioração (DAVES, 2006, p. 29).

Nesses países “emergentes” ou “em desenvolvimento”, o fenômeno da urbanização se deu, predominantemente, de forma excludente. E, embora seja vista por muitos como “modernização”, revelou uma realidade bem distinta, na qual o crescimento econômico se traduziu em crescimento das desigualdades sociais e concentração espacial de pobreza nas cidades - efeito da migração campo-cidade. Esse processo de transição implicou significativas diferenças sociais, culturais, econômicas, urbanísticas, ambientais e institucionais. E, ao mesmo tempo, evidenciou diferenciações que guardam conflitos e imprecisões, sobretudo na sua condição fundiária com severos desdobramentos para a política urbana frente ao elevado grau de irregularidade.

No Brasil, a crescente demanda por terra urbana e por moradia, em decorrência do processo de produção do espaço urbano excludente, marca toda a história de ocupação brasileira. Em 1808, a chegada da corte portuguesa no Rio de Janeiro resultou na expulsão de moradores de suas casas, sumariamente requisitadas para abrigar as quinze mil pessoas que vieram no séquito real. Esta ação foi popularmente chamada de “Ponha-se na Rua”, apelido decorrente da utilização das iniciais PR, que indicavam as casas que abrigariam a família do Príncipe Regente (THAHIRA, 2010). Segundo Maricato (2003), o processo de ocupação brasileiro ocorreu de forma não planejada, em meio à omissão do Estado ante a concentração de terra, renda e poder, com a aplicação arbitrária da lei. Dentre esses mais de 500 anos de ocupação do território, a lógica dominante da propriedade privada manteve-se quase que inalterada, mesmo com a introdução da função social da cidade na Constituição Federal de 1934 e da moradia como direito social na Constituição de 1988, em atendimento à agenda de Reforma Urbana dos anos de 1960.

Segundo Jucá (2009), o movimento de reforma urbana, consagrou as lutas dos movimentos sociais, setores acadêmicos e profissionais, organizações não governamentais e técnicos do aparelho estatal, principalmente do ente municipal, desde a década de 1960, para

fazer valer, no país, a luta pelo acesso à terra urbana e à moradia, como política pública. Este movimento culminou com a inclusão do direito social à moradia na Constituição Federal de 1988, em contraponto ao direito absoluto da propriedade.

Atualmente, registram-se números alarmantes de irregularidade da posse/propriedade aliados a toda sorte de precariedade, ausência de infraestrutura urbana, saneamento, trabalho, lazer e condições de cidadania. No Brasil, registraram-se, em 2010, 6.329 “favelas”, onde viviam 12 milhões de pessoas. Nesses espaços, o adensamento tornou-se insustentável, especialmente nos grandes centros metropolitanos, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Belém e Brasília, os quais reúnem cerca de dois terços da população brasileira, concentrada apenas 12,8% dos 5.570 municípios brasileiros. De outro, derivou inúmeros pequenos e médios núcleos urbanos pouco adensados e dispersos em extensos territórios que compõem 88% dos municípios brasileiros, os quais não ultrapassaram a marca de 50 mil habitantes. Nesse universo de municípios, 68% têm menos de 20 mil moradores (CAU BR, 2017).

Para Fernandes, “o processo de produção da lei é o mesmo processo de produção da ilegalidade” (FERNANDES, 2007, p. 130). Esse entender conduz às reflexões no campo da filosofia, quando Rousseau (1762) já discutia sobre a ineficácia das leis, em contraponto à efetividade dos contratos sociais. Ele destacou que o legislador não é soberano, pois manda somente nas leis e não no indivíduo. Dessa forma, aquele não pode dar força executiva às leis que redige, somente o povo.

Para Fernandes (2006), a reversão dos obstáculos de natureza legal, técnica e financeira (constatação que pode ser extensiva aos procedimentos administrativos) exige o questionamento sobre o conceito tradicional de ilegalidade urbana, como aquilo que está à margem da ordem dominante, uma vez que “a exceção virou a regra”, e não deve ser considerado inócuo o fato de existirem leis que “não pegam”. Para o autor, deve-se procurar entender por que isso ocorre, com a máxima urgência, visto as implicações jurídicas, culturais e ideológicas, sobretudo na área urbanística e ambiental.

Para tanto, é preciso questionar a atitude tradicional que pensa o ilegal como aquilo que escapou e ficou de fora de uma ordem dominante: o ilegal é a maneira por excelência de organização da sociedade urbana no Brasil hoje. Se há 80% das pessoas vivendo ilegalmente, o que está em xeque é a própria ordem jurídica, que exclui toda essa enorme parcela da população do reconhecimento de muitos direitos básicos e universais (FERNANDES, 2006, p.130).

Cardin (2010) explica que a irregularidade não se confunde com a ilegalidade. As irregularidades são sanáveis administrativamente, quando não acarretam lesão ao patrimônio público, nem prejuízos a terceiros, desde que estes estejam de boa-fé. A ilegalidade, por outro

lado, é a transgressão da lei ou norma, podendo ser conduzida a uma improbidade, caso haja lesão ao patrimônio público e locupletamento da autoridade competente. E a clandestinidade é a burla ao procedimento administrativo decorrente do poder de polícia.

Assim, entende-se que toda ilegalidade ou clandestinidade pode constituir-se em uma irregularidade, mas nem toda irregularidade ou clandestinidade é uma ilegalidade, sendo, portanto, sanáveis administrativamente, tanto pelo direito privado quanto público. Porém, com base em Silva (2003), ressalta-se que não se deve confundir legalidade com legitimidade, visto que a primeira se refere ao exercício da lei, e a segunda à qualidade do poder, conforme esclarece Bobbio (2007, p. 674):

Na linguagem política, entende-se por legalidade um atributo e um requisito do poder, daí dizer que um poder legal ou age legalmente ou tem o timbre da legalidade quando exercido no âmbito ou de conformidade com leis estabelecidas ou pelo menos aceitas. Embora nem sempre se faça distinção, no uso comum e muitas vezes até no uso técnico, entre legalidade e legitimidade, costuma-se falar em legalidade quando se trata do exercício do poder e em legitimidade quando se trata de sua qualidade legal: o poder legítimo é um poder cuja titulação se encontra alicerçada juridicamente; o poder legal é um poder que está sendo exercido de conformidade com as leis. O contrário de um poder legítimo é um poder de fato; o contrário de um poder legal é um poder arbitrário.

Desta forma, Silva (2003) destaca a importância desta distinção, pois, daí, pode-se fortalecer a ideia que a lei jamais deve ser contestada, não obstante sua injustiça, inconstitucionalidade e antijuricidade possíveis, uma vez que, se pode questionar a legalidade da própria lei.

Fernandes (2002) destacou que, no Brasil, parecem existir diferentes “graus de ilegalidade”, pois algumas práticas urbanas são mais toleradas e mais justificadas que outras, resultando na ação repressiva do Estado, embora a ilegalidade, na forma de acesso ao solo e à moradia, não seja cometida apenas pelos pobres. Segundo, Silva (2003), não se pode reduzir a legitimidade à legalidade, já que esta é pressuposto daquela e quando houver dúvidas quanto à legitimidade da própria lei, esta deve afastar-se. A legitimidade pressupõe consenso social e ético para a sociedade, e somente nestes termos a lei poderá ser considerada legítima. Em suma, entende-se que a lei, elaborada pelos homens, deve existir para preservar o consenso social, e não para destruí-los (nem o homem, nem o consenso).

Ante o exposto, verifica-se que a avaliação dos efeitos da regularização fundiária perpassa pela necessária reflexão sobre os parâmetros que configuram a condição de irregularidade com o padrão ou com a norma vigente, uma vez que Maricato (2003) alertou que a exclusão social não pode ser mensurada, mas apenas caracterizada por indicadores como a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade. Nesse sentido, Cardoso (2014) propôs o modelo



de mensuração desses indicadores, consolidando uma matriz de desconformidades urbanas para auxiliar em análises sobre os efeitos da regularização fundiária.

Em continuidade a estes estudos, buscou-se contribuir para um aprofundamento sobre os diferentes graus de desconformidades e mensuração dos impactos da regularização fundiária urbana os quais podem e devem ser mensurados, o que requer uma análise profunda sobre as diferentes visões e discursos que sustentam a regularização fundiária urbana como política pública no Brasil. Nesse sentido, o modelo de avaliação de política pública se colocou como um método de pesquisa científica para análise do tema proposto nessa Tese.

O estudo sobre os efeitos da regularização fundiária urbana desenvolvidos por Fernandes (2011) indicou que esta ação ainda não alcançou os efeitos desejados em diversas partes do mundo. E, no Brasil, apontam para a necessidade de identificação de parâmetros de avaliação de efetividade, criação de subsídios para análise de convergência entre requisitos normativos e índices de ocupação consolidadas, impactos sobre o cumprimento da função social da propriedade, entre outras análises. Este autor orientou que é preciso, antes de tudo, compreender os fatores que provocam a condição de irregularidade. Isto exige uma imersão no processo histórico de ocupação da civilização, com rebatimentos no processo de ocupação brasileiro, em especial na Amazônia.

### 1.1.2 Particularidades do processo de ocupação na Amazônia e no estado do Pará

Na Amazônia, território que guarda conflitos e imprecisões do ponto de vista dominial, a estrutura fundiária reflete resquícios do período colonial, imperial e republicano brasileiros, o qual adotou a concepção de propriedade privada de caráter absoluto, sendo regulamentado em 1850 pela Lei de Terras, sem resultados definitivos sobre a ocupação ilegal de terras nos anos que se sucederam, conforme considera Fischer (2014).

A esse respeito Nascimento (2005) ensinou que o povoamento da Amazônia inicia com a ocupação militar, que remonta ao período colonial, quando essa região era objeto de cobiça das potências imperialistas da época: França, Inglaterra, Espanha e Holanda. Por outro lado, Fischer (2014) ressaltou que a história de ocupação e exploração desse território, desde o período colonial, confunde-se com o apossamento de recursos naturais e com o confronto entre grupos de diferentes culturas não regulados pela lei, coexistindo com a normativa herdada da legislação portuguesa, o sistema sesmarial até o ano de sua suspensão em 1822.

Segundo Fischer (2014), o processo de ocupação de terras na Amazônia é marcado por distintos períodos que guardam semelhanças no modo de apropriação do espaço. Em 1824,

com o advento da Constituição Imperial, surge a concepção de propriedade privada de caráter absoluto, cuja regulação se deu pela Lei de Terras em 1850, o que não implicou o impedimento do sistema de apossamento, resultando em ocupações ilegais. Em 1891, no período republicano, a nova Constituição transformou as províncias em Estados com maior autonomia fundiária e mineral, quando a administração de terras sob a competência dos Estados favorece as oligarquias, culminando no surgimento de grandes propriedades na região. No período do Estado Novo, em 1937, o governo federal assume uma postura mais ativa na vida econômica, passando a atuar como proprietário fundiário por meio da arrecadação de terras do estado e emitindo concessões de áreas para fins de desbravamento. Em 1946, com a nova Constituição, o governo federal passa a fomentar o desenvolvimento da região por meio do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA), o que, então, gerou a criação da Amazônia Legal, que passa a ter valor no mercado e receber forte processo de especulação.

Em 1964, com o golpe militar, o governo federal insere a região no processo de planejamento do país, com ênfase na infraestrutura viária e exploração setorial, especialmente nos recursos naturais. Esse novo entendimento de desenvolvimento passou a ser regulado pela Constituição de 1967, que introduziu, dentre os bens da União, as terras devolutas destinadas à defesa nacional ou para o desenvolvimento econômico. Esse ato foi caracterizado como apropriação de terras na Amazônia, sem a necessidade de indenização dos Estados afetados (FISCHER, 2014). Para Corrêa (2001), esse conjunto de medidas políticas governamentais resultou num processo de intensificação da ocupação da Amazônia, sob o discurso oficial do “integrar para não entregar”.

Nessas terras federalizadas, o Governo central ousou implantar projetos de colonização dirigida e agrovilas, que acabaram por não prosperar, o que fortaleceu, no campo, a ideia, caracterizando essa primeira fase de planejamento pela ocupação espontânea de terras. Na segunda fase de planejamento, as ações voltaram-se ao fomento de políticas creditícias e desoneração tributária para projetos agropecuários de grande escala, fortalecendo, no campo, a ideia empresarial e expansão do capital, com a conseqüente intensificação de conflitos e violação da ordem pública (FISCHER, 2014; TRECCANI, 2001; KOHLHEPP, 2002).

Para Cohre (2002) e Lourenço (2009), a distribuição indiscriminada e desigual de terras sem registro ajudam a justificar a desordem fundiária em que vive a Amazônia hoje. São ocupações informais jamais registradas, ou quando registradas, os dados não conferem com a situação real da propriedade, em grande medida, localizadas às margens de rodovias, rios e várzeas, onde existem rios mutantes, territórios sujeitos a efeitos geológicos das cheias sobre

terras baixas, aterradas e com pouca oferta de infraestrutura, em que ninguém sabe exatamente quem ocupa que área. Essa sobreposição de sistemas de titulação avulsa acirrou os conflitos fundiários pelo direito à propriedade junto ao Estado, o qual tentou apaziguar a situação com concessões de terras a todos, por meio de desapropriações para reforma agrária (CABRAL, 2014).

Segundo Lourenço (2009), as medidas de acesso à terra, regidas pelo aforamento das terras devolutas, tornaram-se uma dimensão a mais na confusa arena de conflitos e disputas judiciais pela terra. Em um primeiro momento, esses conflitos foram travados em territórios rurais, mas com desdobramento no que é considerado como urbano, conforme descreve o *Centre on Housing Rights & Evictions*:

Land disputes and evictions continued in Brazil, a nation that has one of the most concentrated land structures in the world. The Government's last agricultural census of 1985 carried out by the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brazilian Institute of Geography and Statistics, showed that 1.2% of landowners own nearly 42 percent of the land, while 53 percent of farmers own only 1.2% of cultivated land. In terms of the size of land plots, a more recent report from Brazilian President Fernando Cardoso's office showed that large land holdings of over a thousand hectares occupy 50 percent of cultivated land. By contrast, small and medium holdings of fewer than one hundred hectares occupy only 17.9% of cultivated land. Such an unequal land distribution motivates many of Brazil's five million landless families to often illegally occupy areas to protest against the fact that 90 percent of Brazil's land belongs to the most wealthy 20 percent of the population. (COHRE, 2002, não paginado).

A terceira fase de planejamento nacional para a Amazônia marca os anos de 1980 por meio do processo de industrialização ligado à descoberta de grandes jazidas. Nesse novo contexto, o Estado volta-se ao investimento dos grandes projetos na região, ao mesmo tempo em que favorece a segregação espacial e as disparidades regionais, com desdobramento no ambiente urbano e nos problemas ambientais. Período em que a normativa ambiental não previa a obrigatoriedade de licenciamento no país. Ao mesmo tempo em que a temática urbanística era regrada somente pela Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal 6766/1979).

Segundo Lima (2004), os anos que sucederam o início do processo de ocupação da Amazônia favoreceram o surgimento de inúmeras aglomerações urbanas espontâneas ou planejadas, com formas de organização regional e urbana problemáticas, em curto espaço de tempo. No período de 1970 e 1990, a estrutura fundiária da Amazônia acarretou sérias limitações para o ordenamento territorial urbano, pois a ocupação e o crescimento foram marcados por assentamentos ilegais de terras, por meio de morfologias que tipificam a presença de segregação sócio espacial característica do tecido urbano brasileiro. Com efeito, as cidades amazônicas guardaram características de outras regiões, embora com certas especificidades

regionais, nas quais as cidades de Belém e Manaus apresentam, nos dias atuais, certa supremacia metropolitana, populacional e econômica, apesar de apresentarem um padrão urbano e regional desorganizados.

Na década atual, as projeções do IBGE (2012) apontam que 75% da população na Amazônia Legal está concentrada em cidades de pequeno e médio porte predominantemente. Do ponto de vista dominial, estas aglomerações urbanas, por vezes, constituem um só perímetro, sob a tutela do estado ou da união, mas com diferentes escalas, estruturas e dinâmicas de ocupação que exigem um novo olhar, pensar e agir sobre antigos e novos procedimentos de regularização fundiária, por vezes, alheios aos novos marcos normativos da temática.

### 1.1.3 Efeitos da regularização Fundiária Urbana: Um campo de pesquisa em desenvolvimento

Fernandes (2011), ao estudar os efeitos da regularização fundiária na América Latina, com ênfase na experiência brasileira, chamou atenção para a ausência de parâmetros de avaliação sobre os resultados efetivos da regularização, com análise das condições observadas antes e depois da intervenção, em comparação com os resultados e com os custos envolvidos. Em seus estudos, o autor destacou, como lacuna do conhecimento, a ausência de análises sobre os reais impactos da regularização fundiária no quadro de informalidade urbana. E apontou três importantes desafios a serem superados, os quais foram sintetizados a seguir:

a) Inexistência, fragmentação, imprecisão, bem como ausência de questionamentos sobre as informações e dados disponíveis sobre a informalidade urbana, em todos os níveis, do global ao local;

b) Necessidade de avaliação do desempenho dos programas de regularização fundiária, de forma a verificar se a situação da irregularidade está melhorando ou piorando ou para coibir o surgimento de novos assentamentos informais;

c) Necessidade de análise sobre a informalidade, envolvendo a coleta de dados iniciais, anteriores ao programa de regularização, e em comparação com dados posteriores à regularização, inclusive sobre os custos envolvidos e resultados alcançados.

Sobre a avaliação dos efeitos de regularização fundiária urbana na Amazônia, os estudos de Cardoso (2012) e Cardoso et al. (2014; 2015) justificam os resultados pouco exitosos em número de títulos emitidos em decorrência da aplicação dos requisitos de regularização por meio de instrumentos jurídicos, como Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

(CUEM), alienação gratuita ou onerosa, em comparação com as características de ocupação, seja de grandes aglomerações urbanas localizadas no município de Belém, seja em pequenos municípios, como Concórdia do Pará e Mãe do Rio.

Rodrigues et al. (2014) apresentam apontamentos para viabilizar procedimentos de regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APPs) urbana na Amazônia, ante os procedimentos normativos para viabilizar a aprovação urbanística e licenciamento do projeto de regularização da sede municipal de Mãe do Rio (PA), os quais implicaram uma análise conjunta entre a Lei Federal nº 11.977/2009, que dedicou um capítulo especial sobre regularização fundiária urbana, Lei nº 11.952/2009, que instituiu o Programa Federal Terra Legal e da Lei nº 12.651/2012, que alterou o Código Florestal.

Silva (2015) estuda os efeitos qualitativos sob o valor simbólico que o título representou para as famílias, com resultados positivos sobre a eficácia do direito de permanência das famílias.

Duarte et al. (2013) e Angelim (2011) estudaram os impactos da regularização fundiária sobre as variáveis “violência urbana” e “valor do imóvel”, apontando a depreciação do imóvel em 35%, em função da falta de regularidade fundiária.

O estudo de Cardoso (2012) caminhou no sentido de medir o grau de desconformidade urbana com os preceitos do direito à cidade<sup>2</sup> em ocupações em processo de regularização fundiária, com o intuito de criar parâmetro de referência para análise na fase posterior ao processo. Nesse estudo, tomaram-se, como parâmetro, os requisitos normativos estabelecidos para a aplicação da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e os índices urbanísticos previstos na legislação municipal. A aplicação do modelo de avaliação proposto em estudo de caso nos bairros da Terra Firme e Guamá, implantados em área anteriormente destinada à ampliação do Campus Universitário do Guamá, em Belém (Pará-Amazônia Oriental), apontaram 85% de desconformidade de natureza fundiária, 53% habitacional, 100% de infraestrutura e 65% nas condições de cidadania. Cardoso (2012) concluiu que é possível medir a condição de desconformidade urbana para subsidiar estudos sobre o efeito da regularização fundiária nesse quadro. Com este intuito, recomendou-se a definição de um índice único envolvendo as variáveis identificadas, para expressar, de maneira global, a condição de desconformidade urbana, pela aglutinação dos indicadores de amplitude, intensidade e taxa dessa condição.

---

<sup>2</sup> Neste estudo, a autora considerou a base conceitual de direito à cidade estabelecida no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), entendido como aquele que garante o direito a terra, à moradia, à infraestrutura, ao saneamento, ao trabalho e à renda, aos serviços urbanos para as presentes e futuras gerações.

Em análises qualitativas desenvolvidas durante o processo de regularização, Cardoso et al. (2014; 2015) apontaram o efeito de afunilamento em 60% entre o número de cadastros realizados e o número de processos montados, e de 10% de títulos efetivamente registrados. Essa análise resultou da aplicação de quatro filtros de observação: técnico, jurídico, documental e registral, que incidem sobre o processo de regularização fundiária urbana. Segundo os autores, esse efeito provém do preciosismo técnico e administrativo que ainda se mostraram alheios às diretrizes do direito à cidade que autorizou a flexibilização dos parâmetros urbanísticos, para que, então, a regularização fundiária e urbanização se tornassem mais eficazes. Mas, ao mesmo tempo, mantém resquícios de análise pautadas no direito de propriedade do sistema imperial brasileiro.

A aplicação dos requisitos da CUEM, no que se refere ao tamanho do lote, em conjunto com o enquadramento nos parâmetros urbanísticos de uso e ocupação no município de Belém, quanto à testada mínima, apontaram 19% de lotes com área superior a 250m<sup>2</sup> e 35% de imóveis com área inferior a 60m<sup>2</sup> de área e 5m de testada. Isto implica dizer que, em termos efetivos, 54% dos lotes teriam seus processos indeferidos para a regularização por interesse social, embora caracterizados por baixa renda. Em análises comparativas entre o total de cadastros realizados, processos instruídos, títulos emitidos e registros em processo de regularização fundiárias em terras da União no município de Belém, verificou-se um afunilamento de 40% para aplicação da CUEM e de 35% no caso de alienação gratuita ou onerosa. Entre o total de cadastros realizados, menos de 10% chegou à titulação e 3% resultou em registro imobiliário. Como entrave observado neste estudo, destacou-se a documentação declaratória da posse, necessária à qualificação dos moradores no processo de titulação, pois um número expressivo de moradores destes bairros recusou o processo em função de problemas judiciais, conjugais ou perda/extravio de documentação civil, resultando no desinteresse pelo processo e perpetuando condições de sub cidadania (CARDOSO et al., 2014; 2015).

De igual forma, os resultados quantitativos apresentados nos relatórios dos projetos de regularização fundiária desenvolvidos nos municípios de Marabá, Barcarena e Belém, no Estado do Pará, revelam o mesmo efeito de afunilamento entre o número de cadastros realizados, títulos emitidos e registro imobiliário. Nesses documentos, foram registrados, como principais obstáculos a serem superados, a limitação de gratuidade no primeiro registro a imóveis com área até 250m<sup>2</sup>, tempo de ocupação anterior ao ano de 1999, conforme exigido na MP 2220/2001 para aplicação da CUEM, embora as áreas de objeto de regularização se constituíssem predominantemente ocupadas por população de baixa renda (UFPA, 2010a; UFPA, 2010b; UFPA, 2010c; CARDOSO, 2012).

Os estudos apresentados são experiências de pesquisas de avaliação de políticas públicas com foco na atribuição de valor ou mérito, é também uma comparação entre objetivos e resultados que são largamente utilizados. E, ainda, reproduz as práticas de avaliação vividas nos países desenvolvidos, fomentadas pelo capital privado, e se distanciam da mensuração dos reais efeitos das políticas públicas implementadas para atender os anseios e necessidades de sociedades em desenvolvimento (BELLONI, et al., 2003).

Essa abordagem de estudo avança no sentido da avaliação formal ou sistemática que, primordialmente, tem como objeto de análise as instituições ou as políticas. Um método que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, visando a estimular o aperfeiçoamento de uma atividade, processos, fatos, coisas ou produtos. Trata-se, portanto, de uma avaliação global sobre os processos de formulação e desenvolvimento ou das ações implementadas, fatos ocorridos e resultados alcançados. É um dos instrumentos de aperfeiçoamento da gestão do Estado que visa ao desenvolvimento de ações eficientes e eficazes em face das necessidades da população, e não se restringe ao exame comparativo entre o proposto e o alcançado (BELLONI, et al., 2003). Para o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, esse propósito da avaliação de política pública é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento.

Contudo, Belloni et al. (2003) esclarecem que esses três indicadores de desempenho constituem parte do sistema da avaliação de políticas públicas. Porém, a avaliação de política pública, que busca contribuir para a melhoria da sociedade exige a consideração dos elementos de formulação, desenvolvimento, ações implementadas, fatos ocorridos e resultados alcançados, de modo a indicar o impacto/resultado em comparação entre as condições do passado, do presente e do futuro. À luz desse pensar, a avaliação de políticas públicas mostrou-se como perspectiva metodológica possível sobre o estudo dos efeitos da regularização fundiária urbana nesta Tese.

Para tanto, foi necessário concentrar-se na identificação de variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas, o que implica a superação da dicotomia dos estudos sobre sucesso ou fracasso, buscando uma melhor análise sobre os resultados, conforme orientaram Trevisan e Bellen (2008).

Os estudos de políticas públicas devem romper com análises excessivamente concentradas no fracasso ou no sucesso de questões políticas e fortemente assentadas no pressuposto de sua formulação e implementação (SOUZA, 2003). As políticas públicas são processos em fluxo e não estruturas em sequência linear de fases. Assim, a abordagem que

melhor expressa o quadro real das políticas públicas é aquela que a considera como processo contínuo de decisões (CARVALHO, 2003).

A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação das experiências adquiridas no processo de tomada de decisão. No entanto, para que este processo seja completo, é necessário compreender a forma como essas políticas impactam na sociedade e nas ações futuras do Estado.

No campo de pesquisa científica, a avaliação de políticas públicas impõe, como desafio científico, o olhar sobre o passado, presente e futuro, em contraponto às análises que se voltam ao exame restritamente comparativo entre o planejado e o realizado, como abordado nas análises de eficiência, efetividade e eficácia, amplamente difundidas nos anos de 1970 por organizações multilaterais de financiamento do desenvolvimento. Para Scriven (2012), a avaliação de política pública é um processo ininterrupto e sistemático ao longo de todas as etapas de desenvolvimento de uma política, incluindo processos de monitoramento.

Nessa Tese, buscou-se o desenvolvimento de uma metodologia para análise de política pública que conclua pelo mérito, valor e significância, com o intuito de visualizar a regularização fundiária urbana como um processo de aprendizagem, no qual a pesquisa é guiada por modelo ou matriz ideal ou idealizada; e não com foco na atribuição de fracasso ou sucesso da política, programa ou projeto, conforme orientam Scriven (2012) e Schindler. (2013).

## **1.2 Justificativa**

Para Amadei (2013), a regularização fundiária urbana configurou-se como mecanismo de melhoria da qualidade de vida. Embora os estudos de Souza (2004) já apontassem que o exame sobre os efeitos da regularização fundiária urbana exige análises profundas. Fernandes (2006; 2008) ainda destacou que essas análises deveriam envolver uma reflexão mais ampla e multidisciplinar no campo da sociologia e a da antropologia, com significativas contribuições para esta análise, de forma a traçar novos caminhos para a transformação da realidade urbana atual, por excelência, ilegal.

No entanto, a literatura científica sobre os efeitos da regularização fundiária urbana outrora revelou que os resultados de emissão de títulos, no período de 1996 a 2006, foram modestos, com uma atuação brasileira inferior aos resultados do Peru, que registrou a entrega de mais de 1,5 milhões de escrituras, embora com pouco impacto no acesso a serviços, à redução de pobreza e à melhoria habitacional. Ao mesmo tempo, ressaltou que o Brasil liderou o *ranking* de remanejamento na América Latina entre os anos de 2004 a 2006, com número de remoções



(70.637), superando os números observados Peru (42.728), México (10.374) e Venezuela (6.848), em um total de 150.000 pessoas despejadas em 15 países da América Latina (COHRE 2002, 2006; FERNANDES, 2011).

Este cenário paradoxal, que marcou a primeira fase dessa política até o ano de 2009, quando são editados os Programas Minha Casa Minha Vida e Terra Legal, coexistiu com os inúmeros esforços do Governo Federal para difusão da política de regularização fundiária urbana. Desse modo, o programa Papel Passado passou por um amplo processo de difusão nas agendas das Conferências Nacional, estaduais e municipais realizadas no país nos anos de 2004 e 2007. E, simultaneamente, pela campanha de elaboração dos planos diretores em 2006, momento em que a demanda por acesso à terra urbana e à moradia retornou a pauta nacional, *pari passu* com a necessidade de assistência técnica e financeira aos municípios para o cumprimento da nova (ou velha) agenda urbana incorporada na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade em 2001. Como balanço dessa primeira fase, Fernandes (2008) sustentou que a reversão desse quadro necessita de remoção dos obstáculos financeiros, técnicos e legais existentes frente aos resultados pouco exitosos em termos de titulação individual de lotes (FERNANDES, 2008).

No período subsequente, o Governo Federal brasileiro dispensou consideráveis esforços político-administrativos para a definição de uma nova agenda, passando a atuar de forma mais direta de regularização patrimonial sob a Lei Federal nº 11.481/2007, que estabeleceu procedimentos para regularização em terras da União e também para formalização de parcerias com estados, municípios e organizações não governamentais pelo país. No entanto, essa linha de atuação concentrou-se no reconhecimento do direito à posse, sem, efetivamente, articular medidas de melhorias urbanas.

Em 2009, a Lei nº 11.977/2009, que institui o Programa Minha Casa Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária, impulsionou o processo de provisão habitacional, ao passo em que exigiu a regularização de grandes faixas de terras urbanas, impulsionando um amplo processo de expansão urbana por terras disponíveis para produção habitacional ou de vazios urbanos com pequenas vilas em miolo de quadra e sub-parcelamento dos lotes. Na Amazônia, esse fenômeno ampliou a pressão por regularização junto aos municípios, especialmente implantados em terras sob tutela dos estados e da União. Com efeito, o Governo Federal editou a Lei nº 11.952/2009, que estabelece procedimento de transferência de terras federais para fins de regularização rural ou urbana, o que resultou no repasse de terras aos municípios no ano de 2011. Em 2012, a Lei Federal nº 12.651/2012 alterou o Código Florestal

e ratificou a possibilidade de regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APPs) em núcleos urbanos, já prevista na versão anterior.

Por fim, a política nacional de regularização fundiária, no momento atual, vivencia um processo de transição normativa, com alterações significativas através da Medida Provisória 759/2016, convertida na Lei Federal 13.465/2017 e regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018. Essas alterações foram justificadas pela equipe responsável pelas alterações como meio para desburocratizar e atribuir maior celeridade ao processo de regularização fundiária urbana e rural. No entanto, Sauer Junior e Leite (2017) alertam para a possibilidade de se configurarem em impedimento ao cumprimento da função social da propriedade.

Nesse contexto, incide a relevância do estudo proposto no sentido de contribuir para as análises que buscam compreender os efeitos da regularização fundiária urbana sobre o quadro de irregularidade urbana, que se constituem um problema mundial.

A motivação para esse estudo decorre da experiência profissional desenvolvida no Estado do Pará, a qual iniciou na então Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano do Estado do Pará (SEDURB), especificamente na área de desenvolvimento institucional municipal desde o ano de 1999. Desse modo, a aproximação com a política urbana se intensificou com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, e na sua consequente difusão na agenda das Conferências das Cidades, e, posteriormente, na campanha pela elaboração dos planos diretores no ano de 2006, especificamente na coordenação do processo de apoio à elaboração dos planos diretores de 73 municípios paraenses e, em 2007, na participação das plenárias do processo de Planejamento Territorial Participativo (PTP).

Durante essa atuação profissional, a temática regularização fundiária mostrou-se entre as três primeiras demandas de participação social, espelhando a necessidade de acesso a terra e à moradia no Estado do Pará. Com base nessas demandas, nasceu o primeiro Projeto de Capacitação e Assistência para 16 municípios no processo de implementação dos planos diretores com ênfase na regularização fundiária. Esse projeto constitui a primeira atuação do Governo Federal no âmbito da política nacional do Programa Papel Passado no Estado do Pará, por meio do Convênio 001/2007 entre o Ministério das Cidades, Governo do Estado do Pará e Prefeituras municipais, no período 2007-2009, e expôs os entraves postos ao ente municipal e fez aflorar o interesse pelo estudo desse tema.

Dentre os beneficiários do Projeto estadual, o município de Belém foi contemplado com duas áreas de ocupação: a Pratinha, incluída nas áreas de regularização piloto, e a área de ocupação das terras da Universidade Federal do Pará. Essa experiência possibilitou a aproximação com a Comissão de Regularização Fundiária (CRF/UFGPA), no trato das ações de

supervisão do Convênio de regularização fundiária do entorno do canal do Tucunduba, no bairro da Terra Firme, no município de Belém. E, posteriormente, em 2010, no ingresso como bolsista de mestrado no Projeto de Pesquisa de regularização fundiária nas terras da União, conduzido em parceria com a Secretaria de Patrimônio da União, no município de Belém e de Barcarena. Nesse ambiente de pesquisa, foi desenvolvida a dissertação de mestrado sob o título: “Direito à cidade e à regularização fundiária: Modelo de mensuração da Amplitude, Intensidade e Taxa de desconformidades Urbanas (MAIT)”.

Em 2012, a participação como docente da UFPA, membro da CRF/UFPA e pesquisadora no Projeto Moradia Cidadã em parceria com o Ministério, possibilitou a participação na construção e aplicação da metodologia de regularização desenvolvida nesse Projeto, no conjunto de seis municípios localizados no nordeste paraense, quer sejam Capitão Poço, Concórdia do Pará, Ipixuna do Pará, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá e Tomé Açu.

A trajetória profissional ora apresentada, lançou-me no campo da pesquisa com ênfase no direito à cidade, buscando estabelecer variáveis de análise e de mensuração quanto à sua aplicação enquanto diretriz da política urbana. Este estudo culminou no desenvolvimento da dissertação de mestrado sob o título: “O direito à cidade e as desconformidades urbanas: identificação, classificação e mensuração através da matriz de amplitude, intensidade e taxa (MAIT)”, em 2012.

O interesse pelo aprofundamento deste campo de pesquisa e avaliação sobre os efeitos da regularização fundiária no quadro de desconformidades urbanas motivaram o ingresso no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos-UFPA, para doutoramento, o ambiente de pesquisa e extensão do Projeto Moradia Cidadã propiciou o desenvolvimento dessa Tese por meio de Pesquisa-Ação, tomando, como estudo, este Projeto, no qual participo como pesquisadora docente.

### **1.3 Questão de pesquisa**

Ao acompanhar o processo de implementação do Projeto Moradia Cidadã, cujo objetivo consistiu na definição de metodologia de trabalho, desenvolvimento de *software* para automatização de confecção de peças técnicas, execução de estudos técnicos e levantamentos de dados e prestação de assistência e capacitação à gestão municipal, emergiu a inquietação quanto à avaliação dos efeitos da aplicação da regularização fundiária urbana como instrumento da política de desenvolvimento urbano, considerando as diretrizes do Estatuto das Cidades, Lei

Federal nº 10.257, aprovada em 2001. Assim, a presente Tese assumiu como problema de investigação a seguinte questão:

a) Como e em que medida a regularização fundiária urbana pode se consolidar como instrumento da política de desenvolvimento urbano e garantir o direito à cidade?

A resposta a esta investigação envolve reflexões secundárias:

a) As diferentes naturezas e dimensões apontadas na literatura e marcos normativos vigentes sobre regularização fundiária convergem para que este instrumento se consolide como instrumento da política de desenvolvimento urbano, a qual apresenta como preceito básico a garantia do direito à cidade?

b) Como mensurar o limite aceitável de conformidade urbana a partir das naturezas e dimensões da regularização fundiária no contexto da política urbana para servir de referencial na avaliação dos efeitos da regularização fundiária enquanto instrumento da política de desenvolvimento urbano, em termos de eficiência, eficácia e efetividade?

c) Como os requisitos normativos vigentes da regularização fundiária, enquanto instrumento da política de desenvolvimento urbano podem se adequar ao fluxo de procedimentos administrativos incorporado às práticas da gestão municipal?

d) As ações de regularização fundiária urbana, em curso na Amazônia, contribuíram para melhoria da conformidade urbana em comparação com o limite mínimo aceitável proposto nesta Tese?

Para o estudo da situação problemática abordada, adotou-se como método a Pesquisa-Ação, como ferramenta de avaliação de políticas públicas, tendo como estudo de caso o Projeto Moradia Cidadã, com seu conjunto dos municípios beneficiários, conforme já mencionado. Este programa foi desenvolvido no período de dezembro de 2012 a abril de 2018, com aporte financeiro do Ministério das Cidades, na pasta do Programa Papel Passado, conduzido sob coordenação da Universidade Federal do Pará, através de Termo de Execução Descentralizada (TED), como Projeto de Pesquisa e Extensão Universitária voltado para o desenvolvimento e aplicação de metodologia e software de apoio à regularização fundiária urbana a ser replicada no conjunto dos municípios beneficiados com repasse de terras federalizadas pelo Programa Terra Legal, para fins de regularização fundiária urbana das famílias ocupantes.

## 1.4 Objetivo geral

Essa Tese tem por objetivo geral estabelecer como e em que medida a regularização fundiária pode se configurar como instrumento da política de desenvolvimento urbano e garantir o direito à cidade.

Objetivos específicos:

a) Sistematizar as diferentes naturezas e dimensões que a regularização fundiária deve alcançar, enquanto instrumento da política de desenvolvimento urbano, a qual apresenta como preceito básico a garantia do direito à cidade;

b) Estabelecer parâmetros de mensuração do limite mínimo aceitável de conformidade urbana com os preceitos do direito à cidade sustentável, considerando as naturezas e as dimensões que a regularização fundiária urbana deve alcançar, enquanto instrumento da política de desenvolvimento urbano;

c) Propor um fluxo de procedimentos integrandos aos procedimentos administrativos municipais em curso aos requisitos normativos vigentes da regularização fundiária, enquanto instrumento da política de desenvolvimento urbano;

d) Aplicar e medir os efeitos da regularização fundiária nas ações em curso na Amazônia paraense, em comparação com o limite mínimo aceitável de conformidade urbana proposto nesta Tese.

## 1.5 Hipótese

A presente Tese assumiu a hipótese que a chave de acesso à cidade é a inscrição imobiliária municipal, e não o título de propriedade, logo a regularização fundiária se consolida como instrumento da política de desenvolvimento urbano, quando articula gradualmente, o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria da capacidade institucional, capacidade de planejamento, capacidade de ordenamento territorial e capacidade de assistência comunitária, condições primordial para se alcançar governança fundiária e sustentabilidade urbana.

## 1.6 Estrutura da tese

A Tese parte da Introdução como Capítulo, o qual apresentou o problema, justificativa, objetivos, metodologia e hipótese. No segundo Capítulo, reflete-se a perspectiva da regularização fundiária como chave de acesso à cidade, pautada nos autores que defendem o direito à cidade como garantia do bem-estar social, à luz das diretrizes do Estatuto da Cidade e na visão de Lefèvbre, dentre outros autores. No terceiro Capítulo, discute-se sobre as diferentes visões que compõem as matrizes de regularização fundiária urbana na América Latina e no Brasil, considerando as análises sobre os efeitos da regularização desenvolvidas, especialmente de Fernandes e Cardoso, que apontam a necessidade de definição de modelos de avaliação de desempenho da regularização, antes e depois das ações desenvolvidas. No quarto Capítulo, apresenta-se o modelo metodológico, baseado na avaliação de políticas públicas e o método de pesquisa, que abordam avaliação por indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. No quinto, apresenta-se o campo da pesquisa na Amazônia paraense. No sexto, os resultados e as discussões e, no sétimo Capítulo, as conclusões.

## 2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO CHAVE DE ACESSO À CIDADE SUSTENTÁVEL: UMA VISÃO POSSÍVEL

O Brasil foi, por séculos, um país rural, e sua urbanização é um processo ainda muito recente. Até o final do século XIX a proporção de habitantes nas cidades permanecia praticamente inalterada. A transformação começa com a proibição do tráfico de escravos e a vinda de imigrantes estrangeiros conhecedores de técnicas de manufatura, pois as elites enriquecidas pelo café passaram a investir nas indústrias. O primeiro surto industrial provocou o êxodo do campo para cidade, triplicando o número de habitantes urbanos entre 1920 e 1940, segundo Santos (2009).

Após essa primeira fase, a crise do café e o investimento do governo Vargas, e mais tarde do Governo Kubistchek, para a criação de infraestrutura industrial, geraram o que Santos (2009) chamou de inversão do lugar de residência da população brasileira.

Portanto, o que acontece é um processo de consolidação, em que o assentamento se integra aos poucos à cidade, compreendido por Cardoso (2007) como resultante da associação entre localização, configuração e escala de tempo:

A localização representa as possibilidades encontradas pelos habitantes para superar distâncias, dadas por características sócio-espaciais da cidade. A configuração mostra os arranjos físicos entre elementos espaciais em um dado momento. Ela é considerada como uma fotografia do processo de mudança que ocorre ao longo do tempo, por meio de ações de melhoria praticadas por moradores e outros agentes. A escala de tempo introduz a dimensão temporal que permite a observação de sucessivas configurações desenvolvidas ao longo do processo de consolidação e de mudança no relacionamento entre espaço e agentes produtores do espaço (MCGLYNN 2002b apud CARDOSO 2007, p. 23).

A geografia define que o espaço urbano é produto das ações do homem no tempo e é palco dos conflitos de classes, relações de produção e da dinâmica de acumulação de capital. O espaço é um processo mutável de reorganização espacial, incorporação de áreas, densificação de uso, deterioração ou renovação urbana, realocação de infraestrutura e mudança de conteúdo social e econômico. Tais mudanças envolvem agentes sociais concretos, quase sempre os mesmos de outras proposições teóricas: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, proprietários imobiliários (privados), o Estado e grupos sociais (CORRÊA, 1989).

Maricato (2003, p. 40) descreve desse modo o quadro das cidades brasileiras ao final do século XX:

As oportunidades que de fato haviam nas primeiras décadas do século XX para a população imigrante e depois para a população migrante (inserção econômica e melhora de vida) parecem quase extintas. A extensão das periferias urbanas (a partir dos anos de 1980 as periferias crescem mais do que os núcleos ou municípios centrais nas metrópoles) tem sua expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental configurando imensas regiões nas quais a pobreza é homoganeamente disseminada.

Pela primeira vez na história do país registram-se extensas áreas de concentração de pobreza, que se apresentava relativamente esparsa nas zonas rurais antes do processo de urbanização. A alta densidade de ocupação do solo e a exclusão social representam uma situação inédita.

Nas palavras de Lefèbvre (2010), o fenômeno urbano surpreende por sua enormidade, sua complexidade ultrapassa os meios do conhecimento e os instrumentos da ação prática. Este autor expressa, assim, o que os habitantes urbanos podem constatar a cada dia, nas grandes aglomerações urbanas espalhadas pelo planeta. O espaço transformado em urbano, modificado por esse processo, foi, desde a sua gênese, o centro do poder. Nas sociedades capitalistas, essa hierarquia revela-se no modo como o espaço é produzido, relações intrincadas de domínio e subordinação, que se projetam no solo.

Com a expansão territorial das cidades e consequente anexação de espaço rural, esse mercado passou a desempenhar papel ativo na modelação do espaço urbano, uma vez que a produção desse espaço, no capitalismo, baseia-se na especulação imobiliária que, por sua vez, apropria-se das melhorias empreendidas pelo Estado, o qual cria mecanismos de segregação.

Sobre essa especulação, Santos (2009, p. 106) afirma:

Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e acentua-se o problema do acesso à terra e à habitação, mas o déficit de residências também leva à especulação, e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano.

É diante desse quadro que os grupos sociais excluídos - rejeitados pelo mercado imobiliário, por não deterem renda suficiente para pagar pelo solo urbano e abandonados pelo Poder Público, ineficaz na provisão de moradias - tomam o papel de agentes modeladores do espaço urbano e produzem seu próprio espaço, retomando o antigo modelo de apropriação do solo, ocupando áreas públicas ou privadas em regiões desvalorizadas, originando loteamentos clandestinos, ocupações e favelas, reforçando o cenário de desigualdade e de segregação socioespacial.

A par de todas as dificuldades, aqueles que ocupam espaços tais o fazem por uma questão de sobrevivência, dispostos a superar as adversidades do ambiente em favor da obtenção da “propriedade” da casa. Porém, a localização da moradia no espaço indica a posição que a família ocupa na sociedade, e não há como ignorar que a alternativa da informalidade traz seu estigma.

E o estigma da segregação não está apenas na localização ou na forma de apropriação do espaço, como também no aspecto morfológico que essa cidade informal assume, ao abandonar as leis que impõem padrões desejáveis para a ocupação de lotes, coeficientes de



aproveitamento e usos permitidos, ao se caracterizar pela autoconstrução, com materiais improvisados, em uma urbanização não planejada, adensada, surgindo como uma cisão, uma ferida aberta no cenário urbano, que expõe a pobreza e a precariedade ao lado da cidade formal, constituída dentro das normas e dos padrões vigentes.

Sobre esse ponto, Rolnik (1997) considerou que a consequência inevitável da posição extralegal é o pensamento de que assentamentos irregulares são provisórios e que um dia irão desaparecer, funcionando como justificativa para o não-investimento público. Isto acaba por reforçar a precariedade urbanística, acentuando as desigualdades entre a cidade forma e a informal.

Na verdade, essas aglomerações não desaparecem, uma vez que há intencionalidade de permanência por parte de seus habitantes, porém se transformam, na medida em que estes, lentamente, transformam suas condições de vida.

Apesar desse processo de urbanização excludente, o homem precisa morar, mas à medida que a cidade se expande e o custo dos imóveis se eleva, o acesso à moradia se dá de maneira restrita e diferenciada.

Por conseguinte, os grupos sociais excluídos modelaram o espaço, tendo como resultado a apropriação de áreas reservadas pela especulação imobiliária ou em área com restrições urbanísticas, ambientais e riscos a ocupação, via de regra protegidas por lei. Dallare (2002) considerou que o processo de ocupação de áreas com restrições para fins de moradia social é reflexo do urbanismo, que, durante décadas, ignorou a pobreza e, portanto, foi ignorado por ela.

Com relação ao meio urbano, Costa (2014, p. 181) relata que:

O senso comum associa os assentamentos irregulares da população de baixa renda como produtores de poluição e de degradação ambiental, quando a equação é inversa, é justamente a população economicamente desfavorecida e mais vulnerável socialmente, quem menos produz os resíduos do sistema capitalista de produção, e mais suporta o ônus da degradação do meio ambiente. São duplamente punidos, já que excluídos da justa distribuição de riqueza pelo sistema capitalista, não possuem acesso ao espaço urbano formal, relegados a moradias não integradas à infraestrutura urbana, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos.

Em meio a esta visão, que responsabiliza ricos ou pobres pela degradação ambiental, Quarenta-Gonçalves (2007) afirma que o nível de intervenção humana na natureza é tão grande que se torna quase impossível encontrar natureza ou ecossistemas puros.

No entanto, não há como separar o indivíduo da natureza. Nesta relação, o ser humano impõe à natureza suas próprias formas ou objetos, quer sejam culturais, artificiais e

históricos, que variem através dos tempos, em um processo que o autor chama de culturalização, artificialização, humanização da natureza, conforme sua tecnificação (SANTOS, 1988).

No entanto, esses processos urbanos ocorrem com elevados índices de degradação, pela falta de urbanização planejada, e não pela condição de pobreza da população, restritiva aos assentamentos precários ou informais, como comumente se observa. Entretanto, Finco et al. (2004) destacam que muitos estudos realizados pelos países desenvolvidos, dentre eles o Relatório de Brundtland, associam a degradação ambiental à condição de pobreza da população, com maior incidência nas zonas rurais, onde os indivíduos apresentam maior grau de dependência com os recursos naturais para o seu sustento.

Neste sentido, Correa (1995, p. 2) destaca que:

Toda pessoa depende dos recursos naturais para alcançar seu bem-estar, porém, são as pessoas pobres que dependem em maior proporção destes para cobrir suas necessidades, pois parte dessa população encontram-se localizadas nas áreas rurais. As pessoas pobres são mais vulneráveis às mudanças que ocorrem nos ecossistemas, devido a que vivem em zonas marginais e de alto risco, encontram-se ameaçados constantemente por inundações, secas e deslizamentos de terras, com pouca ou nenhuma infra-estrutura física para a provisão de água potável, saneamento básico e oferta de alimentos.

Com efeito, o ambiente urbano incide sobre um território sobreposto de conflitos, imprecisões e desconformidades sob os aspectos dominiais, urbanísticas e ambientais estabelecidos no período pré-Estatuto da Cidade, que postulou a função social da propriedade e a permanência da comunidade nas áreas onde tem vivido, mediante a adoção de medidas corretivas e preventivas de riscos e de impactos ambientais.

Maricato (1996, p. 45), descreveu que:

O solo ilegal parece constituir a base para uma vida ilegal e esquecida pelos direitos e benefícios urbanos. É ali, também, que os moradores estão mais sujeitos à violência, que é medida em número de homicídios.

No entanto, Schutzer (2012, p. 28) considera que os processos urbanos devem ser analisados como movimentos da sociedade sobre a natureza, “sob pena de se estar contribuindo ainda mais para uma transitoriedade fugaz da paisagem a serviço exclusivo do capital, sem base minimamente efetiva no interesse da coletividade”. Pois, ao intervir no espaço, o indivíduo criou objetos artificiais para além dos naturais, o que, na visão de Santos (1999), constitui a segunda natureza, resultante das relações permanentes de uso e intervenções, que podem variar conforme a capacidade tecnológica das sociedades e de seus sistemas produtivos no decorrer do tempo.

Para Marx (2011), trata-se de uma relação de consumo e que, ao mesmo tempo, provoca necessidade que tende a se intensificar.

O homem só pode conservar a sua existência por meio da natureza. É através da natureza que o homem obtém tanto os meios de subsistência imediatos como os meios de realização de sua atividade produtiva. No entanto, é apenas através do homem que a natureza chega à consciência de si mesma e alcança um nível superior de seu desenvolvimento (MARX; PUC, 2011, p. 36).

Para Gonçalves (2009), esta relação indivíduo-natureza surge desde os primeiros agrupamentos humanos e pode ser subdividida em dois momentos. O primeiro, no início da civilização, considerado divino, permeado de mitos, rituais e magia aos deuses responsáveis e organizadores da vida no planeta. Este respeito e reverência impediu, por um longo período, as intervenções humanas desastrosas na natureza.

O segundo, com a evolução da espécie humana, quando deuses da natureza foram esquecidos pelo homem, e este passou a assumir poderes absolutos e desenfreados pelo desejo de poder e dinheiro, colocando-se no centro do universo, desde o período do Renascimento. Neste período, esta relação caracterizou-se como espaço problemático, marcado pela consolidação do domínio do indivíduo sobre a natureza (BATISTELA; BONETI, 2008, p. 1099). A inversão do domínio do indivíduo sobre a natureza foi justificada pela necessidade de consumo cada vez mais crescente, própria da sociedade industrial moderna, independentemente do seu modo de produção, variando conforme a estrutura de classe, aspecto tecnológico e universo cultural de cada sociedade (CLASTRES, 1982; KUJAWSKI, 1980; CORTEZ, 2011; LAGO; PÁDUA, 2004; 1984).

Segundo Cortez (2011), esta relação foi e continua sendo marcada pelo paradoxo dependência-degradação, inerente ao modelo capitalista de produção de espaço, no qual o homem relaciona-se com a natureza, desestabilizando-a, pois não retira somente o necessário para sua reprodução física, mas para satisfazer as necessidades socialmente fabricadas. Este autor explica que o homem pode ser definido como um desestabilizador nato da natureza, incompetente para se adaptar ao seu próprio ambiente, sem impor transformações no meio natural, em um contexto onde o capitalismo cria necessidades nas pessoas que poderiam ser dispensáveis. Segundo o autor, esta intensa relação não se manifesta de maneira igual no tempo e no espaço. E, ao longo do processo de apropriação do espaço, esta relação passou por três momentos distintos: adaptação, ataque e restituição.

No momento de adaptação, o ser humano moldou-se à natureza, submetendo o seu modo de vida às condições oferecidas pelo meio. No momento de ataque, o homem agiu contra a natureza, passando a depredador e competidor. E, mais recente, o terceiro momento,

de restituição, o homem age a favor da natureza, recuperando os ambientes por ele degradados e preservando os demais. Um momento de busca pela sustentabilidade, em função das drásticas alterações nas condições do ar, do solo e da água (CORTEZ, 2011).

No momento de restituição, o emprego do critério de sustentabilidade - que substitui o de "adaptação" da abordagem teórica evolucionária - permite enumerar as diferentes formas de uso que as populações fazem do meio ambiente, considerando suas diferenças genéricas em termos de inserção na economia de mercado e posse de uma tradição ou história ecológica.

Para Cortez (2011), qualquer que seja o nível de desenvolvimento de uma sociedade, as interações entre o indivíduo e o meio ambiente são permanentes, intensas e íntimas. No entanto, uma alta sustentabilidade ambiental significa que a ocupação humana não interfere nos processos ecológicos essenciais para o pleno funcionamento do ecossistema. Uma alta sustentabilidade é verificada em uma ocupação que não degrada o ambiente, não provoca alterações microclimáticas, não polui, não destrói *habitats*, não explora recursos naturais renováveis acima de sua capacidade de regeneração, nem resulta em extinções de espécies.

Contudo, as transformações do indivíduo, no meio, intensificaram-se com a concentração populacional e a necessidade de crescentes níveis de urbanização. Ganem (2013) destaca, como custos ambientais do processo de urbanização, o desmatamento, a perda da biodiversidade, a alteração na topografia, a degradação do solo, os processos erosivos, a alteração do regime de escoamento das águas, a poluição hídrica e atmosférica, além da impermeabilização do solo, a ocupação do espaço aéreo e de áreas de risco, a concentração de material particulado, e outras alterações no clima urbano, que resultam em ilhas de calor. Como custos sociais, o crescimento desordenado, a concentração de renda, o mau uso do solo, a carência de emprego e de moradias e a redução da mobilidade urbana.

Com efeito, Araújo (2008) subdividiu o processo de urbanização em quatro estágios de desenvolvimento, mediante os impactos hidrológicos, com alterações nas características físicas, químicas e biológicas da bacia hidrográfica. Segundo este autor, o homem iniciou com uma transição do estágio pré-urbano para o urbano inicial, posteriormente, para o urbano médio e, por fim, para o urbano consolidado. Esta classificação levou em consideração diferentes formas de relação do homem com elementos vegetação, abastecimento d'água, esgotamento sanitário e moradia.

Estes distintos momentos da relação indivíduo-natureza, apresentados por Cortez (2011), e estágios de desenvolvimento urbano, sugerido por Araújo (2008), possibilitaram a construção de um quadro comparativo subdividindo em graus de ataque da relação indivíduo-

natureza (leve, moderado e severo) e inserindo um quinto estágio: o urbano sustentável, correspondendo ao momento de restituição. O Quadro 1 apresenta esta sintetização.

**Quadro 1-** Estágio de desenvolvimento urbano conforme impacto hidrológico.

ESTÁGIOS DE DESENVOLVIMENTO *	MOMENTOS DA RELAÇÃO HOMEM-NATUREZA **
<b>Pré-urbano</b> -Manutenção da vegetação -Rio ou nascente como fonte de abastecimento d'água -Fossa rudimentar ou a céu aberto -Construções esparsas	Adaptação
<b>Urbano inicial</b> -Remoção da vegetação -Perfuração de poços rasos / -Construção de fossas -Construções em adensamento	Ataque leve
<b>Urbano médio</b> -Retirada total da vegetação -Abandono de poços rasos -Esgoto não tratado em rios ou drenagem -Construção maciça de casas	Ataque moderado
<b>Urbano consolidado</b> -Urbanização completa -Abandono dos poços remanescentes -Verticalização	Ataque severo

**Fonte:** Elaboração da autora a partir de Cortez (2011), Araújo (2008), Savini e Kammerer (1961).

De acordo com Santos (1988), a natureza socializa-se, e o homem se naturaliza. Para Schutzer (2012), na ação social sobre a natureza, sobre o território, o que tem de ser levado em conta, como patrimônio coletivo, são os processos naturais que animam, conformam e modificam os objetos da natureza, pois “a dialética que se estabelece na relação homem-natureza não se dá somente entre homens e objetos naturais e sim entre sociedade (**processos sociais**) e **processos naturais**” (grifou-se).

Nesta linha de pensamento, Resende e Costa (2014) orientaram-nos que o direito ao meio ambiente não deve se sobrepor ao direito à moradia, ou vice-versa:

Nenhum direito é absoluto. Não se deve promover a remoção da população ocupante de determinada área de preservação ambiental sob o fundamento da preservação ambiental. E nem mesmo conceder título de propriedade ou concessão de uso, ou legitimação de posse, sob o fundamento do direito de moradia e dignidade humana (RESENDE; COSTA, 2014, p. 192).

Nesta relação de sobrevivência do homem no território, é possível que se perca facilmente a dimensão dos impactos causados por parte dos agentes em questão. No entanto, Rezende e Costa (2014) consideraram que a regularização deve contrapor a mera política de remoção e dispersão da população para locais longínquos e periféricos e recomendaram a:

definição do **limite aceitável dos impactos**, de forma a permitir a garantia das moradias, sem vulnerar ou violar o direito difuso do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Do equilíbrio desta equação resulta o desenvolvimento sustentável, ou seja, o uso sem comprometer a função ecológica (RESENDE; COSTA, 2014, p. 192).

Nesse contexto, Lefèbvre (2010) trabalha na perspectiva da produção do espaço, no sentido de que o espaço social é produto, resultante do espaço natural modificado pelos homens. Para ele, o aspecto teórico mais importante seria a natureza multifacetada do espaço, que não poderia ser reduzida a uma localização ou às relações sociais da posse de propriedade, mas deveria ser considerado como local da ação e da possibilidade social.

Ao refletir sobre o processo de produção social do espaço urbano, Gottdiener (2010) destaca que Lefèbvre propõe uma estratégia de libertação, uma revolução urbana, que não implica substituir a luta de classes por outro tipo de luta, mas complementá-la, além de enfatizar a importância de produzir um espaço em concomitância com a ação radical.

Essa proposta é reconhecida por Lefèbvre (2010) como utópica, mas uma utopia possível, uma perspectiva, enunciada em uma expressão: o direito à cidade. Esse direito implica a conscientização dos cidadãos, os quais são os possíveis artífices dessa revolução, uma vez que o Estado tende a interferir no espaço em favor do capital e da manutenção do poder, gerando um espaço caótico, baseado na segregação.

É a partir da leitura das obras de Karl Marx e das indagações sobre a reprodução das relações sociais que Lefèbvre desenvolve uma teoria do espaço, a fim de moldar o que ele denomina uma práxis socioespacial, em contraposição aos marxistas, pois estes rejeitam a necessidade de uma teoria distinta de espaço em favor de uma análise política e econômica das relações sociais, baseada nas lutas de classes, pois, para estes, o espaço seria uma expressão desse conjunto e não um conjunto independente, ou relativamente autônomo, de relações espaciais.

Assim, o abstrato seria um espaço homogêneo (tudo nele é equivalente e objeto de troca), fragmentado (dividido em parcelas sujeitas à compra e à venda) e hierárquico (exclusão exprime o domínio de um espaço sobre o outro), que favorece a dispersão, resultando no empobrecimento das relações sociais. Mas a importância do espaço é conquistada pela dialética entre valor de uso e valor de troca, que produz tanto um espaço social de usos quanto um espaço abstrato de expropriação.

Para Gottdiener (2010), o espaço não é apenas econômico restrito ao valor de troca. Ele é sobretudo protótipo permanente do valor de uso, vinculado ao tempo em que ele está em nossa vida. É importante destacar que o autor compreende o espaço como sendo multifacetado,

isto é, mais do que parte das forças e meios de produção, é objeto de consumo, instrumento político para o Estado e elemento na luta de classes. Sobre isso, Machado, Cipriano e Schneider (2009, p. 21) corroboram com o entender de Lefèbvre sobre o espaço da cidade, passando a compreendê-la não só como produtora de mercadorias, mas também como produtora e reprodutora das relações produtivas, resultando que todos os espaços da sociedade, do mais próximo ou distante, tornam-se lugares da estratégia de produção, no sentido restrito (mercadorias, bens e serviços relacionados a coisas a serem vendidas e compradas); mas também, da produção mais ampla, da produção de relações sociais, conhecimentos, valores, enfim, da hegemonia do sistema, do Estado, e das classes dominantes capitalistas a ele vinculadas.

O Estado capitalista é, então, uma estrutura apropriada para as funções de exercício da dominação e do poder econômico, que fazem parte da sua essência, planejando e organizando racionalmente o espaço para os interesses do capital, através de conhecimento e da tecnologia produzidos com este objetivo. O espaço é, portanto, instrumento de produção e meio de controle, dominação e poder. Lefèbvre (1974) assim observa que o Estado está para além de uma estrutura de poder que toma decisões e, portanto, deve ser compreendido como uma estrutura espacial, do qual ele faz uso.

Segundo Lefèbvre (1973), o Estado age no espaço através das políticas urbanas ditas sociais, no entanto gera espaços abstratos, onde as normas capitalistas destroem as relações sociais, resumindo-as a relações puramente de trabalho. Nesta concepção, o urbanismo constitui-se como um instrumento estratégico do Estado e do capitalismo na utilização da realidade urbana fragmentada e na produção de um espaço controlado. A cidade, anti-natureza ou não-natureza – e, portanto, segunda natureza ou natureza segunda – anuncia o mundo futuro, o mundo do urbano generalizado.

No entanto, o Estado capitalista não alcança êxito total neste processo, gerando um espaço caótico, repleto de contradições e desigualdades sociais. Lefèbvre (2008) acredita que, apesar do esforço para moldar a forma e a organização das cidades, tanto quanto a consciência dos seus habitantes, será a partir dos cidadãos, mais exatamente da classe operária, que irromperá a revolução urbana, a qual construirá uma nova sociedade, *o mundo do urbano generalizado*, que ele delineia como uma utopia possível. A ideia de uma revolução urbana sugere, na verdade, uma proposta de política urbana socialista e humanista, enunciada pelo autor em uma única expressão: o direito à cidade. Segundo o autor, este direito não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de regresso às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada.

Essa nova realidade urbana implicará uma revolução econômica e uma mudança de prática social, na qual o valor de uso se sobreponha ao valor de troca, onde se renuncie à exclusão urbana, que é também exclusão social, e que garanta o direito ao tempo e ao encontro. Assim, Lefèvbre (2010) destacou que

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implícitos se no direito à cidade (LEFÈBVRE, 2010, p. 134).

O direito à cidade tem por objetivo construir ou reconstruir uma totalidade heterogênea, que foi fragmentada e pulverizada pela urbanização do capital. Por outro lado, a produção de espaço socialista significaria o fim da propriedade e a dominação política do espaço pelo Estado, implicando a passagem de dominação para apropriação e o primado do uso sobre a troca. Na medida em que podemos concebê-lo, dadas certas tendências, o espaço socialista será um espaço de diferenças (LEFÈBVRE, 1979).

## **2.1 O direito à cidade como diretriz da política urbana**

O mundo contemporâneo busca, incessantemente, a redução da pobreza, a melhoria da qualidade de vida e a mudança do paradigma da sociedade de consumo rumo ao desenvolvimento. Segundo Costa (2011), os territórios, social e historicamente construídos, não são nem homogêneos e nem neutros. Eles são palcos de processos políticos que acolhem distintos interesses e disputas, identidade e autonomia para sua delimitação e auto-organização.

Costa (2011) argumenta que as políticas públicas que visam a essa transformação, caminham para o paradigma de intervenções que valorizam as especificidades territoriais, individualidades e sentimento de pertencimento da comunidade. Enquanto, Silva (2012) ressalta que este paradigma exige necessariamente a mudança de mentalidade de distintos gestores e atores, seja do Estado ou das organizações políticas, civis, privadas e, sobretudo, das universidades. Essas como organizações que dispõem de profissionais qualificados e de capacidade de captação de recursos para o desenvolvimento de pesquisa, ensino e extensão, como veículos de promoção de ciência e tecnologia, bem como de fomento para a formação de capital social, técnico e político, como base do modelo de planejamento e de gestão pública. Essas podem ser consideradas como dimensões determinantes no âmbito da política urbana e regularização fundiária.

Governar não é uma tarefa fácil, pois, para governar, é necessário articular, constantemente três variáveis, a saber, o projeto de governo, a capacidade e a governabilidade



do sistema. A governabilidade do sistema constitui uma relação entre as variáveis que um ator controla e/ou não controla no processo de governo, ponderadas por seu valor ou peso em relação à ação do dito ator. O domínio de técnicas potentes de planejamento é uma das variáveis mais importantes para a determinação da capacidade de uma equipe de governo, esta, por sua vez, se expressa em capacidade de direção, de gerência e de administração e de controle (MATUS, 1993).

Nesse cenário, deve-se considerar que o planejamento governamental e a gestão pública são dimensões cruciais e inseparáveis, não somente da atuação dos Estados, mas de todos aqueles que pensam o próprio Estado (CARDOSO, 2012).

Silva (2001, p. 37) considera que:

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente.

Costa (2011) argumenta que as políticas públicas que visam à redução da pobreza, à melhoria da qualidade de vida e à mudança do paradigma da sociedade de consumo rumo ao desenvolvimento, caminham para intervenções que valorizam as especificidades territoriais, individualidades e sentimento de pertencimento da comunidade.

Nessa perspectiva, o planejamento governamental e a gestão pública são dimensões cruciais e inseparáveis, não somente da atuação dos Estados, mas de todos aqueles que pensam o próprio Estado (CARDOSO, 2011). Esse processo de pensar e agir não deve dissociar-se da combinação indivíduos, culturas e instituições. E deve subordinar os interesses individuais aos interesses coletivos, nas diferentes escalas territoriais, quer seja local, regional ou nacional. As políticas públicas, nesse contexto, devem articular planejamento, descentralização, regionalização e participação popular, onde o Estado assume o papel de articulação e coordenação para o desenvolvimento, numa visão de médio e longo prazo (COSTA, 2011).

### 2.1.1 Os instrumentos de planejamento e gestão urbana no Brasil

O período mais recente de planejamento urbano no Brasil, iniciado em 1990, é marcado pelo processo de redemocratização no país, a partir da homologação da Constituição de 1988. A mobilização nacional, a partir de uma emenda popular a favor da inclusão de

instrumentos para a promoção da função social da cidade e da propriedade, resultou na inclusão dos artigos 182 e 183, articulados como o capítulo da Política Urbana.

A emenda de iniciativa popular articula as ideias do Movimento Nacional de Reforma Urbana e culmina com a formulação de uma agenda de questões que levariam à Reforma Urbana (MARICATO, 1994; GRAZIA, 1990). A Reforma Urbana não é nova no cenário das cidades brasileiras, já antes do golpe militar havia uma série de ações voltadas para a conquista de direitos nas cidades, tais como ampliação de habitação de interesse social, regularização fundiária em áreas que demandam o reconhecimento dos direitos de ocupação em terras públicas e privadas.

O ordenamento jurídico, a partir da Constituição, retoma o Plano Diretor como o instrumento básico para que a cidade e a propriedade cumpram a função social. Ao regular o uso e a ocupação do solo, garantiriam a função social da cidade por meio de instrumentos que seriam inseridos na gestão urbanística e no planejamento das cidades. Enquanto pacto da sociedade, o plano diretor tornou-se uma espécie de panaceia para os problemas urbanos, e embora não seja garantia de ser implementado, o plano diretor passou a ser visto não mais como um instrumento técnico, e sim, como um instrumento de conquista social. O plano diretor torna-se, assim, peça obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes, devendo, ainda, incorporar os novos princípios da política urbana, além de reforçar o papel do município com competência para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (NACIF, 2005).

A emergência do Plano Diretor e da Reforma urbana podem ser inseridos como parte do terceiro momento, conforme Villaça (1999), com a emergência de um novo discurso. O plano é rejeitado como atividade eminentemente técnica e científica, passando a figurar como instrumento político.

Consolida-se, assim, o plano diretor, transformado em projeto de lei, que alberga temas como reforma urbana, alimentando o imaginário de que ele se tornaria bom, correto e necessário, com poderes verdadeiramente mágicos (VILLAÇA, 1999). E, sobretudo, marcado como instrumento de participação popular e instituição de novos dispositivos para o ordenamento territorial e da função social da cidade e da propriedade urbana, em atendimento às demandas dos movimentos sociais. Souza (2006) destaca que a pressão resoluta, continuada e organizada da sociedade civil é indispensável para que alcances importantes sejam concretizados.

O plano diretor emerge como alternativa para o enfrentamento das consequências dos problemas urbanos, inerentes ao sistema capitalista. Nesse contexto, o espaço urbano,

regulado pelo mercado e consolidado como palco de disputas e interesses que refletem movimento e processos desiguais, segregados e excludentes, para o ideário da reforma urbana, corresponde aos *locus* do projeto de cidadania para ampliação do acesso à cidade (LAGO, 2004).

Embora os planos diretores já estivessem previstos na Constituição de 1988, somente com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, no qual é previsto o prazo de até 2006, para que os municípios elaborarem e os planos sejam aprovados pelas câmaras municipais. Hoje, mais de dez anos após a aprovação do estatuto da Cidade, há evidências de que os planos não têm cumprido seus objetivos, seja devido à falta de capacidade administrativa das prefeituras, seja pela dificuldade do pacto social ter efetivação.

A esse despeito, estudos apontam que, em 2005, existiam 805 municípios com planos diretores, e, em 2009, esse número subiu para 2.318 planos. Outro dado interessante revela que dos 1.644 municípios com mais de 20 mil habitantes, 1.433 declararam ter planos diretores, representando 87% dos municípios com obrigatoriedade. Nesse universo de municípios com plano diretor, o Estado do Pará ocupa a segunda posição no ranking de municípios com este instrumento, perdendo somente para o estado do Paraná (BRASIL, 2011).

Com base nos estudos de Mercês (2011), pode-se afirmar que esses planos se modificaram muito pouco em conteúdo, mantendo-se, ainda, algumas práticas do planejamento do ponto de vista técnico e, conseqüentemente, sem impactos efetivos nas formas de gestão pública tradicionais. Além de se caracterizarem pela baixa capacidade de aplicação, remetendo à legislação específica a regulamentação dos instrumentos de ordenamento territorial.

A análise do tema regularização fundiária urbana como instrumento da política urbana caminha ao encontro dos entendimentos de Dallari (2005) e Saule Junior (2004), que consideraram o Estatuto da Cidade um marco referencial no direito urbanístico brasileiro e, consecutivamente, para regularização fundiária urbana em especial:

o Estatuto constitui a primeira resposta jurídica abrangente a este impasse [...] de forma a permitir a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda [...] introduz um condicionante novo e transformador em nosso direito urbanístico (DALLARI, 2002, p. 58 - 59)

O Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana que considere tanto os aspectos urbanos quanto os sociais e políticos de nossas cidades. [...] é uma lei madura que contemplam conjunto de medidas legais urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades (SAULE JUNIOR, 2004).

Nesse sentido, alertou:

O Estatuto da Cidade introduz diversos instrumentos e alternativas, cuja aplicação, no entanto não pode ser aleatória ou generalizada. É necessária uma coordenação sinérgica de vários fatores – o projeto urbanístico exige uma concepção integrada e articulada de: projeto urbanístico, tecnologia e projeto de infraestrutura, solução de regularização urbanística (adequação, revisão de leis, enquadramento como ZEIS), soluções de regularização da propriedade (compra e venda, desapropriação, usucapião, usucapião coletivo, concessão especial simples desmembramento da gleba em lotes), solução de financiamento das obras, solução de manutenção (condomínio, cooperativa, responsabilidade do poder público) (MARTINS, 2003, p. 8).

O entender, acima destacado, expõe a significativa importância da dimensão administrativa no processo de regularização fundiária urbana, pois, como acentuou Gonçalves (2009), o título em si não protege (nada nem ninguém) de possíveis arbitrariedades, e que a regularização fundiária não é solução de todos os problemas. Porém, deve estimular uma nova presença do Estado nesses espaços, a fim de consolidar a ideia de que favela é cidade, conforme postulou Roy (1999, p.159):

O agente público é quem garante se o Direito descrito no título é definitivo e incontestável. O Estado é, portanto, o único em questão, é ele que produz ou não esta crença na virtude da segurança adquirida através do título de propriedade. Se o Estado tem comportamentos inseguros, a segurança fundiária não pode estar garantida.

A presença do Estado enseja a ruptura do ciclo vicioso da irregularidade urbana, apontado por Martins (2003), mediante a regularidade administrativa como eliminação dos obstáculos ao desenvolvimento social, urbano e ambiental e, por conseguinte, econômico, que exigem um olhar especial sobre o tema, de forma a impedir que este se constitua uma ameaça à permanência das famílias de baixa renda nas áreas recém regularizadas.

Contraditoriamente, a política de expulsão forçada, com a chegada da regularização fundiária e da infraestrutura urbana, mostrou-se relevante, com importante número de remanejamento das famílias, para dar lugar à urbanização sob o viés de embelezamento e higienização ou considerando a cidade como produto no mercado turístico competitivo, como resquício do modelo de planejamento urbano estratégico, que contraria as diretrizes de direito à cidade no contexto da política urbana e ambiental vigente no Brasil.

Nesse contexto, a inserção do núcleo urbano ao ordenamento territorial reforça a importância da promoção do direito à cidade sustentável, conforme o Estatuto da Cidade, que preceitua como diretriz da política urbana:

Cidade sustentável entendida como aquela que garante o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001).

A promoção desse direito constituiu a pauta importante, conforme Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de 2006, a qual incluiu os direitos civis, políticos, econômicos, culturais e humanos nessa discussão. No entanto, Lefèvbre (1969; 2001) já chamou atenção para o fato de que o reconhecimento do direito à cidade requer a compreensão e o atendimento às múltiplas necessidades sociais, como segurança, abertura, certeza, aventura, organização de trabalho, jogo, isolamento, encontro etc. São dimensões ainda pouco investigadas em comparação com as necessidades individuais na sociedade dita de consumo, muito mais manipuladas do que efetivamente conhecidas e reconhecidas.

Por outro lado, o termo sustentável, agregado ao conceito de direito à cidade, substitui o de "adaptação" da abordagem teórica evolucionária. Nessa teoria, o referido termo é entendido como a capacidade de uma dada população em ocupar uma determinada área e explorar seus recursos naturais sem ameaçar, ao longo do tempo, a integridade ecológica do meio ambiente, considerando suas diferenças genéricas em termos de inserção na economia de mercado e posse de uma tradição ou história ecológica.

Para Sachs (2002), embora esse termo tenha sofrido transformações ao longo do tempo, estas não foram suficientes para impulsionar ações concretas e integradas entre as ciências naturais e sociais. Para o autor, o planejamento local participativo poderia ser instrumento para alcance do desenvolvimento, por meio da gestão negociada e contratual dos recursos, de forma a combater a crise do paradigma entre o colapso do socialismo real enfraquecido pelo estado de bem-estar, e o não cumprimento das promessas da evolução neoliberal. Nessa concepção, o autor entende que a efetividade do desenvolvimento sustentável exige sua compreensão como um processo endógeno, autossuficiente e com foco para as necessidades e não para o mercado, baseado nos direitos humanos, sociais, econômicos, culturais, coletivo e ao meio ambiente.

Lefèvbre (2006) conceitua o espaço como *lòcus* da reprodução das relações sociais de produção”, ou seja, é mais do que um local geográfico neutro, é instrumento e produto da ação dos indivíduos. Portanto, cada sociedade, cada modo de produção, produz o seu próprio espaço, a sua própria prática social e apropriação. Para o autor, o espaço social incorpora as ações sociais, as ações dos sujeitos tanto individuais como coletivos, que nascem e morrem, que sofrem e agem.

Neste entender, a sociedade capitalista produz o seu espaço abstrato, em que predomina o poder do capital, manifesto no espaço como formas e ideias. Por outro lado, os agentes socialmente excluídos dão sentido ao espaço como lugar de sobrevivência. Desassistida pelo Estado, a apropriação do espaço dá-se com severos impactos

observados na paisagem, pela extinção total ou parcial da vegetação, seja das encostas e topos de morros, seja das margens dos cursos d'água, em decorrência de práticas individual ou coletiva. Essa nova paisagem reforça a ideia de que é população pobre que degrada.

Inegavelmente, o ambiente urbano exige cada vez mais o protagonismo municipal e a gestão compartilhada entre poder público e a sociedade, para que a regularização avance de forma mais efetiva. E, neste sentido, a flexibilização de nova legislação parece caminhar ao encontro das inovações chanceladas no Estatuto da Cidade/2001, o qual impôs ao ente local o dever de promover o planejamento e a gestão territorial urbana, e a urgente flexibilização das normativas urbanísticas e ambientais para incorporação dos parâmetros de ocupação consolidados, considerando as especificidades do lugar, sendo a moradia o *locus* da primeira socialização, pois somente através da inserção no ambiente doméstico o indivíduo torna-se cidadão, conforme enfatizou Agier (2011).

Este pressuposto impele um novo olhar sobre o processo de regularização fundiária urbana, de forma a permitir, prioritariamente, a permanência da população nas áreas onde tem vivido. Ao mesmo tempo, enseja a possibilidade da ruptura do ciclo vicioso, assinalou Martins (2003, p. 8):

O assentamento é irregular por estar abaixo do padrão estabelecido em Lei – portanto, para tornar-se regular é necessário investir recursos – desapropriações, remoções e obras. No entanto, para obter financiamento é necessário que o assentamento seja regular: desde a propriedade da terra à aprovação do projeto e sua implementação. Consequentemente, se pereniza a irregularidade.

Para Rolnik (2001), as inovações do Estatuto podem ser divididas em três tipos: os instrumentos de indução, estratégias de gestão e os mecanismos de regularização das posses urbanas, os quais visam, acima de tudo, a legalizar as condições de inconformidades fundiárias e urbanísticas de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Para tanto, o Estatuto da Cidade estabelece um conjunto de instrumentos que podem ser aplicados pelo ente municipal nessas distintas categoriais de regularização, porém complementares e indissociáveis para que o processo de regularização alcance o desempenho e impacto esperados no ambiente urbano.

A dimensão social alinha-se com os instrumentos de construção de cidadania, por meio da democratização da gestão de políticas públicas, que visam a garantir a participação da comunidade e dos segmentos sociais na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Esta democratização deve produzir a efetiva participação da comunidade, que pode ser alcançada por meio de três medidas: formativa, decisão e controle.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem afirma que toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão, e com liberdade e sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. Para Bastos (2013, p. 141): “A cidadania, assim, será à medida que as decisões públicas estejam distantes da força, do arbítrio, do capricho e da fantasia”.

Segundo Pinto (2000), o direito urbanístico, que regula a produção do ambiente construído, divide as regras jurídicas as quais disciplinam as atividades construtivas em três tipos: parcelamento, ocupação e uso do solo. O primeiro versa sobre as características da infraestrutura urbana, o segundo da forma de implantação da edificação no lote, e o terceiro, das atividades a serem desenvolvidas no lote e na construção.

Segundo Correia (1998), este direito deve ser compreendido como um conceito amplo de “urbanismo” (grifo do autor) enquanto ciência, e que tenha o território municipal globalmente entendido, extrapolando os limites da cidade ou urbe:

Direito urbanístico é o conjunto de normas e de institutos respeitantes à ocupação, uso e transformações do solo, isto é, ao complexo das intervenções e das formas de utilização deste bem (para fins de urbanização e de construção, agrícolas e florestais, de valorização e proteção da natureza, de recuperação de centros históricos, etc). (CORREIA, 1998, p. 97).

Correia (1998) explica que o objeto do direito urbanístico engloba quatro grandes setores os quais, resumidamente, apresentamos:

- a) Regras jurídicas que disciplinam a ocupação, uso e transformações do solo;
- b) Direitos e políticas do solo que englobam o regime de direito de propriedade;
- c) Instrumentos jurídicos de gestão urbanística que tratam da expropriação, loteamento, reparcelamento, licenciamentos;
- d) Direito da Construção (administrativo), abrangendo regras técnicas e jurídicas de segurança, salubridade, estética das edificações, bem como requisitos de espaço, luminosidade, conforto etc, alinhando-se aos princípios do Estado do Direito Social à dignidade da pessoa humana.

Em síntese, verifica-se que a função social da cidade pressupõe desenvolvimento social e humano, com enfoque integrado, conforme entendimento de Sen (1999). Ele defende que as políticas sociais devem estar orientadas a ampliar a capacidade das pessoas para participar com liberdade do processo produtivo, envolvendo direitos humanos, fundamental à vida em sociedade e ao bem-estar social. Por outro lado, a dimensão social, não deverá afastar-se das dimensões urbanística e ambiental, que emergem no contexto da função social da

propriedade e da cidade sustentável, e que, por sua vez, devem alinhar-se aos preceitos do direito ao meio ambiente saudável para as presentes e futuras gerações.

Por outro lado, a propriedade urbana cumpre sua função social quando garante o bem coletivo, segurança e equilíbrio ambiental. Para o cumprimento destes objetivos, o Estatuto da Cidade prevê diferentes naturezas de diretrizes, das quais podem ser destacadas a ordenação e controle do uso do solo que envolvem as dimensões ligadas ao projeto, aspectos construtivos, habitabilidade e a assistência gratuita para a comunidade e grupos sociais menos favorecidos, envolvendo mais dimensões: técnica, jurídica e registral, como naturezas a serem consideradas no cumprimento da função social da propriedade, conforme delimitação no plano diretor municipal.

O direito à moradia, que necessariamente exige o direito à terra enquanto propriedade urbana, atrela-se aos direitos humanos no âmbito do sistema edilício e jurídico, e estes se encontram imersos nas esferas dos direitos civis, políticos, econômicos, culturais, sociais, que se relacionam e interagem, e cuja indivisibilidade torna indispensável a sua gradual e paulatina implementação (DIAS 2005).

No entanto, há que se ressaltar que a propriedade pode exercer outras funções sociais na cidade, a exemplo do modelo de cidade considerada no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) ou pelas funções da vida, como: trabalho, lazer, cultivo do corpo, do espírito, bem como aquelas que complementam as atividades urbanas como as funções ligadas à educação, à saúde, ao abastecimento, dentre outras.

Neste sentido, todos os imóveis urbanos, independente dos diferentes tipos de uso, devem apresentar peças técnicas, como projeto arquitetônico e complementares, acompanhado de registro de responsabilidade técnica, necessárias aos procedimentos de análise administrativa, pois todo imóvel urbano deverá ser objeto de licenciamento de uso nos termos da legislação urbanística vigente.

A dimensão construtiva engloba a análise dos aspectos relacionados com o alinhamento viário, acesso ao lote e índices de ocupação previstos na legislação específica, devidamente flexibilizados nos casos de áreas de interesse social, para que seja viabilizada a emissão de licença de uso ou alvará de obra.

Na dimensão habitabilidade, devem ser comparados os aspectos construtivos em relação às características do projeto aprovado, bem como as condições das instalações elétricas e hidro-sanitárias, necessárias à liberação do *habite-se*.

No Brasil, o ato administrativo local, que autoriza o início da utilização efetiva da construção, pode ser encontrado com várias denominações. No caso de construções de uso



residencial, o termo habite-se origina-se do latim *habitare*. Para construções não residenciais, o termo utilizado é auto de conclusão ou auto de vistoria. Para Meireles (1981), o termo mais correto seria o alvará de utilização.

Sem a emissão deste documento, a construção é considerada irregular, o que representa um impeditivo ao procedimento de registro e averbação da construção perante o cartório de registro do imóvel e, por conseguinte, acesso a crédito junto à Caixa Econômica, por exemplo.

A emissão desta certificação exige o pagamento de taxa pelo serviço de vistoria decorrente do exercício do poder de polícia municipal, no qual o agente público (prefeitura) tem como objetivo atestar se a construção seguiu os parâmetros urbanísticos e os critérios de segurança estabelecidos no projeto registrado inicialmente.

Segundo Pinheiro. (2008, p. 26):

Hoje, as áreas “de mercado” são reguladas por um vasto sistema de normas, contratos e leis, que tem quase sempre como condição de entrada a propriedade escriturada, fruto da compra e venda. São essas as beneficiárias do crédito e as destinatárias do “Habite-se”. Os terrenos que a lei permite urbanizar, assim como os financiamentos que a política habitacional praticada no País tem disponibilizado, estão reservados ao restritivo círculo dos que têm dinheiro e propriedade da terra.

Em se tratando de direito à moradia, deve ser levado em consideração:

[...] adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível. AGENDA HABITAT II, Istambul, 1996 (apud SILVA; FABRIZ, 2013, p. 4).

Além dos aspectos contidos nas resoluções do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (comentário nº 4), deve contemplar os seguintes elementos:

- a. *Segurança legal de posse*. [...] Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças.
- b. *Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura*. Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.
- c. *Custo acessível*. Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas.

d. *Habitabilidade*. A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida.

e. *Acessibilidade*. Habitações adequadas devem ser acessíveis àqueles com titularidade a elas. A grupos desfavorecidos deve ser concedido acesso total e sustentável a recursos de habitação adequada. Assim, a grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional.

f. *Localização*. A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres.

g. *Adequação cultural*. A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2013, p. 35-37).

Na natureza assistencial, a dimensão técnica representa importante demanda e possibilita o fornecimento das peças técnicas necessárias à instrução de procedimentos de regularização fundiária, através da planta de situação, laudo de cadastro e memorial dos lotes. A dimensão jurídica constitui os serviços de qualificação dos beneficiários, definição de instrumento jurídico e termo de regularização. Por fim, a dimensão registral compreende os trabalhos de pesquisa dominial para identificação da matrícula originária da área em processo de regularização, registro do parcelamento e individualização das matrículas dos lotes. Essas natureza e dimensões que o direito à cidade e à propriedade alcançam não têm pretensão de esgotar a discussão, tampouco impor o ideal edilício de urbanismo, baseado apenas na produção normativa.

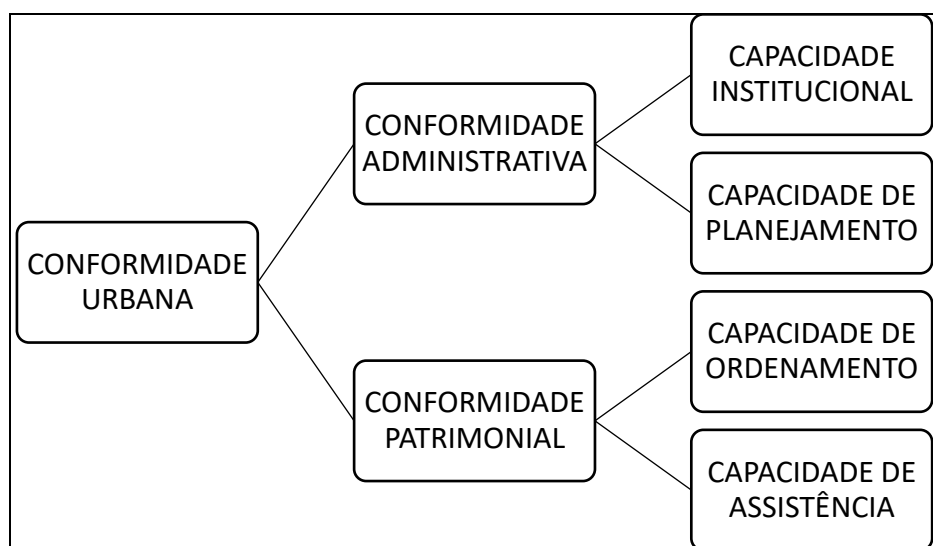
Para Cardoso (2012, p. 43) o direito à cidade sustentável, no contexto do Estatuto da Cidade, envolve quatro vertentes de direitos:

- **Jurídica** (dominial), **administrativa** e **registral** podem ser entendidas como aquelas que se relacionam com o *direito a terra*;
- **Urbanística** (edilícia), **construtiva** (habitabilidade) e **ambiental** (salubridade) são consideradas como aquelas que dificultam o reconhecimento do *direito à moradia digna e da qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações*;

- **Infraestrutura** (incluindo saneamento) e **serviços urbanos** como aquelas que representam as condições deficitárias de *acesso a bens e serviço*, com prejuízo das condições ambientais;
- **Sociais, econômica** (trabalho e renda) e **cidadania** (direitos básicos) reúnem os aspectos ligados às condições socioeconômicas, vulnerabilidade social, sub registro civil e previdenciário.

Com base na literatura abordada neste capítulo, que aponta diversas naturezas e dimensões do direito à cidade e implicações sobre a gestão urbana, verificou-se que o alcance de conformidade com os preceitos do direito à cidade exige o desenvolvimento de capacidades de gestão municipal, as quais foram agrupadas na figura 1.

Figura 1: **Diagrama de conformidade urbana e capacidades desejadas**



**Fonte:** Elaborado pela autora, a partir da revisão de literatura e marco normativo.

No diagrama a condição de conformidade urbana foi estruturada a partir de duas subcategorias de conformidade: Conformidade Administrativa e Conformidade Patrimonial, com vistas à garantia do acesso à cidade e à sustentabilidade da gestão urbana para promover a política de desenvolvimento municipal, por meio dos seus instrumentos, especialmente a regularização fundiária.

### **3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: VISÕES E PARADIGMAS CONTEMPORÂNEOS**

Nesse capítulo, serão discutidas as diferentes visões e paradigmas contemporâneos que permeiam os discursos sobre a temática da regularização fundiária, tomadas como caminho para garantia do direito à cidade. Dessa forma, ao discorrer sobre o percurso histórico que inseriu o tema nas principais agendas econômicas, políticas e sociais, perpassando pelo movimento de reforma urbana à consolidação da regularização fundiária como política pública no Brasil, destacaram-se as principais visões e matrizes abordados nos referenciais normativos e literatura específicas sobre os efeitos esperados e alcançados, especialmente, no período pós-criação da política nacional de regularização fundiária. Por fim, apresenta-se a matriz de abordagens de regularização fundiária urbana para auxiliar no entendimento sobre as abordagens identificadas, com suas respectivas visões, referências conceituais e normativas, naturezas e dimensões envolvidas, ênfases e efeitos desejados e externalidade/restrições observadas nos diferentes discursos e experiências analisadas.

#### **3.1 Regularização fundiária urbana sob diferentes matrizes**

Na América Latina, a regularização fundiária segue dois paradigmas principais. O primeiro experimentado pelo Peru, restrito à “legalização da posse” ou “legalização artificial”, entendia a regularização como um “gatilho” para o desenvolvimento econômico, pois estimularia o acesso a financiamento, às atividades econômicas e à melhoria habitacional. Nessa perspectiva, a irregularidade fundiária era vista como um limitador do crescimento econômico dos países mais atrasados. Dessa forma, a “legalização da posse” acionaria um capital morto e, quando garantido o direito de propriedade, desburocratização dos serviços de registro e regulamentação dos ativos, ela reativaria a economia urbana, podendo, inclusive, promover o combate à pobreza social (SOTO, 2001).

O segundo paradigma, baseado na experiência do Brasil, forjou-se nas lutas sociais pelo direito a terra num primeiro momento e, gradualmente, agregando uma visão mais ampla do conceito de direito à moradia adequada. Ao combinar à legalização da posse, modernização de serviços e apoio à estrutura comunitária, apresentou-se com uma visão mais ampla, envolvendo aspectos sociais e de urbanização (FERNANDES, 2011; EMILIANO, 2015).

Para Marcuse (2004), essa visão econômica de regularização fundiária baseou-se na teoria econômica liberal, difundida por Hermano de Soto, na qual era central que a

propriedade fosse vista como mercadoria, algo que pudesse ser comprado, vendido, hipotecado e trocado, enquanto que Krueckeberg (2004) guardava semelhanças com a visão do filósofo Locke, defensor da teoria de libertação da propriedade individual e do estado. De Soto (1987, 2001) atribuiu ao jogo econômico um peso importante às instituições, justificando que de nada adiantaria o direito de propriedade, sem regras claras que garantissem a estabilidade das transações para um bom funcionamento da economia. Nesse entendimento, estão implícitos os ideais institucionalistas da visão clássica de North, embora não esteja claro o papel a ser desempenhado pelos integrantes do jogo, os quais devem entender, cumprir e fiscalizar o pleno desenvolvimento das regras do jogo.

Por outro lado, a combinação entre as regras do jogo e a qualidade dos jogadores é relevante nesse sistema de jogo econômico, conforme exemplifica Gianetti 1997 (apud SOTO, 2001, p. 385):

Os países que estabelecerem regras do jogo que promovem a criação de riqueza e que fizeram um esforço consistente de formação do capital humano, de melhoria da qualidade dos jogadores, são os países que prosperam e que lideram a economia mundial. Nenhuma nação com bom estoque de capital e com liberdade de iniciativa dentro da lei é pobre; nenhum povo carente de educação ou liberdade econômica pode escapar da condição de pobreza.

Fernandes (2006, 2011) contrapôs-se à teoria econômica da regularização fundiária, embora esclareça que esta influenciou na implementação de programas de regularização em larga escala, com outorga de títulos de propriedade individual plena em diversos países latinos americanos. Contudo, ele considerou que os resultados quantitativos de emissão de títulos foram modestos, com uma atuação mais significativa do Peru, que registrou a entrega de mais de 1,5 milhões de escrituras de 1996 a 2006.

Fernandes (2011) ainda destacou que os benefícios estritamente econômicos da regularização fundiária foram difundidos inclusive por exigência do Banco Mundial, que alimentou a importância da regularização fundiária como possibilidade de acesso à financiamento para melhoria habitacional de forma individualizada. O autor alertou que o aspecto econômico não deve ser considerado preponderante, uma vez que a ausência de títulos não representou um impedimento ao acesso a crédito formal, e até mesmo informal, no entanto, revelou que a valorização dos imóveis regularizados, no mercado, mostrou-se mais significativa, uma vez que, no Peru, foi registrado o aumento de 25% no valor do imóvel.

Partindo desse viés de análise econômica, verificou-se, no Brasil, especificamente em bairros periféricos do município de Belém-PA, que a variável irregularidade do lote depreciava o imóvel em 11% (DUARTE et al., 2013). Enquanto Silva (2012) destacou relatos

de moradores que apontaram a valorização do imóvel em 300% no período pós-titulação no bairro Cereja, em Bragança (PA).

Para Fernandes (2011) e Dworking (2005), a valorização imobiliária, observada no pós-regularização, pode ter relação com a condição de segurança da posse atribuída ao imóvel, seja pela ideia de regularização como direito a serviços urbanos - pois ela sinaliza a possibilidade da chegada ou melhoria da urbanização e infraestrutura, seja pela eliminação da ameaça de despejo, difundida como regularização como direito de permanência. Contudo, Souza (2004) considerou que, mesmo com a titulação, as famílias sofrem pressão do mercado pela valorização imobiliária decorrente da chegada de infraestrutura e obras de saneamento. Doebele (1994) e Unchs (1987) explicam que essas forças fazem coexistir os mercados legal e ilegal da terra, e garantem a sobrevivência do mercado de terras para a população de baixa renda.

No Brasil, no ano de 1850, com a promulgação da Lei de Terras, a posse era garantida legalmente pela ocupação, mas, a partir da instituição dessa Lei, a terra deixou de ser um privilégio concedido pelo regime de sesmarias e tomou o caráter de mercadoria, adequando-se ao sistema capitalista e gerando um novo mercado, o imobiliário. Essa forma de acesso a terra ampliou significativamente a escala da irregularidade que temos e as formas de provisão da moradia à revelia do mercado formal de terras, tendo como solução os loteamentos clandestinos, favelas, autoconstrução, entre outras formas sociais de produção do espaço.

Com o intenso processo de urbanização que resultou na inversão percentual da população urbana sobre a rural brasileira, trouxe para a pauta o acesso a terra e à moradia como lugar de vida urbana. Esse movimento ganhou abrangência nacional nas décadas de 1970/1980 e intensificou-se em um primeiro período, restrito à segurança da posse e, posteriormente, agregando dimensões em torno do direito social à moradia. Esse movimento, inicialmente, não incluía a implantação de serviços e infraestrutura urbana, nem condições que assegurassem a melhoria habitacional e o equilíbrio ambiental. Tal concepção, pouco a pouco, deu lugar a uma nova pauta de demandas e de resistência à lógica do modelo capitalista de produção do espaço, encontrando lugar no ideário de Reforma Urbana (RIBEIRO, 2012).

Nesse período que antecedeu a década de 1980, a regularização fundiária apresentou-se na agenda urbana como importante instrumento de garantia da segurança jurídica da posse, ao mesmo tempo, foi vista com reservas por criar expectativas de investimentos públicos e valorização de imóveis, podendo gerar especulação imobiliária e estimular o surgimento de novos assentamentos precários etc. Em contraponto a estes argumentos, o

discurso de regularização, como política de acesso à moradia e aos serviços urbanos, fortaleceu-se paulatinamente (GOMES; STEINBERGER, 2016).

Nos anos de 1990, o percurso da luta pelo espaço sofreu significativas mudanças nas relações econômicas, sociais e políticas, pautado nos ditames da lógica neoliberal que chegou ao país, constituindo uma nova pobreza em decorrência dos ajustes nas relações de trabalho, o que aumentou o contingente de desempregados e levou à mercantilização não apenas dos produtos, mas do espaço urbano. Este novo momento forjou um ritual de passagem da sociedade sem direitos para a sociedade de consumo, mantendo amarras com o autoritarismo e o patrimonialismo, embora metamorfoseadas em formas ditas “democráticas”. (RIBEIRO, 2012, grifo nosso).

Em meio a esse percurso histórico de constituição da regularização fundiária urbana como política pública, verificou-se que seu conceito assumiu diferentes contornos até consolidar-se como instrumento da política de desenvolvimento urbano. Dentre estes conceitos, registrou-se a visão de Alfonsin (1997, p. 24), amplamente difundida na década de 1990, como:

Regularização fundiária urbana é 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 beneficiada.

Nesse conceito, observa-se o destaque para os aspectos jurídico, físico e social, como meios de garantia da segurança jurídica da posse como medida prioritária, envolvendo, em segundo plano, as melhorias no ambiente urbano do assentamento.

No entanto, nos anos 2000, a discussão em torno do acesso a terra ganha novos contornos. E, segundo Ribeiro (2012), estes contornos podem ser analisados sob três prismas principais, conforme sintetizados a seguir:

a) relação entre movimentos sociais urbanos e o Estado, resultou na transformação das reivindicações dos processos de resistências em políticas públicas institucionalizadas;

b) relações formais e jurídicas, culminou na aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 12.257/2001, que se tornou marco referencial da política de desenvolvimento urbano, por meio de diretrizes que buscaram ampliar a capacidade de gestão do poder local;

c) relação político estatal, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, efetivando as reivindicações sociais contidas no projeto de Reforma Urbana dos anos 1980 como política pública.

Para Villaça (1999), a reação popular iniciada nos anos de 1970 alcançou êxito importante, convergindo para o reconhecimento constitucional do direito social à moradia, com foco nas necessidades da população, em contraponto ao processo de planejamento urbano, que, anteriormente, só servia para ocultar os interesses políticos do Estado e do mercado.

No tocante à aprovação do Estatuto das Cidades, há consenso entre diferentes autores sobre sua importância (MARTINS, 2003; SAULE JUNIOR, 2004; DALLARE, 2002, JUCÁ, 2009). Esta normativa apresenta um conjunto de inovações voltadas à gestão democrática da cidade, com garantia da participação efetiva da comunidade na condução da política de desenvolvimento urbano e difusão da política de regularização fundiária urbana.

Nos anos que se sucederam à instituição do Estatuto da Cidade, as ações de regularização fundiária ganharam impulso como garantia da segurança da posse, com forte ênfase na dimensão jurídica do processo, especialmente, por meio da aplicação da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) ou usucapião urbano, com base na Medida Provisória 2.220/2001.

A revisão de literatura sobre regularização fundiária urbana possibilitou a sintetização da matriz de análise apresentada no quadro 2 a seguir. Este quadro 2 demonstra o caráter multifacetado dos diferentes discursos que sustentaram a regularização fundiária urbana na América Latina e, em especial, no Brasil, no período pré-Estatuto da Cidade. Por outro lado, os estudos sobre essa temática indicam a preponderância do enfoque jurídico restrito à garantia da segurança da posse. No entanto, Alfonsin (2002) já destacava a importância da dimensão urbanística no processo de regularização, de forma a promover alterações na legislação urbanística, adequando-as aos padrões de urbanização e a construções de baixa renda.

Embora essa abordagem tenha sido difundida nacionalmente sob caráter de regularização plena, Staurenghi (2003, p. 6, grifo nosso) já apontava a necessidade de envolvimento da dimensão ambiental no processo de regularização, afirmando que a correção da irregularidade fundiária “exige a correção, não só de aspectos dominiais, relativos ao título de domínio, mas a todos aqueles que qualificam a propriedade, especialmente os sociais, urbanísticos e ambientais”.



**Quadro 2-** Diferentes visões sobre regularização fundiária urbana (Pré-Ministério das Cidades/2003)

<b>VISÕES (ÊNFASE)</b>	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>MEDIDAS</b>	<b>EFEITO DESEJADO</b>	<b>EXTERNALIDADES / RESTRIÇÕES</b>
<b>Política econômica</b> Regularização como valorização do imóvel Anos 1960-1970	<b>Direito de propriedade</b> Liberalismo ou neoliberalismo Institucionalismo	Jurídica Registral	Ativação capital morto	Terra como mercadoria  Pressão do mercado
<b>Política social</b> Regularização como direito à permanência Anos 1980	<b>Acesso a terra urbana</b> Ideário de Reforma Urbana (pré-Constituição 1988)	Jurídica Social	Manutenção da posse	Terra como mercadoria  Ameaça de remanejamento Pressão do mercado Segurança temporária
<b>Política habitacional</b> Regularização como direito à moradia Anos 1990	<b>Direito social à moradia</b>  Constituição Federal/1988	Jurídica Social  <i>Urbanização</i>	Cumprimento da função social	Terra como mercadoria  Foco restrito à moradia de interesse social
<b>Política urbana</b> Regularização como integração e urbanização Anos 2000	<b>Direito à cidade</b>  Estatuto da Cidade/ 2001	Direito a terra Moradia Infraestrutura Saneamento Transporte, Trabalho e renda)	Garantia de direitos fundamentais e equilíbrio ambiental  <u>Função socioambiental</u>	Terra como mercadoria  <u>Ameaça de remanejamento</u>  <u>Pressão do mercado</u>  <u>Embelezamento urban</u>

**Fonte:** Elaboração da autora a partir da revisão de literatura.

### 3.2 Regularização fundiária urbana no Brasil: avanços e desafios na Amazônia

#### a) A regularização como política pública no Brasil

O contexto nacional de criação da política fundiária urbana, no Brasil, ganhou impulso com a criação do Ministério das Cidades em 2003, tornando-se marco referencial para política urbana no Brasil. Como primeira medida, o Programa Papel Passado – “Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável”, do Ministério das Cidades, ajudou a romper com as barreiras administrativas e patrimoniais que sempre separaram as cidades ditas formais e informais. Outra importante medida foi a definição da primeira política nacional de regularização fundiária urbana, destacando-se a edição da Lei 10.931/2003, instituindo a gratuidade do registro para o primeiro título da regularização fundiária urbana de famílias de baixa renda (JUCÁ, 2009).

No período que sucedeu a criação desse Programa 2003, o Governo Federal aportou recursos para Estados<sup>3</sup>, Municípios, Organizações Sociais e Defensorias Públicas desenvolverem ações de regularização fundiária. Ao mesmo tempo, foi produzido e difundido material didático e de divulgação para disseminação da temática, além da realização de seminários, cursos a distância (JUCÁ, 2009).

Simultaneamente, foi criado um grupo de trabalho reunindo a Secretaria Nacional de Políticas Urbanas (SNPU) e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), com o intuito de planejar ações em conjunto para agilizar procedimentos e instituir regras claras de regularização fundiária em imóveis de domínio da União. Esse esforço resultou na edição da Lei Federal nº 11.481/2007, a qual estabeleceu parâmetros para regularização em terras da União ocupadas por população de baixa renda.

Com efeito, a SNPU e a SPU, em conjunto com Estados e Municípios, realizaram, por meio de um Termo de Cooperação Técnica, a implantação do processo de regularização fundiária nas áreas federais localizadas em municípios. Outro instrumento de acordo foi o estabelecimento de Convênios com Prefeituras e Cartórios de Registro de Imóveis, a fim de garantir a gratuidade do primeiro registro para população de baixa renda.

Essa medida representou um importante avanço no âmbito da política nacional, e possibilitou a Superintendência do Patrimônio da União ampliar as ações de regularização em parceria com Estados, Municípios, defensorias públicas e universidades<sup>4</sup>, dentre outras, com o intuito de promover o cumprimento da função socioambiental das terras da União, reconhecendo o direito à moradia das famílias que nelas residiam (JUCÁ, 2009).

Essa nova política de gestão dos imóveis federais, em diversas partes do território brasileiro, adentrou a agenda da campanha nacional pela regularização fundiária com contornos, difundindo, assim, uma abordagem tridimensional, através do “Manual de Regularização Fundiária Plena”, que orientou o envolvimento de medidas jurídicas, urbanísticas e sociais, com o intuito de garantir a permanência de moradores na área regularizada prioritariamente, embora mantendo as melhorias no ambiente no segundo plano do processo, como se observa abaixo:

---

3 Com o estado do Pará, o Ministério das Cidades firmou Convênio 001/2007, com o fim de consolidar uma rede de assistência técnica em apoio a 16 municípios, articulando aporte de recursos do Programa Federal Papel Passado. Este programa previu o cadastramento de 16 mil imóveis, tendo como meta geral 4.800 títulos como uma ação piloto, visando à consolidação de uma metodologia de suporte aos municípios. No ano de 2010, os resultados ainda não haviam alcançado resultados satisfatórios, visto a dificuldade de identificação de áreas sob dominialidade municipal na Amazônia (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2009).

4 Em 2010, a SPU firmou parceria com a Universidade Federal do Pará para promoverem a regularização fundiária urbana em suas terras ocupadas pela população desde o início da década de 1970.

Regularização fundiária é processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores das áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN, 2006, p. 78).

No entanto, os inúmeros esforços que movimentaram a regularização fundiária pelo país não apresentaram resultados em termos numéricos quando comparado o número de cadastros realizados, títulos emitidos e registros imobiliários.

Em 2009, houve o enfrentamento desses obstáculos que justificaram o baixo desempenho da regularização fundiária urbana no país com a edição da Lei Federal 11.977/2009, instituindo o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), na qual dedica o capítulo específico de regularização fundiária urbana, atrelando duas políticas: a habitacional e a fundiária urbana. Esta normativa apresenta avanços importantes e estabelece o conceito polidimensional, agregando a dimensão ambiental ao conjunto de medidas de regularização trabalhadas no período anterior, como se observa na definição abaixo:

Regularização fundiária é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visem 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. (BRASIL, 2009, não paginado).

O trecho demonstra ênfase à dimensão urbanística e ambiental quando exige a elaboração e licenciamento do Projeto de Regularização Fundiária Urbana em duas modalidades: interesse social e específico. Para cada uma dessas modalidades, estabeleceu o conteúdo mínimo do projeto.

Para a Amazônia em especial, que constitui um mosaico de terras sob tutela da União, Estados e propriedades privadas, o movimento pela regularização urbana apresentou efeitos adversos em decorrência da pressão imobiliária por regularização de terras junto ao ente municipal, no pós-edição da Lei Federal nº 11.977/2009, que instituiu o programa de provisão habitacional e dedicou capítulo um especial à regularização fundiária urbana. Esta demanda por terra intensificou as práticas de titulação individualizadas de lotes ou glebas urbanas, por vezes, sem considerar a confusa estrutura fundiária local e, baseada na regularização administrativa municipal, inclusive com amparo de decisão judicial<sup>5</sup>, conforme registram os relatórios de

---

<sup>5</sup> Os títulos emitidos, de caráter eminentemente administrativo, não fazem referência ao domínio e matrículas de origem e são levados a registro imobiliário sustentados sob entendimento institucionalizado, inclusive por decisão

pesquisa e entrevistas com responsáveis pelos setores de terras patrimoniais municipais (UFPA, 2016; UFPA, 2017; UFPA, 2018).

Em municípios do nordeste paraense, o contexto da Lei do PMCMV dinamizou o mercado de produção habitacional e, ao mesmo tempo, impulsionou um processo de expansão urbana e pressão por terras regularizadas junto às administrações municipais, em especial de terrenos vazios com fins de financiamento para construção habitacional em formato de vilas e de grandes loteamentos (CARDOSO, 2018). Na Amazônia, esse quadro conflituoso é reflexo da federalização de terras na região, onde, em 2009, foram registrados 170 municípios com área urbana implantada total ou parcialmente sob as áreas cuja tutela é do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com sérias limitações à capacidade de gestão territorial do poder local (JUCÁ, 2009).

Diante da concentração de terras federalizadas na Amazônia Legal, o governo central instituiu o Programa Federal Terra Legal em 2009 (Lei federal 11.952/2009), com o intuito de conferir maior celeridade ao processo de transferência de terras da União aos municípios, estabelecendo a obrigatoriedade de regularização dos seus ocupantes. Esse programa foi conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Inegavelmente, a Lei 11.952/2009 para a Amazônia representou um importante instrumento a fim de ampliar a governança municipal, mas, por outro lado, impõe desafios técnicos e operacionais, os quais impõem severas implicações à gestão e ao ordenamento municipal.

Em 2012, a revisão do Código Florestal, através da Lei 12.651 de 2012, referendou a possibilidade de regularização fundiária de ocupações urbanas em APPs, com diferentes formas e históricos de ocupação, nos termos da referida Lei de 11.977/2009, mediante aprovação do Projeto de Regularização Fundiária de interesse social ou específico, que poderá cumprir o papel de licenciamento urbanístico e ambiental, quando a área não for declarada como área de risco.

A primeira versão do Código Florestal datava de 1934, instituído pelo Decreto nº 23.793 do primeiro governo de Getúlio Vargas, num período em que a população urbana não ultrapassava 10% do total. Até esta revisão, o Código havia passado por quatro alterações ao longo de seus 78 anos de existência. Em sua primeira alteração, adotou a expressão Preservação Permanente, através da Lei nº 4.771, promulgada pelo Presidente H. Castello Branco, em 16 de

---

judicial (anexo 01) o qual considera que “tudo que não é rural, é urbano e, portanto, pode ser regularizado pelo município” (Decisão judicial, 2009).

setembro de 1965, passando por novas modificações somente no ano de 1986, com a Lei 7.511 e, posteriormente, em 1989, com a Lei 7.803. Em 2001, foi fixado o conceito de área de preservação permanente através da Medida Provisória nº 2.166-67/2001 e, no ano de 2002, a Resolução Nº 303 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) estabeleceu parâmetros, definições e limites específicos para áreas de preservação permanente (RIBEIRO, 2010). Atualmente, as Áreas de Preservação Permanente, popularmente conhecidas pela sigla APP, foram incorporadas na resolução do CONAMA de 2002.

Ao longo desta sequência histórica, as APPs sofreram diversas modificações nas metragens em torno dos cursos d'água ou tornando-se áreas intangíveis, destinadas à preservação dos recursos naturais, com restrições rígidas à intervenção e/ou supressão da vegetação, exceto nos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, exceções legalmente previstas desde o código de 1965, porém normatizadas somente com a Resolução nº369, de 28 de março de 2006 (RIBEIRO, 2010).

No ambiente urbano, o novo marco normativo passou a considerar a regularização como um processo que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017, p. 14). Essa necessária ênfase conceitual sobre a incorporação dos núcleos urbanos ao ordenamento territorial reforçou o protagonismo do ente municipal na gestão urbana e, ao mesmo tempo, transferiu para gestão local a responsabilidade pela definição de parâmetro urbanístico, como tamanho de lote e testada mínima e requisitos sociais para enquadramento das diferentes modalidades de regularização fundiária e atos registrares.

Esta autonomia potencializou a competência constitucional municipal para desenvolver a regularização de forma mais efetiva, visto que a literatura científica, com base em ações de regularização em curso, já aponta um descompasso entre os requisitos legais e procedimentais ante a recorrente demanda pelo direito fundamental à moradia, especialmente para população de menor renda.

Em meio ao processo de produção normativa nacional, que visa a ordenar a propriedade privada, a estrutura urbana, na Amazônia, consolidou-se sobre terras predominantemente federalizadas, o que impõe limites, contradições e, ao mesmo tempo, sobrepõe-se à divisão político-administrativa municipal e impõe desafios à gestão urbana.

Nessa Região, Jucá (2009) registrou a existência de 170 assentamentos urbanos implantados de forma parcial ou totalmente em terras do Instituto Nacional de Colonização Agrícola (INCRA). Esses assentamentos guardam características e estágios de urbanização

pouco adensadas, via de regra, com grandes extensões de áreas rurais e inúmeras aglomerações urbanas de pequeno e médio porte. Nesses territórios, paulatinamente, utilizando a linguagem da realidade, a “colônia” transformou-se em “rua”, tortuosa, imperfeita e, sobre a terra nua, abriga agentes que se mantêm excluídos e em desconformidades, outrora com os requisitos de acesso às políticas públicas do campo e, posteriormente, com os critérios das políticas urbanas. Essas são situações ainda pouco estudadas e sem soluções adequadas.

Nesse contexto, o Programa Terra Legal constitui-se um importante instrumento de transferência de terras nessa região, o qual objetivou acelerar a regularização de até 300 mil posseiros de terras públicas federais, localizados em 463 municípios na Amazônia Legal. O Programa foi coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), com o apoio do Instituto de Colonização de Reforma Agrária (INCRA) e do Grupo Executivo Intergovernamental (GEI), como instância consultiva (BRENDA, 2011; BRITO, 2011). Nos primeiros dois anos de atuação do Programa, foram emitidos 611 títulos, sendo 276 de demandas anteriores ao início do Programa. Entre os 611 títulos, 54% foram emitidos no Estado do Pará, distribuídos em 54 municípios. O Município de Novo Progresso detém 233 títulos do total.

Este processo de transferência de terras aos entes municipais implicou a responsabilidade pela regularização fundiária urbana imediata dos ocupantes, o que exige estrutura técnica, financeira e operacional que excedem a capacidade orçamentária municipal. Dentre as áreas repassadas, registraram-se extensas glebas urbanas que exigem alto custo para o desenvolvimento de estudos técnicos, levantamento topográfico, cadastramento físico-social, instrução processual, melhorias de urbanização e melhoria da infraestrutura básica, que devem complementar os procedimentos de legalização da posse, dentre outras ações necessárias ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade e, sobretudo, de gestão democrática da cidade.

Ao analisar os relatórios do Programa Terra Legal e do Moradia Cidadã (TERRA LEGAL, 2011; UFPA, 2013, 2014) sobre as características institucionais, urbanização e físico naturais das áreas repassadas aos municípios pelo Programa Terra Legal, verificou-se que as terras repassadas constituíram significativos desafios, considerando que os municípios, em sua maioria de pequeno e médio porte, apresentam:

a) estruturas técnicas, operacionais e financeiras insuficientes para proceder a regularização administrativa e imobiliária em massa dos imóveis urbanos, seja do poder executivo ou dos cartórios locais;

b) diferentes estágios de ocupação e dinâmicas culturais, bem como condições socioeconômicas predominantemente de baixa renda, exigindo métodos de regularização em escalas, modalidades e tempos diferenciados, não considerados nos marcos normativos de âmbito geral, uma vez que devem ser tratados nas normativas específicas locais;

c) territórios entrecortados por rios e igarapés, exigindo um olhar especial para a regularização fundiária de interesse ambiental, em núcleos ou assentamentos incidentes nas Áreas de Preservação Permanente.

Esta revisão documental e normativa revelou diferentes nuances que marcaram o percurso de consolidação da política fundiária urbana nas últimas duas décadas, com diferentes ênfases, medidas e efeitos esperados. O quadro 3 sintetiza esta análise, baseada nos marcos normativos.

**Quadro 3-** Dimensões conceituais de regularização fundiária urbana (Pós-Ministério das Cidades/2003)

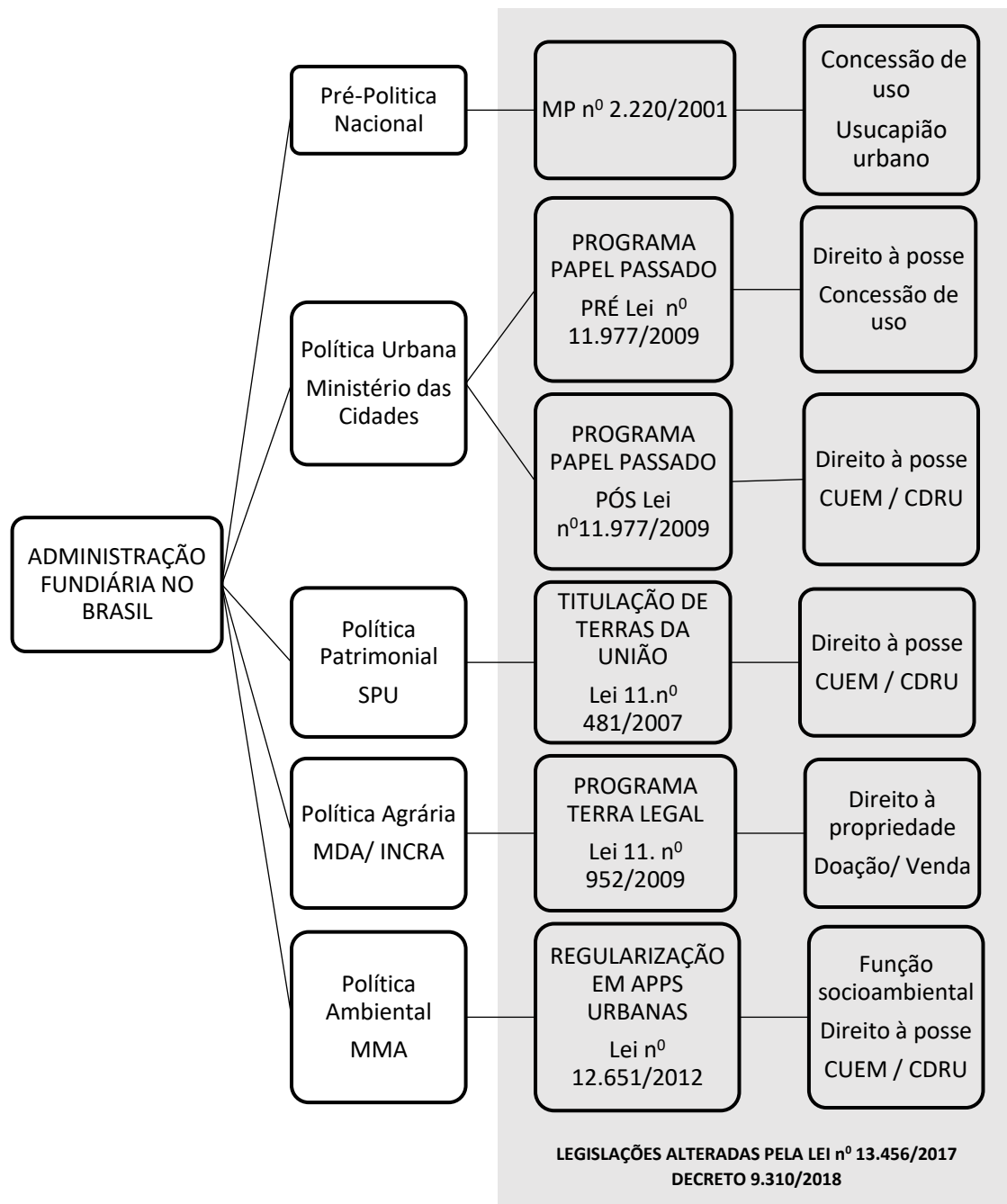
<b>VISÕES (ÊNFASE)</b>	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>MEDIDAS DE REGULARIZAÇÃO</b>	<b>EFEITO DESEJADO</b>	<b>EXTERNALIDA DES / RESTRICÇÕES</b>
<b>Política social</b> Regularização como garantia de propriedade e posse  Anos 2003-2008	Medida Provisória 2220/2001  Lei 11.481/2007	Patrimonial	Direito à propriedade  Direito de posse	-Ameaça de remanejamento -Pressão do mercado -Efeito de afunilamento
<b>Política econômica</b> Regularização como “gatilho” para produção habitacional  Anos 2009-2016	Lei 11.977/2009	Jurídica Social Urbanística Ambiental  <i>Urbanização (Programa federal MCMV)</i>	Gestão urbanística e ambiental integrada Aprovação de projeto	-Ameaça de remanejamento -Pressão do mercado -Expansão urbana -Efeito de afunilamento
<b>Política patrimonial (União)</b> Regularização direito à posse <b>Política de gestão urbano</b> Regularização gestão Administrativa e Imobiliária  Anos 2009-2016	<b>Programa Terra da Legal na Amazônia</b> Lei 11.952/2009  <b>Pesquisas científicas no Pará</b>  <b>Projeto Moradia Cidadã no Pará</b>	Dominial  Institucional Planejamento Gestão territorial Assistência técnica, jurídica e Registral	Aumentar governança fundiária municipal  Fortalecer a gestão municipal	Baixa capacidade operacional municipal  Envolvimento de dimensões que extrapolam a competência municipal no aspecto dominial e registral
<b>Política de gestão imobiliária</b> Regularização como ordenamento territorial urbano  Ano 2017	<b>Direito administrativo urbanístico ambiental</b>  Lei 13.465/2017	Jurídica Social Urbanística Ambiental  Administrativa Registral	Garantia do Ordenamento e gestão socioterritorial	Ameaça de remanejamento Pressão do mercado/  Urbanização em segundo plano

**Fonte:** Elaboração da autora a partir da revisão de literatura (2018).

### 3.3 Regularizações fundiária urbana no contexto do marco normativo vigente e seus impactos para Amazônia

A temática fundiária apresenta diferentes contornos e abordagens. No âmbito institucional, apresenta interfaces com diferentes órgãos. A figura 2 apresenta o diagrama com as principais articulações.

**Figura 2-** Diagrama de interações entre instituições da União sobre o tema regularização fundiária



**Fonte:** Elaboração da autora (2018).



A abrangência das alterações promovidas pela Lei Federal 13.465/2017 pode ser verificada na transcrição a seguir:

Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências (BRASIL, Lei Federal nº 13.465, 2017, não paginado).

Este fragmento demonstra a abrangência das alterações promovidas pela nova lei, com rebatimentos em diferentes instituições e políticas de regularização fundiária. O regramento vigente de regularização fundiária mantém o caráter polidimensional da regularização, substitui a expressão assentamento irregular por núcleos urbanos informais e determina a incorporação deste núcleo ao ordenamento territorial urbano:

Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017, p. 14).

Ao comparar esse conjunto de conceitos de regularização fundiária urbana, verificou-se que seus objetivos se voltam à garantia do cumprimento das funções sociais da cidade (no seu todo ou em suas partes) e da propriedade (como moradia ou demais usos) podem ser consideradas como elementos passíveis de regularização. Neste sentido, a Lei 13.465/2017, de caráter mais procedimental, subdivide o processo de regularização em duas etapas: a administrativa e a registral.

### 3.3.1 Projeto técnico de regularização fundiária urbana

A Lei 13.465/2017 estabeleceu que o processo de Regularização Fundiária Urbana (REURB) deve ocorrer por meio de duas etapas:

- a) Procedimento administrativo (Capítulo III);
- b) Registro Imobiliário (Capítulo IV).

O procedimento administrativo ocorre no âmbito municipal, iniciado pela solicitação de manifestação dos titulares de direito reais sobre o imóvel. A regularização fundiária dar-se-á por meio da elaboração e aprovação do Projeto de Regularização Fundiária Urbana junto ao órgão municipal competente, que, ao final, emitirá a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), acompanhada do termo de compromisso relativo à execução de obras, medidas de melhorias das condições, bem como da devida qualificação dos beneficiários e dos direitos reais que lhes foram conferidos (inciso V, do art. 11 da Lei 13.465/2017).

Segundo a normativa, o Projeto da REURB deverá ser concebido considerando duas modalidades principais de regularização, sendo interesse social (REURB-S), para áreas predominantemente ocupadas por população de baixa renda, e interesse específico (REURB-E), quando a área não se enquadra nos critérios de interesse social.

Porém, tanto a Lei 11.977/2009 quanto a Lei 13.465/2017 admitem a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APPs) localizadas de forma parcial ou total em áreas urbanas. Nesses casos, essas normativas sugeriram, implicitamente, uma modalidade que poderia ser considerada como regularização de interesse ambiental (Reurb-S ambiental), com parâmetros estabelecidos pela Lei 12.651/2012, além dos previstos na Lei 13.465/2017, que estabelece a obrigatoriedade de elaboração de estudos técnicos.

Na Amazônia, a questão ambiental mostra-se extremamente necessária e exige parâmetros técnicos e normativos específicos para a eficácia da política de regularização, de forma a garantir o direito à moradia em harmonia com o direito ambiental, considerando a exuberante malha hídrica que contorna ou entrecorta um número significativo de ocupações urbanas de pequeno, médio ou grande porte.

Em todas as modalidades de regularização fundiária o Projeto de REURB deverá conter no mínimo as peças técnicas indicadas no quadro 4 caracterizada por tipo de instrumentos.

**Quadro 4-** Conteúdo mínimo da REURB

<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
INSTRUMENTOS POLÍTICOS- ADMINISTRATIVOS	<b>Planta do perímetro</b> de regularização com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas; <b>Termo de compromisso</b> a ser assinado pelos responsáveis, público ou privados, pelo cronograma físico
INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	<b>Levantamento</b> planialtimétrico e cadastral georreferenciado, com registro de responsabilidade técnica, que indique as unidades imobiliárias, construções, sistema viário, áreas públicas, acidentes geográficos e demais elementos (artificiais ou naturais); <b>Cronograma</b> físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensação urbanística, ambientais e outras; quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; <b>Estudo Técnico</b> para situações de risco geotécnico, inundação ou outros riscos especificados em lei, quando for o caso; Estudo técnico ambiental, para fins de interesse ambiental, observando o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei 12.651/2012;
	<b>Projeto urbanístico:</b> a) áreas ocupadas, sistema viário, unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; c) delimitação de quadras e lotes; d) logradouros, espaços livres, áreas ou edifícios públicos e equipamentos urbanos; e) eventuais áreas já usucapidas ou tituladas; f) medidas de adequação para correção de desconformidades, quando necessárias; g) medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; h) obras de infraestrutura essencial (soluções individuais ou coletivas de água potável, coleta e tratamento de esgotamento sanitário, energia elétrica domiciliar, drenagem, dentre outros equipamentos definidos pelo município) quando necessárias; i) outros requisitos definidos pelo município. IV – Memoriais descritivos;  Proposta de soluções ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
ORDENAMENTO TERRITORIAL	b) unidades imobiliárias a serem regularizadas, com suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e o número de sua designação cadastral; (exige abertura de inscrição imobiliária, Cadastro imobiliário municipal, atividades econômicas e serviços. Infraestrutura, logradouros))

**Fonte:** Elaboração da autora com base no marco normativo específico.

A normativa prevê ainda que a definição dos parâmetros urbanísticos e ambientais específicos seja estabelecida com base nas características de ocupação da área, além de identificar lotes, vias e áreas destinadas a uso público, quando for o caso. Isto exige que o município proceda o cadastramento físico social das moradias, comércios, serviços, equipamentos públicos, terrenos vazios e outros.

No caso de REURB-S, a aprovação do Projeto substitui a necessidade de licenciamento ambiental, quando o assentamento não for enquadrado como área de risco ou de preservação ambiental. A aprovação do Projeto enseja registro do parcelamento consolidado, independentemente do atendimento aos requisitos constantes da Lei 6.766/1979 ou lei urbanística específica, cabendo ao município estabelecer a flexibilização de parâmetros urbanísticos, como, por exemplo, a redução do percentual de áreas públicas e da área mínima dos lotes definidos em normativas anteriores ao Estatuto da Cidade e da legislação de regularização vigente.

Em casos de regularização em APPs exige-se além do projeto de regularização fundiária, a elaboração do Estudo Técnico Ambiental para comprovar que a intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior, contendo pelo menos:

Caracterização da situação ambiental;

- a) Especificação dos sistemas de saneamento básico;
- b) Medidas de controle de risco geotécnico e de inundações;
- c) Medidas de recuperação de áreas degradadas e das não passíveis de regularização;
- d) Comprovação de melhorias das condições de sustentabilidade urbano ambiental, considerando o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- e) Comprovação de melhorias de habitabilidade propiciada pela regularização proposta;
- f) Garantia de acesso público às praias e aos corpos d'águas.

Nesses casos de APPs, o projeto e o estudo técnicos deverão ser submetidos à aprovação e licenciamento urbanístico e ambiental, que poderá ser realizado pelo município, quando este possuir conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. Como órgão ambiental capacitado entende-se aquele que possui, em seus quadros ou à sua disposição, profissionais com atribuição para análise do Projeto de Regularização Fundiária. E como profissionais com habilitação, aquele que tem atribuições para análise de projeto e decisão sobre licenciamento ambiental. Na impossibilidade de aprovação municipal, a responsabilidade recai sobre o órgão estadual competente.

No entanto, Jelinek (2012) chama atenção que a licença é necessária para a compatibilização das normas urbanísticas e ambientais para fins de licenciamento, no caso de novos parcelamentos do solo. Porém, no caso de parcelamentos clandestinos do solo ou assentamentos informais, a exigência de licenças dependerá da fase de implantação e da

situação fática do parcelamento. Esta autora orienta que, já tendo ocorrido impacto com alteração e ocupação da gleba, far-se-iam necessárias as elaborações de um diagnóstico e de um plano de controle ambiental, não tendo como foco as licenças, mas sim, a autorização para a recuperação de áreas degradadas.

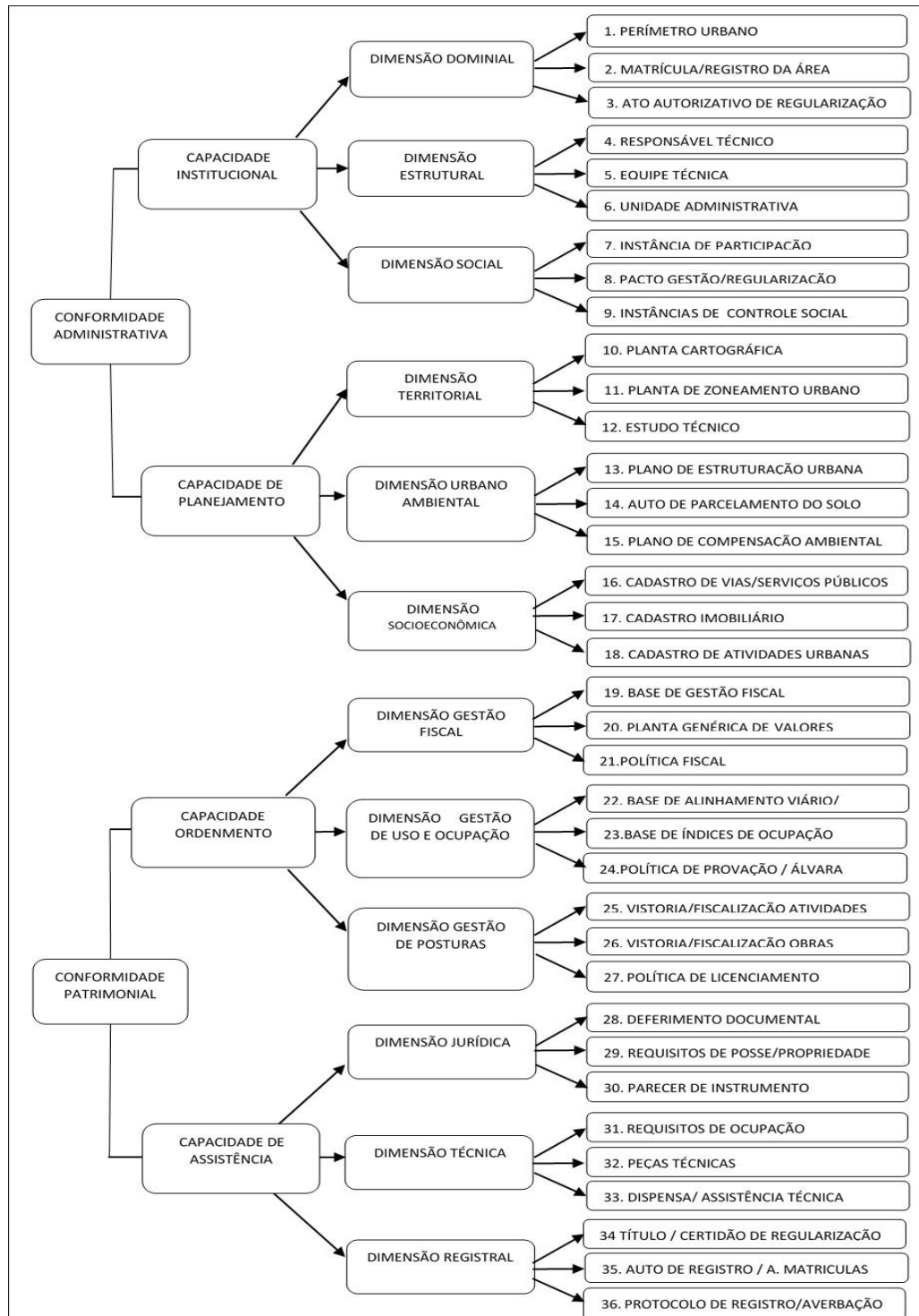
A partir de Martins (2003), verificou-se que a figura do licenciamento urbanístico e ambiental, integrado no processo de regularização fundiária urbana, especialmente em APPs, amplia a discussão sobre o direito ambiental e o direito à cidade, na perspectiva de se garantir a eficácia e a permanência da comunidade nas áreas onde tem vivido, por meio do compartilhamento de responsabilidade em matéria urbanística. A autora cita a possibilidade de adoção de medidas como: declaração do caráter de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) à área a ser regularizada, o envolvimento da comunidade por meio de conselho de ZEIS, montado desde o início do projeto, a assinatura de termo de responsabilidade entre as partes interessadas, construção de regras – a “convenção de bairro” – por meio do Projeto de Regularização; e a assinatura de termo de ajuste de conduta em matéria urbanística. São propostas que exigem concepções de urbanismo, soluções técnicas, corpo jurídico, formação profissional, estrutura administrativa e gestão, provisão de recursos e adequação de formatos de financiamento para melhoria habitacional.

Para Leite (2004), esse processo de apropriação social do espaço é compreensível pelas práticas sociais que lhe imprimam sentido como lugar de uso, por meio da construção dos lugares, pela reapropriação e repolitização da vida e do espaço. Esse novo lugar apresenta fronteiras flexíveis, com representações físicas e simbólicas de práticas sociais e usos semelhantes, que adentram e transformam o lugar pela convergência de sentidos, sem pressupor, necessariamente, negociações ou pactos. O autor destacou que a negação das demandas para criação de espaços de consumo resulta na criação de novos lugares, para ancorar os usos e contra-usos. Segundo Trindade Junior (2007, p. 68), esses agentes sociais, efetivamente, dão sentido ao uso do espaço como lugar de (sobre)vivência associado à vida cotidiana da cidade.

Assim, partindo do pressuposto que a dialética homem-natureza é indissociável, concorda-se com o princípio da responsabilidade, formulado por Jonas (2006). Neste princípio, Jonas defende que somos seres com capacidades de entendimento e liberdade para agir com responsabilidade frente aos nossos atos. Ele argumenta que, para existirmos, é necessário viver e ter deveres, para consigo e para com as gerações futuras, pressuposto este que se aplica à vida em sociedade. Este entender reforça a importância da participação social no processo de regularização fundiária, a qual não se restringe às ações formativas, mas, sobretudo, requer a

negociação compartilhada e a construção do pacto pela regularização fundiária urbana e promoção do direito à cidade sustentável. A seguir o diagrama da figura 3 aglutina e classifica as distintas naturezas, dimensões e variáveis de conformidades identificadas na revisão de literatura.

**Figura 3** – Diagrama de Conformidade urbana por natureza, dimensões e variáveis



Fonte: Elaboração da autora com base na revisão de literatura

## 4 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Neste Capítulo, são descritos os procedimentos metodológicos que auxiliaram no cumprimento dos objetivos da Tese. A definição do método de coleta de dados da pesquisa deve levar em consideração os recursos disponíveis para sua obtenção e sua organização de forma lógica (LAKATOS 2011; YIN, 2005). Nesse sentido, optou-se pelo desenvolvimento de Pesquisa-Ação por meio do Estudo de Caso do Projeto Moradia Cidadã, desenvolvido no Estado do Pará, considerando a aproximação com este campo de pesquisa, o qual possibilitou a construção do problema da Tese. A partir do problema traçado, delineou-se a estrutura do trabalho:

- a) Definição da questão de pesquisa, a hipótese e o objetivo;
- b) Revisão de Literatura e bibliografia;
- c) Construção do método e procedimentos;
- d) Coleta de dados e resultados;
- e) Discussão da teoria e hipótese
- f) Validação da Tese.

A pesquisa científica é entendida como um procedimento racional e sistemático, com objetivo de proporcionar respostas aos problemas propostos por meio da utilização de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos, conforme explica Gil (2008). Segundo Rauen (2013), a pesquisa científica reúne um conjunto de ações sistemáticas, minuciosas, completas, sustentadas epistemológica e metodologicamente, com as quais, partindo-se de evidências disponíveis, de teorias científicas ou de intuições racionais, descobrem-se novos fatos ou fenômenos ou compreendem-se fatos ou fenômenos até então considerados complexos ou inadequadamente explicados.

### 4.1 Avaliação de políticas públicas: contextualização

A construção histórica da agenda de avaliação de políticas públicas pode ser identificada e dividida em etapas. Porém, não se pretende um aprofundamento detalhado em cada etapa, apenas uma descrição dos aspectos que sustentam sua aplicação como método de avaliação dos últimos anos e seus destaques.

O ato de avaliar determinada ação ou procedimento não é uma prática recente, e no âmbito das políticas públicas, constitui-se um campo de estudo em desenvolvimento. Por sua

vez, a avaliação de políticas públicas assumiu diferentes focos, discursos, conceitos e objetos de análise nas diferentes partes do mundo ao longo de seu percurso histórico. Contudo, Cunha (2006) destaca que, nas últimas décadas, a avaliação tornou-se uma prática de grande relevância para as funções de planejamento e gestão governamental, com vistas à melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle e divulgação sobre a efetividade da ação do Estado.

No entanto, conforme destacou Belloni et al. (2003), avaliação baseada em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade constituem apenas uma parte do processo de avaliação de políticas públicas, tendo como foco a comparação entre o planejado e o realizado. Contudo, não levam em consideração o impacto/resultado em comparação entre passado e presente com foco no futuro.

Segundo Marinho e Façanha (2001), os problemas e as políticas sociais recomendam e justificam avaliações permanentes, e com aspecto amplo, não se delimitando, naturalmente, a questões como de natureza econômica. Ela pressupõe comparação que permite antever novos resultados e realizações básicas a serem levadas em conta pela avaliação, em adição aos produtos finais e aos recursos iniciais. Além de cumprir tarefas descritivas e características de mecanismos de controle. Deve contemplar, ainda, avaliações analíticas, constituindo atividade e mecanismo de avaliação e de monitoramento.

Para Ala-Harja e Helgason (2000), o termo avaliação no campo das políticas públicas alcança múltiplas definições e, às vezes, contraditórias, não havendo um consenso quanto ao seu conceito, visto seu caráter multidisciplinar e diferentes interesses de aplicação. Por outro lado, Cunha (2006) considera que entre as organizações internacionais de fomento ao desenvolvimento parece ser quase um consenso a definição de avaliação. Elas utilizam a ideia central de que avaliar é determinar valor ou significância. No entanto, para outros autores, esta associação recorrente (avaliar como atribuir significância) é considerado uma falha, como na visão de Mokate (2002). Para esses autores, a diferença dá-se na maneira de se avaliar. Se a avaliação ocorre de forma natural, instintiva e assistemática, pode ser considerada informal, sendo adequada e suficiente para necessidades e usos individuais. Mas, por outro lado, não é aplicável à avaliação de instituições ou de ações, como programas ou políticas de grande vulto ou impacto social, que, nestes casos, exigem um processo de avaliação formal ou sistemático.

Segundo Cunha (2006), os países desenvolvidos detêm uma longa experiência na avaliação de políticas públicas fomentadas, principalmente por organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e instituições de apoio ao desenvolvimento, como a Organização para a Cooperação e o



Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD).

Com base nos estudos de Chamber, Wedel e Rodwell (1992), Silva (2001) contextualiza que, entre os anos 1930 e 1960, a avaliação de programas sociais, nos Estados Unidos, já havia passado pelas chamadas primeira e segunda geração da prática de avaliação. Período em que, segundo Frey (2000), designou-se, inicialmente, como *policy Science*. Entre os anos 1960 e 1970, a avaliação expandiu-se como terceira geração de avaliação de políticas públicas e programas sociais, no âmbito dos programas de combate à pobreza, cuja preocupação voltava-se ao dimensionamento do grau de sucesso/fracasso das instituições estatais na área social (SILVA, 2001). Segundo Figueiredo & Figueiredo (1986), esta avaliação constituiu-se num esforço marcado pelo modelo comportamental e neutralista, voltado para eficiência e eficácia das políticas, sem considerar a avaliação dos princípios, fundamentos e conteúdo substantivo. Silva (2001) destaca que este movimento passou a ser denominado, na literatura, de “indústria” da pesquisa avaliativa, com a criação de inúmeras instituições de ensino e pesquisa em análise de políticas públicas em universidades e associações profissionais norte-americanas e publicações diversas.

Nos anos 1980, o processo de avaliação de políticas públicas nos Estado Unidos viveu seu declínio, verificando-se a redução e o desmantelamento da estrutura destinada aos programas sociais, sendo retomado o interesse pela pesquisa avaliativa somente nos anos 90, sob a abordagem da articulação de método quantitativo com o qualitativo, a partir de variáveis contextuais, outrora desconsideradas no modelo comportamental, neutralista, quantitativista, constituindo-se numa quarta geração de avaliação de políticas públicas (SILVA, 2001).

Diferentemente do caso americano, a Europa, sobretudo na Alemanha, viveu a fase de expansão das práticas de avaliação de políticas públicas no início dos anos 1970 (FREY, 2000), que, segundo Faria (2003), conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do *policy process* e aos distintos atores envolvidos, estatais ou não-estatais. Esse período chegou ao ápice nos anos 80, quando a avaliação passou a abordar questões de resultados e distribuição de recursos orçamentários, em especial no Reino Unido, Países baixos, Noruega e Suécia, atendo-se às questões de impactos em segundo plano (CUNHA, 2006).

Na década seguinte, alguns sistemas de avaliação nacionais europeus foram fortemente influenciados pelos ditames da União Europeia, que preconizava práticas institucionalizadas de avaliação em áreas como ações de desenvolvimento, pesquisa e políticas tecnológicas e programas financiados pelos *Structural Funds*, fomentando uma cultura de

avaliação como requisito para alocação de recursos, disseminada por avaliadores, manuais normativos e seminários de treinamentos (CUNHA, 2006).

Na Austrália, desde os anos 1980, a avaliação foi inserida como uma estratégia sistematicamente integrada à gestão e ao planejamento das organizações e dos programas, conduzida pelos próprios gerentes de programas e utilizada como principal critério para alocação de novos recursos (CUNHA, 2006). Para Ala-Harja e Helgason (2000), o sucesso desta experiência foi associada ao reconhecimento e à valorização desta ação como ferramenta de tomada de decisão.

A experiência de avaliação de políticas públicas, nos países desenvolvidos, demonstrou forte influência das instituições financiadoras. Para os governos, representou uma ferramenta que possibilitou a alocação racional de recursos, tomada de decisão e reorganização dos programas de forma a alcançar os objetivos previamente planejados. Porém, a questão que se colocou para reflexão foi se os objetivos e os resultados esperados das ditas políticas públicas refletiam os anseios e as necessidades da sociedade ou do mercado.

Os estudos de Bozzi (2001), Silva (2002), Silva e Costa (2002) e Cunha (2006) concluíram que existiram importantes esforços na avaliação de políticas públicas na América Latina, com destaque para o Brasil, Argentina, Chile e Colômbia, que incorporaram novas ideias de administração pública.

Segundo Silva (2001), os anos 1980 foram marcados pelo aprofundamento da crítica ao padrão de políticas sociais na América Latina e, em especial no Brasil, pelo uso do dinheiro público de forma inapropriada e à desfocalização dos programas sociais em relação à população mais necessitada.

No Brasil, nos anos de 1970, a agenda pública foi marcada pelas questões relativas ao modelo brasileiro de desenvolvimento, pautado em discussões voltadas aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial, como: descentralização, participação, transparência e redefinição do mix público-privado nas políticas. Esse ambiente propiciou uma redescoberta na agenda de pesquisas das políticas municipais e descentralização. As análises voltavam-se às estruturas e às instituições ou à caracterização de processos de negociação das políticas setoriais específicas, impulsionado pela transição democrática, levada pela transformação na agenda política, com foco na descentralização, interesse pela efetividade da ação pública e pela difusão da ideia de reforma do Estado. Nesse período, a prática de avaliação de políticas restringiu-se mais ao mero controle de gastos, do que para realimentar os programas

em desenvolvimento. E, por vezes, servindo para punir e desenvolver a cultura do medo (SILVA, 2001; MELO, 1999; TREVISAN; BELLEN, 2008).

Com o fim do período autoritário, a avaliação de políticas públicas experimentou sua fase de expansão a partir dos anos de 1980, em consequência das demandas dos movimentos sociais impulsionados pela transição democrática e demanda por políticas públicas universalizadas, sustentou o deslocamento da avaliação na agenda pública, quando a discussão se limitava aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que orientou o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial. Nesse período, constatou-se que os obstáculos ao desenvolvimento das políticas sociais efetivas permaneciam, o que fortaleceu os estudos e a efetividade da ação pública sobre políticas, pautados na perplexidade e no desencantamento em relação ao Estado (SILVA, 2001; MELO, 1999; TREVISAN; BELLEN, 2008).

Nos anos de 1990, a tônica da avaliação de políticas públicas foi impulsionada pelo crescente questionamento quanto ao tamanho e a eficiência do setor público na América Latina, levaram ao surgimento de novas iniciativas para desenhar e impulsionar o processo de avaliação, além de justificar a redução do tamanho do governo, pela via da privatização (ALA-HARJA; HELGASON, 2000; FARIA, 2005; TREVISAN; BELLEN, 2008).

Esta nova visão foi percebida quando os avaliadores se convertem em auditores que privilegiam a medição dos resultados. Assim, a avaliação foi substituída (novos mercados internos surgem como avaliadores intrínsecos), complementada (a regulamentação de monopólios privatizados cria uma enorme demanda por avaliações) e aplicada a novas questões (novas ferramentas de avaliação, como os contratos) (ALA-HARJA; HELGASON, 2000; FARIA 2005; TREVISAN; BELLEN, 2008; DERLIEN, 2001; FARIA 2005).

Durante a década de 1990, a tônica política, na avaliação de políticas, passa a ser a função de legitimação. Esse deslocamento teria sido causado por fatores político-econômicos específicos, havendo, também, uma mudança dos atores dominantes. A influência da nova administração pública é percebida na década de 1990, quando os avaliadores se convertem em auditores que privilegiam a medição dos resultados. Assim, a avaliação é substituída (novos mercados internos surgem como avaliadores intrínsecos), complementada (a regulamentação de monopólios privatizados cria uma enorme demanda por avaliações) e aplicada a novas questões (novas ferramentas de avaliação, como os contratos) (FARIA 2005; ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Na pauta internacional, as agências de financiamento mantiveram suas demandas de reforma dos programas sociais, pautada na focalização, descentralização e privatização,

como critério de acesso a financiamento, tornando a avaliação uma ferramenta de aferição de eficiência e eficácia com que os objetivos dos programas eram alcançados também na América Latina. Em 1995, especificamente na Argentina, o Banco Mundial financiou a criação do Sistema de Informações, Avaliação e Monitoramento de Programas Sociais (SIEMPRO), vistos os altos custos na área social e a baixa eficiência e efetividade dos programas sociais argentinos à época (CUNHA, 2006). O quadro 5 sintetiza os movimentos, influencia e ênfase da avaliação de política pública.

**Quadro 5-** Trajetória da avaliação de política pública

MOVIMENTO	INFLUÊNCIA	ÊNFASE
Avaliação de programas sociais (1930-1960)	<i>Policy Science</i>	Atestar o desempenho do Estado
Avaliação de eficácia e eficiência do Estado (1960-1970)	Crise do <i>Welfare State</i>	Subsídio à Alocação de recursos Combate à pobreza Sucesso/Fracasso
Avaliação de resultados (1980-1990)” Indústria da avaliação	Redemocratização	Descentralização e participação social Direitos Constitucionais
Avaliação quali quantitativa (metade dos anos 1990)	Disciplina transdisciplinar	Mérito, valores e significância Legitimação do Estado

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de Chamber, Wedel e Rodwell (1992), Silva (2001), Frey (2000), Schindler (2013).

Essa prática de avaliação de políticas públicas e programas sociais perduraram concentradas nos esforços de governo para mudar comportamentos ou desempenho de uma política ou programa, como ferramenta de auxílio à tomada de decisão, com ênfase nos objetivos e metas, bem como nos efeitos esperados e não esperados. O caso do governo do Chile em 1997, o qual institucionalizou a avaliação através do Programa de Avaliação de Projetos Governamentais (PAPG). Ao passo que, na Colômbia, o Sistema Nacional de Avaliação de Gestão e Resultados (SINERGIA), implantado em 1991, não logrou êxito, tornando-se uma ferramenta burocrática (CUNHA, 2006).

#### 4.1.1 Funções e metodologia da avaliação de políticas públicas

A Avaliação de Política Pública tem como foco uma dada política, programa ou projeto em sua fase de planejamento ou implementação, e apresenta diferentes tipos, funções, objetivos, critérios, indicadores e métodos de pesquisas não excludentes conforme o estado da

arte sobre o tema (SCHINDLER, 2013; SÁ SILVA; BARROS, 2015; DERLIEN, 2001; RAMOS, 2012).

Para Sá Silva e Barros (2015), a classificação mais recorrente de avaliação assume três tipos: avaliação política da política; avaliação de processo e avaliação de impactos. A primeira tem seu foco de análise no desenho de uma dada política ou programa, considerando-se tanto a proposta da política em si como o arcabouço institucional que deverá dar suporte a seu desenvolvimento. A segunda, por sua vez, está voltada para analisar o processo de implementação de uma dada política, tendo por referência as diretrizes e metas estabelecidas inicialmente e os resultados já alcançados. Desta forma, esse modelo de avaliação objetiva, sobretudo, aferir a eficácia de um programa. A terceira é, provavelmente, a modalidade de avaliação mais adotada na atualidade, uma vez que analisa as efetivas mudanças ocorridas em uma realidade específica a partir da implementação de um programa, ou seja, analisa os impactos do programa.

As funções da Avaliação de Políticas Públicas assumem diferentes terminologias. Para Derlien (2001), são três funções distintas. A primeira função como mecanismo de *feedback*, foi observada nos anos 1960, com o intuito de relacionar informações ligadas ao funcionamento, efeitos e medidas de melhoria das políticas. A segunda função predominou nos anos 1980, buscava subsidiar a alocação ou dotação orçamentária mais racional, através da possibilidade de corte de programas, privatização de atividades e otimização de **resultados**. Nos anos de 1990, emerge a função de **legitimação**, como importante instrumento no contexto político, principalmente, para os países desenvolvidos da América do Norte e da Europa.

Cotta (2001), por sua vez, apresenta classificação à avaliação em três funções, sob terminologias similares. A primeira *timing* (momento da avaliação) é aplicada antes, durante ou depois da implementação da política ou do programa. A avaliação antecipada foi usada e induzida pelos programas financiados pelos organismos multilaterais de financiamento, especialmente aqueles voltados à infraestrutura econômica e ao desenvolvimento urbano. Essas avaliações consistem em análises de custo-benefício, de custo-efetividade, das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos (LOBO, 1998). A avaliação intermediária também chamada de formativa, é conduzida durante a implementação de um programa como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. O objetivo é dar suporte e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa. A ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados (ALA-HARJA; HELGASON, 2000). As avaliações posteriores, chamadas *ex post* ou somativas, e visam a trabalhar com impactos e processos, portanto, estuda-se a eficácia e o julgamento do valor geral

do programa. A objetividade e a credibilidade dos achados são mais importantes que a aplicabilidade direta dos resultados (LOBO, 1998; ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

A segunda função da avaliação tem como referência a posição do avaliador em relação ao objeto avaliado, podendo ser interna, externa ou semi-independente. Arretche (1998) defende que, porque destinadas a exercer controle sobre as intervenções públicas, seja dos cidadãos sobre o governo, seja do governo sobre si mesmo, as avaliações precisam ser conduzidas por órgãos independentes. O ponto em questão é a neutralidade da avaliação. Para a autora, é muito difícil que avaliações realizadas pelas próprias equipes governamentais encarregadas da execução de uma dada política sejam críveis e isentas (embora a neutralidade absoluta seja impossível). A terceira função tem como referência a natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processo e resultados).

O quadro 6 destaca os tipos de avaliação.

**Quadro 6-** Tipo de avaliação conforme posição do agente condutor

Tipos de avaliação	Vantagens	Desvantagens
Externa	Isenção e objetividade de avaliadores externos; Comparação entre resultados com outros programas similares	Acesso à informação mais difícil Postura defensiva dos atores avaliados Informações parciais
Interna	Envolvimento de avaliadores internos Maior colaboração dos participantes Ausência de resistência natural Possibilidade de maior reflexão, aprendizagem e compreensão dentro da instituição	Perda em objetividade
Mista (semi-independente)	Combina os dois tipos anteriores	Combina os dois tipos anteriores
Participativa	Possibilita a participação dos beneficiários das ações no planejamento, programação, execução e avaliação dos mesmos.	Aplicável a pequenos projetos.

**Fonte:** Elaboração da autora, a partir de Derlien (2001).

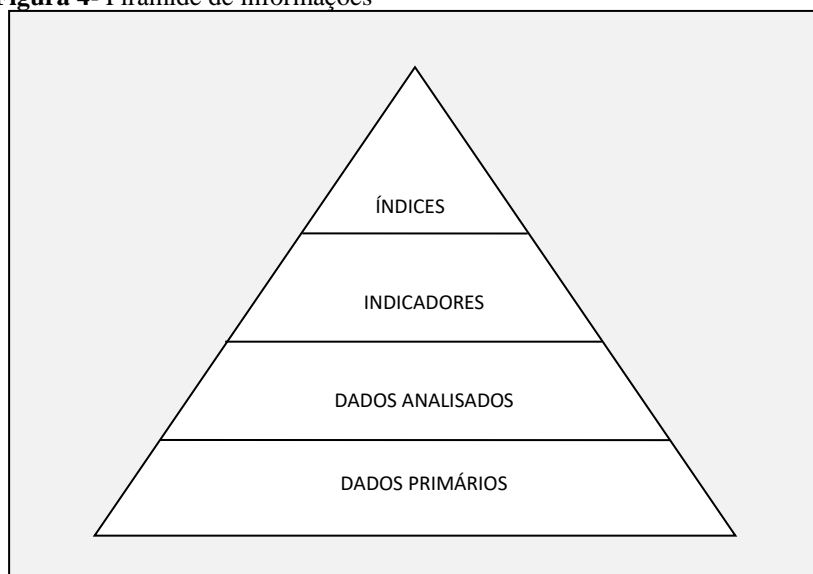
Para Costa e Castanhar (2003), avaliação é uma forma de mensuração, de julgamento de valor, assim é preciso estabelecer, antes de tudo, os critérios de avaliação e, nesse ponto, não há consenso sobre aspectos metodológicos e conceituais. Estes autores destacam os critérios mais comuns: eficiência, eficácia, impacto (efetividade), sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário, equidade. E, recomendam a operacionalização por meio de indicadores.

#### 4.1.2 Indicadores de avaliação de políticas públicas

Os diferentes tipos de avaliação exigem estruturas de informações diferenciadas que perpassam pela sistematização de dados primários, dados analisados, indicadores e índices conforme consideraram Hammond e colaboradores (1995).

Dados primários são aqueles nunca pesquisados antes, e ainda de posse dos pesquisados, coletados com o propósito de atender as necessidades específicas da pesquisa em andamento. Posteriormente, estes dados passam por um processo de análise, podendo ser tratados e agregados em indicadores e índices. Esse e aquele não podem ser empregados como ferramentas gerenciais para administração, quanto como instrumentos fundamentais para fiscalização (BRASIL, 2004). A Figura 4 ilustra como estes dados se relacionam.

**Figura 4-** Pirâmide de informações



**Fonte:** HAMMOND et al. (1995).

O termo índice, do latim “*índice*”, revela uma relação entre valores de qualquer medida ou graduação. Os índices podem sintetizar um conjunto de aspectos da realidade, representando conceitos mais abstratos e complexos (BRASIL, 2004). E, segundo Bennett (2004), fornecem informações mais genéricas, resumidas, por exemplo, nível de emprego, taxa de inflação. Entre os principais índices brasileiros podem ser citados o Índice Sintético de Satisfação da Qualidade de Vida (ISSQV), em Curitiba; Índice de Exclusão Social (IEx), em São Paulo; Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), em Belo Horizonte, entre outros.

O termo indicador, no latim “*indicare*”, como o próprio sugere, significa indicar, apontar, anunciar, estimar. Têm como objetivo agregar e quantificar informações para que sua significância fique aparente ou para simplificação de fenômenos complexos (BELLEN, 2000). Retratam a realidade de maneira específica, como por exemplo, os indicadores de sustentabilidade, de renda, saúde, educação, violência, alimentação, de desempenho organizacional, entre outros (BENNETT, 2004). Para Hammond et al. (1995), a diferença entre os dois termos é que o *indicador* corresponde a informações que se originam de dados primários e analisados, e o *índice* consiste num simples número gerado da agregação de dois ou mais valores, podendo ser esses valores os próprios indicadores.

Os indicadores podem ser **simples**, utilizado para avaliações setoriais e de cumprimento de pontos de programa possibilitando conclusões rápidas e objetivas. E, **composto**, geralmente definido pela reunião de indicadores simples, estabelecendo algum tipo de média entre eles (BRASIL, 2004).

Para Kayano e Caldas (2001), o processo de construção de indicadores leva em consideração parâmetros de disponibilidade de informação, normalização, quantificação e simplicidade, devendo apresentar as seguintes características:

- a) **Simplicidade** - facilidade de compreensão;
- b) **Validade/Estabilidade** - relação entre conceito e medida;
- c) **Seletividade/Sensibilidade/Especificidade** - expressar características essenciais e mudanças esperadas;
- d) **Cobertura** - amplitude e diversidade;
- e) **Independência** - não ser condicionados por fatores externos;
- f) **Confiabilidade** - qualidade dos dados na coleta, sistematização e padronização.

Com base em Tunstall (1994) e Bennett (2004), adaptado de Hart (1999), os indicadores reúnem quatro funções principais: acompanhamento, avaliação, comparação e antecipação, descritas no Quadro 7.



Quadro 7- Funções dos indicadores

Funções	Descrição
Acompanhamento	-Medir o comportamento de determinada ação ou fato que está sendo acompanhado; -Parametrizar níveis de evolução ou involução do que está observado; -Ajudar a compreender o momento atual, a maneira como se está buscando um determinado objetivo.
Avaliação	-Determinar condições, tendências e advertências.
Comparação	-Estudar lugares e situações.
Antecipação	-Estimar a distância que se está do objetivo desejado; -Alertar sobre um problema antes mesmo de acontecer e, ao mesmo tempo, mostrar o que deve ser feito para resolvê-lo; -Identificar futuras condições e tendências.

Fonte: Tunstall (1994) e Bennett (2004), adaptado de Hart (1999).

Os experimentos da avaliação de políticas públicas apresentados reforçam a ideia de que o foco central desta ação, enquanto pesquisa avaliativa, volta-se à verificação do **cumprimento dos objetivos** (resultados dos programas) ou **de impactos**, tendo como critérios a eficiência, a eficácia e a efetividade, tal como destacou Silva (2001). E, por outro lado, apresentam dificuldades, ambiguidades, falta de tradição e resistência, dada a fragilidade metodológica, irrelevância dos resultados ou falta de disseminação ou utilização na tomada de decisão, conforme destacam Browne e Wildavsky (1984).

O uso de indicadores de efetividade, eficiência e eficácia em avaliação de programas sociais. A *efetividade* do programa social diz respeito à implementação e ao aprimoramento de objetivos, independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa. A *eficiência*, por sua vez, remete à avaliação para considerações de benefício e custo dos programas sociais, e há notórias complexidades a respeito que devem e serão levadas em conta. A *eficácia* relaciona-se com os efeitos desejados.

A análise de processo de programação, considera que:

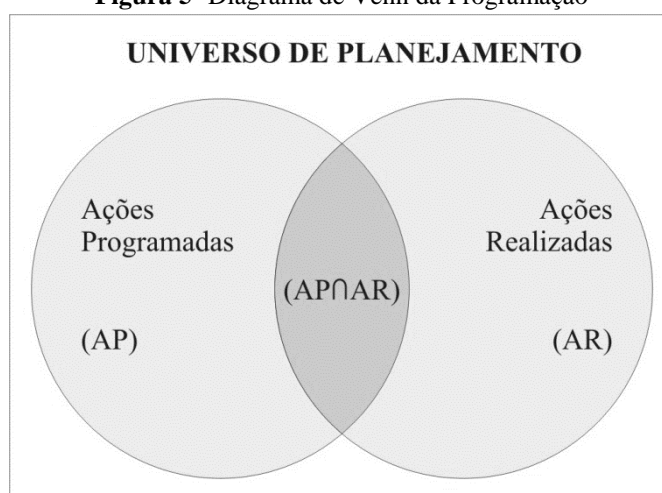
a) *Eficiência* está relacionada à **abrangência** das ações programadas no universo das ações planejadas, podendo ser medida por meio do Índice de Eficiência, que traduz a fração da base do planejamento resultante das ações planejadas;

b) *Eficácia* está associada à **aderência** das ações executadas, em relação ao universo de ações de planejamento, podendo ser medida por meio do Índice de Eficácia, que traduz a fração do conjunto universo de referência resultante de manutenções preventivas efetivamente realizadas;

c) *Efetividade* está ligada à **coerência** entre as ações executadas e o plano de ações (ações programadas), no universo de ações de planejamento, podendo ser medida por meio do Índice de Efetividade, que traduz a fração do universo de referência resultante de ações simultaneamente planejadas e executadas.

Trata-se de três índices que comparam Ação Programada (AP) e Ações Realizadas (AR) com o Universo do Planejamento, em um período de referência. Segundo Siqueira (s/d), esta relação pode ser visualizada através de um diagrama de Venn na Figura 5.

**Figura 5-** Diagrama de Venn da Programação



**Fonte:** Siqueira (s/d).

Segundo Siqueira (s/d), matematicamente, esses índices de desempenho programático ou normativo podem ser obtidos pelas seguintes expressões:

- a) Eficiência =  $( AP / AP \cup AR ) \times 100\%$
- b) Eficácia =  $( AR / AP \cup AR ) \times 100\%$
- c) Efetividade =  $( AP \cap AR / AP \cup AR ) \times 100\%$

Onde:

AP – Ações Programada

AR – Ações Realizadas

Contudo Marinho e Façanha (2001) destacam que se deve reconhecer que a efetividade e a eficiência dos programas são ingredientes indispensáveis da eficácia, inclusive para fins de conhecimento dos resultados pretendidos em comparação com o programado.

Como subsídio ao desenvolvimento dessas etapas de pesquisa abordou-se a avaliação de política pública como modelo metodológico, visando à construção de parâmetros de análise a partir da construção de indicadores e índices.

A partir desse entendimento de avaliação para além da aferição de desempenho, ela possibilita a análise comparativa entre passado e presente, resultando na mensuração do impacto da política no momento atual e permite a projeção de seus efeitos, considerando o cenário futuro. Os estudos sobre Avaliação de Política Pública apresentado possibilitaram a sistematização de quatro funções de avaliação que variam conforme natureza, objetivo, foco de análise, momento e posição do avaliador, conforme demonstrado no quadro 8.

**Quadro 8-** Classificação dos tipos de avaliação de política pública

FUNÇÃO	NATUREZA	OBJETIVOS	FOCO O QUE AVALIAR	MOMENTO	POSIÇÃO DO AVALIADOR
<b>Avaliação da Política</b>	Tomada de decisão	Análise da proposta e do desenho institucional	O que será feito? princípios e a viabilidade	<i>ex-ante</i>	Interna Externa Mista Participativa
<b>Avaliação de Desempenho Produtividade</b>	Formativa	Controle do processo (conhecimento)	O que foi feito? Identifica barreiras, obstáculos e falhas	Periódica (durante)	
<b>Avaliação de Processo Qualidade (Abrangência)</b>	Comparativa (Limite desejável, aceitável)	Quantificação do êxito alcançado Satisfação (eficácia)	O como foi feito? Grau de êxito (Programado X realizado) Ex. número de títulos	<i>ex-post facto</i>	
<b>Avaliação de resultado Impactos/ Efeitos</b>	Somativa	Mensuração das Mudanças ocorridas (efetividade social)	Em que medida? Relação de causa-efeito (programa X mudança)	<i>ex-ante e ex-post</i>	

**Fonte:** Elaboração da autora a partir da literatura (2018).

A partir de Cunha (2006), entende-se que a escolha dos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade depende dos objetivos pretendidos na avaliação. Os objetivos de análise podem ser de **processos** ou de **impactos/resultados**. Este autor explicou que existe a avaliação acadêmica, mais formal, com interesse no estudo da efetividade das políticas, seus impactos e benefícios. E, outra forma de avaliação promovida durante o período de implementação das políticas e programas governamentais, com foco na análise de sua eficiência e eficácia.

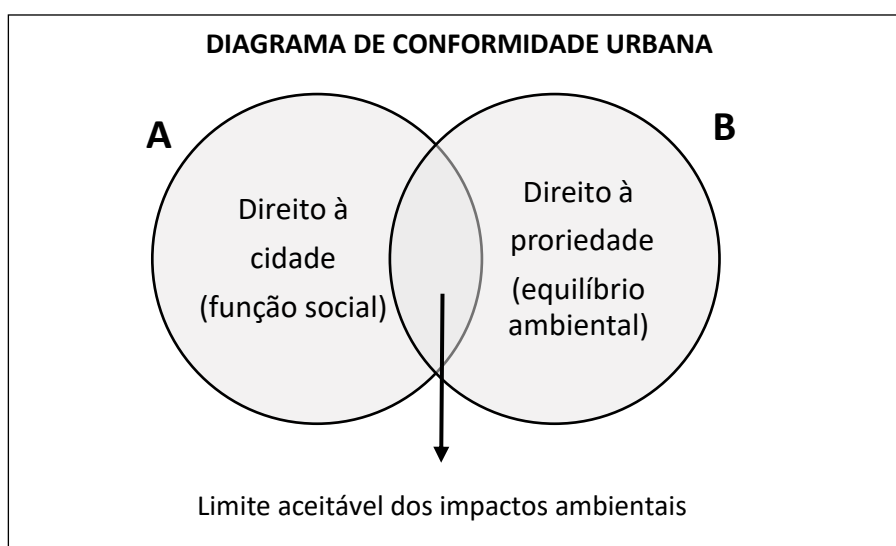
Porém, conforme destacam Belloni et al. (2003), a avaliação com foco na verificação do cumprimento de objetivos e metas, em comparação com os resultados esperados,

em termos de eficiência, eficácia e efetividade é apenas parte do processo avaliativo. Essa avaliação não oferece elementos necessários para o sistemático aperfeiçoamento da atividade, instituição ou política pública avaliada. Por outro lado, os autores ressaltaram que, embora o ato de avaliar possa ser considerado uma ação corriqueira e espontânea, é também um instrumento fundamental para:

conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar ações de indivíduos ou grupos. É uma forma de olhar o passado e o presente sempre com vistas para o futuro. (BELLONI et al., 2003, p. 14).

A partir deste entender e com base nas argumentações de Resende e Costa (2014), sobre a necessidade de se estabelecer o limite aceitável dos impactos ambientais, o qual servirá de referência para a avaliação de impacto. Assim, partindo do diagrama de Venn de Programação o limite aceitável do impacto pode ser indicado pelo diagrama proposto na figura 6.

**Figura 6-** Diagrama de Conformidade Urbana Ambiental



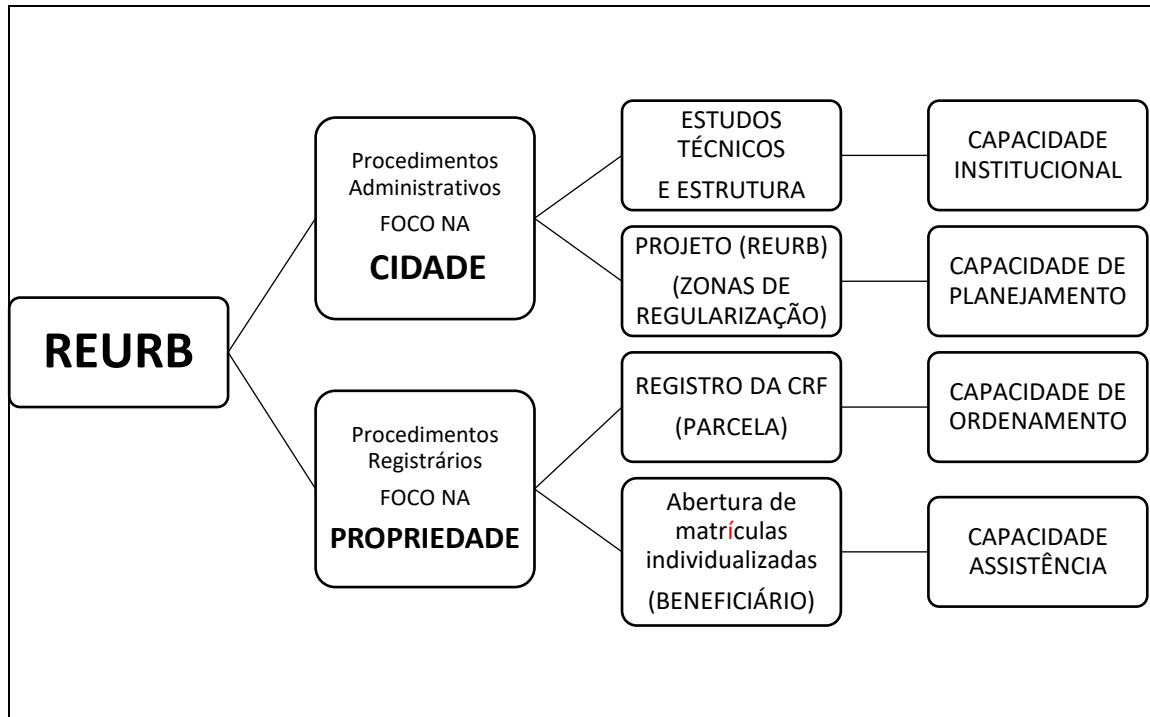
**Fonte:** Elaboração da autora a partir de Resende e Costa (2014).

O diagrama de conformidade Urbana e Ambiental foi estruturado, tomando como referência duas categorias de regularização: a cidade e a propriedade. Estas, por sua vez, integram o sistema de avaliação da regularização fundiária, que deve observar os procedimentos a serem desenvolvidos (Administrativo e Registral).

Nesse sentido, e considerando as alterações na política nacional de regularização urbana estabelecidas pela nova Lei 13.465/2017, e a partir dos macroprocessos (administrativo e registral) nela observados procedeu-se adaptação das naturezas, dimensões e variáveis, reestruturando-as conforme recomendações da literatura especializada. A seguir, a figura 6

demonstra o diagrama das categorias de análise como subsídio à construção de indicadores de avaliação da política de regularização fundiária.

**Figura 6-** Diagrama de categorias de análise dos efeitos da regularização fundiária urbana



**Fonte:** Elaboração da autora a partir da literatura (2018).

Com base nas duas categorias selecionadas para análise (a cidade e a propriedade) e os quatro procedimentos de regularização estabelecidos na Lei Federal 13.465/2017, selecionou-se um conjunto de 36 variáveis relacionadas com esses procedimentos e, ao mesmo tempo, mantendo a simetria do Modelo de Mensuração de Amplitude, Intensidade e Taxa de desconformidade proposto por Cardoso (2012), estabelecido com base nos preceitos do direito à cidade.

A seleção do conjunto das 36 variáveis buscou reunir procedimentos considerados basilares no passo-a-passo de regularização fundiária urbana estabelecido na literatura, normativa e da Pesquisa-Ação, os quais representassem o limite aceitável de Conformidade Urbana e, ao mesmo tempo, indicasse como e em que medida a ação de regularização fundiária contribuiu para fomentar a capacidade institucional, de planejamento, ordenamento e assistência comunitária, constituindo-se como chave de acesso à cidade. O quadro 9 apresenta a Matriz de Avaliação dos efeitos da regularização.

**Quadro 9-** Matriz de Avaliação dos efeitos da regularização fundiária urbana.

<b>NATUREZA ADMINISTRATIVA</b>		<b>INDICADORES DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL</b>
<b>DIMENSÕES</b>	1. Dominial	1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou de regularização)
		1.1.2 Estudo dominial (Matrícula originária ou transcrição)
		1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/ Dominialidade
	2. Estrutural	1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo
		1.2.2 Equipe Técnica capacitada
		1.2.3 Estrutura administrativa em operação integrada
	3. Social	1.3.1 Instâncias de participação comunitária atuando
		1.3.2 Pacto pela Gestão/Regularização
		1.3.3 Conselho de desenvolvimento urbano / organização social em atuação
<b>NATUREZA URBANO AMBIENTAL</b>		<b>INDICADORES DE CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO</b>
<b>DIMENSÕES</b>	4. Territorial	2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada
		2.4.2 Planta do Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental
		2.4.3 Estudo Técnico urbanístico, ambiental e social
	5. Urbano Ambiental	2.5.1 Cronograma de obras/ melhorias ou Termo de Dispensa
		2.5.2 Planta/Auto do Parcelamento do Solo
		2.5.3 Plano de Compensação urbanística, ambiental e social
	6. Socioeconômica	2.6.1 Cadastro de logradouros / serviços públicos
		2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário
		2.6.3 Cadastro usos/atividades urbanas
<b>NATUREZA TERRITORIAL</b>		<b>INDICADORES DE CAPACIDADE DE ORDENAMENTO TERRITORIAL</b>
<b>DIMENSÕES</b>	7. Gestão fiscal	3.7.1 Inscrição Imobiliária Municipal (base fiscal)
		3.7.2 Cadastro Imobiliário / Planta de Valores Genéricos
		3.7.3 Certidão Negativa de Débito / Isenção IPTU/ ITBI
	8. Gestão Uso e ocupação do solo	3.8.1 Base de alinhamento viário
		3.8.2 Base de índices de ocupação
		3.8.3 Política de aprovação /Alvará de Construção
	9. Gestão de posturas	3.9.1 Política de vistoria / fiscalização de atividades
		3.9.2 Política de vistoria / fiscalização de obras
		3.9.3 Termo de habite-se / Licença de Uso
<b>NATUREZA PATRIMONIAL</b>		<b>INDICADORES DE CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA</b>
<b>DIMENSÕES</b>	10. Jurídica	4.10.1 Requerimento/ Documentação Civil
		4.10.2 Requisito de posse/ propriedade
		4.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda
	11. Técnica	4.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)
		4.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)
		4.11.3 Dispensa / Laudo para Assistência Gratuita
	12. Registraria	4.12.1 Título / Certidão de Regularização Fundiária
		4.12.2 Auto de Registro e destaque de matrícula
		4.12.3 Registro e Matrícula individualizada

**Fonte:** Elaboração da autora a partir da literatura e pesquisa-Ação, (2018).

## 4.2 Modelo de matemático para aferição de impacto da regularização fundiária urbana

A pesquisa científica reúne duas naturezas de dados: quantitativas e qualitativas. Nos métodos quantitativos, tem-se um levantamento censitário ou parametrizado, por amostragem ou estatísticas. Estes dados são transformados em números que, após análises, geram conclusões que são generalizadas para todo o universo de pesquisa. Este tipo de pesquisa tem longo alcance, possibilita o conhecimento objetivo da realidade, por meio de tabelas e gráficos. Porém, não permite a apreensão de características dinâmicas inerentes ao processo, funcionando bem com pesquisas com objetivos exploratórios e descritivos. Os métodos qualitativos são apropriados quando o fenômeno em estudo é complexo, de natureza social e não pretende uma quantificação (WOLFFENBÜTTEL, 2008, p. 3).

Segundo Silva Menezes (2001), a pesquisa de natureza qualitativa parte do pressuposto de que existe uma relação entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. É um processo de reflexão e análise, através da utilização de técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação (OLIVEIRA, 2008). E, segundo Minayo (2001, p. 14, apud FONSECA, 2002, p. 20).

[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e nos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

A pesquisa qualitativa, com uma abordagem descritiva e passa pela compreensão dos dados coletados, confirmação ou não os pressupostos apontados, respostas às questões formuladas, ampliando o conhecimento sobre o assunto, e articulando-o ao contexto cultural ao qual faz parte. A análise qualitativa envolve desde relatos de observação, transcrições, análise documental e demais informações disponíveis. Este material pode ser subdividido por tendências e padrões, visando à identificação de relações e interferências.

No entanto, Rauen (2013) destaca que há várias possibilidades de combinação de aspectos qualitativos e quantitativos, os quais são denominados de quali quantitativas ou quanti qualitativas. Neste projeto de tese, serão utilizadas variáveis quanti qualitativas. O termo variável pode ser considerado, segundo Lakatos (2010, p. 121) como “uma classificação ou medida; uma quantidade que varia; um conceito operacional, que contém ou apresenta valores, aspectos, propriedade ou fator, discernível em um objeto de estudo e passível de mensuração”.

A autora destaca que os valores atribuídos a uma variável podem ser quantidades, qualidades, características, magnitudes, traços etc.

As variáveis *quantitativas* ou *numéricas* representam sempre quantidades (idade, peso, nº de imóveis) as *qualitativas* ou *categóricas* descrevem características não numéricas de uma dada condição (sexo, cor dos olhos, padrão construtivo). As variáveis quantitativas *discretas* representam quantidades finitas de valores numéricos inteiros, resultante do processo de contagem (nº de cômodos de um domicílio), ou seja, semelhante à contagem de condições de conformidades ou de desconformidades perante uma variável de análise. As variáveis *contínuas* resultam de um processo de mensuração de valores infinitos, cuja resposta assume qualquer valor dentro de uma escala contínua ou intervalar, podendo variar conforme a precisão do instrumento de mensuração (renda per capita, por exemplo). As variáveis quantitativas podem ser estudadas por médias, desvios-padrões, ANOVA, correlação e regressão linear etc.

As variáveis qualitativas, quando assumem apenas duas respostas possíveis como sim/não, doente/não doente, óbito/vivo ou conforme/desconforme, são consideradas *variáveis dicotômicas*. Quando envolvem mais de duas respostas possíveis, diz-se variável *multi categórica*, como exemplo: tipo sanguíneo, raça, escolaridade, classe social etc. Desse modo, adotaram-se variáveis *multi categórica* mensuradas através de categorias de análise: AUSÊNCIA (0), EXISTÊNCIA (0,5) e APLICAÇÃO (1,0), como pressupostos de análise da conformidade urbana.

Segundo Freitas (2012), as variáveis podem ser numéricas ou categóricas e podem ser mensuradas através de quatro escalas de magnitude (grandezas): *nominal*, *ordinal*, *intervalar* e *razão*, observando-se, ainda, que à medida em que aumenta a complexidade e a informação, eleva-se o nível de mensuração. Estas escalas podem ser observadas no Quadro 10.



Quadro 10- Níveis de mensuração de variáveis

NÍVEL	ESCALA	DESCRIÇÃO
1º NÍVEL:	NOMINAL	Nomes, rótulos ou categorias, não são passíveis de operações aritméticas com os valores atribuídos às variáveis, prestam-se a codificação ou <b>contagem</b> , por não haver relação de ordem, podendo-se estudar proporções e aplicar-se Qui-quadrado.
2º NÍVEL:	ORDINAL	As grandezas são medidas por mais que... ou menos que..., embora a <b>quantificação</b> precisa seja <b>impossível</b> , cuja diferença entre a 1ª, 2ª, 3ª ... ordem, não tem significado. Apenas fornecem comparações relativas e, não devem ser usadas para cálculo, como média por exemplo.
3º NÍVEL:	INTERVALAR	<b>Unidade de medida (arbitrária, porém fixa)</b> . O zero <b>relativo</b> , isto é, <b>convencional</b> , não significa ponto inicial ou ausência de...
4º NÍVEL:	RAZÃO	Nele o zero é absoluto, isto é, é zero mesmo, ele torna as razões significativas e todas as operações aritméticas passam a ter sentido, portanto, não há cálculo que não possa ser feito. Considerando-se que o zero representa a ausência de..., pode-se estudar a intensidade e a significância de um fenômeno.

**Fonte:** Cardoso (2012).

A partir deste referencial, entende-se que as variáveis dicotômicas de desconformidades podem ser mensuradas em duas escalas: NOMINAL e RAZÃO, visto que a presente pesquisa objetiva medir quali quantitativamente, a condição de desconformidades ambiental urbana.

A escala NOMINAL (1º nível de mensuração) presta-se apenas para codificação, contagem e estudo da proporção, como por exemplo, verificar a repetição ou constância de respostas positivas ou negativas a um conjunto de variáveis estabelecidas. Na escala nominal, pode-se verificar, então, a frequência de desconformidade, pela contagem de expressões de desconformidade existentes no lote ou assentamento e a proporção de desconformidade. Nesta escala, as variáveis qualitativas, por vezes, podem ser representadas por números, mas correspondem a atributos ou condições de um fenômeno, como: número do telefone, da casa, da identidade ou pela convenção da variável por um número, como: se macho “1” e se fêmea “2”. Neste caso, a variável gênero é qualitativa, caracterizada pelos numerais “0” e “1”, ou “1” e “2”, ou ainda “1” e “9”, que não representam o seu valor numérico em si, mas o enquadramento ou não naquela condição ou atributo (LEVINE, 2008). Esta codificação permite somente a contagem de uma dada condição ou fenômeno, ao contrário da escala

RAZÃO, onde o “zero” é absoluto e pode indicar a condição de ausência de desconformidade, por exemplo.

No modelo, ora proposto, convencionou-se que as categorias: conforme e desconforme assumem os valores 1 (um) e 0 (zero), respectivamente, podendo ser aferida a condição de conformidade parcial (0,5) pela ocorrência de posituação de somente uma categoria de análise para efeitos de mensuração e análise de significância. Esta codificação torna possível a análise estatística das conformidades, que indica a média e a moda de variáveis, dimensões e natureza de desconformidade, por exemplo.

A partir destas considerações, entende-se que a escala nominal permite a contagem da frequência, em números absolutos e relativos. Por outro lado, a escala razão possibilita a análise de significância das desconformidades em três grandezas, sendo a amplitude, intensidade e taxa desta condição, em termos percentuais, a partir da leitura e interpretação da Matriz de identificação das desconformidades ambiental urbana, observadas nos objetos, nos elementos e nos processos.

A partir da aplicação do formulário de pesquisa, obter-se-ão informações quanto à ausência/presença de conformidade. A resposta “SIM” corresponderá à condição de conformidade com os preceitos do direito à cidade, correspondendo à categoria “1”, e a resposta “NÃO” representará a condição de desconformidade, equivalendo à categoria “0”. A resposta “SIM” a todas as 36 variáveis importará a condição de conformidade PLENA com o direito à cidade. O caso oposto, ou seja, 36 respostas “NÃO”, corresponderá à condição de “DESCONFORMIDADE TOTAL”.

#### 4.2.1 Avaliação de processo/impacto de regularização fundiária urbana

A matriz de Avaliação proposta, quadro 11, considera um conjunto de 36 variáveis multicatóricas podendo variar de 0 a 1 na seguinte forma:

- a) A resposta negativa à variável de análise será atribuído valor “ZERO”, que indica DESCONFORMIDADE;
- b) A resposta sim a uma variável corresponderá 0,5 (PARCIALMENTE CONFORME);
- c) A resposta positiva a duas variáveis será considerada o valor 1 (CONFORMIDADE).

**Quadro 11 - Matriz de Avaliação – Modelo de cálculo de Indicadores**

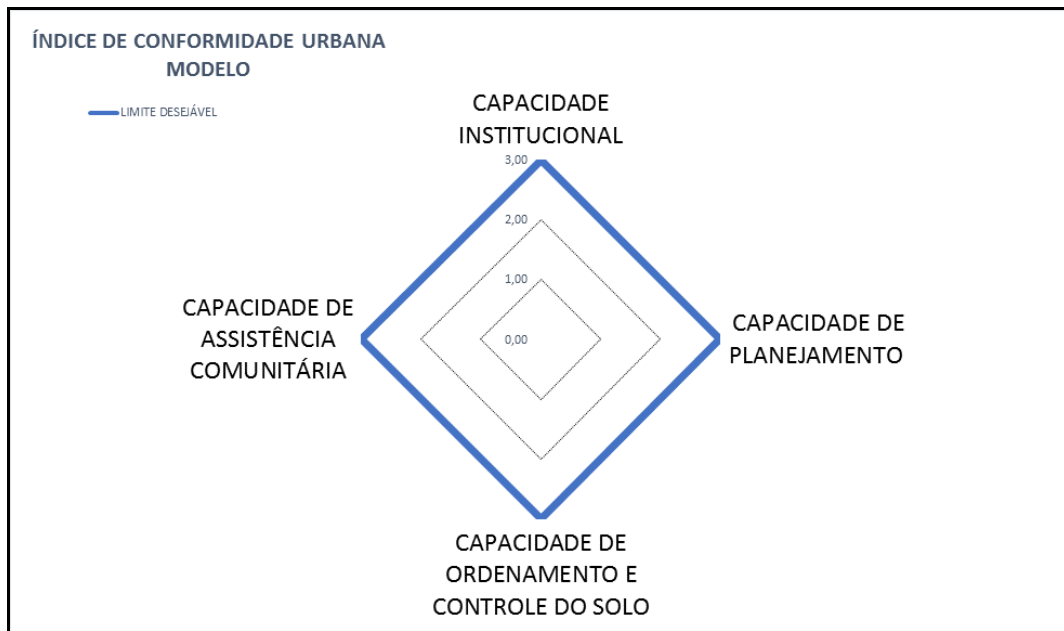
<b>INDICADORES DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL</b>		<b>DESEMPENHO</b>		
		MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA
1. Dominial	1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou de regularização)	0 - 1	SOMA	MÉDIA
	1.1.2 Estudo dominial (Matrícula originária ou transcrição)	0 - 1		
	1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/ Dominialidade	0 - 1		
2. Estrutural	1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo	0 - 1	SOMA	
	1.2.2 Equipe Técnica capacitada	0 - 1		
	1.2.3 Estrutura administrativa em operação integrada	0 - 1		
3. Social	1.3.1 Instâncias de participação comunitária atuando	0 - 1	SOMA	
	1.3. 2 Pacto pela Gestão/Regularização	0 - 1		
	1.3. 3 Conselho de desenvolvimento urbano / organização social em atuação	0 - 1		
<b>INDICADORES DE CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO</b>		<b>DESEMPENHO</b>		
		MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA
4. Territorial	2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada	0 - 1	SOMA	MÉDIA
	2.4.2 Planta do Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental	0 - 1		
	2.4.3 Estudo Técnico urbanístico, ambiental e social	0 - 1		
5. Urbano Ambiental	2.5.1 Cronograma de obras/ melhorias ou Termo de Dispensa	0 - 1	SOMA	
	2.5.2 Planta/Auto do Parcelamento do Solo	0 - 1		
	2.5.3 Plano de Compensação urbanística, ambiental e social	0 - 1		
6. Socioeconômica	2.6.1 Cadastro de logradouros / serviços públicos	0 - 1	SOMA	
	2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário	0 - 1		
	2.6.3 Cadastro usos/atividades urbanas	0 - 1		
<b>INDICADORES DE CAPACIDADE DE ORDENAMENTO TERRITORIAL</b>		<b>DESEMPENHO</b>		
		MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA
7. Gestão fiscal	3.7.1 Inscrição Imobiliária Municipal (base fiscal)	0 - 1	SOMA	MÉDIA
	3.7.2 Cadastro Imobiliário / Planta de Valores Genéricos	0 - 1		
	3.7.3 Certidão Negativa de Débito / Isenção IPTU/ ITBI	0 - 1		
8. Gestão Uso e ocupação do solo	3.8.1 Base de alinhamento viário	0 - 1	SOMA	
	3.8.2 Base de índices de ocupação	0 - 1		
	3.8.3 Política de aprovação /Alvará de Construção	0 - 1		
9. Gestão de posturas	3.9.1 Política de vistoria / fiscalização de atividades	0 - 1	SOMA	
	3.9.2 Política de vistoria / fiscalização de obras	0 - 1		
	3.9.3 Termo de habite-se / Licença de Uso	0 - 1		
<b>INDICADORES DE CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA</b>		<b>DESEMPENHO</b>		
		MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA
10. Jurídica	4.10.1 Requerimento/ Documentação Civil	0 - 1	SOMA	MÉDIA
	4.10.2 Requisito de posse/ propriedade	0 - 1		
	4.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda	0 - 1		
11. Técnica	4.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)	0 - 1	SOMA	
	4.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)	0 - 1		
	4.11.3 Dispensa / Laudo para Assistência Gratuita	0 - 1		
12. Registraria	4.12.1 Título / Certidão de Regularização Fundiária	0 - 1	SOMA	
	4.12. 2 Auto de Registro e destaque de matrícula	0 - 1		
	4.12.3 Registro e Matrícula individualizada	0 - 1		
<b>MÉDIA GERAL</b>		<b>MÉDIA</b>	<b>MÉDIA</b>	<b>MÉDIA</b>

**Fonte:** Elaboração da autora (2018).

#### 4.2.2 Critérios de interpretação dos dados e aferição de índice

Para análise dos dados e mensuração dos impactos da regularização foi adotado o gráfico radar adaptado da matriz de análise de desconformidade urbana definida por Cardoso (2012) conforme figura 9.

**Figura 9-** Gráfico Modelo para aferição de Indicadores de Conformidade



**Fonte:** Elaboração da autora (2018).

O centro corresponde ao ponto ZERO e indica condição de desconformidade em todas as naturezas, dimensões e variáveis. Esta condição é dada pela ocorrência da categoria “NÃO” para todas as variáveis da Matriz, assim indicado desconformidade (ZERO). No sentido inverso, a linha de limite máximo de conformidade registra o total de 36 variáveis, com resposta “SIM” para duas categorias de análise: EXISTÊNCIA E APLICAÇÃO, cada uma dessas categorias assume o valor de 0,5. A somatória de duas respostas SIM assume o valor “1” (CONFORMIDADE ACEITÁVEL), se uma resposta SIM valor “0,5” (CONFORMIDADE PARCIAL)

O Índice de Conformidade poderá variar de “0” a “18”, podendo ser calculado pela área de abrangência no gráfico radar, quando em situação de desconformidade absoluta assume a seguinte expressão:

$$IC = \frac{A1 + A2 + A3 + A4}{A \text{ total}}$$

Onde a área de cada triângulo retângulo no gráfico radar corresponde a:

$$A_{1,2,3,4} = \frac{b \times h}{2}$$

Onde:

b = 0 a 3 (base do triângulo no gráfico radar)

h = 0 a 3 (altura do triangulo no gráfico radar)

Cada base e cada altura correspondente a um dos quadros indicadores, que compõem, em conjunto o gráfico radar. Cada triângulo, portanto terá área máxima de 4,5 obtida pela formula a seguir:

$$A_{\text{máx}} = \frac{3 \times 3}{2} = 4,5$$

A área máxima do gráfico radar, composta por quatro triângulos formados pelos 4 indicadores será de 18 (4,5 x 4)

Assim, o Índice de Conformidade será obtido pela fórmula a seguir:

$$IC = \frac{A1 + A2 + A3 + A4}{18}$$

IC = 1 indica a condição de conformidade ampla, 0,5 conformidade parcial e 0 conformidade nula.

- g) O Índice de Impacto (II) pode ser obtido pela diferença entre o Índice de Conformidade Final dividido pelo Índice de Conformidade Inicial conforme expresso:

$$Ic = (Ic \text{ inicial} - Ic \text{ final} / Ic \text{ inicial}) * 100$$

#### 4.2.3 Procedimentos da pesquisa

Essa Tese reúne características de pesquisa científica aplicada, a qual buscou descrever os procedimentos de regularização fundiária e, ao mesmo tempo, explorar e explicar seus efeitos na rotina dos municípios estudados.

Foram realizados procedimentos de levantamento de dados por meio de:

I) **Revisão de literatura e documental** – para o estabelecimento da Matriz do Projeto de Regularização Fundiária, com base nas diferentes visões e parâmetros técnicos normativos que orientam a política de regularização fundiária;

II) **Pesquisa-Ação** – Construir e aplicar, de forma participativa, o fluxo de procedimentos da regularização que articulasse as visões e parâmetros técnicos normativos da política nacional de regularização fundiária com as práticas municipais estabelecidas;

III) **Estudo de Caso** – Para aferir os efeitos da regularização fundiária urbana na Amazônia oriental, sobre o quadro de desconformidade/conformidades urbanas nas fases inicial, intermediária e final do processo de regularização do Projeto Moradia Cidadã, tomando como base a Matriz de Avaliação proposta nessa Tese.

A pesquisa documental foi realizada no acervo da Comissão de Regularização Fundiária da UFPA analisados o caderno metodológico, relatórios de atividades e base de cadastro de moradores constantes do acervo analógico e digital do Projeto Moradia Cidadã, mantido pela Comissão de Regularização Fundiária da UFPA.

De modo semelhante, procedeu-se a revisão de literatura envolvendo artigos, revistas e obras que discutem os efeitos da regularização, especialmente no âmbito nacional e da região Amazônica. Os estudos de Fernandes (2007, 2008, 2011) chamam a atenção para a importância de construção de indicadores de avaliação do desempenho da regularização fundiária urbana sobre as condições de irregularidade nas fases pré e pós-regularização. Mas, por outro lado, verificou-se a ênfase na avaliação da regularização fundiária, medida em termos de títulos entregues ou famílias remanejadas (BRASIL, 2009; DUARTE, 2014; SILVA, 2014; PAMPLONA, 2014; SAUER; LEITE, 2017; FERNANDES, 2011; OUTEIRO et al., 2016). Neste sentido, partiu-se do Modelo MAIT, estabelecido por Cardoso (2012), para propor a Matriz de Avaliação dos efeitos da regularização fundiária.

A Pesquisa-Ação caracteriza-se como pesquisa científica, entendida como um procedimento racional e sistemático, com objetivo de proporcionar respostas aos problemas propostos através da utilização de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos, conforme explica Gil (2008). Segundo Rauen (2013), a pesquisa científica reúne um conjunto de ações sistemáticas, minuciosas, completas, sustentadas epistemológica e metodologicamente, com as quais, partindo-se de evidências disponíveis, de teorias científicas ou de intuições racionais, descobrem-se novos fatos ou fenômenos ou compreendem-se fatos ou fenômenos até então considerados complexos ou inadequadamente explicados. A aplicação

deste método de pesquisa permitiu a construção do Fluxo de Procedimentos de licenciamento urbanístico e ambiental integrado e monitorar sua aplicação nos municípios.

Este método possibilitou a integração entre pesquisador e participantes para resolver uma situação real, especificamente, a definição do fluxo de licenciamento, monitoramento e avaliação dos efeitos da regularização fundiária. Segundo Rauén (2013, p. 17), pesquisa-ação é um trabalho empírico que subjaz à associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo. Neste trabalho, pesquisadores e participantes da situação ou do problema envolvem-se na solução do problema de modo cooperativo ou participativo, e envolve diferentes fases:

a) A primeira fase é chamada de exploratória. Nela, o pesquisador determina um campo de investigação, as expectativas dos interessados e o tipo de auxílio que responda a estas expectativas. Com base nesta exploração, formulam-se problemas e constroem-se hipóteses;

b) Realização de seminários, voltados ao recolhimento de propostas dos participantes e as contribuições de especialistas, de modo que a pesquisa e a ação são frutos da discussão e da aprovação dos elementos desta fase;

c) Seleção de amostra e realização de coleta de dados com procedimentos mais flexíveis e organizados a partir da observação participante, da história de vida, da análise de conteúdo e do sociodrama, entre outros;

d) Análise e a interpretação dos dados e a elaboração do plano de ação, cujo objetivo é o de enfrentar a situação-problema;

e) Relatoria e divulgação dos resultados.

Simultaneamente, a este processo de análise técnica para elaboração do Projeto, em setembro de 2015, iniciou-se a fase de Pesquisa-Ação desta Tese voltada à identificação dos limites e aos entraves ao processo de aprovação, licenciamento e registro do projeto.

O Estudo de Caso, adotado para viabilizar aplicação da Matriz de Avaliação dos efeitos da regularização. Segundo Gonzalez (2008) e Yin (2005), o estudo de caso permite a compreensão de fenômenos complexos, que podem ser estudados por meio de pesquisas exploratórias e descritivas. Conforme os autores orientam, foram coletados dados documentais e analisados com o intuito de reunir evidências e acrescentar informações quanto aos métodos e aos procedimentos adotados pelos municípios e diferentes grupos de trabalho. Esses documentos forneceram “pistas” sobre importantes elementos. Além dessas informações, foram realizadas entrevistas abertas junto às equipes para identificação das limitações enfrentadas no

processo de implementação da metodologia de regularização e aplicação da Matriz de Avaliação, que, por sua vez, constituiu-se em entrevista com respostas fechadas, conformando-se na principal evidência de um Estudo de Caso.

#### 4.2.4 Critérios para pesquisa avaliativa

Segundo Schindler (2013), avaliação de política pública exige a definição de roteiro de experimento. Partindo desse pressuposto, montou-se o roteiro do experimento dessa Tese, a qual adotou a avaliação de processo para identificar os obstáculos e entraves que se apresentam à temática fundiária e, ao mesmo tempo, a avaliação de impacto com intuito de aferir valor ao efeito observado nos períodos pré e pós-regularização fundiária.

De acordo com Schindler (2013), a pesquisa avaliativa é uma atividade científica, a qual exige a definição das variáveis de análise (dependentes ou independentes) e da respectiva relação de dependência entre as mesmas. Essa identificação pode ser realizada em duas etapas: descritiva – o que se utilizou -, e segunda etapa explicativa – como se produziu o efeito, destacando o nexos causal com a política ou programa. Quanto às dimensões da pesquisa, este autor destaca quatro aspectos, os quais foram associadas às diferentes etapas de Pesquisa-Ação dessa Tese:

- a) Descrição e definição do processo – **Definição e institucionalização do Fluxo de Procedimentos de aprovação e licenciamento da regularização;**
- b) Definição dos critérios (resultados esperados) – **aprovação e implementação do projeto de regularização e gestão imobiliária municipal;**
- c) Definição dos estímulos aplicados (as atividades, bens ou serviços realizados ou distribuídos pelo programa) – **capacitação, apoio logístico e assistência técnica continuada;**
- d) Valores a serem alcançados (objetivos) – **aumento da capacidade institucional, de planejamento, ordenamento e assistência à comunidade.**

Para aplicação do Fluxo de Procedimentos, partiu-se das orientações de Schindler (2013) e Suchman (1967) ao explicarem que avaliação de impacto deve seguir um roteiro de observação. A seguir, apresenta-se o roteiro de observação adaptado para avaliação do impacto da regularização fundiária urbana, tomando por base o Estudo de Caso dessa Tese – período 2009 / 2016 / 2018 - conforme sequência:



a) 1ª observação básica – verificação do grau de conformidade/desconformidade urbana pré-regularização sem comparação entre municípios, visando à descrição da condição de desconformidade isoladamente;

b) 2ª observação comparação temporal – análise da situação anterior e posterior do município em relação ao período de execução do Projeto;

c) 3ª observação comparação estatística entre grupos – consiste na comparação entre diferentes municípios em comparação com os estímulos ocorridos no período da regularização;

d) 4ª Observação comparativa entre grupos dos municípios equivalentes com as mesmas chances de experimentar o tratamento. Esse momento deu-se em duas etapas. Primeiramente, mediram-se os dois grupos sem distinção. Posteriormente, novas medições foram realizadas após a conclusão do programa. O intuito dessa medição é encontrar diferenças entre municípios dos grupos diferentes, de forma a identificar se as mudanças ocorridas podem ser atribuídas ao tratamento. Esse procedimento consiste em encontrar a variação verificada no grupo com assistência técnica, por meio da comparação das medições deste grupo antes e após o tratamento. Esta seria a variação “natural” em virtude das diversas influências dos sistemas e do meio, que teriam ocorrido mesmo sem intervenção da política.

Na 1ª observação, mediu-se o Índice de Conformidade Urbana em cada um dos seis municípios, considerando o ano de 2012, como avaliação inicial, 2016 como avaliação intermediária e 2018 como avaliação final. Na 2ª observação, compararam-se os resultados dos municípios em cada ano, os quais receberam, de forma igualitária, capacitação, apoio logístico e assistência técnica.

Para 3ª observação, montaram-se dois grupos de observação. O primeiro grupo reuniu os 03 municípios, que embora tivessem passado por processo de alternância de gestor municipal, em função do pleito eleitoral de 2016, mantiveram pelo menos um técnico no grupo municipal de trabalho, possibilitando a continuidade da assistência técnica. O segundo grupo reuniu os municípios, que, de igual forma, sofreram mudança de gestor e, ao mesmo tempo, da equipe técnica. Resultando no seguinte agrupamento:

a) **Grupo COM assistência técnica continuada** – Município de Concórdia do Pará, Tomé Açu e Ipixuna do Pará.

b) **Grupo SEM assistência técnica continuada** - Municípios de Mãe do Rio, Nova Esperança do Pará e Capitão Poço.

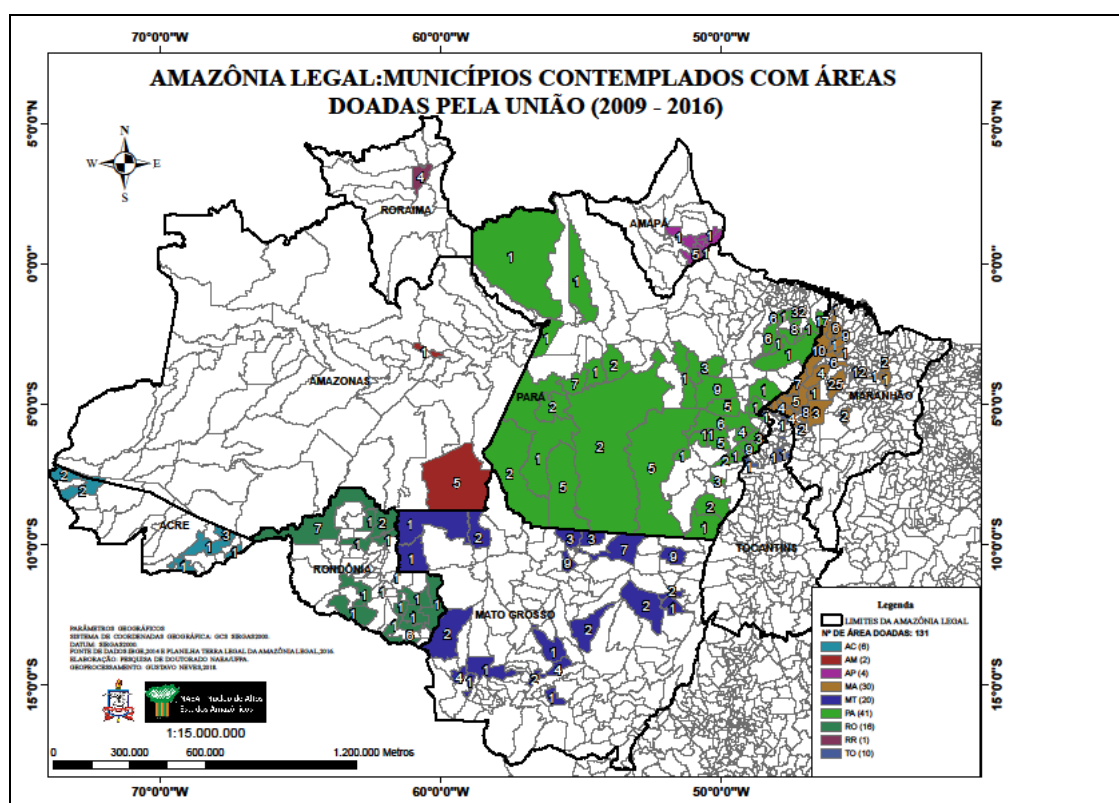
Na 4ª observação, foram comparados os resultados obtidos em cada um desses grupos.

## 5 O CAMPO DA PESQUISA: PROJETO MORADIA CIDADÃ

O campo de pesquisa da Tese incide sobre a experiência de regularização fundiária desenvolvida e implantada pelo Projeto Moradia Cidadã, em continuidade às ações do Programa Terra Legal no ambiente urbano da Amazônia.

Até meados do ano de 2011, as transferências de terras aos municípios pelo Programa Terra Legal ainda não apresentavam resultados efetivos de titulação das famílias, e, ao contrário, havia denúncias de distribuição de terras de forma aleatória<sup>6</sup>. Diante dessa constatação, o Ministério das Cidades propôs o desafio de desenvolver e aplicar uma metodologia de trabalho capaz de ser replicada, em forma de assistência técnica ao conjunto dos municípios beneficiários do Terra Legal à Universidade Federal do Pará, no ano de 2011, quando 54 municípios já haviam sido beneficiados. Em 2016, esse número alcançou a marca de 131 municípios. A figura 10 indica o número de áreas doadas por estado e municípios.

**Figura 10-** Mapa da Amazônia Legal e municípios beneficiários do Terra Legal



Fonte: MDA. Elaboração da Pesquisa. Desenho e geoprocessamento Gustavo Neves.

<sup>6</sup> Informação repassada em reunião entre técnicos do Ministério das Cidades e da Comissão de regularização fundiária, da qual faço parte desde o ano de 2010, inicialmente, como bolsista de mestrado e passando à mesma efetiva em 2014.

Segundo Brito (2011), este Programa objetivou acelerar a regularização de até 300 mil posseiros de terras públicas federais, localizados em 463 municípios na Amazônia Legal. Em dois anos de atuação do Programa, foram emitidos 611 títulos, sendo 276 de demandas anteriores ao início do Programa. Entre os 611 títulos, 54% foram emitidos no Estado do Pará. O Município de Novo Progresso detém 233 títulos do total. Em 2016, registrou-se cerca de 400 glebas repassadas para um conjunto de 127 municípios.

Fischer (2008) destacou que os conflitos fundiários experimentados pela região decorreram da inoperância do Estado. Ela demonstrou que o histórico de doações de terras no Estado do Pará aos municípios, para fins de gestão e ordenamento territorial urbano apresentou resultados pouco exitosos. Segundo essa autora, no período colonial, registrou-se o repasse da primeira légua patrimonial de Belém e Bragança e, desde então, somente em 1975, o Instituto de Terras do Estado do Pará passou a atuar no repasse de terras estaduais aos municípios. Enquanto que o Governo Federal passou a atuar nesse sentido no período de 2009 a 2016.

Paralelamente, a esse longo período de estagnação, o Estado do Pará consolidou-se neste território e, atualmente, reúne 144 municípios, organizados em 13 Regiões de Integração para fins de gestão administrativa. E, ao mesmo tempo, convive com a precariedade habitacional. A exemplo desta situação, em 2010, o município de Marituba liderou o ranking brasileiro de favelas com 78% de moradias inadequadas. Ao passo que, em Belém, capital do Estado, existem 756 mil pessoas vivendo em ocupações irregulares com 46,1% da população em assentamentos com irregularidade fundiária, precariedade habitacional, carentes em sua maioria de serviços públicos essenciais (IBGE, 2010). Inegavelmente, o Programa Terra Legal na Amazônia se constituiu num importante instrumento para o fortalecimento da governança fundiária municipal.

Diante deste cenário desafiador que a Amazônia representa, o Ministério das Cidades propôs parceria à Universidade Federal do Pará, em 2011, na perspectiva de construção de um projeto de capacitação e assistência que pudesse ser replicada no conjunto dos 54 municípios beneficiados pelo Programa Terra Legal. Isto resultou no estabelecimento do Projeto Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística no Estado do Pará, celebrado em dezembro de 2012, entre a UFPA e a Secretaria Nacional de Assuntos Fundiários, vinculada ao Ministério das Cidades. Ele resultou do Termo de Execuções Descentralizada (TED) no âmbito da política nacional de regularização fundiária urbana, especificamente na pasta do Programa Nacional Papel Passado.

Com esse TED, a UFPA assumiu um importante desafio científico e caminhou no sentido de ampliar suas ações na temática fundiária. Para Universidade, este Projeto alinhou-se a sua missão e responsabilidade institucional de:

investir em um processo de consolidação de uma universidade democrática, autônoma e comprometida com os valores de justiça social e cidadania, fomentar o espírito crítico de seus atores e requer, ainda, a clara dimensão de sua capacidade de contribuir, por meio de ações integradas de ensino, pesquisa e extensão, para o desenvolvimento sustentável do Estado e da região amazônica (UFPA, 2011, p. 17).

O Projeto Moradia Cidadã foi concebido como ação de pesquisa e extensão universitária com o intuito de elaborar e testar uma metodologia de capacitação e de assistência técnica, operacional e tecnológica, considerando as especificidades dos municípios com terras urbanas consolidadas em glebas federais, em processo de transferências aos municípios pelo Programa Terra Legal na Amazônia, observados os requisitos da Lei Federal 11.952/2009.

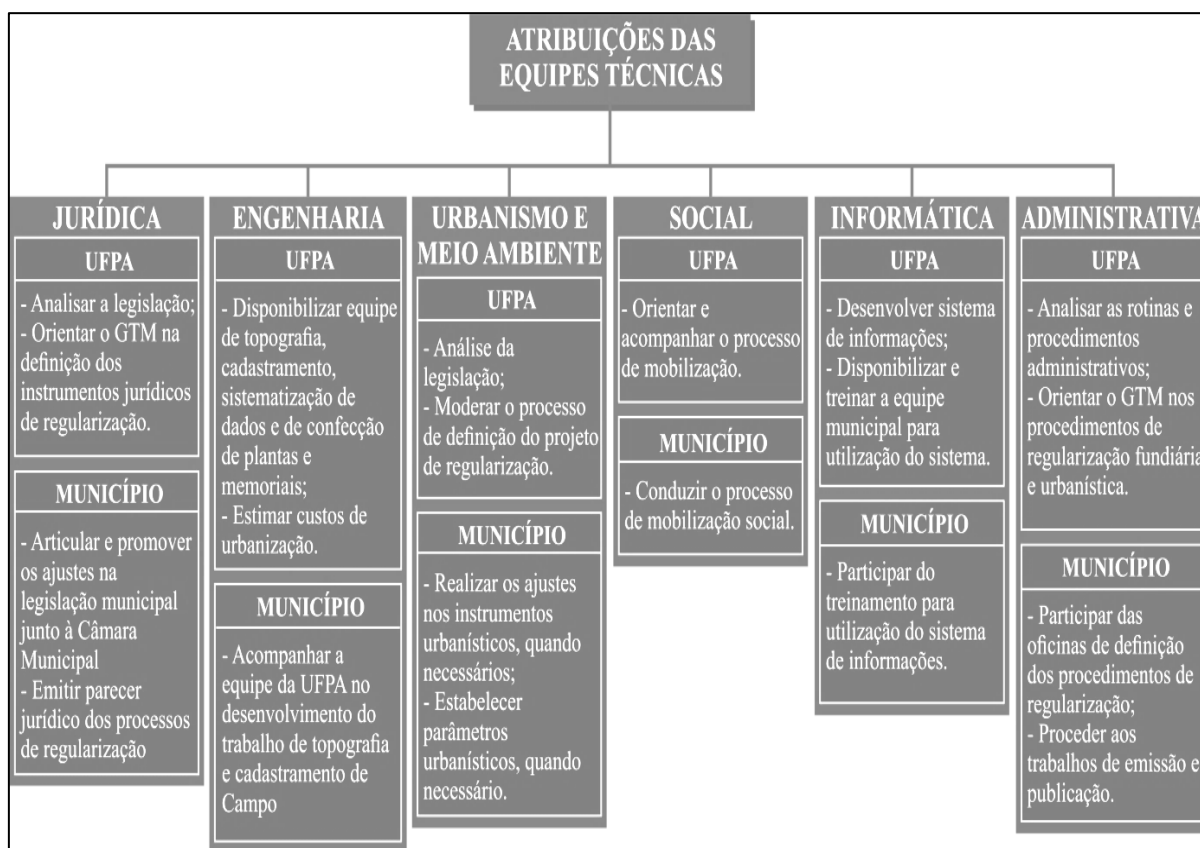
### **5.1 Síntese da metodologia aplicada no projeto moradia cidadã**

Para o desenvolvimento do Projeto, a UFPA, por meio da Comissão de Regularização Fundiária (CRF), vinculada à Pró-Reitoria de Administração (PROAD), mobilizou o Instituto de Tecnologia (ITEC) - por meio das Faculdades de Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Civil, Engenharia Sanitária e Ambiental – o Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC), Instituto de Ciências Jurídica e a Fundação de Amparo ao Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP), considerando o caráter multidisciplinar que a temática regularização fundiária urbana envolve. A Ação foi desenvolvida no período de dezembro de 2012 a março de 2018.

Para a construção da proposta metodológica, a UFPA mobilizou uma equipe de coordenação técnica formada por docentes, discentes e técnicos administrativos de seu quadro institucional, além de envolver colaboradores externos, com experiências na temática fundiária urbana. Essa equipe de coordenação manteve um intercâmbio de informações permanente com os técnicos do Ministério das Cidades responsáveis pelo acompanhamento do Projeto. Essa equipe multidisciplinar reuniu representantes das áreas administrativa, ambiental, comunicação, engenharia civil, engenharia sanitária e ambiental, jurídica, urbanística, assistência social, tecnologia de comunicação e geotecnologias.

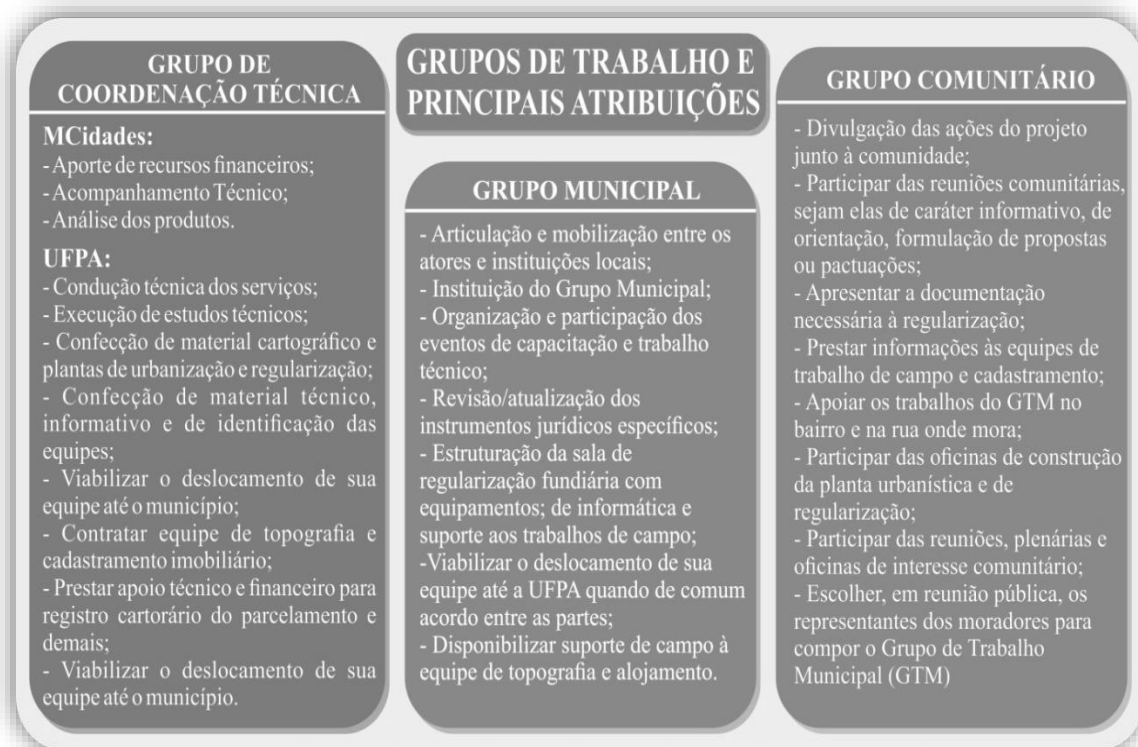
O Projeto Moradia Cidadã atuou de forma integrada em várias frentes de trabalho, abrangendo, assim, uma gama de ações e equipes técnicas, da UFPA e Prefeituras, conforme demonstrado na figura 11.

**Figura 11-** Equipes técnicas integradas na execução do Projeto Moradia Cidadã e suas atribuições



**Fonte:** Elaboração: Relatório Final do Projeto Moradia Cidadã/UFPA (2018).

No âmbito municipal, foi instituído o Grupo de Trabalho Municipal (GTM), reunindo servidores municipais das áreas jurídica, social, ambiental, urbanística e administrativa. Também foram convidados para participação do GTM, representantes do Poder Legislativo municipal, de instituições cartorárias e de moradores, bem como representantes de segmentos sociais e lideranças comunitárias. A seguir, a figura 12 ilustra as diferentes formas de interação das equipes de trabalho.

**Figura 12-** Principais atribuições dos Grupos de Trabalho

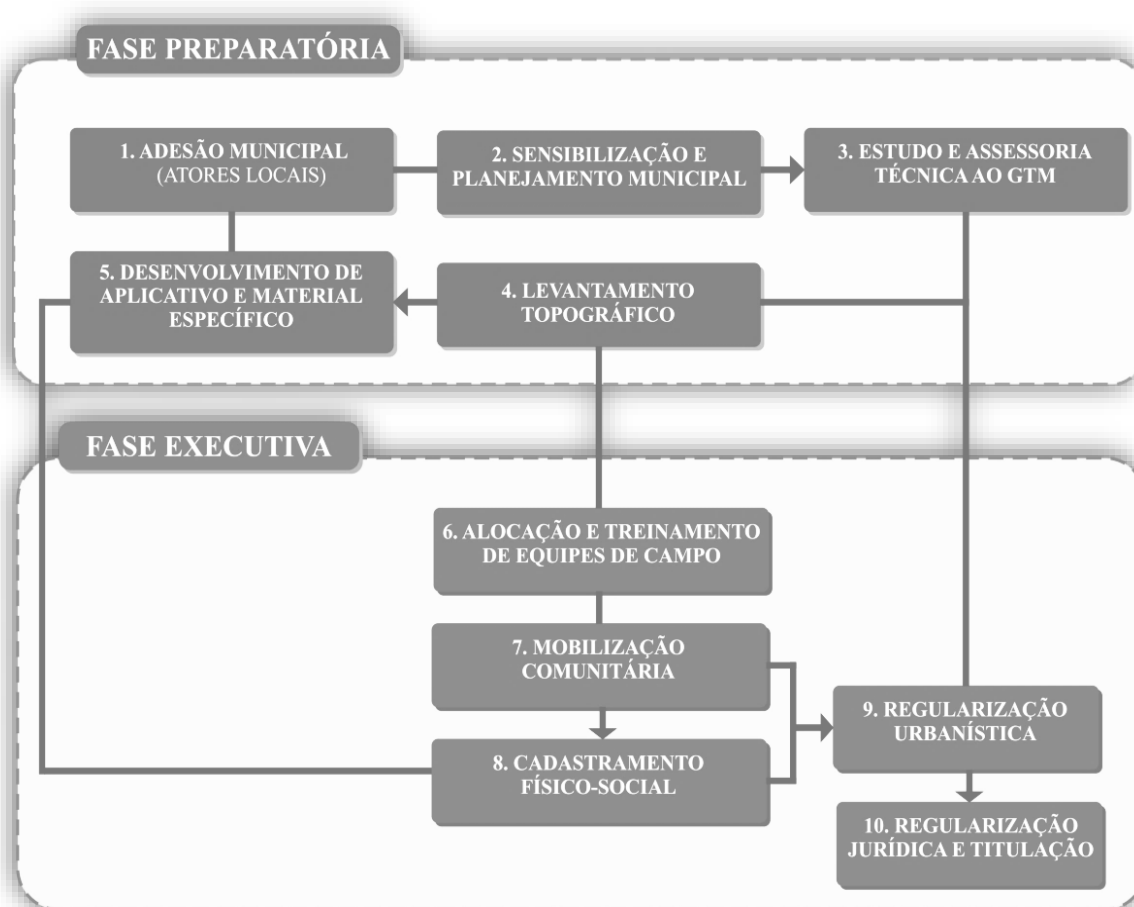
**Fonte:** Elaboração: Relatório Final do Projeto Moradia Cidadã/UFPA (2018).

A supervisão do trabalho, a cargo do Ministério das Cidades, foi feita por meio de acompanhamento técnico das atividades, visitas técnicas de avaliação, análise dos produtos e análises e validação de resultados. A consolidação de cada etapa do Projeto Moradia Cidadã deu-se com a apresentação de produtos, conforme pactuado no Caderno Metodológico.

### 5.1.1 Ação Piloto: Os municípios selecionados

O Projeto foi estruturado em duas fases de desenvolvimento: Preparatória e Executiva. A primeira fase voltou-se à construção da metodologia de trabalho e desenvolvimento de ações preparatórias como sensibilização institucional e comunitária, diagnóstico institucional, desenvolvimento do *software* e materiais técnicos, levantamento topográfico e orientação jurídica para adequação de procedimentos e peças técnicas. Na segunda fase, foram desenvolvidas as etapas de mobilização, divulgação e execução da etapa de cadastramento físico-social, elaboração de projeto e instrução processual. A figura 13 demonstra o fluxo proposto.

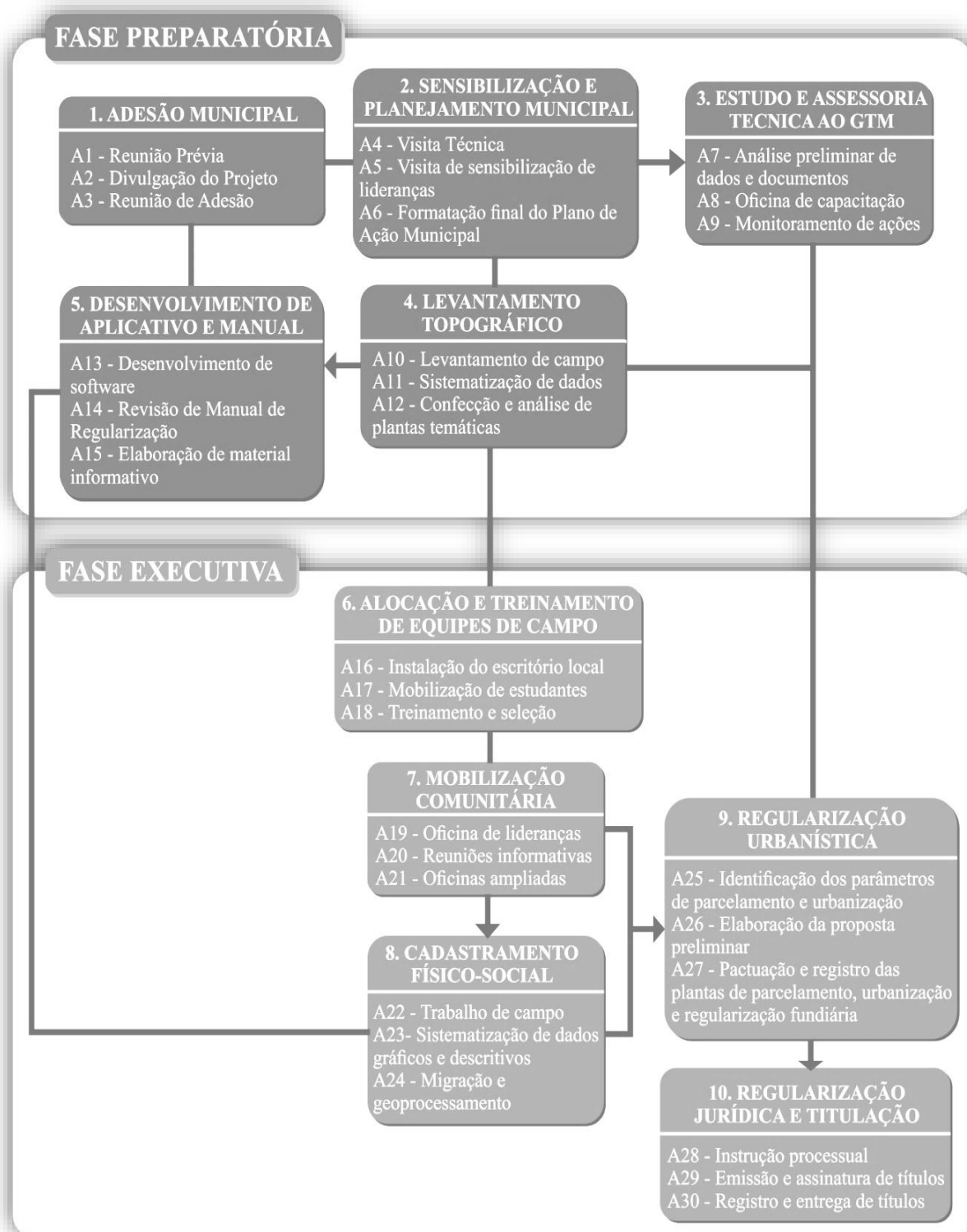
**Figura 13** - Fluxo de fases e etapas do Projeto Moradia Cidadã



**Fonte:** Adaptado Relatório do Projeto Moradia Cidadã/UFPA (2014).

As ações, por fase e etapa, foram descritas, de forma geral, no CEM, com a ressalva de que a Fase Executiva seria delineada com mais precisão nos Planos de Ação Municipal, levando em consideração as particularidades de cada município, no que diz respeito à situação institucional, rotina administrativa local, dinâmica sociocultural, práticas sociais dentre outros aspectos, e respeitando a competência municipal no trato das questões fundiárias locais.

Para o conjunto dessas dez Etapas de trabalho, foram estabelecidas trinta ações conforme detalhamento a seguir na figura 12.

**Figura 14 - Fases, Etapas e Ações do Projeto Moradia Cidadã**

**Fonte:** Adaptado Relatório do Projeto Moradia Cidadã/UFPA (2014).



Ao final do desenvolvimento desse conjunto de ações, a UFPA comprometeu-se a apresentar os seguintes produtos:

- 1) Caderno de Execuções Metodológicas;
- 2) Manual de Operação do Sistema de Apoio à Regularização Fundiária (SARF), capaz de automatizar o processo de confecção de peças técnicas necessárias à regularização (plantas e memoriais descritivos);
- 3) Plano de Ação Municipal;
- 4) Relatório de Atividades e de Avaliação Final (metodologia aplicada).

Com este conjunto de ações, o Projeto Moradia Cidadã buscou oferecer aos municípios peças técnicas, suporte tecnológico e apoio logístico, visando à complementação das ações do Programa Terra Legal, que ousou conferir governança fundiária aos municípios da Amazônia Legal.

#### 5.1.2 Peças Técnicas do Projeto de Regularização Fundiária

O Projeto de Regularização Fundiária, denominado de PRORIS (Projeto de Regularização de Interesse Social) foi estruturado a partir do memorial justificativo e recomendações de sustentabilidade, acompanhado das respectivas plantas técnicas elaboradas no âmbito do Projeto Moradia Cidadã, destacada a seguir:

##### **a) Planta do levantamento topográfico planialtimétrico cadastral**

Fechamento da planta de Malha de Lote existente de todos os lotes, identificação dos limites de APPs, faixa de domínio de rodovias, polígonos de áreas vazias e de alinhamento de face de quadras, vias e equipamento públicos.

##### **b) Planta do estudo Urbanístico e Ambiental**

Definição da planta de Zoneamento de Controle de Regularização Fundiária Urbana, por se tratar ações que abrangiam a escala urbana em sua totalidade. Nesta planta, indicaram-se as áreas passíveis de regularização imediata e as áreas com restrições urbanísticas e ambientais e, portanto, submetidas a estudo técnico.

##### **c) Planta de adequação do Parcelamento do Solo**

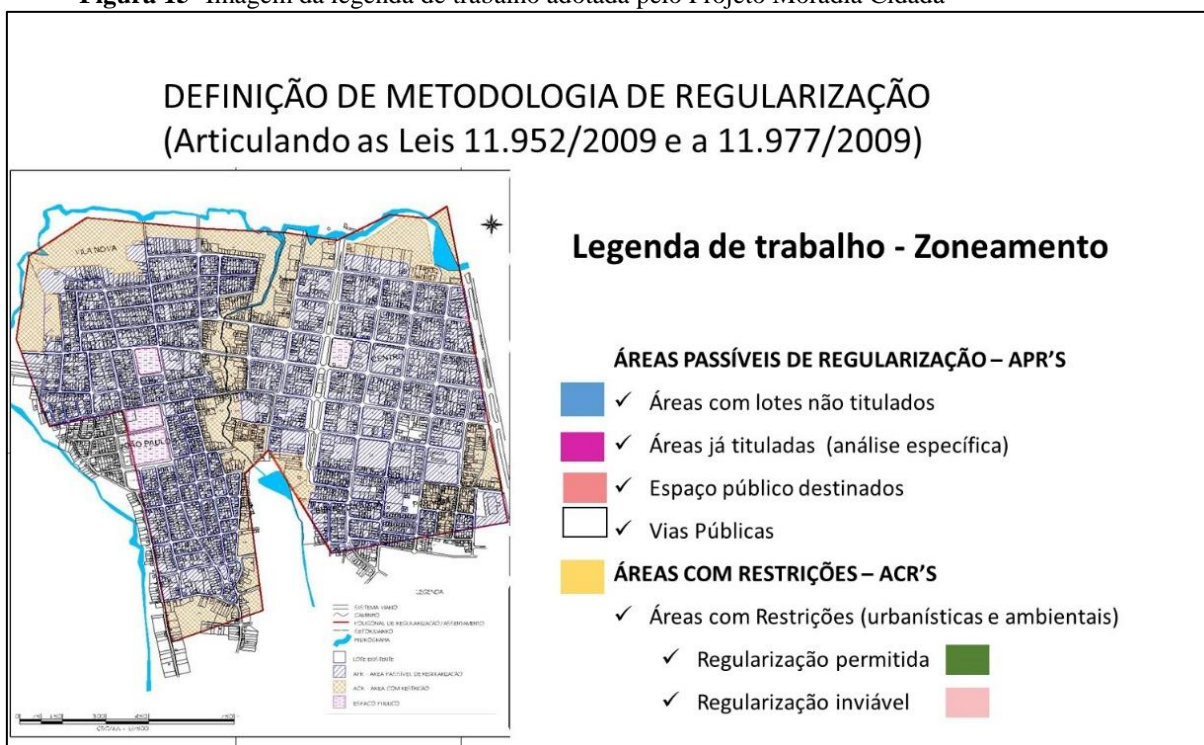
Identificação e separação das áreas públicas (áreas destinadas ou reservadas), áreas privadas (lotes para registro de terceiros) e áreas de uso comum do povo (vias de

logradouros e calçamentos). Nela, dimensionaram-se o total e a área dos lotes, de quadras e de vias públicas, áreas destinadas a equipamentos urbanos e, por conseguinte, indicaram-se os lotes passíveis de regularização a terceiros e às áreas do patrimônio municipal.

Este conjunto de plantas foram desenvolvidos em arquivo digital, em formato *Auto Cad*, extensão *dwg*, as quais foram disponibilizadas a cada um dos municípios, para o adequado uso e gestão territorial.

Nestas peças técnicas, a equipe urbanística e ambiental convencionou uma legenda de trabalho, a ser considerada no âmbito do Projeto Moradia Cidadã, que permitisse o encadeamento da regularização nas áreas passíveis de regularização imediata e, ao mesmo tempo, resguardasse a necessidade de desenvolvimento de estudo técnico nas áreas com restrições. A figura 15 demonstra esta legenda na planta de regularização da

**Figura 15-** Imagem da legenda de trabalho adotada pelo Projeto Moradia Cidadã



**Fonte:** Imagem extraída da apresentação em *Power point* do seminário de apresentação dos resultados parciais do projeto, UFPA (2017).

Como resultado desta metodologia aplicada, o Projeto Moradia Cidadã alcançou os resultados quantitativos apresentados no quadro 12.

**Quadro 12-** Síntese dos resultados em número de lotes (meta x etapas de trabalho)

MUNICÍPIOS	TOPOGRAFIA		URBANÍSTIC O/ AMBIENTAL		SOCIAL		JURÍDICO		DOCUMENTAL		
	META ESTIMADA DE LOTES	EXECUTADO	LOTES COM RESTRICÇÃO	LOTES PARCELÁVEIS	LOTES DE USOS DIVERSOS	LOTES COM MORADIAS	OUTROS REGIME DE OCUPAÇÃO	LOTES COM MORADIAS PRÓPRIAS	LOCETE COM MORADIAS LEGITIMADAS	LOTES COM TÍTULOS À CONVALIDAR	MORADIAS PROCESSOS INDEFERIDOS/ INCOMPLETOS
CONCÓRDIA DO PARÁ	171	135	12	123	39	84	0	84	84	0	0
IPIXUNA DO PARÁ	4896	3172	727	2445	353	894	441	2092	250	617	236
TOMÉ AÇU SETOR 1	1362	1271	171	1091	229	862	401	461	198	0	263
MÃE DO RIO - GLEBA RIO GUAMÁ II	10007	8458	1024	7435	1209	6226	3964	2262	516	1255	1246
CAPITÃO POÇO	2250	2435	183	2252	773	1479	202	1277	20	0	1257
NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ	2725	2651	149	2502	546	1956	369	1587	55	700	832
<b>TOTAIS</b>	<b>21411</b>	<b>18122</b>	<b>2266</b>	<b>15848</b>	<b>3149</b>	<b>11501</b>	<b>4976</b>	<b>5362</b>	<b>1123</b>	<b>2572</b>	<b>3834</b>
<b>PERCENTUAL</b>	<b>100%</b>	<b>85%</b>	<b>12%</b>	<b>88%</b>	<b>20%</b>	<b>80%</b>	<b>-</b>	<b>46%</b>	<b>21%</b>	<b>47%</b>	<b>-</b>
<b>UNIVERSO DE REFERÊNCIA</b>	<b>META</b>		<b>EXECUTADO</b>		<b>PARCELÁVEL</b>		<b>MORADIAS</b>		<b>MORADIAS PRÓPRIAS</b>		

Fonte: UFPA, 2018

### 5.1.3 Suporte Tecnológico

Como suporte tecnológico às ações do Projeto Moradia Cidadã, a UFPA e o Ministério das Cidades desenvolveram o Sistema de Apoio à Regularização Fundiária (SARF), em plataforma *web*, visando à sistematização dos dados cadastrais dos imóveis e automatização do processo de confecção das peças técnicas de instrução processual, como planta e memorial do imóvel e parecer jurídico.

Conforme estabelecido no CEM (p. 40), a linguagem de programação do SARF seguiu as especificações destacadas abaixo:

a) Linguagem de Programação JAVA, que possibilita o seu uso em qualquer Sistema Operacional, seja ele Windows, Linux, Android e outros. Enterprise JavaBeans (EJB) – arquitetura integrada ao Java para o desenvolvimento e implantação de servidores em ambientes distribuídos, JavaServer Faces (JSF) – frameworks, que simplificam o desenvolvimento de aplicações WEB; Java Contexts and Dependency Injection (CDI) - Conjunto de serviços complementares, que ajudam a melhorar a estrutura do código da aplicação e Java Persistence API (JPA) - Ferramenta avançada de consulta e manipulação de dados, compatíveis com o padrão SQL.

b) O SARF utiliza o banco de dados PostgreSQL 9.5.4 e PostGIS 2.2.2, além do servidor de aplicação Wildfly 10.1.

Este sistema foi concebido na perspectiva de subsidiar o Ministério das Cidades na implementação da política nacional de regularização fundiária em âmbito nacional.

### 5.1.4 Apoio logístico aos municípios

Para garantia do pleno desenvolvimento das atividades e cumprimentos dos objetivos do Projeto, a UFPA teve a incumbência de disponibilizar o apoio logístico às ações de mobilização da comunidade, cadastramento físico-social e recolhimento documental, incluindo a seleção e treinamento de estagiários, bem como a prestação de assistência técnica e jurídica aos municípios na etapa de instrução e análise processual.

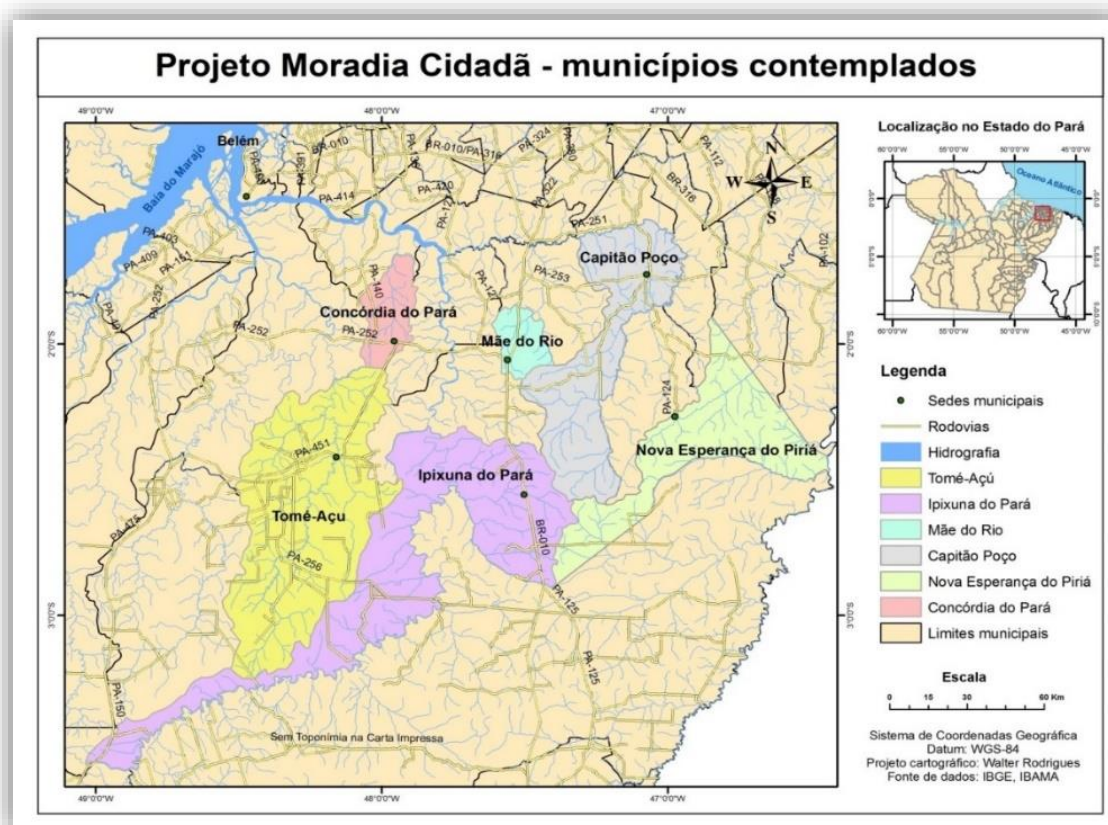
## 5.2 Os municípios contemplados pelo projeto moradia cidadã

Para viabilizar o cumprimento dos objetivos do Projeto, ficou estabelecida a seleção de 06 municípios para a ação piloto e aplicação da metodologia proposta. Esses municípios foram selecionados no conjunto dos 54 municípios contemplados no Programa Terra Legal, até 2012.

### 5.2.1 Localização e critérios de seleção dos municípios

Para o cumprimento dos objetivos do Projeto Moradia Cidadã, foram selecionados os municípios de Capitão Poço, Concórdia do Pará, Ipixuna do Pará, Nova Esperança do Pará, Mãe do Rio e Tomé Açu, localizados na região Nordeste do Estado do Pará, conforme ilustra a figura 16.

**Figura 16-** Mapa de localização dos municípios do Projeto Moradia Cidadã



**Fonte:** IBGE; IBAMA (2013). Caderno Metodológico do Projeto Moradia Cidadã/UFPA.

A seleção destes municípios levou em consideração os seguintes critérios:

- a) Localização – Municípios inseridos no Estado do Pará;
- b) Proximidade – Municípios localizados em uma mesma região;
- c) Acessibilidade – Municípios com acesso terrestre;
- d) Estágio do processo de transferência – Municípios com processo de doação concluído ou em andamento junto ao Programa Terra Legal.

A aplicação destes critérios possibilitou a definição da região Nordeste do Pará, por ser a região mais próxima ao Campus Universitário do Guamá, onde funciona a Comissão de Regularização Fundiária da UFPA.

### 5.2.2 Dados socioeconômicos dos municípios

A partir dos dados do IBGE (2015 e 2010), os municípios que integram o estudo de caso dessa Tese, pode-se inferir que os mesmos compõem as estatísticas dos 99% dos municípios que não ultrapassaram a marca dos 100 mil habitantes no país, conforme indica o quadro 13 a seguir.

**Quadro 13 - Demografia**

Principais aspectos analisados	Ipixuna do Pará	Mãe do Rio	Nova Esperança do Piriá	Tomé Açu	Concórdia do Pará	Capitão Poço
População Urbana	51.309	27.904	20.158	56.518	28.216	51.893
População Rural	12.227	23.052	7.964	31.563	15.088	21.441
<b>População Total</b>	<b>39.082</b>	<b>4.852</b>	<b>12.194</b>	<b>24.955</b>	<b>13.128</b>	<b>30.452</b>

Fonte: IBGE (2015; 2010).

Os dados de demografia apresentados indicam que a população destes municípios é predominantemente urbana.

Do ponto de vista econômico, o conjunto dos municípios apresentam baixos índices de desenvolvimento econômico. O quadro 14 demonstra os valores do PIB em comparação com o *ranking* nacional e o do Estado do Pará.

**Quadro 14-** Dados socioeconômicos

Principais aspectos analisados	Ipixuna do Pará	Mãe do Rio	Nova Esperança do Piriá	Tomé Açu	Concórdia do Pará	Capitão Poço
PIB	438.076	278.101	174.740	559.215	255.802	432.577
RANKING DE PIB Brasil	1326°	1835°	2545°	1107°	1943°	1340°
RANKING DE PIB PARÁ	54°	77°	103°	39°	79°	56°

Fonte: IBGE (2015; 2010).

De igual forma, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) mostra-se com baixo desempenho, conforme quadro 15.

**Quadro 15 -** Dados socioeconômicos

Principais aspectos analisados	Ipixuna do Pará	Mãe do Rio	Nova Esperança do Piriá	Tomé Açu	Concórdia do Pará	Capitão Poço
IDH-M	0.489	0.599	0.502	0.586	0.566	0.548
RANKING DE IDH-M Brasil	5543°	4167°	5524°	4495°	4921°	5225°
RANKING DE IDH-M PARÁ	136°	48°	133°	69°	87°	104°

Fonte: IBGE (2015; 2010).

### 5.2.3 Caracterização urbano ambiental das áreas doadas pelo Terra Legal nos municípios

No conjunto de municípios selecionados, foram identificados um total de 23 áreas para fins de regularização fundiária, totalizando 22 glebas urbanas, das quais 05 correspondem aos perímetros das sedes municipais e 17 em agrovilas dispersas. O quadro 16 apresenta os quantitativos de glebas, números de imóveis e população estimada no total de glebas por municípios.

**Quadro 16** - Área, lotes e população estimada por área.

Município	Qtd/Tipo de área	Área (Ha)	Nº de lotes (Processo)	Pop. Estimada (Processo)
Mãe do Rio	01 Sede municipal	773	4.836	23.475
N. Esperança do Piriá	01 Sede municipal	143.9	2.725	8.412
Ipixuna do Pará	01 Sede municipal	173.3	1.364	5.713
Tomé Açu	01 bairro Vila Portelinha)	73.3	744	3.018
Concórdia do Pará	04 Vilas urbanas	24.1	171	692
Capitão Poço	13 Vilas urbanas	362.4	3.521	13.123
<b>TOTAL</b>		<b>1.550</b>	<b>13.361</b>	<b>54.433</b>

Fonte: Caderno Metodológico do Projeto Moradia Cidadã/UFPA.

Do ponto de vista urbano ambiental, o conjunto de glebas consideradas no Projeto Moradia Cidadã apresenta diferentes estruturas e estágios de desenvolvimento urbano ambiental, considerando o estágio de ocupação e impacto hidrológico com base nesta classificação, que indicou quatro estágios de desenvolvimento: pré-urbano, urbano inicial, urbano médio e urbano consolidado, conforme quadro 17.

**Quadro 17** - Estágio de desenvolvimento urbano ambiental.

ESTÁGIOS DE DESENVOLVIMENTO	INCIDÊNCIA NO ESTUDO DE CASO
<b>Pré-urbano (Adaptação)</b> -Manutenção da vegetação -Rio ou nascente como fonte de abastecimento d'água -Fossa rudimentar ou a céu aberto -Construções esparsas	17 Vilas dispersas, sendo 13 Capitão Poço e 04 Concórdia do Pará
<b>Urbano inicial (Ataque leve)</b> -Remoção da vegetação -Perfuração de poços rasos - Fossa rudimentar -Construções em adensamento	01 bairro Portelinha em Tomé Açu
<b>Urbano médio (Ataque moderado)</b> -Retirada total da vegetação -Abandono de poços rasos -Esgoto não tratado em rios ou drenagem -Construção maciça de casas	03 sedes municipais: Mãe do Rio, Ipixuna do Pará e Nova Esperança do Piriá
<b>Urbano consolidado (Ataque severo)</b> -Urbanização completa -Abandono dos poços remanescentes -Verticalização	Não incidência de áreas nessa categoria

Fonte: Elaboração da autora, 2018, com base na revisão de literatura.



A partir da aplicação da classificação, verificou-se a incidência das vilas dispersas consideradas como pré-urbana, classificação que converge com as práticas municipais de gestão fiscal e tributária, que não consideram tais áreas como urbana e, portanto, não integram a base cadastral imobiliária municipal, consolidando-se como espaço de exclusão, a “não cidade” ou “cidade do mínimo existência”, como relatado durante as visitas e oficinas de observação participante, realizadas durante esta pesquisa de Tese. Neste caso, o mínimo de existência é considerado pela existência da rede de energia e iluminação pública, marcam a presença do Estado. A praça e a igreja representam as instituições religiosas como fomento ao lazer e ao entretenimento. E os serviços de saneamento e infraestrutura urbana são marcados por soluções individuais (particulares) de fossas rústicas, poços rasos, queima de resíduos domésticos. A figura 15 ilustra dois casos de vilas dispersas nos municípios de Capitão Poço e Concórdia do Pará.

**Figura 17** - Pannel de imagens de vilas dispersas em regularização em Capitão Poço e Concórdia do Pará

Vila Muriá - Capitão Poço/PA



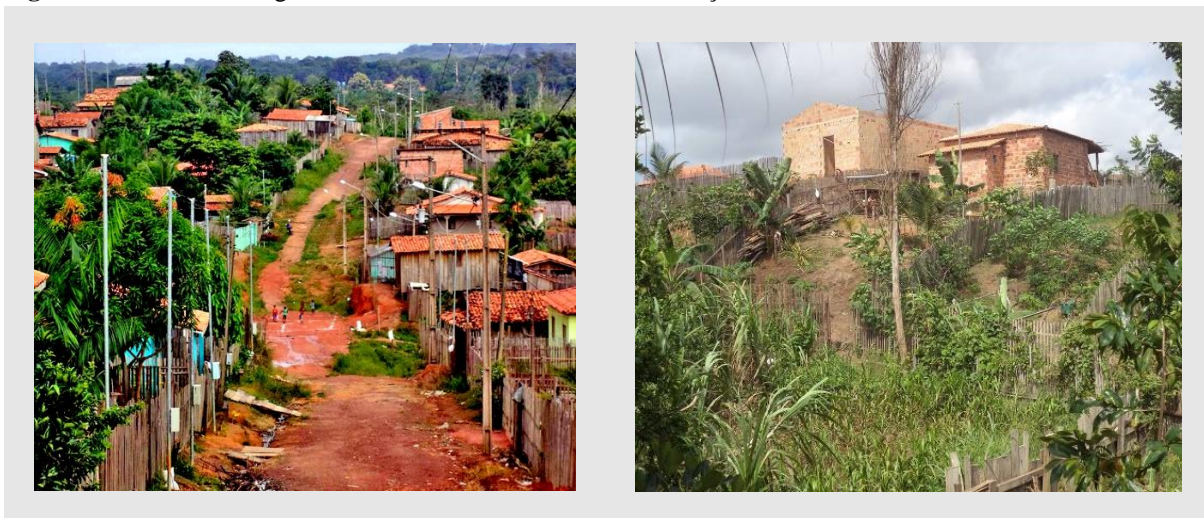
Vila Galho - Concórdia do Pará/PA



**Fonte:** Acervo Comissão de Regularização Fundiária/UFGA. Foto Melquíades Reis, 2013.

A Figura 18 apresenta o caso do bairro Portelinha, em estágio urbano inicial, localizado na área de expansão da sede do município de Tomé Açu. Do ponto de vista político-administrativo este pequeno núcleo urbano localizava-se na zona rural do município, conforme plano diretor vigente em 2012 (UFGA, 2013). A área reúne habitações precárias, com grande incidência de construções em madeira. O relevo é acidentado com pontos de elevação que exigem obras de drenagem e contenção de risco de desabamento.

**Figura 18-** Painel de imagens do bairro Vila Portelina - Tomé Açu



Fonte: Acervo Comissão de Regularização Fundiária/UFPA. Foto Melquíades Reis, 2013.

As figuras 19, 20 e 21 demonstram as imagens das sedes municipais de Ipixuna do Pará, Mãe do Rio e Nova Esperança do Piriá. Nesse conjunto de ilustrações é possível verificar imagens de satélite que demonstram o perímetro da área em regularização, com destaque dos eixos de vias que delineiam o conjunto de quadras e lotes. E fotografias demonstram o grau de urbanização e o padrão construtivo, predominantemente com edificações térreas em alvenaria.

**Figura 19 -** Painel de imagens da cidade de Ipixuna do Pará



Fonte: Acervo Comissão de Regularização Fundiária/UFPA. Foto Melquíades Reis, 2013)

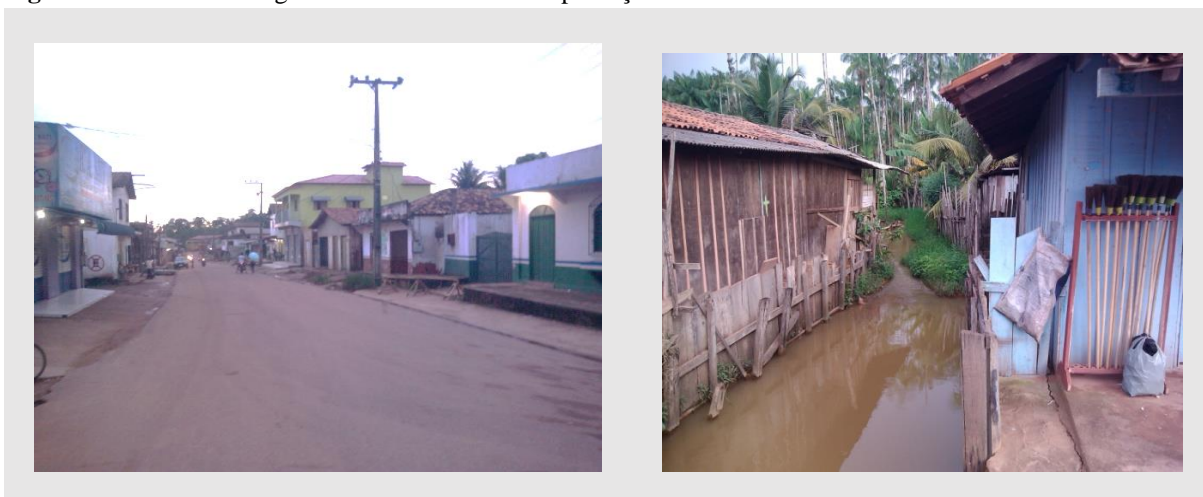


**Figura 20- Painel de imagens da cidade de Mãe do Rio**



**Fonte:** Acervo Comissão de Regularização Fundiária/UFPA. Foto Melquíades Reis, 2013

**Figura 21-** Painel de imagens da cidade de Nova Esperança do Piriá.



**Fonte:** Acervo Comissão de Regularização Fundiária/UFPA. Foto Melquíades Reis, 2013

#### 5.2.4 Aspectos da administração municipal

Do ponto de vista administrativo, esses municípios apresentam estrutura compacta e compatível com a estrutura de municípios de pequeno porte. Foi verificado que, nos seis municípios, existem setores, procedimentos e rotinas administrativas de regularização, embora desvinculada de qualquer interface com a questão técnica urbanística e ambiental.

Conforme informações contidas nos relatórios do Projeto Moradia Cidadã, as equipes municipais não conheciam os requisitos de regularização da Leis federais nºs 11.952/2009 (Terra Legal), da 11.977/2009 (Procedimentos de regularização fundiária) e dos encargos estabelecidos nos Títulos de Doações do Programa Terra Legal aos municípios. O perfil institucional municipal demonstrou baixa capacidade técnica e operacional para lidar com

processo de regularização fundiária urbana nas proporções que o processo de doação do Terra Legal representou para os municípios. Não foram identificados procedimentos de elaboração de projeto técnicos e aprovação urbanística e ambiental integrada conforme previsão legal vigente à época (UFPA, 2013).

Quanto à existência de instrumentos de planejamento e gestão territorial, foi verificado que, no conjunto dos municípios, os instrumentos normativos e de gestão territorial, bem como a estrutura de cadastro imobiliário e suporte à tecnologia não se mostraram satisfatórios às necessidades do processo de regularização em massa dos imóveis.

O quadro 18, a seguir, apresenta a situação observada entre os principais instrumentos de gestão municipal.

**Quadro 18** - Síntese da análise dos principais instrumentos de gestão municipal.

Principais aspectos analisados		MUNICÍPIOS					
		Ipixuna do Pará	Mãe do Rio	Nova Esperança do Piriá	Tomé Açu	Concórdia do Pará	Capitão Poço
INSTRUMENTOS NORMATIVOS	Instrumentos de regularização	Atende com restrições.	Atende com restrições.	Não regulamentada.	Atende com restrições.	Não regulamentada.	Não regulamentada.
	Plano Diretor	Não é auto aplicável.	Não é auto aplicável.	Não é auto aplicável.	Não é auto aplicável.	Não é auto aplicável.	Restritivo à doação.
	Macrozoneamento	Remete a lei específica.	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Incompatível	Omisso	Insuficiente
	Parâmetros urbanísticos	Remete a lei específica.	Remete a lei específica.	Define índices de ocupação.	Remete a lei específica.	Remete a lei específica.	Remete a lei específica.
INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL	Material cartográfico	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Inexistente	Inexistente
	Referência cadastral	Não atende.	Não atende.	Não atende.	Não atende.	Inexistente	Inexistente
	Cadastro Imobiliário	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Inexistente	Inexistente
	Cadastro econômico	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Inexistente	Inexistente
	Outros cadastros (endêmias)	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Não disponibilizado	Satisfatório
INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS	Cadastro de entidades e lideranças	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado
	Cadastro socioeconômico	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente
SUPORTE A IMPLANTAÇÃO DO SARF	Internet	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório
	Equipamentos	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente

**Fonte:** Adaptado Relatório do Projeto Moradia Cidadã/UFPA (2013).

Por outro lado, verificaram-se as rotinas de titulação individual dos lotes, por simples demanda dos ocupantes. Os procedimentos de titulação individual dos imóveis eram desenvolvidos de forma sistemática no Setor de Terras Patrimoniais nos seis municípios. No entanto, registrou-se que essa prática municipal de titulação não se aplica aos casos das vilas urbanas dispersas, casos em que a localização das vilas é considerada como em zona rural. O quadro 19 demonstra o fluxo de procedimentos padrão adotados pelo conjunto dos municípios.

**Quadro 19-** Fluxo de Procedimentos Administrativo de titulação.

REQUERIMENTO	CONSULTA À BASE FISCAL	VISITA <i>IN LOCO</i>	PAGAMENTO DE TRIBUTOS	REGULARIDADE CONSTRUTIVA	TITULAÇÃO
-Preenche requerimento -Anexa documentação civil -Comprovante de compra ou posse	-Inscrição imobiliária -Levantamento de débitos -Emissão de boletos de tributos e taxas	-Verifica alinhamento e acesso ao lote -Confere medidas do lote	-Baixa de pagamento -Emite Certidão Negativa	-Protocolo de alvará de construção -Protocolo de habite-se	-Emite título para assinatura -Publicação do título -Entrega ao morador

**Fonte:** Elaboração da autora com base em pesquisa institucional.

No fluxo de procedimentos identificados, não foram verificadas práticas de análise socioeconômica dos moradores, verificação de atendimento de parâmetros urbano ambientais de uso e ocupação do solo, enquadramento nos requisitos de regularização por interesse social e registro gratuito e de assistência à comunidade, mediante elaboração de peças técnicas e jurídicas de garantia do direito à posse e à moradia para famílias de baixa renda. De igual forma, não foram verificados procedimentos de análise conjunto dos setores de urbanismo e ambiental para aprovação e licenciamento no decorrer do processo de titulação lote-a-lote institucionalizado nos municípios. Foi neste contexto que surgiu a motivação para o desenvolvimento da Pesquisa-Ação para construção do referido fluxo.

### **5.3 Pesquisa-ação: construção e pactuação do fluxo de aprovação e licenciamento do projeto de regularização fundiária urbana**

Considerando que a Lei 11.952/2009 não estabelecia procedimentos técnico urbanísticos e ambientais, apenas requisitos jurídicos como tempo, regime de uso, destinação e área máxima de lote para aplicação dos instrumentos de alienação onerosa ou gratuita, foi pactuado entre a equipe de Coordenação do Projeto da UFPA, Ministério das Cidades e GTM, a articulação dos procedimentos com parâmetros observados na Lei 11.977/2009 para viabilizar

o processo de elaboração e aprovação do Projeto de Regularização Fundiária na Modalidade Interesse Social, bem como para garantir a realização de estudos técnicos, ambientais e sociais nos casos de regularização em APPs urbanas. Para tanto, tornando-se necessária a observação das diretrizes do Código Florestal e Resoluções do CONAMA, vigente no período do Projeto. Posteriormente, a edição da Lei Federal 13.465/2017 o fluxo recebeu novos ajustes.

### 5.3.1 Oficinas municipais

A Pesquisa-Ação iniciou com o momento formativo visando à identificação, à proposição e à aplicação do fluxo de aprovação e licenciamento integrado com os técnicos municipais dos seis municípios envolvidos no Projeto Moradia Cidadã, no mês de setembro de 2015, conforme registram as Figuras 22 e 23.

**Figura 22-** Oficina-Momento de debate.



**Fonte:** Pesquisa-ação, 2015.

**Figura 23-** Momento de orientação.



**Fonte:** Pesquisa-ação, 2015

Nesta oficina, orientaram-se os municípios para procederem ao levantamento de informações sobre os procedimentos de licenciamento junto aos órgãos municipais. Sequencialmente, as prefeituras procederam à identificação das estruturas e procedimentos de licenciamento. Registrou-se somente o licenciamento voltado à análise de viabilidade para implementação de grandes projetos de obras, licenciamento de atividades, como lava-jato, indústrias, por exemplo ou para implantação de projetos de loteamento. Para Jelinek (s/d), em casos de regularização fundiária de assentamentos consolidados, o licenciamento perde sentido, passando a exigir a licença para implementação do plano de recuperação ambiental. Partindo desse pressuposto, e com base no retorno dos municípios, estruturou-se a proposta de fluxo de aprovação integrada para avaliação e adequações da realidade dos municípios.

Essa proposta inicial foi apresentada aos municípios em dois momentos de oficina em 2015. Durante esse processo, foi observado o receio dos técnicos da área ambiental para realização desses procedimentos em um único ato, considerando que os municípios não desenvolviam procedimentos de licenciamento em casos de regularização fundiária. As Figuras 24 e 25 registram os momentos de construção do fluxo de procedimentos de licenciamento integrado, no qual foi realizada a pesquisa-ação

**Figura 24-** Oficina-Momento de apresentação.



Fonte: Pesquisa-ação, 2015.

**Figura 25-** Oficina-Momento de deliberações.



Fonte: Pesquisa-ação, 2015.

Nesta oficina, foi apresentado o fluxo de licenciamento urbanístico e ambiental integrado. Participaram desse encontro os representantes das seis prefeituras envolvidas no Projeto Moradia Cidadã, das áreas jurídica, ambiental, social e tributária. Sequencialmente à realização destas oficinas, foram realizadas visitas aos municípios para apresentação e validação do fluxo em dezembro de 2015. A figura 26 registra esses momentos.

**Figura 26** Painel fotográfico das Oficinas locais.

Concórdia do Pará.



Capitão Poço.



Tomé Açu.







Fonte: UFPA (2015).

A etapa subsequente consistiu nas oficinas para normatização do fluxo, como procedimento administrativo, e posterior aplicação do mesmo no processo de análise e na aprovação do Projeto de Regularização elaborado pelo Projeto Moradia Cidadã.

Neste novo ciclo de oficinas contou-se com a participação dos técnicos dos seis municípios, bem como de técnicos que atuam em regularização na prefeitura de Prefeitura de Belém e no Governo do Estado do Pará para contribuírem na construção do Fluxo. A Figura 27 ilustra o momento de oficina de apreciação do fluxo.

Figura 27- Imagens das Oficinas da Pesquisa-Ação.



Fonte: Pesquisa-ação, 2016.

Como encaminhamento, foi pactuada com os municípios a normatização do fluxo por meio de Decreto ou outro ato normativo. Esta fase da Pesquisa-Ação resultou na elaboração da minuta de recomendações ao processo de aprovação e licenciamento integrado, conforme documento em Apêndice, no qual inclui minutas de declaração e licenças a serem adotadas pelos municípios.



A conclusão do Fluxo foi marcada pela mudança de gestores municipais no pleito eleitoral de outubro de 2016 e pela instituição da Medida Provisória 756 de dezembro de 2016, que resultou na Lei 13.465 de julho de 2017. Essa mudança implicou o necessário ajuste do fluxo. O fluxo de procedimentos incluiu a definição de minutas de declarações, fichas de requerimento e modelos de licença específicos para atividades de regularização, uma vez que os formulários utilizados pelas prefeituras eram voltados para aprovação e licença de empreendimentos da construção civil e atividades urbanas, como no caso de lava jato entre outros. As minutas elaboradas constam em apêndice nesta tese.

O quadro 20 demonstra os resultados alcançados pelos municípios com a normatização do fluxo de procedimentos e aprovação do projeto de regularização fundiária com as respectivas datas e tipos de instrumentos de aprovação.

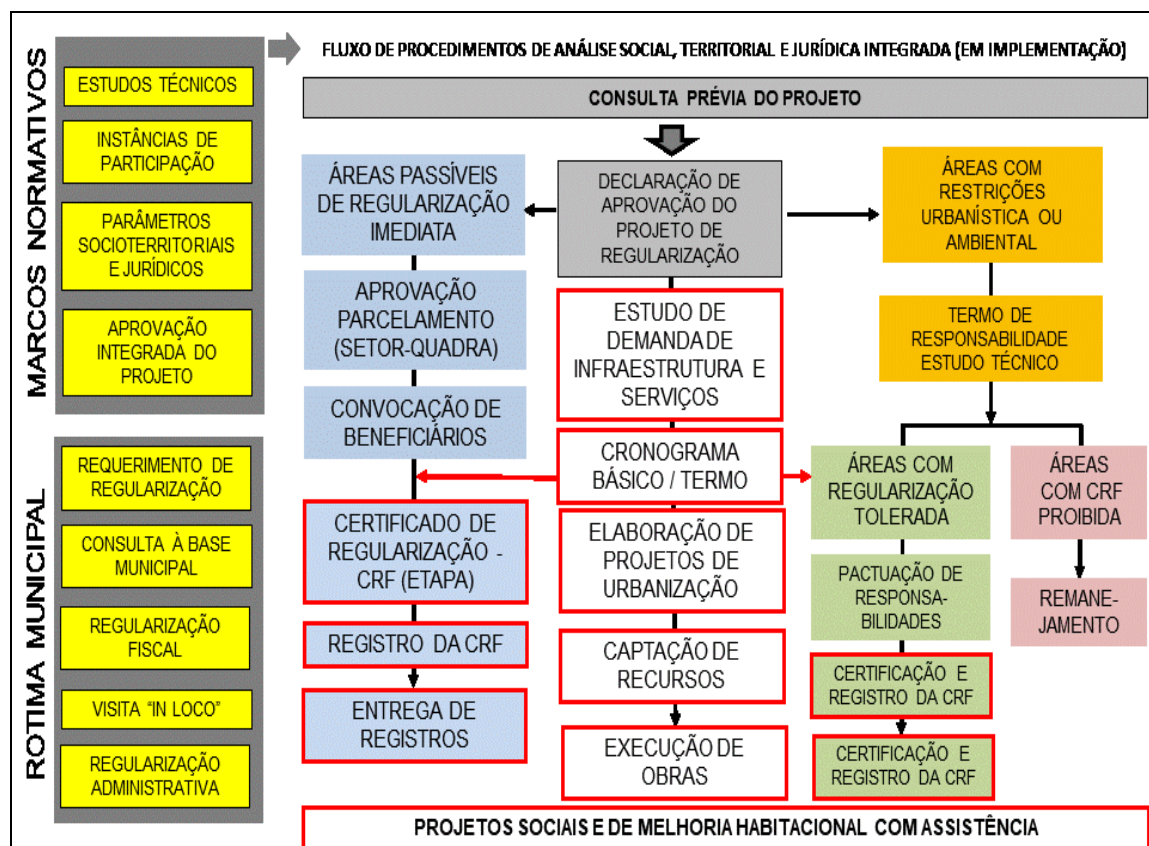
**Quadro 20- Resultados do processo de normatização do Fluxo de aprovação e licenciamento de regularização.**

MUNICÍPIOS	APROVAÇÃO ADMINISTRATIVA DO PROJETO	NORMATIZAÇÃO DO FLUXO DE PROCEDIMENTOS
Concórdia do Pará	Aprovado por Projeto em 2014	Através do Projeto – PRORIS, sem data.
Capitão Poço	Aprovado em 22 de agosto de 2014	Através do Projeto – PRORIS em janeiro de 2018
Tomé Açu	Declaração de Aprovação de 17 de maio de 2016.	Resolução CMMA 02 de 16 de junho de 2016.
Ipixuna do Pará	Declaração de Aprovação de 5 de maio de 2016.	Decreto 298/2016 Aprovação do fluxo de procedimentos Decreto 307/2016 aprova instrumentos de licenciamento
Nova Esperança do Piriá	Declaração de Aprovação de 10 de outubro de 2016.	Através do Projeto - PRORIS
Mãe do Rio	Declaração de Aprovação em dezembro de 2017	Através do Projeto – PRORIS, com adaptações à Lei Federal 13.465/2017.

**Fonte:** Relatório do Projeto, UFPA (2018).

A figura 28 demonstra o fluxo final com os principais ajustes decorrente das alterações normativas destacados em vermelho, incluindo a obrigatoriedade de inclusão do cronograma de obra e a emissão da Certidão de Regularização fundiária.

Figura 28- Fluxo de procedimentos de aprovação e licenciamento do projeto de regularização (ajustado).



Fonte: Elaboração da Pesquisa-Ação (2016/2017).

O Fluxo acima indica os caminhos da regularização que compõem uma espécie de trama “multicor” conforme abaixo:

a) **O Caminho Azul** (Liberado) corresponde ao trajeto a ser percorrido pelas áreas consideradas passíveis de Regularização Imediata (APRs);

b) **O Caminho Laranja** (Alerta) corresponde ao encaminhamento das Áreas com Restrições (ACRs), portanto submetidas à necessidade de estudos técnicos específicos. Esses estudos poderão resultar em novos caminhos;

c) **O Caminho Verde** (Equilíbrio) destinadas às áreas que serão passíveis de Regularização Negociada, mediante os estabelecimentos de espécie de “contrato social” ou “Ajuste de Condutas”, devendo articular instrumentos de gestão urbana, como IPTU verde, reduções de alíquotas e descontos para adoção de ações de recuperação e preservação de faixa de áreas verdes, substituição de fossas rústicas por fossas sépticas, entre outras medidas;

d) **O Caminho Rosa** (Risco Incontrolável) volta-se para as áreas que apresentam riscos ambientais e sociais gravíssimos, cuja reversibilidade importe em custos técnicos,

financeiros e ambientais inalcançáveis, portanto submetidas a ações de planejamento participativo para o remanejamento e reassentamento das famílias em áreas adequadas;

e) **O caminho Branco** (Cidadania) envolve ações de intervenções urbanas nas vias públicas e espaços de convívio social, as quais exigem a elaboração de projetos e captação de recursos necessários à implementação de obras, melhorias urbanas e serviços que complementam o viver em cidades.

Os caminhos Azul e Laranja correspondem, respectivamente, aos procedimentos de áreas passíveis de regularização imediata, e o segundo licenciamento de estudo técnico para áreas com restrições e dialogam com a planta de Zonas de Controle de Regularização Fundiária Urbana Ambiental apresentada no item Equipes de trabalho e peças técnicas. Ao final dos estudos técnicos, verificam-se duas possibilidades: o licenciamento para regularização em áreas com restrições ou para remanejamento da população, nos casos onde o estudo declare a inviabilidade de regularização.

A aplicação do fluxo de aprovação e licenciamento possibilitou a articulação com os cartórios de registros de imóveis visando ao registro e auto de parcelamento existente e registro das Certidões de Regularização Fundiária, conforme regra de transição da Lei 13.465/2017. No entanto, foram necessárias a realização de novas oficinas de Pesquisa-Ação para viabilizar a construção dessas novas peças técnicas, que pudessem auxiliar os cartórios nos procedimentos de Auto de Parcelamento, o qual consiste na averbação do parcelamento na matrícula mãe, com a respectiva descrição das medidas perimetrais de todas as quadras, para posterior abertura de matrículas de individualização dos lotes. A figura 29 ilustra os momentos de realização de oficinas de Pesquisa-Ação com representantes das prefeituras e dos cartórios.

**Figura 29** - Oficinas de orientação aos cartórios de Mãe do Rio e Ipixuna do Pará.

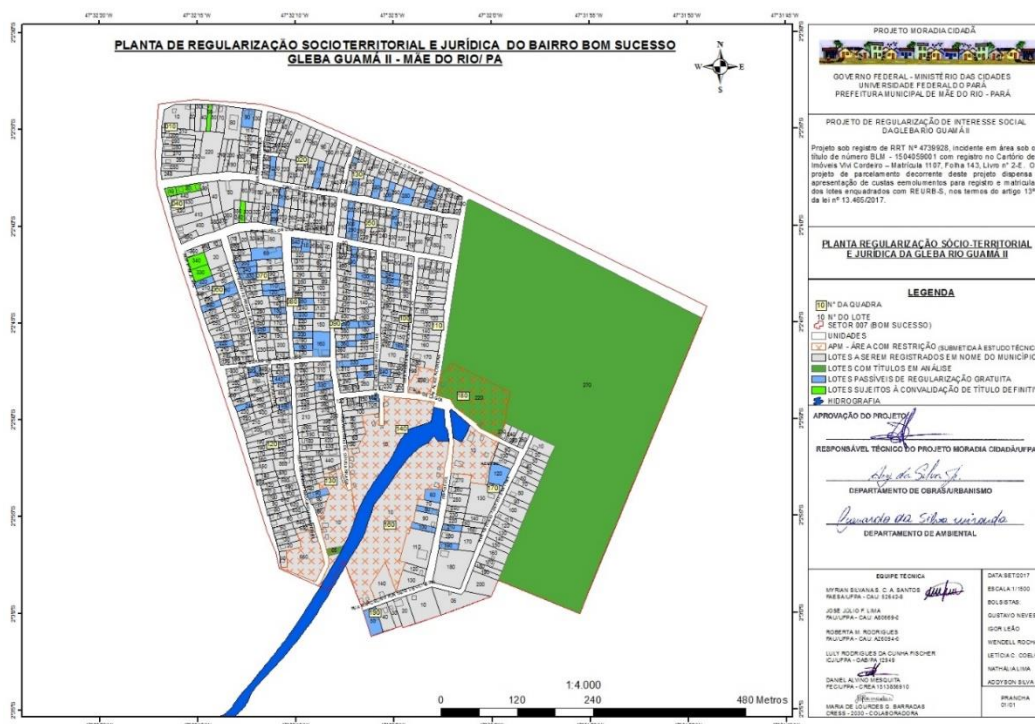


**Fonte:** Elaboração da Pesquisa (2017).

Estes momentos possibilitaram a estruturação do documento denominado Auto de Parcelamento, para auxiliar os cartórios. Durante estas oficinas, foram esclarecidas dúvidas quanto aos procedimentos de convalidação dos títulos emitidos pelos municípios anteriormente ao ato de doação dessas terras aos municípios pelo Programa Terra Legal. Este procedimento de titulação individualizada foi sustentado pelo entendimento institucionalizado de que “tudo que não é rural é urbano, portanto pode e deve ser regularizado pela prefeitura”<sup>7</sup>, independentemente da condição dominial, o que fere o princípio da disponibilidade.

Como encaminhamento desta oficina, definiu-se uma nova peça técnica para auxiliar os cartórios registro da CRF e saneamento das sobreposições de títulos decorrentes dos procedimentos anteriores. A figura 28 ilustra uma Planta de Regularização Socioterritorial e Jurídica do bairro Bom Sucesso em Mãe do Rio, demonstrando as áreas passíveis de regularização, com a indicação na cor azul os imóveis deferidos para transferência a terceiro, de forma gratuita; em verde, os lotes regularizados antes do repasse das áreas pelo Terra Legal, cujo procedimento foi deferido para convalidação e averbação na matrícula cartorária. Esta planta também indica as áreas com restrições submetidas a estudos técnicos.

**Figura 30-** Imagem da planta de regularização socioterritorial e jurídica



**Fonte:** Elaboração da Pesquisa (2018).

<sup>7</sup> Entendimento foi registrado em diferentes relatos de técnicos nas oficinas e em decisão judicial, por ocasião de suscitação de dúvidas junto ao Tribunal de Justiça do Estado em 2006, determinando que as prefeituras e cartórios de Ipixuna do Pará, São Miguel do Guamá e redondezas procedessem à titulação dos imóveis sob suas jurisdições.

Após estas rodadas de oficinas de Pesquisa-Ação, foram realizadas visitas de assistência técnica para orientação do processo de implementação do fluxo de aprovação, bem como para o registro do parcelamento e da certidão de regularização fundiária. Durante as oficinas, foi estabelecida a minuta do Auto de Parcelamento para auxiliar os cartórios no processo de registro e abertura das matrículas individualizadas dos lotes. A confecção das peças técnicas foi automatizada no Sistema de Apoio à Regularização Fundiária, desenvolvido no âmbito do Projeto Moradia Cidadã. O modelo destas peças técnicas constam no Apêndice da Tese.

O quadro 21, apresenta o quantitativo de peças técnicas confeccionadas, aprovadas e registradas por meio do fluxo proposto.

**Quadro 21-** Quantitativo de parcelamento aprovado e licenciado e CRFs / lotes em processo de registro.

REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA		REGULARIZAÇÃO JURÍDICA					REGISTRO IMOBILIÁRIO	
MUNICÍPIOS	NÚMERO DE PARCELAMENTOS APROVADOS	Nº E DATA DE EMISSÃO DA CRF	PROCESSOS ANALISADOS				PROTOCOLO DE CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (CRF)	MATRÍCULAS INDIVIDUALIZADAS
			DOAÇÕES	LEGITIMAÇÕES	REMANECENTES	TOTAL DE PROCESSOS		
CONCÓRDIA DO PARÁ	05	<b>05 CRFs</b> 28/09/2017	10	74	39	123	<b>04 CRFs</b> 22/11/2017	38
IPIXUNA DO PARÁ	05	<b>05 CRFs</b> 28/11/2017	617*	250	1578	2445	<b>03 CRFs</b> 29/11/2017	246
TOMÉ AÇU SETOR 1	02	<b>02 CRF</b> 22/11/2017	-	198	893	1091	<b>02 CRF</b> 01/12/2017	-
MÃE DO RIO - GLEBA RIO GUAMÁ II	17	<b>01 CRF</b> 23/11/2017	1255*	516	5664	7435	<b>01 CRF</b> 05/12/2017	1350
CAPITÃO POÇO	13	<b>01 CRF</b> 10/04/2018	-	20	2.232	2.252	<b>01 CRF</b> 9/07/2018	-
NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ	7	<b>01 CRF</b> 18/06/2018	700*	55	1.747	2.502	<b>01 CRF</b> agosto/2018	-
<b>TOTAIS</b>	<b>35</b>	<b>12</b>	<b>2582</b>	<b>1113</b>	<b>12153</b>	<b>15848</b>	<b>10</b>	<b>1634</b>

Fonte: UFPA, 2018

\* Total de títulos definitivos emitidos em data anterior ao Projeto Moradia Cidadã, especializados para análise, convalidação e averbação na matrícula cartorária após registro das CRFs.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 6.1 Regularização em Mãe do Rio

#### 6.1.1 Descrição da área de regularização

O processo de regularização no município de Mãe do Rio abrange a área da sede municipal, localizada as margens da BR 010, rodovia que divide o perímetro urbano em duas glebas, as quais constam registradas em cartório sob matrículas distintas. A seguir, o quadro 22 apresenta a descrição de localidade, nome, acesso, registro e área da Gleba em referência.

**Quadro 22** - Dados de localização, registro e área em Mae do Rio.

LOCALIDADE	NOME DA GLEBA	PRINCIPAL ACESSO	Nº TÍTULO DE DOAÇÃO COM ENCARGOS	ÁREA (ha)
Sede municipal	Gleba Rio Guamá II	BR 010	BLM-150405004 Matrícula 1107 Fl 143 Livro 2 E	388,16
Sede municipal	Gleba Palheta	BR 010	BLM-150405003 Matrícula 937 Fl 243 Livro 2 D	384,80

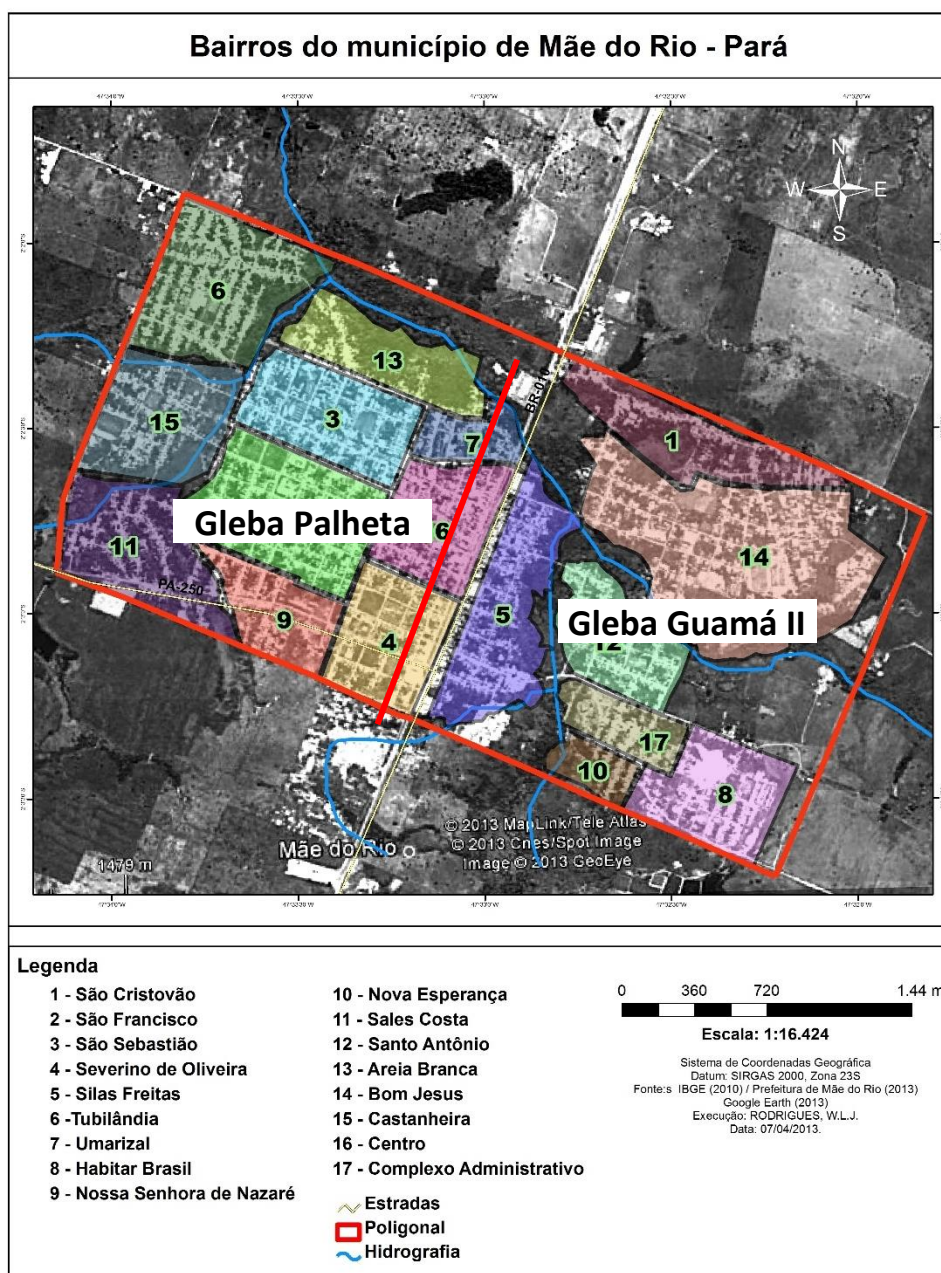
**Fonte:** Título de Doação e Prefeitura Municipal (2013).

#### 6.1.2 Caracterização urbano ambiental da sede municipal

O conjunto das duas glebas em processo de regularização em Mãe do Rio encontram-se subdivididas do ponto de vista político-administrativo em 17 bairros, conforme demonstra a figura 29. Estes bairros apresentam estrutura viária consolidada, com formação de quadras/lotes reticulada e entrecortadas por rios e igarapés. Nas proximidades desses cursos d'água, foram verificadas manchas de ocupação humana, em precariedade habitacional e sujeitas a condições de alagamento e deslizamento. Esta condição levou a equipe do projeto Moradia Cidadã a demarcá-las como ACRs, visto a existência eminente de alagamento e necessidade de preservação ambiental, tanto na Gleba Guamá II, quanto na Gleba Palheta. Este fato implicou a necessária indicação dessas áreas à elaboração de estudo técnico para cada área impactada, conforme previsto no PRORIS, em atendimento ao disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 54 da Lei 11.977/2009 (UFPA, 2018). A seguir, a figura 31.



**Figura 31** - Perímetro de regularização fundiária e divisão de bairros em Mãe do Rio.



**Fonte:** Plano de Ação Municipal, UFPA (2013).

Segundo a UFPA (2018), do ponto de vista urbanístico, as Glebas Guamá II e Palheta, as quais atendem aos requisitos de área urbana previstos na Lei 11.952/2009, regulamentada pelo Decreto n° 73.41/2010, por constituir:

a) Malha viária implantada por meio de formação de 173 quadras e 3.598 lotes na Gleba Guamá II e 190 quadras e 4.500 lotes na Gleba Palheta, com lotes, em média, de 730m<sup>2</sup> de área;

b) Melhoramentos urbanos, como rede de energia elétrica, abastecimento de água, iluminação pública, limpeza, coleta e manejo de resíduos, drenagem urbana, pavimentação equipamentos públicos, como escola e posto de saúde.

Consta, no PRORIS, que a população destas áreas é caracterizada como predominantemente de baixa renda, dos quais grande parte complementa sua renda com os benefícios do Programa Federal Bolsa Família e práticas econômicas de pequenos comércios e serviços ou atividade informal, conforme dados do cadastro socioeconômico (UFPA, 2018).

### 6.1.3 Avaliação de desempenho (**Eficiência**) em Mãe do Rio

Na avaliação de desempenho, medido pela existência (0,5) e aplicação (1,0) das ações ou instrumentos de gestão municipal, aferiu-se em **Mãe do Rio o desempenho médio 0,44**, resultado que indica uma baixa eficiência. No quadro 26, apresenta-se o desempenho médio ao ano de análise nas distintas capacidades de gestão. Esses valores foram obtidos na Matriz de Avaliação no apêndice 26

**Quadro 23** - Avaliação de desempenho (eficiência) em Mãe do Rio.

<b>AValiação de desempenho (Eficiência)</b>	<b>2012</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,33	0,78	0,33
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	0,56	0,44
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,56	0,56	0,56
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,28	0,67	0,28
<b>DESEMPENHO MÉDIO NO ANO DE AFERIÇÃO</b>	<b>0,29</b>	<b>0,64</b>	<b>0,40</b>

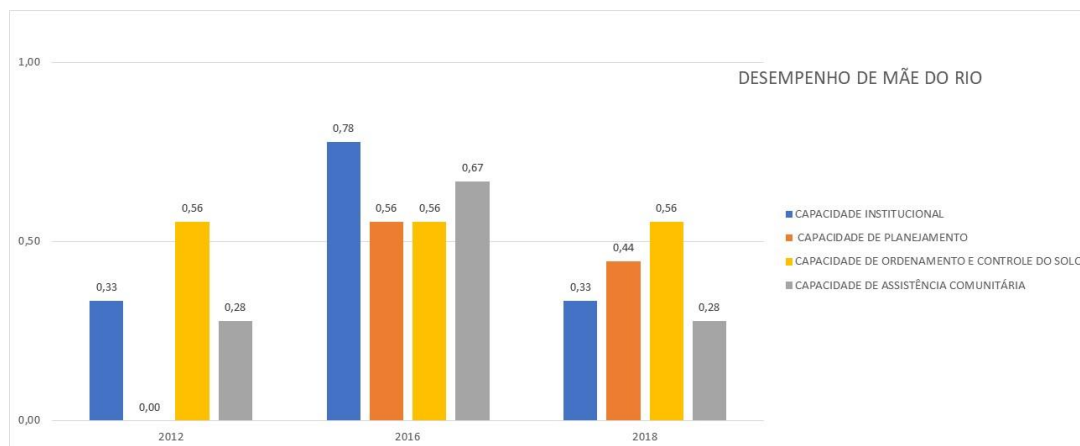
**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

Entre os anos analisados, o município de Mãe do Rio apresentou significativa alteração no desempenho na capacidade de gestão, com aumento de 0,29 para 0,64, no período entre 2012 e 2016, embora no período subsequente, 2016-2018, este desempenho decresce para 0,40. O crescimento foi impulsionado pelo aumento da capacidade institucional, pela formação e treinamento de equipe técnica, na capacidade de planejamento, com ferramental cartográfico e dados cadastrais dos moradores, embora não tenham sido efetivamente aplicados nas práticas de planejamento municipal, no período que sucedeu eleição de 2016, visto a desmobilização da equipe técnica treinada, sendo substituída e submetida a treinamento somente em fevereiro de 2018.



A análise de desempenho, entre os anos de 2012, 2016 e 2018, evidencia um melhor desempenho no ano de 2016, observado no gráfico 1.

**Gráfico 2** - Avaliação de desempenho (eficiência) em Mãe do Rio.



**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

Este resultado revela um desempenho médio de 0,44, ou seja, próximo do limite (0,5) de existência/desenvolvimento da ação ou do instrumento, porém baixo desempenho na aplicação/adequação (1,0).

#### 6.1.4 Avaliação do processo de regularização (**Eficácia**) em Mãe do Rio

Quanto à eficácia, medida pela média da somatória dos valores alcançados em cada dimensão na aferição da existência e aplicação das ações/instrumentos de gestão urbana em comparação com o limite de conformidade, o Quadro 24 apresenta os resultados dessa medição no gráfico radar, que apresenta como valor máximo de 3 em cada capacidade medida, extraído da Matriz de Avaliação.

**Quadro 24-** Avaliação do processo de regularização (eficácia) em Mãe do Rio.

<b>ÍNDICE DE CONFORMIDADE URBANA POR NATUREZA</b>	2012	2016	2018
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	1,00	2,33	1,00
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	1,67	1,33
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	1,67	1,67	1,67
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,83	2,00	0,83
<b>ÁREA DE CONFORMIDADE URBANA NO GRÁFICO RADAR</b>	<b>1,11</b>	<b>7,33</b>	<b>2,13</b>
<b>ÍNDICE DE CONFORMIDADE URBANA TOTAL</b>	<b>6,2%</b>	<b>40,7%</b>	<b>11,8%</b>

**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

O gráfico radar na figura 2, elaborado a partir dos dados do quadro 24, obteve-se o Índice de Conformidade Urbana nos anos analisados, pelo cálculo da somatória das áreas atingidas em cada quadrante do gráfico. O gráfico 3 apresenta os resultados observados.

**Gráfico 3** – Avaliação de processo de regularização em Mãe do Rio.

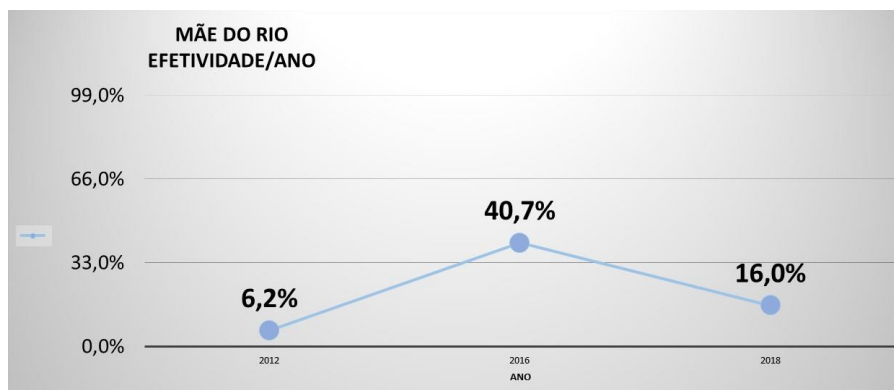


**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

Os dados de avaliação do processo de regularização demonstram Índice de Conformidade inicial de 6,2% em 2012 (linha cinza no gráfico), passando a 40,7% em 2016 (linha laranja no gráfico), e decrescendo para 11,8% em 2018 (linha verde no gráfico).

### 6.1.5 Avaliação de Impacto (**Efetividade**) em Mãe do Rio.

**Gráfico 4** – Cálculo de área de Conformidade urbana/ano em Mãe do Rio.



Considerando que o Índice de Impacto é obtido pela diferença entre o Índice de Conformidade Final pelo Índice de Conformidade Inicial dividido pelo Índice de Conformidade Inicial, infere-se que, em Mãe do Rio, o Índice de Impacto foi de 90%.

$$\text{Impacto} = \frac{\text{Ic inicial} - \text{Ic final}}{\text{Ic inicial}}$$

$$\text{Impacto} = \frac{(11,8 - 6,2)}{6,2} * 100$$

$$\text{Impacto} = 90\%$$

### 6.1.6 Resultados final da avaliação em Mãe do Rio.

As análises traçadas sobre os efeitos da regularização fundiária em Mãe do Rio demonstraram índice de eficiência mediana (0,44%), eficácia baixa (20%) e alta efetividade (90%).

O desempenho do município de Mãe do Rio pode ser explicado no primeiro momento pelo desenvolvimento das ações de capacitação, apoio logístico e assistência técnica ao Grupo de Trabalho Municipal e, posteriormente, pela mudança de gestão em 2016 e desmobilização das equipes de trabalho. A efetivação da nova equipe só ocorreu no segundo semestre de 2017.

## 6.2 Regularização em Nova Esperança do Piriá.

### 6.2.1 Descrição da área de regularização.

O processo de regularização no município de Nova Esperança do Piriá abrange a área da sede municipal, localizada às margens da PA 124. A seguir, o quadro 25 apresenta a descrição de localidade, nome, acesso, registro e área da Gleba em referência.

Quadro 25 - **Dados de localização, nome, acesso, registro e área em Nova Esperança do Piriá**

LOCALIDADE	NOME DA GLEBA	PRINCIPAL ACESSO	Nº TÍTULO DE DOAÇÃO COM ENCARGOS	ÁREA (ha)
Sede municipal	Gleba Coraci Paraná	PA 124	BLM-1504950002 Matrícula 2.614/Folha 155 Livro 21	143,88

**Fonte:** Título de Doação e Prefeitura Municipal (2013).

### 6.2.2 Caracterização urbano ambiental da sede municipal

A gleba Coraci Paraná, em Nova Esperança do Piriá, encontra-se subdividida do ponto de vista político-administrativo dos 07 bairros que incidem na área em regularização, os quais apresentam estrutura viária consolidada, com formação de quadras/lotes reticulada e contornada por rio e igarapé, que separam o bairro Centro dos bairros Vila Nova e bairro Novo.

Nas proximidades desses cursos d'água, foram verificadas manchas de ocupação humana, em precariedade habitacional e sujeitas a condições de alagamento e deslizamento. No bairro Aeroporto, registrou-se risco de deslizamento em função da altimetria elevada na região. Estas condições levou a equipe do projeto Moradia Cidadã a demarcar estas áreas como ACRs, visto a existência de eminente alagamento e necessidade de preservação ambiental, tanto na Gleba Guamá II, quanto na Gleba Palheta. Este fato implicou a necessária indicação dessas áreas à elaboração de estudo técnico para cada área impactada, conforme previsto no PRORIS, em atendimento ao disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 54 da Lei 11.977/2009 (UFPA, 2018).

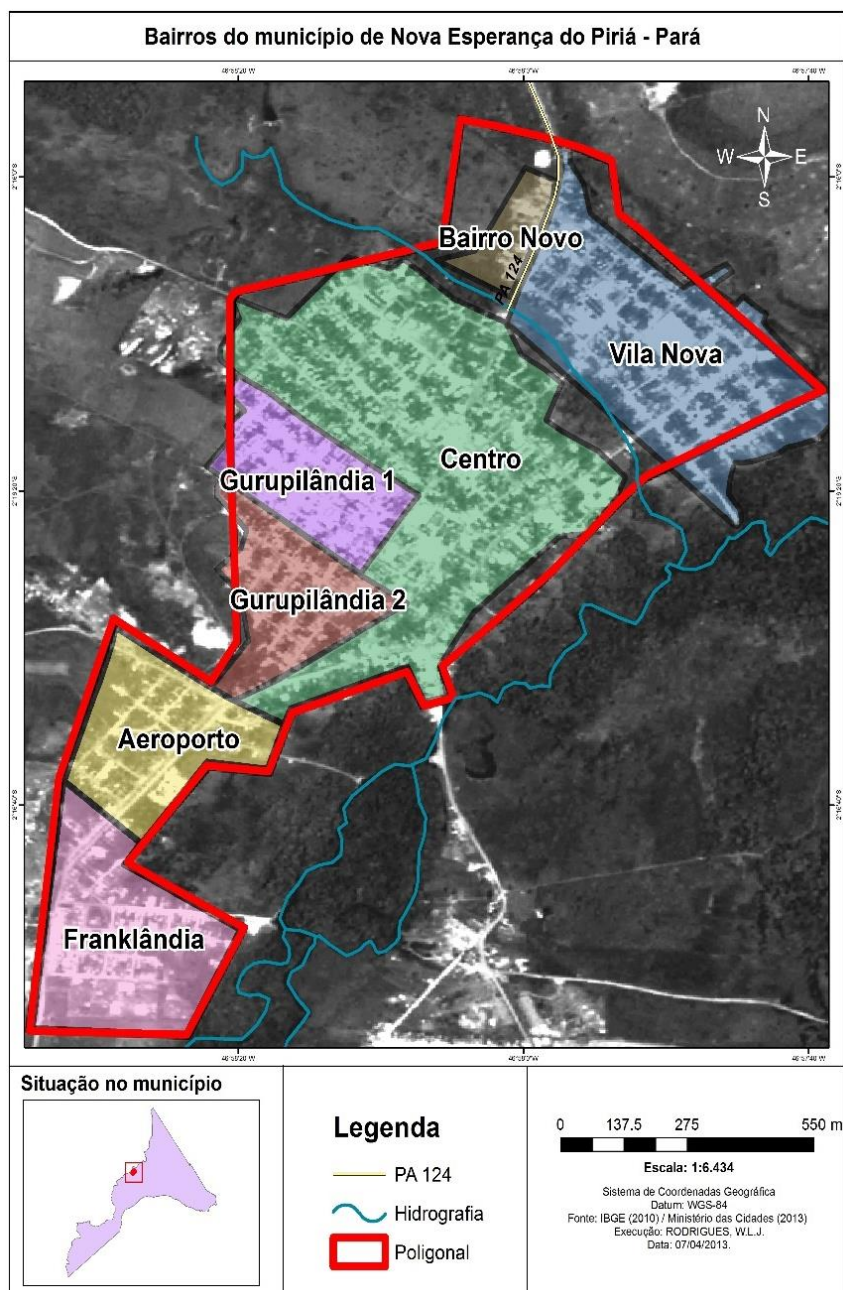
Segundo a UFPA (2018), a Gleba Coraci Paraná atendeu aos requisitos de área urbana previstos na Lei 11.952/2009, regulamentada pelo Decreto nº 73.41/2010, por constituir:

a) Malha viária implantada por meio de formação de 179 quadras e 2.687 lotes de padrão urbano, em média com 393,63m<sup>2</sup> de área de lote;

b) Melhoramentos urbanos como rede de energia elétrica, abastecimento de água, iluminação pública, limpeza, coleta e manejo de resíduos, pavimentação equipamentos públicos, como escola e posto de saúde.

A seguir, a figura 32 ilustra o perímetro da área regularizada, sua estrutura viária, divisão de bairros e indicação do curso d'água.

**Figura 32-** Localização da poligonal de regularização fundiária e divisão de bairros.



**Fonte:** Plano de Ação Municipal-UFGA (2013).

Segundo UFGA (2018), a Gleba Coraci Paraná encontra-se consolidada pelo grau de urbanização acima referido, e por apresentar contingente populacional de aproximadamente

8 mil moradores, resultando numa densidade demográfica em torno de 69 hab/ha e, portanto, acima da previsão legal de 50 hab/ha previsto na Lei 11.977/2009. Do ponto de vista socioeconômico, esta população foi caracterizada como predominantemente de baixa renda, dos quais grande parte complementa sua renda com os benefícios do Programa Federal Bolsa Família e práticas econômicas de pequenos comércios e serviços ou atividade informal, conforme dados do cadastro socioeconômico. A existência de áreas de riscos eminente de alagamento e de preservação ambiental, em torno dos cursos d'água, que entrecortam a Gleba Coraci Paraná em toda a sua extensão, observada na figura 36, justificaram a indicação de trechos à submissão de estudo técnico para cada área impactada, conforme previsto no PRORIS, em atendimento ao disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 54 da Lei 11.977/2009 (UFPA, 2018).

### 6.2.3 Avaliação de desempenho municipal (Eficiência) Nova Esperança do Piriá.

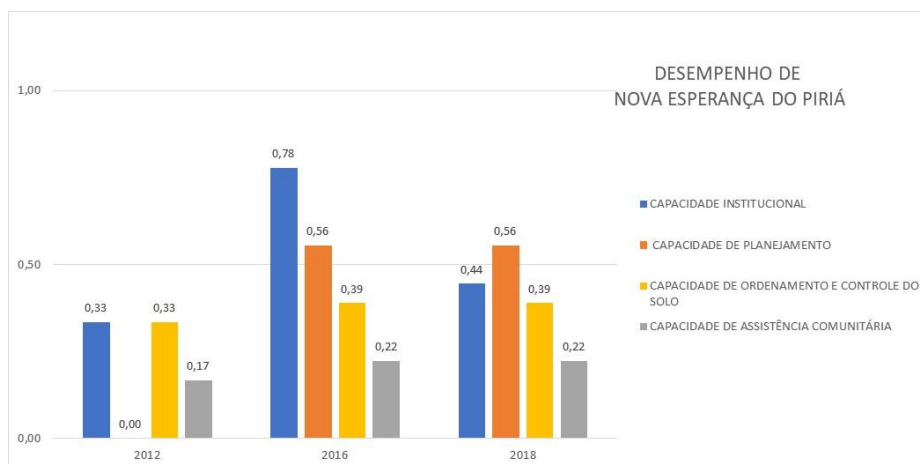
A partir da aplicação da Matriz de Avaliação da Regularização Fundiária Urbana, em Nova Esperança do Piriá, verificou-se importante desempenho municipal, medido pela eficiência, com aumento de 0,21 para 0,49 nos anos 2012 e 2016, respectivamente e involução para 0,40 em 2018. O quadro 26 demonstra o índice de eficiência, que atribui valor relativo de 0 a 1 entre as ações programadas e executadas, alcançado pelo município nos anos de 2012, 2016 e 2018.

**Quadro 26-** Avaliação de desempenho (eficiência) em Nova Esperança do Piriá.

<b>AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (EFICIÊNCIA)</b>	<b>2012</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,33	0,78	0,44
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	0,56	0,56
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,33	0,39	0,39
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,17	0,22	0,22
<b>DESEMPENHO MÉDIO NO ANO DE AFERIÇÃO</b>	<b>0,21</b>	<b>0,49</b>	<b>0,40</b>

**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

O gráfico 5 representa o comparativo entre o índice de eficiência nos anos de 2012, 2016 e 2018.

**Gráfico 5-** Avaliação de desempenho (eficiência) em Nova Esperança do Piriá.

**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

A avaliação de eficiência, em Nova Esperança do Piriá, demonstrou um desempenho inicial abaixo da linha mediana, mantendo-se nesta condição nos demais períodos, com exceção do indicador de capacidade institucional, que atingiu 0,78% em 2016 e da capacidade de planejamento em 0,56 nos anos de 2016 e 2018.

#### 6.2.4 Avaliação do processo de regularização (**Eficácia**) em Nova Esperança do Piriá.

A avaliação do processo de regularização busca verificar a eficácia das ações desenvolvidas em comparação ao limite mínimo Aceitável de Conformidade Urbana (resultados esperados) medido pela área alcançada no gráfico radar, com área máxima de 18 unidades, demonstrado no gráfico 6.

**Gráfico 6-** Avaliação do processo da regularização fundiária em Nova Esperança do Piriá.

**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

A partir do gráfico radar, obteve-se o Índice de Conformidade Urbana nos anos analisados, pelo cálculo da somatória das áreas atingidas em cada quadrante do gráfico. O quadro 27 apresenta os resultados observados.

**Quadro 27** - Avaliação do processo de regularização (eficiência) em Nova Esperança do Piriá.

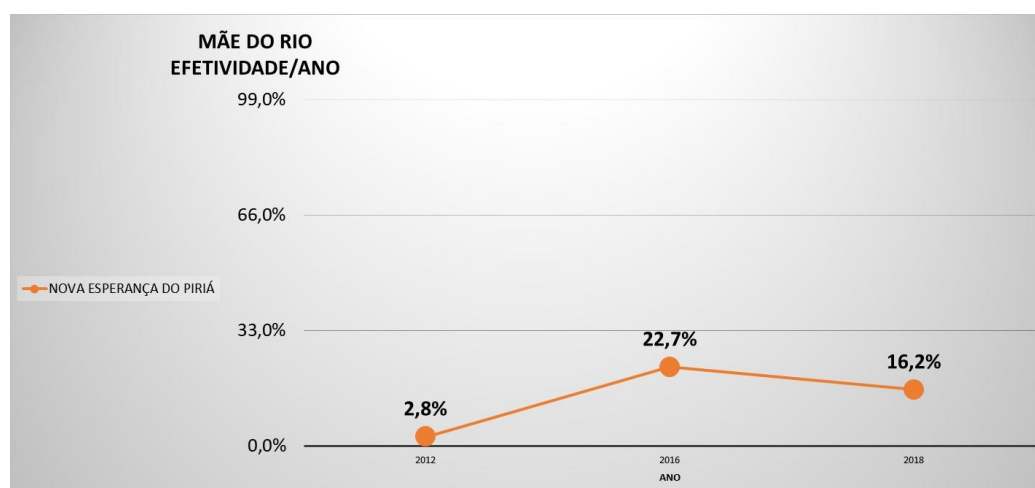
<b>AVALIAÇÃO DO PROCESSO (EFICÁCIA)</b>	2012	2016	2018
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	1,00	2,33	1,33
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	1,67	1,67
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	1,00	1,17	1,17
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,50	0,67	0,67
<b>ÁREA DE CONFORMIDADE URBANA NO GRÁFICO RADAR</b>	0,50	4,08	2,28
<b>ÍNDICE DE CONFORMIDADE URBANA</b>	<b>2,8%</b>	<b>22,7%</b>	<b>12,7%</b>

Fonte: Elaboração da pesquisa (2012-2018).

Os dados de avaliação do processo de regularização demonstram o Índice de Conformidade inicial de 2,8% em 2012 (linha cinza do gráfico), passando a 22,7% em 2016 (linha laranja do gráfico), e decrescendo para 12,7% em 2018 (linha verde do gráfico).

#### 6.2.5 Avaliação de Impacto (**Efetividade**) em Nova Esperança do Piriá

**Gráfico 7**- Avaliação do impacto (efetividade) regularização fundiária em Nova Esperança do Piriá



Considerando que o Índice de Impacto é obtido pela diferença entre o Índice de Conformidade Final pelo Índice de Conformidade Inicial dividido pelo Índice de Conformidade Inicial, infere-se que, em Nova Esperança do Piriá, o Índice de Impacto foi de 367%.



$$\text{Impacto} = \text{Ic inicial} - \text{Ic final} / \text{Ic inicial}$$

$$\text{Impacto} = ((12,7 - 2,8) / 2,8) * 100$$

$$\text{Impacto} = 354\%$$

### 6.2.6 Resultados final

As análises traçadas sobre os efeitos da regularização fundiária, em Nova Esperança do Piriá, demonstraram índice de eficiência mediana (0,37%), eficácia baixa (menor que 13%) e alta efetividade (354%).

O desempenho do município de Nova Esperança do Piriá pode ser explicado no primeiro momento pelo desenvolvimento das ações de capacitação, apoio logístico e assistência técnica ao Grupo de Trabalho Municipal e, posteriormente, pela mudança de gestão em 2016 e desmobilização das equipes de trabalho. A efetivação da nova equipe só ocorreu no segundo semestre de 2017.

## 6.3 Regularização em Ipixuna do Pará

### 6.3.1 Descrição da área de regularização

O processo de regularização no município de Ipixuna do Pará abrange a área da sede municipal, localizada às margens da BR 010. A seguir, o quadro 28 apresenta a descrição de localidade, nome, acesso, registro e área da Gleba em referência.

**Quadro 28** - Dados de localização, nome, acesso, registro e área em Ipixuna do Pará

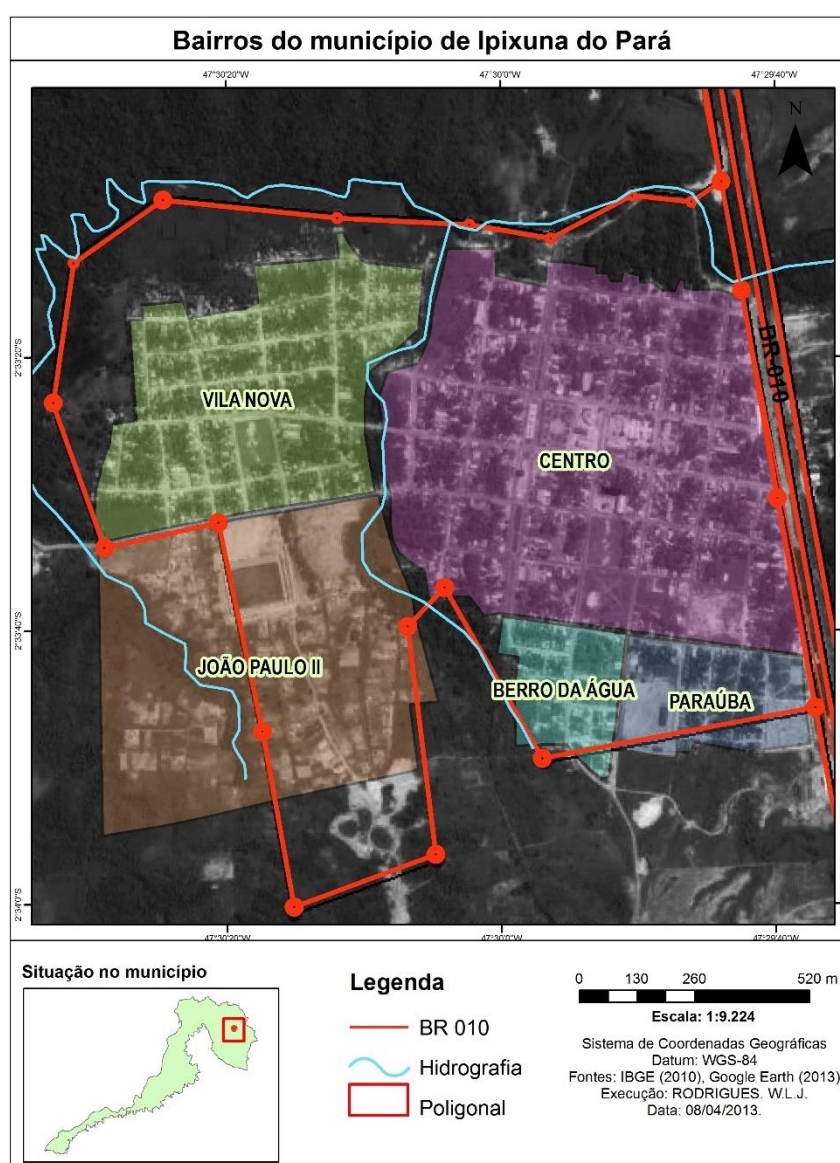
LOCALIDADE	NOME DA GLEBA	PRINCIPAL ACESSO	Nº TÍTULO DE DOAÇÃO COM ENCARGOS	ÁREA (ha)
Sede municipal	Gleba Candirú-Açu A2	BR 010	BLM-150345715 Matrícula 4.771/Folha 019	173,31

**Fonte:** Matrícula de doação e Prefeitura Municipal (2013).

### 6.3.2 Caracterização urbano ambiental da sede municipal

A gleba Candirú-Açu A2, em Ipixuna do Pará, encontra-se subdividida do ponto de vista político-administrativo dos 05 bairros que incidem na área em regularização, os quais apresentam estrutura viária consolidada, com formação de quadras/lotes reticulada e contornada por rio e igarapé e adentra o espaço urbano, dividindo-o ao meio. A figura 33 ilustra o perímetro da área regularizada, sua estrutura viária, divisão de bairros e indicação do curso d'água.

**Figura 33** - Localização da poligonal de regularização fundiária e divisão de bairros.



**Fonte:** Plano de Ação Municipal-UFPA (2013).

Nas proximidades desses cursos d'água, foram verificadas manchas de ocupação humana, em precariedade habitacional e sujeitas a condições de alagamento e de deslizamento. No bairro João Paulo II, registrou-se risco de deslizamento em função da altimetria elevada na região. Estas condições levou a equipe do projeto Moradia Cidadã a demarcar estas áreas como ACRs, visto a existência eminente de alagamento e necessidade de preservação ambiental. Este fato implicou a necessária indicação dessas áreas à elaboração de estudo técnico para cada área impactada, conforme previsto no PRORIS, em atendimento ao disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 54 da Lei 11.977/2009 (UFPA, 2018).

A Gleba Candirú-Açu A2 atendeu aos requisitos de área urbana por constituir, no ato do levantamento topográfico e cadastral, os seguintes elementos:

a) Malha viária implantada por meio de formação de 142 quadras e 3.188 lotes de padrão urbano, em média com 300m<sup>2</sup> de área de lote;

b) Melhoramentos urbanos como rede de energia elétrica, abastecimento de água, iluminação pública, limpeza, coleta e manejo de resíduos, drenagem urbana, pavimentação e equipamentos públicos, como escola e posto de saúde.

Ante o exposto, pode-se afirmar, ainda, que a Gleba Candirú-Açu A2 encontra-se consolidada pelo grau de urbanização acima referido, e por apresentar contingente populacional de aproximadamente 12 mil moradores, resultando numa densidade demográfica em torno de 118 hab/ha e, portanto, acima da previsão legal de 50 hab/ha previsto na Lei 11.977/2009.

Do ponto de vista socioeconômico, esta população pode ser caracterizada como predominantemente de baixa renda, com renda inferior a 5 salários mínimos, sendo complementada com os benefícios do Programa Federal Bolsa Família e práticas econômicas de pequenos comércios e serviços ou atividade informal, conforme o cadastro.

### 6.3.3 Avaliação de desempenho municipal (Eficiência) em Ipixuna do Pará

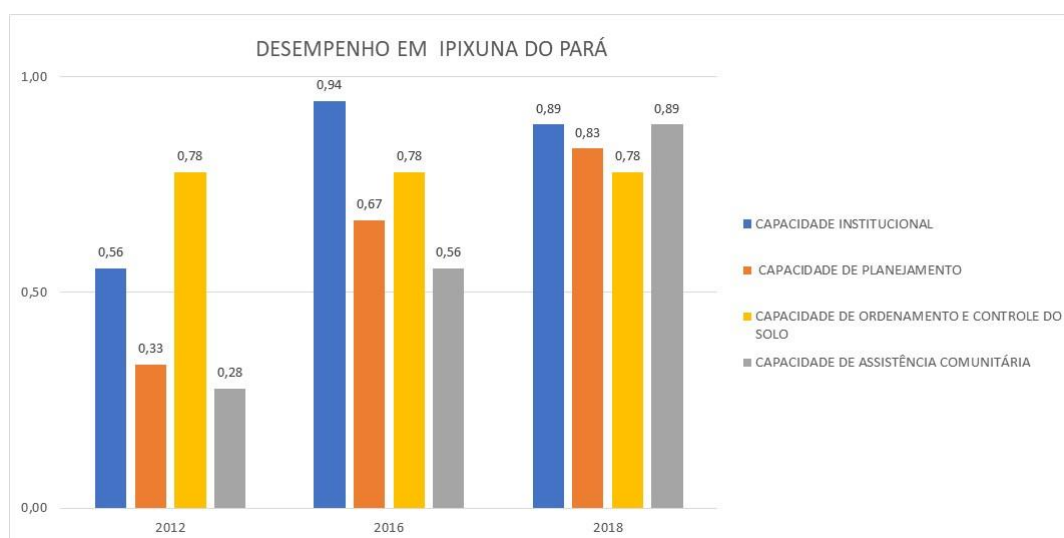
A partir da aplicação da Matriz de Avaliação da Regularização Fundiária Urbana em Ipixuna do Pará, verificou-se importante desempenho municipal, medido pela eficiência, com aumento de 0,49 para 0,74 e, posteriormente, para 0,88, respectivamente, nos anos de 2012, 2016 e 2018. O quadro 29 demonstra o índice de eficiência, que atribui valor relativo de 0 a 1 entre as ações programadas e executadas alcançado pelo município nos anos de 2012, 2016 e 2018.

**Quadro 29** - Avaliação de desempenho (eficiência) em Ipixuna do Pará.

<b>AValiação de desempenho (eficiência)</b>	<b>2012</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,56	0,94	0,89
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,33	0,67	0,83
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,78	0,78	0,78
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,28	0,56	1,00
<b>DESEMPENHO MÉDIO NO ANO DE AFERIÇÃO</b>	<b>0,49</b>	<b>0,74</b>	<b>0,88</b>

**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

O gráfico 8 representa o comparativo entre o índice de eficiência nos anos de 2012, 2016 e 2018. Neste quadro, a avaliação de eficiência, em Ipixuna do Pará, demonstrou um desempenho inicial abaixo da linha mediana, elevando-se nos períodos consecutivos para acima desta linha de referência, chegando a ultrapassar 70% de eficiência na capacidade institucional, planejamento e ordenamento em 2016 e 2018, e em assistência comunitária em 2018.

**Gráfico 8**- Avaliação de desempenho (eficiência) em Ipixuna do Pará.

**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

#### 6.3.4 Avaliação do processo de regularização (Eficácia) em Ipixuna do Pará

A avaliação do processo de regularização busca verificar a eficácia das ações desenvolvidas em comparação ao limite mínimo Aceitável de Conformidade Urbana

(resultados esperados) medido pela área alcançada no gráfico radar, com área máxima de 18 unidades de medida, conforme gráfico 9.

**Gráfico 9-** Avaliação do Processo da regularização fundiária em Ipixuna do Pará



**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

A partir do gráfico radar, obteve-se o Índice de Conformidade Urbana nos anos analisados, pelo cálculo da somatória das áreas atingidas em cada quadrante do gráfico. O quadro 30 apresenta os resultados observados.

**Quadro 30 -** Avaliação do processo de regularização (eficácia) em Ipixuna do Pará.

<b>AValiação DO PROCESSO (EFICÁCIA)</b>	2012	2016	2018
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	1,67	2,83	2,67
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	1,00	2,00	2,50
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	2,33	2,33	2,33
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,83	1,67	3,00
<b>ÁREA DE CONFORMIDADE URBANA NO GRÁFICO RADAR</b>	3,67	9,47	13,75
<b>ÍNDICE DE CONFORMIDADE URBANA</b>	20,4%	52,6%	76,4%

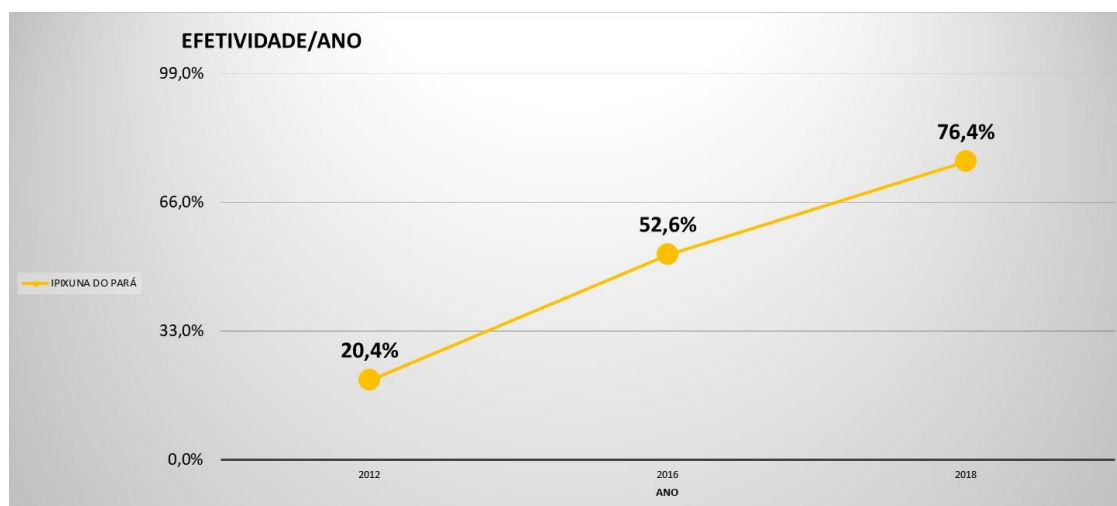
**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

Os dados de avaliação do processo de regularização demonstram o Índice de Conformidade inicial de 20,4% em 2012 (linha cinza do gráfico), passando a 52,6% em 2016 (linha laranja do gráfico), e 76,4% em 2018 (linha verde do gráfico).

### 6.3.5 Avaliação de Impacto (Efetividade)

O Gráfico 10 apresenta o Índice de efetividade de Ipixuna do Pará.

**Gráfico 10-** Avaliação do Processo da regularização fundiária em Ipixuna do Pará



Considerando que o Índice de Impacto é obtido pela diferença entre o Índice de Conformidade Final pelo Índice de Conformidade Inicial dividido pelo Índice de Conformidade Inicial, infere-se que, em Ipixuna do Pará, o Índice de Impacto foi de 113%.

$$\text{Impacto} = \frac{\text{Ic final} - \text{Ic inicial}}{\text{Ic inicial}}$$

$$\text{Impacto} = \frac{(76,4 - 20,4)}{20,4} * 100$$

$$\text{Impacto} = 275\%$$

### 6.3.6 Resultados final

As análises traçadas sobre os efeitos da regularização fundiária, em Ipixuna do Pará, demonstraram índice de eficiência mediana (69%), eficácia baixa (menor que 39%) e efetividade (134%).

O desempenho do município de Ipixuna do Pará, que apresentou um grau satisfatório de resposta aos estímulos de capacitação, apoio logístico e assistência técnica, além de ter assumido o protagonismo da coordenação local dos trabalhos e incorporado a estrutura municipal, no setor de tributos e fortalecendo a relação entre as secretarias de obras e meio ambiente. Ao passo que, mesmo com a alternância de gestão municipal em 2016, o Grupo de Trabalho Municipal manteve-se quase que inalterado, nas três unidades envolvidas no Projeto Moradia Cidadã, quer sejam urbanismo, obras, meio ambiente, finanças e do jurídico, que foi alterado em 2017, não tendo sido preenchido até abril de 2018.

## 6.4 Regularização em Tomé Açu

### 6.4.1 Descrição da área de regularização

O processo de regularização no município de Tomé Açu abrange a área do bairro Portelinha, localizado às margens da BR 140. A seguir, o quadro 31 apresenta a descrição de localidade, nome, acesso, registro e área da gleba em referência.

**Quadro 31-** Dados de localização, nome, acesso, registro e área

LOCALIDADE	NOME DA GLEBA	PRINCIPAL ACESSO	Nº TÍTULO DE DOAÇÃO COM ENCARGOS	ÁREA (ha)
Sede municipal	Gleba Acará-Mirim	PA 140	BLM-150800130 Matrícula 4.349/Folha 49 Livro F	73,32

**Fonte:** Título de Doação e Prefeitura Municipal, (2013).

### 6.4.2 Caracterização urbano ambiental da sede municipal

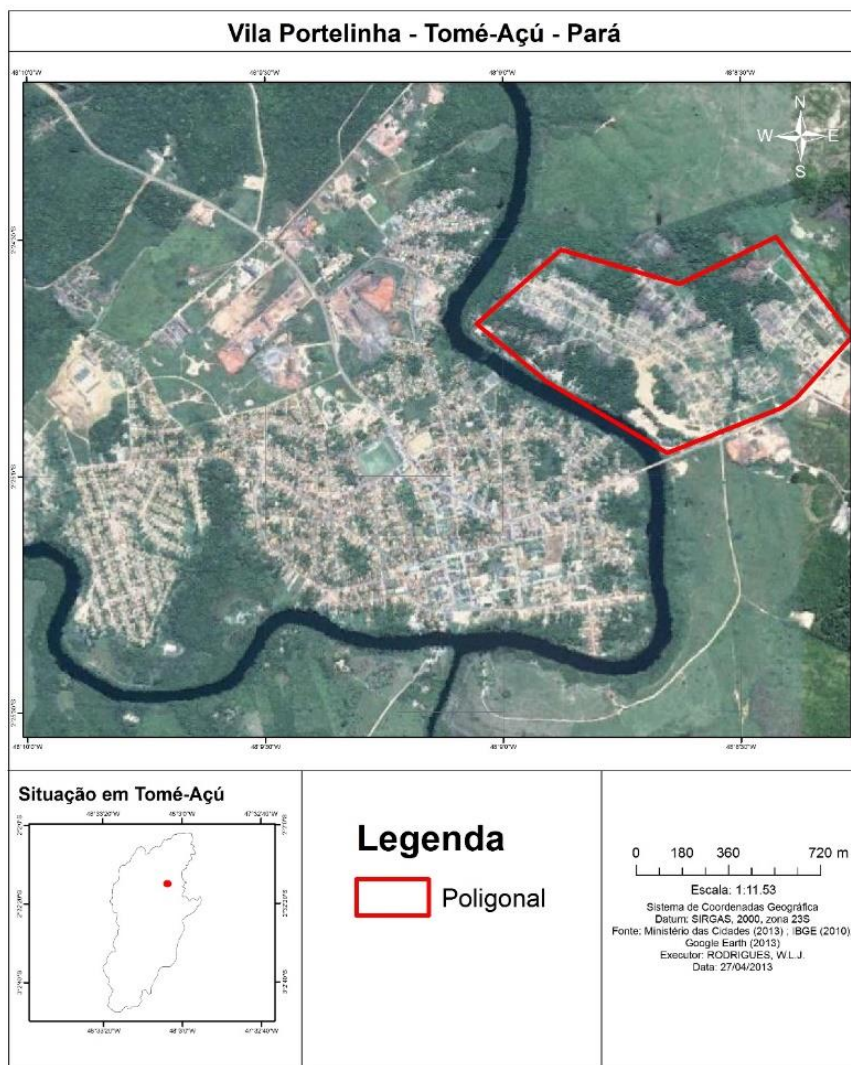
A gleba Acará Mirim, em Tomé Açu, localiza-se na área de expansão do perímetro da sede municipal e dela separada pelo rio Acará Mirim. Do ponto de vista do relevo, apresenta altimetria elevada com trechos em áreas sujeitas a deslizamento, contornando às margens do rio. Estas condições levou a equipe do projeto Moradia Cidadã a demarcar estas áreas como ACRs, visto a existência eminente de alagamento e necessidade de preservação ambiental. Este fato implicou a necessária indicação dessas áreas à elaboração de estudo técnico para cada área



impactada, conforme previsto no PRORIS, em atendimento ao disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 54 da Lei 11.977/2009 (UFPA, 2018).

A figura 34 ilustra o perímetro da área regularizada, sua estrutura viária, divisão de bairros e indicação do curso d'água.

**Figura 34-** Localização da poligonal de regularização fundiária



**Fonte:** Plano de Ação Municipal-UFPA (2013).

A Gleba Acará-Mirim atende aos requisitos de área urbana previstos na Lei 11.952/2009, regulamentada pelo Decreto n.º.73.41/2010, por constituírem:

a) Malha viária implantada por meio de formação de 52 quadras e 1260 lotes de padrão urbano em média com 500m<sup>2</sup> de área de lote;



b) Melhoramentos urbanos como rede de energia elétrica, abastecimento de água, iluminação pública, limpeza, coleta e manejo de resíduos, equipamentos públicos, como escola e creche em construção.

Ante o exposto, pode-se afirmar, ainda, que a Gleba Acará-Mirim encontra-se consolidada pelo grau de urbanização acima referido, e por apresentar contingente populacional de aproximadamente 5 mil moradores, resultando numa densidade demográfica em torno de 70 hab/ha e, portanto, acima da previsão legal de 50 hab/ha previsto na Lei 11.977/2009.

Do ponto de vista socioeconômico, esta população pode ser caracterizada como predominantemente de baixa renda, dos quais grande parte complementa sua renda com os benefícios do Programa Federal Bolsa Família e práticas econômicas de pequenos comércios e serviços ou atividade informal.

#### 6.4.3 Avaliação de desempenho municipal (Eficiência) em Tomé Açu

A partir da aplicação da Matriz de Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no bairro Portelinha em Tomé Açu, verificou-se importante desempenho municipal, medido pela eficiência com aumento de 0,11% para 0,50% e, posteriormente, para 0,75%, respectivamente, nos anos de 2012, 2016 e 2018. O quadro 32 demonstra o índice de eficiência, que atribui valor relativo de 0 a 1 entre as ações programadas e executadas, alcançado pelo município nos anos de 2012, 2016 e 2018.

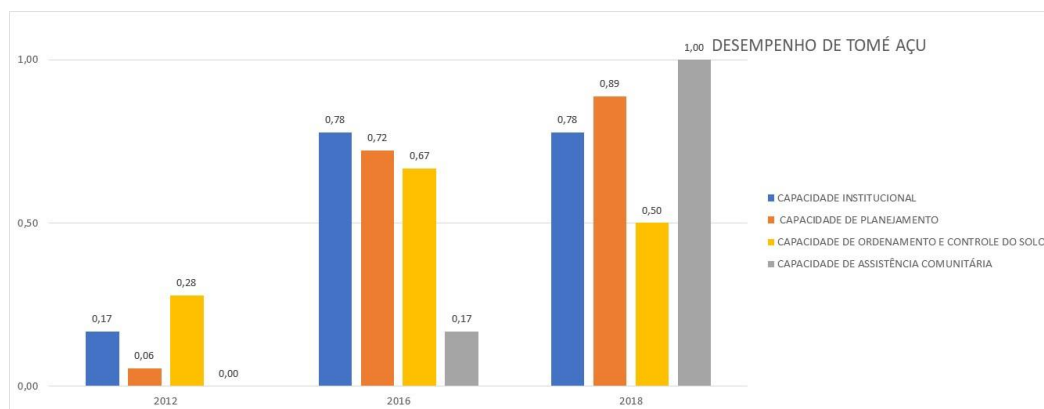
**Quadro 32** - Avaliação de desempenho (eficiência) em Tomé Açu

<b>AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (EFICIÊNCIA)</b>	<b>2012</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,17	0,78	0,78
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,06	0,72	0,89
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,28	0,67	0,50
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,17	1,00
<b>DESEMPENHO MÉDIO NO ANO DE AFERIÇÃO</b>	<b>0,13</b>	<b>0,58</b>	<b>0,79</b>

Fonte: Elaboração da pesquisa, (2012-2018).

O gráfico 11 representa o comparativo entre o índice de eficiência nos anos de 2012, 2016 e 2018.

**Gráfico 11-** Avaliação de desempenho (eficiência) em Tomé Açu



**Fonte:** Elaboração da pesquisa, (2012-2018).

A avaliação de eficiência, em Tomé Açu, demonstrou um desempenho inicial abaixo da linha mediana, demonstrando nos anos de 2016 e 2018 melhoria no desempenho na política fundiária, chegando ao ápice na capacidade de assistência comunitária em 2018 e elevando a capacidade institucional, e planejamento para atuar no bairro.

O baixo desempenho na capacidade de Assistência comunitária no ano de 2016, mesmo os estímulos de capacitação, suporte tecnológico e assistência técnica são justificados pela incompatibilidade entre os requisitos jurídicos da normativa federal de regularização gratuita, especialmente tempo de ocupação e de renda, uma vez que o critério municipal para enquadramento como baixa renda familiar era de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Com o advento da Lei Federal 13.465/2017, que alterou estes critérios, delegando maior competência aos municípios, registrou-se maior eficiência da capacidade de assistência comunitária para instrução processual e encaminhamentos dos requerimentos de regularização no âmbito do Projeto Moradia Cidadã. Outro fator que corroborou para este desempenho foi a mudança de gestão em 2017, que resultou na disponibilização de assessoria jurídica com maior engajamento no processo.

O baixo desempenho na capacidade de ordenamento deve-se à baixa integração entre a unidade responsável pela regularização na área com os demais setores da prefeitura a serem envolvidos no processo. Fato que exigiu da equipe de assistência técnica da UFPA um maior empenho para o alcance dos resultados pretendidos.

#### 6.4.4 Avaliação do processo de regularização (Eficácia) em

A avaliação do processo de regularização busca verificar a eficácia das ações desenvolvidas em comparação ao limite mínimo Aceitável de Conformidade Urbana (resultados esperados) medido pela área alcançada no gráfico radar, com área máxima de 18 unidades, demonstrado no gráfico 12.

**Gráfico 12-** Avaliação do Processo (eficácia) da regularização fundiária em Tomé Açú



**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

A partir do gráfico radar, que indica o limite mínimo aceitável de conformidade urbana, com área máxima de 18 unidades, verificou-se o Índice de Conformidade inicial de 4,6% em 2012 (linha cinza), passando a 35,4% em 2016 (linha laranja), e decrescendo para 21,5% em 2018 (linha verde), conforme observado no quadro 33, que sintetiza o cálculo das áreas de conformidades alcançadas no gráfico radar e aponta os índices alcançados em cada ano, conforme gráfico

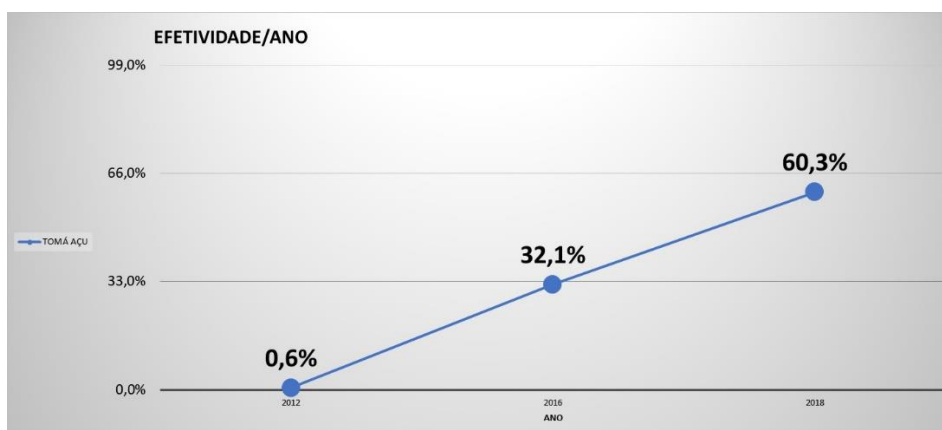
**Quadro 33-** Avaliação do processo de regularização (eficiência)

<b>AValiação DO PROCESSO (EFICÁCIA)</b>	2012	2016	2018
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,50	2,33	2,33
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,17	2,17	2,67
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,83	2,00	1,50
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,50	3,00
<b>ÁREA DE CONFORMIDADE URBANA NO GRÁFICO RADAR</b>	0,11	5,78	10,86
<b>ÍNDICE DE CONFORMIDADE URBANA</b>	1%	32%	60%

Fonte: Elaboração da pesquisa, (2012-2018).

Os dados de avaliação do processo de regularização demonstram o Índice de Conformidade inicial de 0,5% em 2012 (linha cinza do gráfico), passando a 24,7% em 2016 (linha laranja do gráfico), e decrescendo para 28,9% em 2018 (linha verde do gráfico).

#### 6.4.5 Avaliação de Impacto (Efetividade)

**Gráfico 13-** Avaliação de impacto (efetividade) da regularização fundiária em Tomé Açu

Considerando que o Índice de Impacto é obtido pela diferença entre o Índice de Conformidade Final pelo Índice de Conformidade Inicial dividido pelo Índice de Conformidade Inicial, infere-se que, em Tomé Açu, o Índice de Impacto foi de 5.680%.

$$\text{Impacto} = \frac{Ic \text{ final} - Ic \text{ inicial}}{Ic \text{ inicial}}$$

$$\text{Impacto} = \frac{(60,3 - 0,1)}{0,1} * 100$$

$$\text{Impacto} = 9.675\%$$

#### 6.4.6 Resultados final

As análises traçadas sobre os efeitos da regularização fundiária, em Tomé Açu, demonstraram índice de eficiência baixa (0,45%), eficácia baixa (18%) e elevadíssima efetividade (5.680%). O desempenho do município de Tomé Açu pode ser explicado, no primeiro momento, pelo desenvolvimento das ações de capacitação, apoio logístico e assistência técnica ao Grupo de Trabalho Municipal e, posteriormente, pela mudança de gestão em 2016 e desmobilização das equipes de trabalho. A efetivação da nova equipe só ocorreu no segundo semestre de 2017.

### 6.5 Regularização em Capitão Poço

#### 6.5.1 Descrição da área de regularização

O processo de regularização no município de Capitão Poço abrange um conjunto de vilas urbanas dispersas, consideradas pela gestão municipal com Agrovilas embora tenha perdido a vocação agrícola. A seguir, o quadro 34 apresenta a descrição de localidade, nome, acesso, registro e área da Gleba em referência.

**Quadro 34-** Dados de localização, nome, acesso, registro e área

LOCALIDADE	NOME DA GLEBA	PRINCIPAL ACESSO	REGISTRO CARTORÁRIO	ÁREA(ha)
Vila Arauaí	lacá-lacá	PA 253, a 77 km da sede municipal	BLM-150230109 Mat.4.581/L 2Z F12	19,31
Vila Açaiteua	lacá-lacá	PA 124, a 36 km da sede municipal	BLM-150230113 Mat.4.585/L 2Z F16	19,77
Vila Bom Jardim	lacá-lacá	PA 124, a 40 km da sede municipal	BLM-150230110 Mat.4.584/L 2Z F15	8,04
Vila Cabeceira do Igarapé Açu	Capitão Poço A 1	PA 124, a 12 km da sede municipal	BLM-150230125 Mat.4.778/L 3A F10	11,03
Vila Caraparú	lacá-lacá A	PA 253, a 22 km da sede municipal	BLM-150230116 Mat.4.615/L 2Z F46	2,71
	Guamá III		BLM-150230117 Mat.4.617/L 2Z F48	14,04
Vila lacá-lacá Pedoca	lacá-lacá A	PA 124, a 50 km da sede municipal	BLM-150230120 Mat.4.618/L 2Z F49	17,42
Vila lacá- lacá Vila Nova	lacá-lacá A	PA 124, a 51 km da sede municipal	BLM-150230126 Mat.4.616/L 2Z F47	12,09
Vila Muriá	lacá-lacá	PA 124, a 55 km da sede municipal	BLM-150230108 Mat.4.583/L 2Z F14	8,04
Vila Pirí	A 1- lacá -lacá A	PA 253, a 28 km da sede municipal	BLM- não Informada	6,69
	A 2- lacá lacá A		BLM- 150230119 Mat.4.614/L 2Z F45	18,69

Continuação quadro 34

LOCALIDADE	NOME DA GLEBA	PRINCIPAL ACESSO	REGISTRO CARTORÁRIO	ÁREA(ha)
Vila Santa Luzia	Guamá III	PA 253, a 13 km da sede municipal	BLM-150230135 Mat.4.780/L 3A F12	30,98
	Guamá III		BLM-150230136 Mat.4.783/L 3A F15	6,85
	Capitão Poço A 2		BLM-150230137 Mat.4.782/L 3A F14	14,52
	Iacá Iacá A		BLM-150230138 Mat.4.781/L 3A F13	7,07
Vila São Sebastião	Capitão Poço A 2	PA 253, a 18 km da sede municipal	BLM-150230121 Mat.4.777/L 3A F09	10,47
	Iacá Iacá A		BLM-150230122 Mat.4.777/L 3A F07	3,37
Vila São Pedro do Induá	Guamá III	PA 253, a 15 km da sede municipal	BLM-150230111 Mat.4.582/L 2Z F13	31,74
Vila São	Iacá- Iacá	PA 253, a 30 km da sede municipal	BLM-150230118 Mat.4.779/L 3A F11	9,07

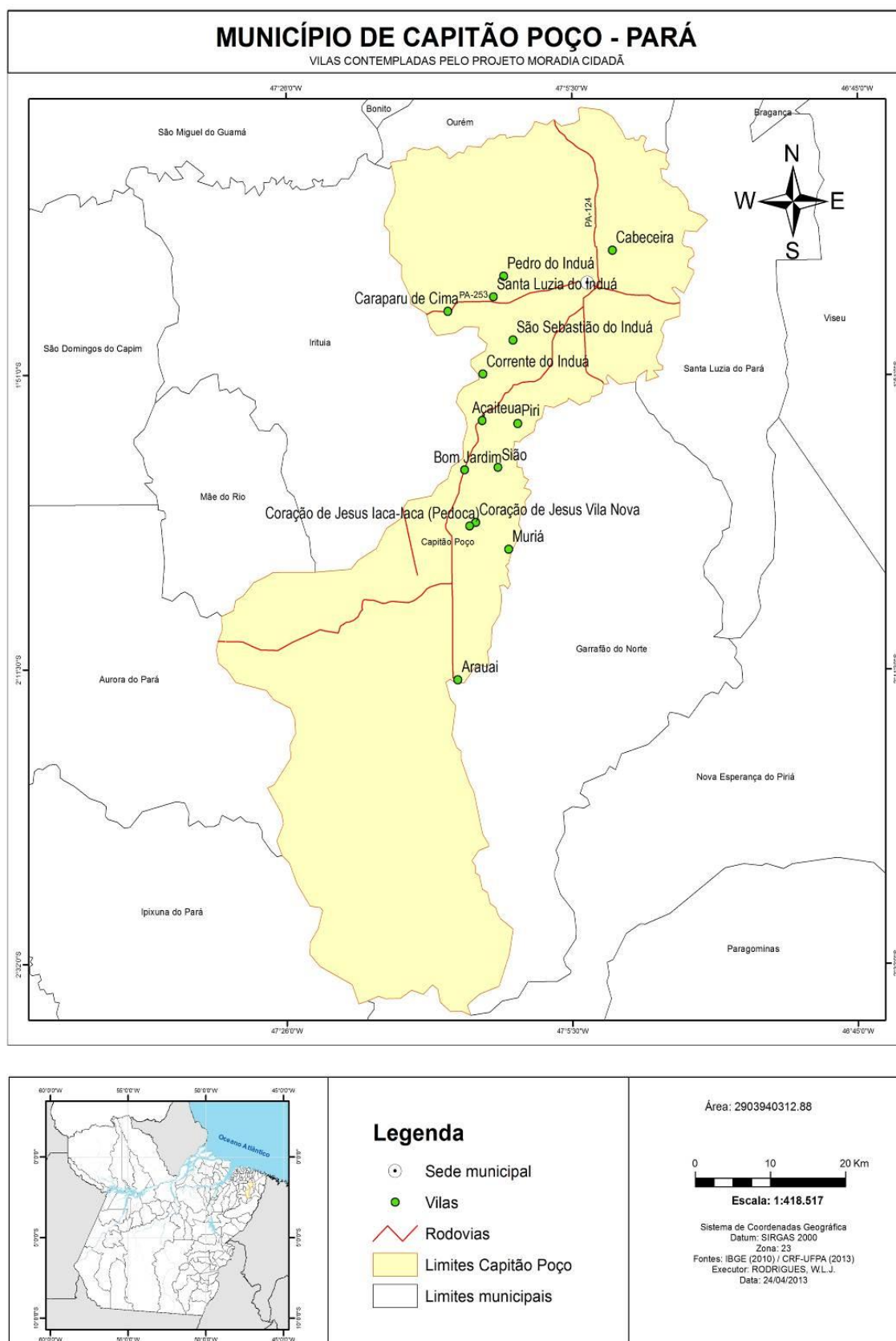
**Fonte:** Matrícula de doação e Prefeitura Municipal (2013).

### 6.5.2 Caracterização urbano ambiental das vilas dispersas em regularização

As 13 vilas dispersas constituem parte das pequenas aglomerações urbanas existentes no município de Capitão Poço. São povoados que perderam a aptidões agrícolas, embora seus moradores predominantemente desenvolvam atividades agrícolas nas redondezas.

A figura 35, a seguir demonstra a localização geográfica do conjunto das 13 vilas em processo de regularização no município de Capitão Poço.

**Figura 35-** Mapa de localização das Vilas com glebas a serem regularizadas



Fonte: Plano de Ação Municipal-UFPA (2013).

Segundo UFPA (2018), o conjunto das 13 vilas enquadra-se nestes requisitos mínimos, uma vez que apresentam malha viária implantada por meio de quadras-lotes e infraestrutura mínima de rede de abastecimento de água, energia, iluminação pública e escolas pelo menos. O Quadro 35 registra os dados de população, densidade demográfica e atendimento aos critérios de área urbana.

**Quadro 35-** Características demográficas e urbanísticas

LOCALIDADE	POPULAÇÃO	DENSIDADE DEMOGRÁFICA	TOTAL DE QUADRA/ LOTES	INFRAESTRUTURA EXISTENTE	PRESENÇA DE ÁREAS DE RISCO OU PRESERVAÇÃO
Vila Arauaí	515	27	32 Q 255 L	Água, energia, escola	Sim
Vila Açaitéua	490	26	12 Q 175 L	Água, energia, escola	Sim
Vila Bom Jardim	355	44	10 Q 96 L	Água, energia, escola	Sim
Vila Cabeceira do Igarapé Açú	255	23	20 Q 121 L	Água, energia, escola	Não
Vila Caraparú	327	19	12 Q 135 L	Água, energia, escola	Sim
Vila Iacá-Iacá Pedoca	560	32	14 Q 105 L	Água, energia, escola	Não
Vila Iacá- Iacá Vila Nova	280	23	8 Q 92 L	Água, energia, escola	Sim
Vila Muriá	298	37	12 Q 98 L	Água, energia, escola	Não
Vila Pirí	507	27	21 Q 199 L	Água, energia, escola	Sim
Vila Santa Luzia	1649	28	39 Q 580 L	Água, energia, escola	Sim
Vila São Sebastião	336	24	15 Q 101 L	Água, energia, escola	Sim
Vila São Pedro do Induá	612	20	18 Q 250 L	Água, energia, escola, posto saúde	Sim
Vila Sião	190	21	10 Q 68 L	Água, energia, escola	Não

**Fonte:** Matrícula de doação e Prefeitura Municipal (2013).

Para este conjunto de glebas, o quadro 1 aponta um contingente populacional estimado em 6.374 moradores e 2.275 lotes. Do ponto de vista socioeconômico, a população moradora deste conjunto de glebas pode ser caracterizada como predominantemente de baixa renda, dos quais grande parte complementa sua renda com os benefícios do Programa Federal Bolsa Família e práticas econômicas de pequenos comércios e serviços ou atividade informal, conforme dados do cadastro socioeconômico (UFPA, 2018).



No entanto, convém enfatizar a existência de trechos de áreas de preservação ambiental e algumas delas com eminência de risco de alagamento, conforme indicação no quadro 2. Este fato implica a **NECESSÁRIA INDICAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO**, para cada uma das áreas impactadas, devidamente indicadas no PRORIS, em atendimento ao disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 54 da Lei 11.977/20090 (UFPA, 2018).

### 6.5.3 Avaliação de desempenho municipal (Eficiência) em Capitão Poço

A partir da aplicação da Matriz de Avaliação da Regularização Fundiária Urbana, em Capitão Poço, verificou-se importante desempenho municipal inicial de 0,21 para 0,08 no ano 2012, em 2016, aumentando para 0,44 e queda para 0,21 em 2018. O quadro 36 demonstra o índice de eficiência, que atribui valor relativo de 0 a 1 entre as ações programadas e executadas, alcançado pelo município nos anos de 2012, 2016 e 2018.

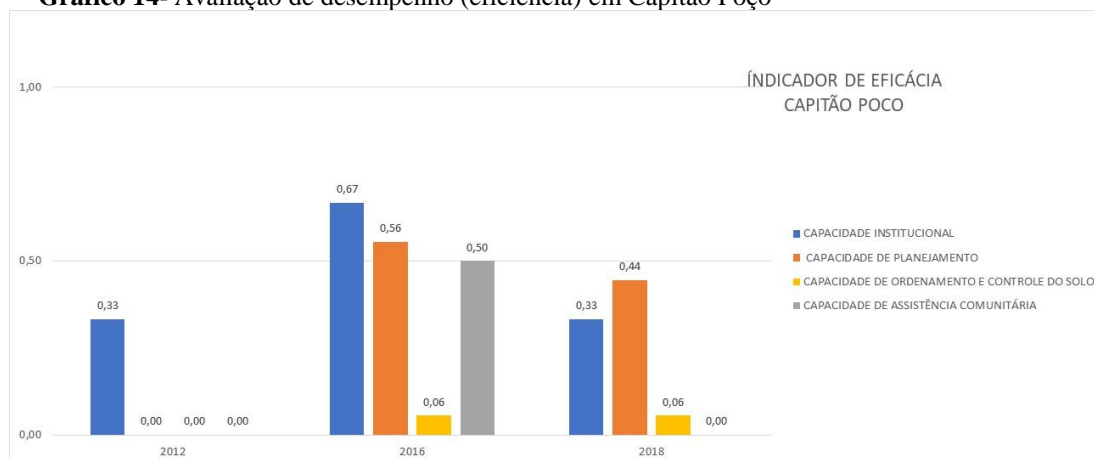
**Quadro 36-** Avaliação de desempenho (eficiência) em Capitão Poço

<b>INDICADORES DE AVALIAÇÃO</b>	<b>2012</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,33	0,67	0,33
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	0,56	0,44
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,00	0,06	0,06
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,50	0,00
<b>DESEMPENHO MÉDIO NO ANO DE AFERIÇÃO</b>	<b>0,08</b>	<b>0,44</b>	<b>0,21</b>

**Fonte:** Elaboração da pesquisa, (2012-2018).

O gráfico 14 representa o comparativo entre o índice de eficiência nos anos de 2012, 2016 e 2018.

**Gráfico 14-** Avaliação de desempenho (eficiência) em Capitão Poço



**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

A avaliação de eficiência, em Capitão Poço, demonstrou um desempenho inicial abaixo da linha mediana, elevando a eficiência na capacidade institucional, planejamento e assistência comunitária em 2016, com significativa queda em 2018. O baixo desempenho na capacidade de ordenamento reflete o entendimento institucionalizado de que as vilas não são consideradas como urbanas pela gestão municipal.

#### 6.5.4 Avaliação do processo de regularização (Eficácia) em Capitão Poço

A avaliação do processo de regularização busca verificar a eficácia das ações desenvolvidas em comparação ao limite mínimo Aceitável de Conformidade Urbana (resultados esperados) medido pela área alcançada no gráfico radar, com área máxima de 18 unidades, demonstrado no gráfico 15.

**Gráfico 15-** Avaliação do Processo da regularização fundiária em Capitão Poço



**Fonte:** Elaboração da pesquisa (2012-2018).

A partir do gráfico radar obteve-se o Índice de Conformidade Urbana nos anos analisados, pelo cálculo da somatória das áreas atingidas em cada quadrante do gráfico. O quadro 37 apresenta os resultados observados.

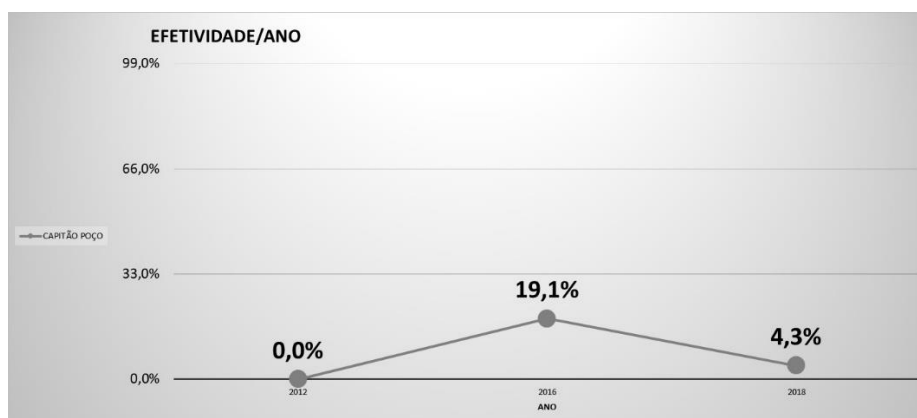
**Quadro 37-** Avaliação do processo de regularização (eficácia) em Capitão Poço

<b>AValiação DO PROCESSO (EFICÁCIA)</b>	<b>2012</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	1,00	2,00	1,00
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	1,67	1,33
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,00	0,17	0,17
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	1,50	0,00
<b>ÁREA DE CONFORMIDADE URBANA NO GRÁFICO RADAR</b>	<b>0,00</b>	<b>3,43</b>	<b>0,78</b>
<b>ÍNDICE DE CONFORMIDADE URBANA</b>	<b>0,0%</b>	<b>19,1%</b>	<b>4,3%</b>

Fonte: Elaboração da pesquisa (2012-2018).

Os dados de avaliação do processo de regularização demonstram o Índice de Conformidade inicial de 0,0% em 2012 (linha cinza do gráfico), passando a 19,1% em 2016 (linha laranja do gráfico), e decrescendo para 4,3% em 2018 (linha verde do gráfico).

#### 6.5.5 Avaliação de Impacto (Efetividade) em Capitão Poço

**Gráfico 16-** Avaliação de impacto (efetividade) da regularização fundiária em Capitão Poço

Fonte: Elaboração da pesquisa (2012-2018).

Considerando que o Índice de Impacto é obtido pela diferença entre o Índice de Conformidade Final pelo Índice de Conformidade Inicial dividido pelo Índice de Conformidade Inicial, infere-se que em Capitão Poço o Índice de Impacto é imensurável, pois o Índice de Conformidade Urbana inicial não gerou área no gráfico radar.

$$\text{Impacto} = \text{Ic inicial} - \text{Ic final} / \text{Ic inicial}$$

$$\text{Impacto} = ((4,3 - 0) / 0) * 100$$

$$\text{Impacto} = \# \text{imensurável (Conformidade inicial} = 0)$$

### 6.5.6 Resultados final

As análises traçadas sobre os efeitos da regularização fundiária em Mãe do Rio demonstraram índice de eficiência baixa (0,25%), eficácia baixa (8%) e efetividade não mensurável.

## 6.6 Regularização em Concórdia do Pará

### 6.6.1 Descrição da área de regularização

O processo de regularização, no município de Concórdia do Pará, abrange um conjunto de vilas urbanas dispersas, consideradas pela gestão municipal com Agrovilas embora tenha perdido a vocação agrícola. A seguir, o quadro 38 apresenta a descrição de localidade, nome, acesso, registro e área da Gleba em referência.

**Quadro 38-** Dados de localização, nome, acesso, registro e área

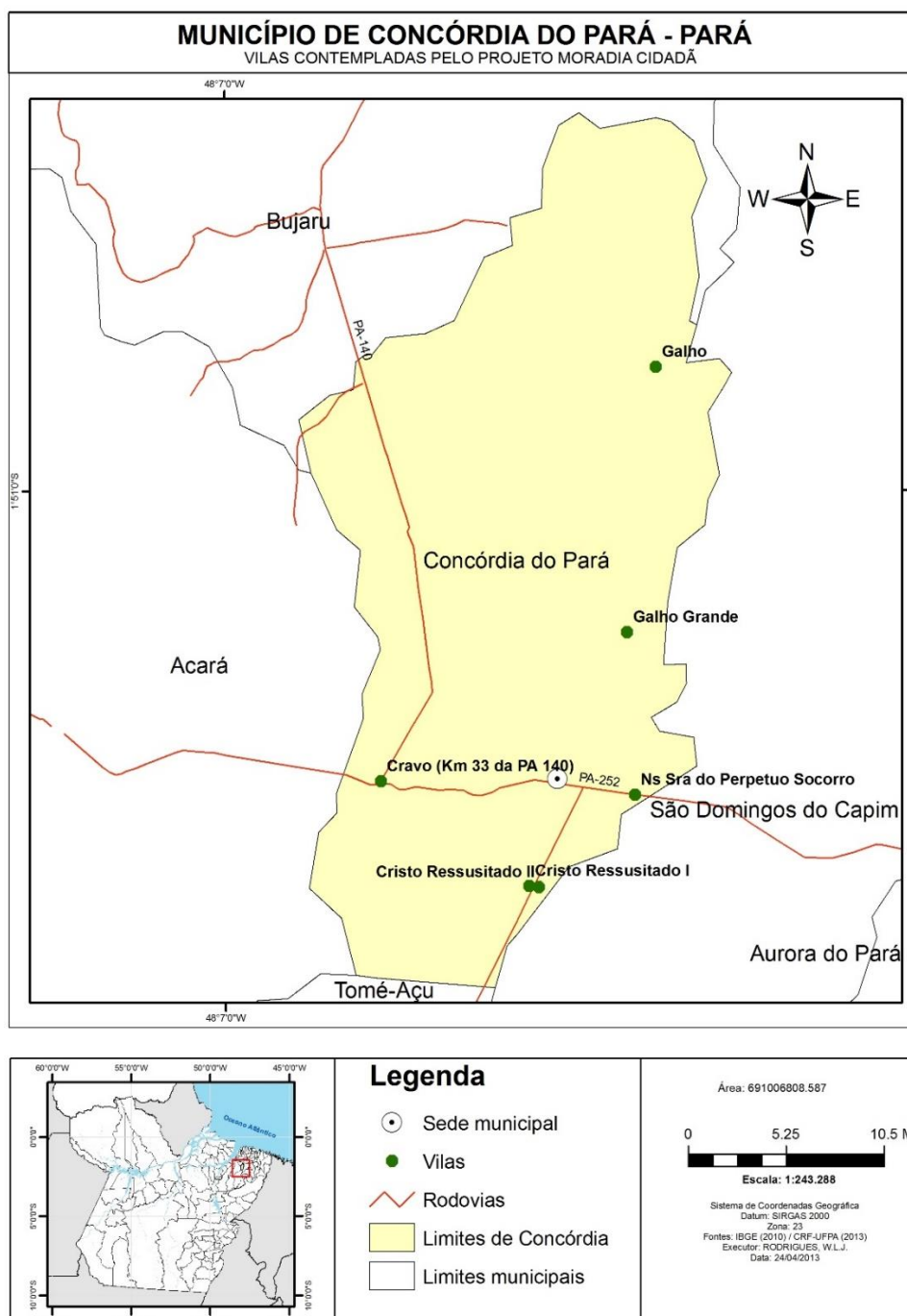
LOCALIDADE	NOME DA GLEBA	PRINCIPAL ACESSO	Nº TERMO DE DOAÇÃO	ÁREA (ha)
Vila Cristo Ressuscitado I	Gleba Acará-Miri	PA 140, a 6 km da sede municipal	BLM-150275605 Matrícula 152/Livro 2A	0,5438
Vila Cristo Ressuscitado II	Gleba Concórdia	PA 140, a 6 km da sede municipal	BLM-150275606 Matrícula 153/Livro 2A	1,1082
Vila Perpétuo Socorro	Gleba Concórdia	PA 252 a 4km da sede municipal	BLM150230113 Matrícula 173/Livro 2A	1,3903
Vila Galho	Gleba Bujarú	Rodovia Transjuntaí, a 28 km da sede municipal	BLM-150275612 Matrícula 151/Livro 2A	4,9985
Vila Galho Grande	Gleba Bujarú	Transjuntaí, a 10 km da sede	BLM-150275607 Matrícula 154/Livro 2A	4,8512

Fonte: Título de Doação e Prefeitura Municipal (2013).

### 6.6.2 Caracterização urbano ambiental das vilas dispersas em regularização

A figura 36, a seguir, demonstra a localização geográfica do conjunto das 05 vilas em processo de regularização no município de Concórdia do Pará.

**Figura 36** Mapa de localização das Vilas com glebas a serem regularizadas



**Fonte:** Plano de Ação Municipal-UFGA (2013).

Segundo UFPA (2018), o conjunto das 05 vilas se enquadra nestes requisitos mínimos, uma vez que apresentam malha viária implantada por meio de quadras-lotes e infraestrutura mínima de rede de abastecimento de água, energia, iluminação pública e escolas pelo menos. O Quadro 39 registra os dados de população, densidade demográfica e atendimento aos critérios de área urbana.

**Quadro 39-** Características demográficas e urbanísticas

LOCALIDADE	POPULAÇÃO	DENSIDADE E DEMOGRÁFICA	TOTAL DE QUADRA/LOTE	INFRAESTRUTURA EXISTENTE	PRESENÇA DE ÁREAS DE RISCO OU PRESERVAÇÃO
<b>Gleba Cristo Ressuscitado I</b>	28	51 hab/ha	01 Quadra 09 lotes	Vias, Rede de Energia, Iluminação pública e Serviço de coleta de resíduos.	Não
<b>Gleba Cristo Ressuscitado II</b>	48	43 hab/ha	01 Quadra 16 lotes	Vias, Rede de Energia, Iluminação pública e Serviço de coleta de resíduos.	Não
<b>Gleba Perpétuo Socorro</b>	74	53 hab/ha	02 Quadras 26 lotes	Vias, Rede de Energia, Iluminação pública e Serviço de abastecimento d'água.	Não
<b>Vila do Galho</b>	137	27 hab/ha	06 Quadras 53 lotes	Vias, Rede de Energia, Iluminação pública e Serviço de abastecimento d'água. Posto de saúde e escola municipal	Sim
<b>Vila Galho Grande</b>	73	15 hab/ha	04 Quadras 22 lotes	Vias, Rede de Energia, Iluminação pública. Escola municipal	Sim

**Fonte:** Matrícula de doação e Prefeitura Municipal (2013).

Para este conjunto de glebas o quadro 39 aponta um contingente populacional estimado em 360 moradores e 126 lotes.

Do ponto de vista socioeconômico a população moradora das cinco glebas pode ser caracterizada como predominantemente de baixa renda, dos quais grande parte complementa sua renda com os benefícios do Programa Federal Bolsa Família e práticas econômicas de pequenos comércios e serviços ou atividade informal, conforme dados do cadastro socioeconômico.

No entanto, convém enfatizar a existência de áreas de riscos eminente de alagamento e de preservação ambiental, em torno dos cursos d'água existentes nas Vilas Galho Grande e Galho, fato que implica na **NECESSÁRIA INDICAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO** para cada área impactada, conforme previsto nas Plantas que integram esse PRORIS, em atendimento ao disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 54 da Lei 11.977/2009 (UFPA, 2018).

### 6.6.3 Avaliação de desempenho municipal (Eficiência) em Concórdia do Pará

A partir da aplicação da Matriz de Avaliação da Regularização Fundiária Urbana, em Concórdia do Pará, verificou-se importante desempenho municipal inicial de 0,08 em 2012, em 2016 aumentando para 0,54 e 0,69 em 2018. O quadro 26 demonstra o índice de eficiência, que atribui valor relativo de 0 a 1 entre as ações programadas e executadas alcançado pelo município nos anos de 2012, 2016 e 2018, conforme quadro 40.

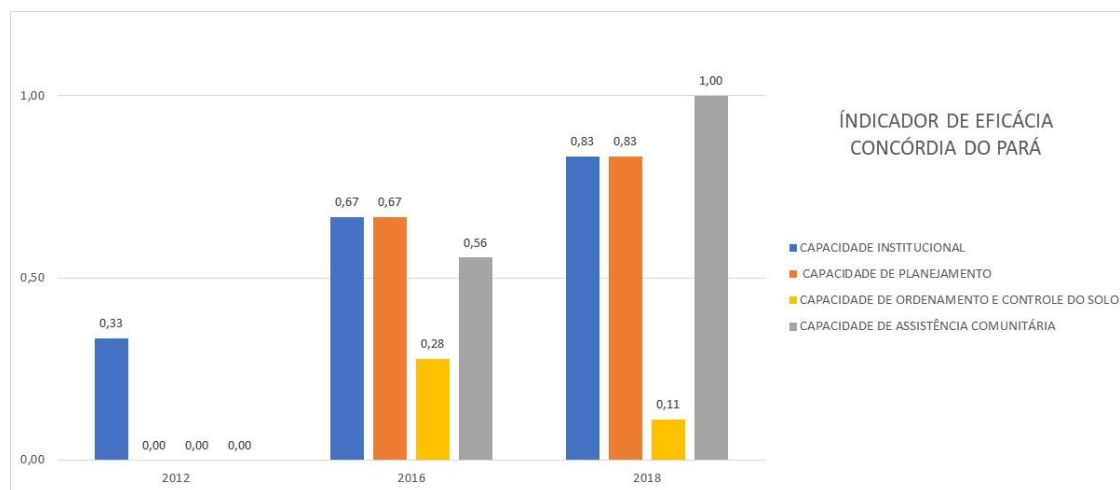
**Quadro 40-** Avaliação de desempenho (eficiência) em Concórdia do Pará

INDICADORES DE AVALIAÇÃO	2012	2016	2018
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,33	0,67	0,83
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	0,67	0,83
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,00	0,28	0,11
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,56	1,00
<b>DESEMPENHO MÉDIO NO ANO DE AFERIÇÃO</b>	<b>0,08</b>	<b>0,54</b>	<b>0,69</b>

Fonte: Elaboração da pesquisa (2012-2018).

O gráfico 15 representa o comparativo entre o índice de eficiência nos anos de 2012, 2016 e 2018.

**Gráfico 15-** Avaliação de desempenho (eficiência) em Concórdia do Pará



Fonte: Elaboração da pesquisa, (2012-2018).

A avaliação de eficiência, em Concórdia do Pará, demonstrou um desempenho inicial baixíssimo (0,08%), pontuando nas variáveis decorrentes do repasse das áreas pelo Programa Terra Legal, transferindo a governança fundiária para o município, que, por sua vez, demonstrando capacidade institucional abaixo da média e não pontuando nas demais

capacidades no ano de 2012. Nos períodos de 2016 e 2018, os dados demonstram respostas satisfatórias aos estímulos de capacitação, suporte tecnológico, apoio logístico e assistência técnica, atingindo o ápice na capacidade de assistência comunitária, em decorrência do apoio logístico do Programa moradia Cidadã.

#### 6.6.4 Avaliação do processo de regularização (Eficácia) em Concórdia do Pará

A avaliação do processo de regularização busca verificar a eficácia das ações desenvolvidas em comparação ao limite mínimo Aceitável de Conformidade Urbana (resultados esperados) medido pela área alcançada no gráfico radar, com área máxima de 18 unidades, demonstrado no gráfico 16.

**Gráfico 16-** Avaliação do Processo da regularização fundiária em Concórdia do Pará



**Fonte:** Elaboração da pesquisa, (2012-2018).

A partir do gráfico radar obteve-se o Índice de Conformidade Urbana nos anos analisados, pelo cálculo da somatória das áreas atingidas em cada quadrante do gráfico. O quadro 41 apresenta os resultados observados.



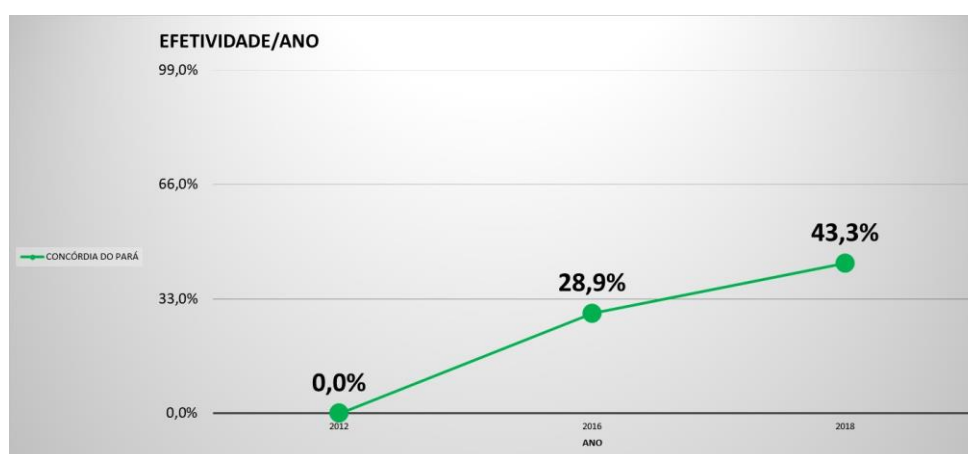
**Quadro 41-** Avaliação do processo de regularização (eficácia) em Concórdia do Pará

<b>INDICADORES DE AVALIAÇÃO</b>	2012	2016	2018
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	1,00	2,00	2,50
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	2,00	2,50
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,00	0,83	0,33
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	1,67	3,00
<b>ÁREA DE CONFORMIDADE URBANA NO GRÁFICO RADAR</b>	<b>0,00</b>	<b>5,19</b>	<b>3,79</b>
<b>ÍNDICE DE CONFORMIDADE URBANA</b>	<b>0,0%</b>	<b>28,9%</b>	<b>21,1%</b>

Fonte: Elaboração da pesquisa (012-2018).

Os dados de avaliação do processo de regularização demonstram o Índice de Conformidade inicial de 0,0% em 2012 (linha cinza do gráfico), passando a 28,9% em 2016 (linha laranja do gráfico), e decrescendo para 21,1% em 2018 (linha verde do gráfico).

#### 6.6.5 Avaliação de Impacto (Efetividade) em Concórdia do Pará

**Gráfico 17-** Avaliação Impacto em Concórdia do Pará

Considerando que o Índice de Impacto é obtido pela diferença entre o Índice de Conformidade Final pelo Índice de Conformidade Inicial dividido pelo Índice de Conformidade Inicial, infere-se que, em Concórdia do Pará, o Índice de Impacto é imensurável, pois o Índice de Conformidade Urbana inicial não gerou área no gráfico radar.

$$\text{Impacto} = \text{Ic inicial} - \text{Ic final} / \text{Ic inicial}$$

$$\text{Impacto} = ((43,3 - 0,0) / 0,0) * 100$$

Impacto = imensurável

### 6.6.6 Resultados final

As análises traçadas sobre os efeitos da regularização fundiária, em Concórdia do Pará, demonstraram índice de eficiência baixa (0,25%), eficácia baixa (8%) e efetividade não mensurável.

## 6.7 Análise comparativa entre grupo com assistência técnica continuada

### 6.7.1 Análise comparativa

Em atendimento a etapa de análise do experimento do Grupo 01, formado pelos municípios de Concórdia do Pará (vilas), Tomé Açu (bairro) e Ipixuna do Pará, observa-se que, mesmo com a mudança do gestor municipal e desmobilização das equipes de trabalho, os três municípios conseguiram êxito satisfatório mantendo certo padrão de crescimento, conforme demonstrado no gráfico 18.

**Gráfico 18-** Ranking desempenho dos municípios com assistência técnica



Fonte: Elaboração da Pesquisa, 2018

No gráfico 14, observa-se semelhança no desempenho de Ipixuna do Pará e Tomé Açu, que ultrapassa, enquanto Concórdia do Pará ocupou a terceira posição de desempenho. Este comportamento se reproduz no gráfico 19 com o ranking do Indicador de Conformidade.

**Gráfico 19- Ranking** desempenho dos municípios com assistência técnica

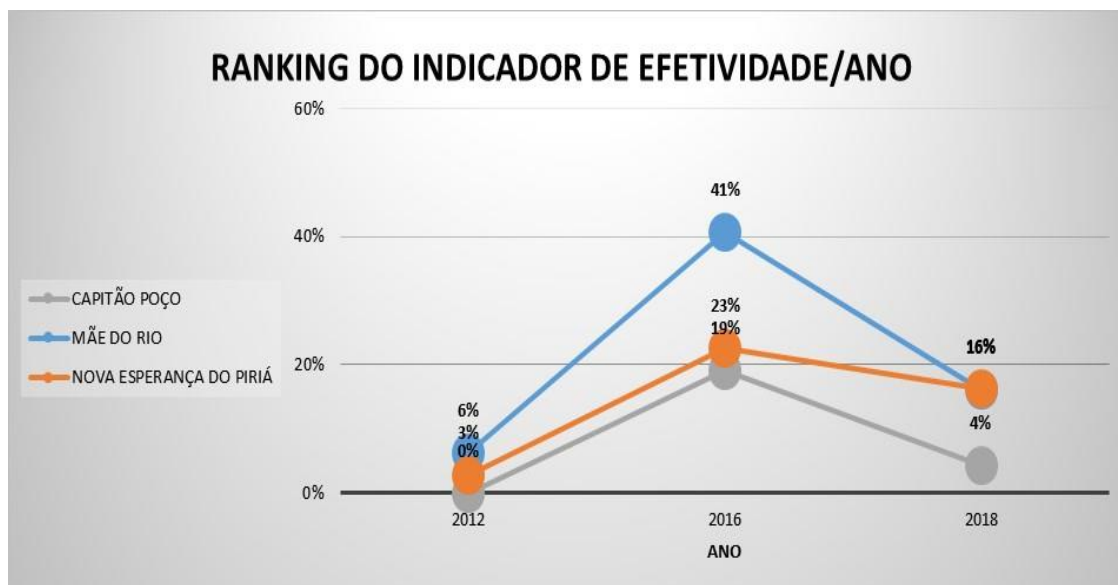
Fonte: Elaboração da Pesquisa

### 6.8 Análise comparativa entre o grupo sem assistência técnica continuada

Em análise comparativa deste segundo Grupo de Municípios, observa-se o melhor desempenho do município de Mãe do Rio, guardando proximidade com a performance de Nova Esperança do Piriá. Os gráficos 20 e 21 demonstram estes resultados.

**Gráfico 20 - Desempenho de Regularização no grupo sem assistência técnica**

Fonte: Elaboração da Pesquisa

**Gráfico 21** – Efetividade de Regularização do Grupo sem assistência técnica

Fonte: Elaboração da Pesquisa

## 6.9 Avaliações comparativa entre os grupos

No conjunto dos municípios, o baixo desempenho no período entre 2012 a 2016 na Capacidade de Assistência Comunitária, decorre de três aspectos principais. Em primeiro, o período eleitoral municipal, no segundo semestre de 2016, que impõe limites à realização de atividades públicas, e implicou certos cuidados pela coordenação do projeto em ações de cadastramento e recolhimento documental.

O segundo aspecto refere-se à mudança de gestores municipais no conjunto dos seis municípios, o que resultou na modificação das equipes municipais e coordenação local do Projeto. Esse fato levou a UFPA a desenvolver nova rodada de sensibilização e adesão dos gestores, alteração do Decreto municipal de instituição do GTM e realização de oficinas de capacitação para novas equipes técnicas. Essas medidas foram pactuadas com o Ministério das Cidades com intuito de garantir o alcance dos objetivos do Projeto.

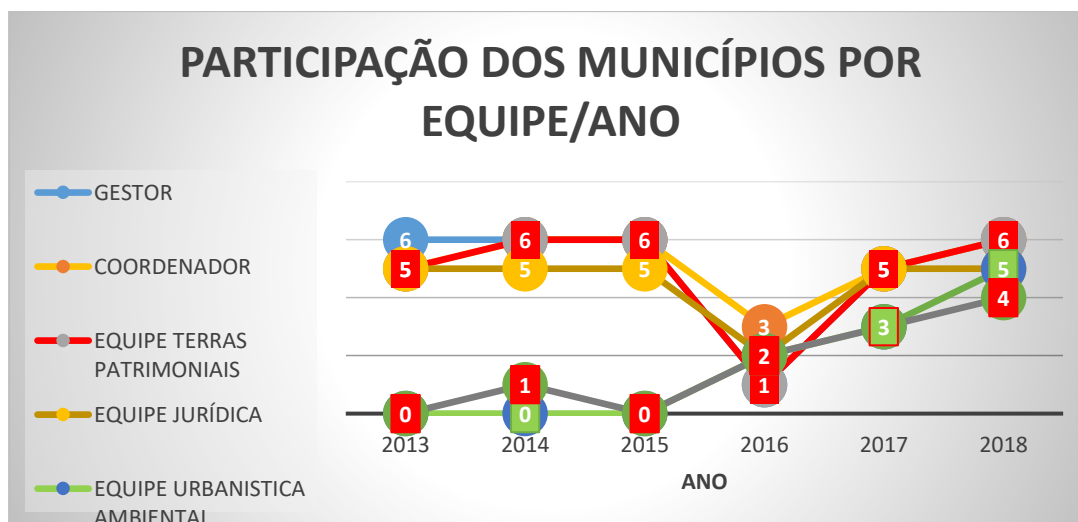
Para o desenvolvimento das ações de capacitação e assistência técnica, foi criado o Grupo de Trabalho (GTM) envolvendo servidores municipais e representantes da sociedade.

**Quadro 42-** Composição do GTM por segmento

MUNICÍPIOS	PREFEITURA							Subtotal	Conselho de política Urbana	Câmara de Vereadores	Liderança indicada	Moradores eleitos	Total
	Coordenação	Jurídico	Social	Engenharia	Urbanístico	Administrativo	Outros						
Ipixuna do Pará	1	2	2	1	1	1	-	8	-	2	3	6	19
Mãe do Rio	1	2	2	1	1	1	-	8	2	2	-	12	24
Nova Esperança do Piriá	1	1	1	1	1	1	-	6	1	2	-	4	13
Tomé Açu	1	2	2	1	1	1	-	8	1	2	2	12	25
Concórdia do Pará	1	2	2	1	-	1	4	11	-	2	1	10	24
Capitão Poço	2	2	2	1	1	1	-	9	-	2	3	13	27
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>50</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>57</b>	<b>132</b>

**Fonte:** Adaptado Relatório do Projeto Moradia Cidadã/UFPA (2014).

O gráfico 22 representa o resultado da participação dos diferentes atores ao longo dos anos no período analisado. O gráfico demonstra o número de municípios com participação por equipe temática.

**Gráfico 22 -** Participação Técnica no período do Projeto – Número de municípios participantes

Fonte: Elaboração da Pesquisa

O terceiro fator que implicou os resultados desse período de análise refere-se à incidência de ITCMD (Imposto de Transmissão por Causa Mortis e Doação) no Estado do Pará para qualquer procedimento de transmissão de bens na ordem de 4% do valor do imóvel, além de exigir a vinda dos moradores a Belém para proceder ao recolhimento, o que tornou inviável o procedimento de regularização por meio de doação conforme estabelecido nos encargos do Programa Terra Legal, para fins de alienação gratuita.

Por outro lado, o melhor desempenho no período de 2016 a 2018 justifica-se pela aplicação dos novos instrumentos previstos na Lei Federal 13.465/2018, a qual normatizou os procedimentos de regularização em massa dos imóveis por meio da emissão da Certidão de Regularização Fundiária, adotando-se o instrumento da legitimação fundiária.

A análise sobre o indicador Capacidade Institucional demonstrou que somente o Município de Mãe do Rio possuía dominialidade do perímetro urbano a ser regularizado desde o ano de 2006 (anterior ao Terra Legal/2009). Para os demais municípios, o processo de repasse de terras só se consolidou no decorrer do ano de 2013, quando os respectivos títulos das áreas foram levados a registro, sob orientação da equipe técnica do Projeto Moradia Cidadã. No entanto, mesmo sem áreas disponíveis e registradas em favor dos municípios, os procedimentos de titulação lote-a-lote ocorriam de forma sistemática por demanda do morador.

Segundo relatos das equipes dos municípios em entrevistas no momento do diagnóstico e visitas técnicas essa titulação, intensificou-se em grande medida no período pós Programa Minha Casa Minha Vida, especialmente, nos municípios de Mãe do Rio (1800 títulos emitidos registrados até 2017), Ipixuna do Pará (800 títulos emitidos e somente 84 registrados até 2017) e Nova Esperança do Piriá (700 títulos emitidos, sem informação de registro). No bairro Portelinha, em Tomé Açu, e vilas urbanas de Capitão Poço e Concórdia do Pará, as matrículas das áreas doadas se mantinham íntegras.

Sobre a legislação municipal que sustenta a gestão urbana ambiental, foi verificada a sua existência, embora sem aplicabilidade nos procedimentos de titulação até então adotados. Isto exigiu a realização de oficinas jurídicas específicas para orientação quanto aos ajustes, considerando os marcos normativos de regularização fundiária urbana no âmbito nacional e regional para viabilizar sua aplicabilidade no contexto do direito à cidade.

Os resultados demonstram que, no conjunto dos seis municípios, registraram-se ações de gestão territorial em pelo menos 18 variáveis no ano 2006, no total das 36 variáveis, portanto anterior ao processo de transferência das áreas aos municípios. Estas conformidades

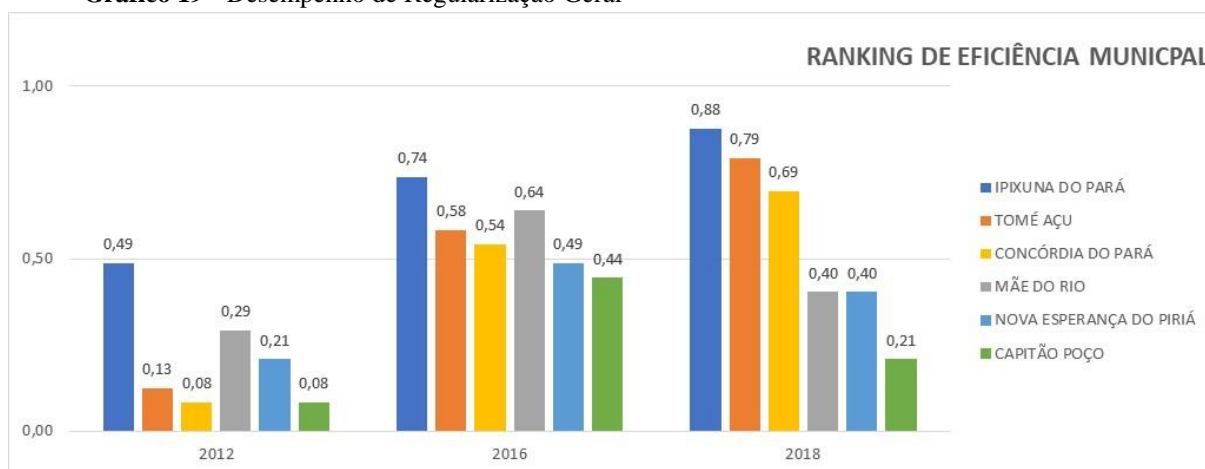
concentram-se basicamente na natureza Gestão de Serviços, nas dimensões de controle do uso do solo, por meio da gestão fiscal. Este fato indica que a dimensão dominial não se tornou impeditivo para implementação de certos serviços de competência municipal.

Significativo número de municípios exercem o ordenamento territorial e gestão fiscal, implementam infraestrutura urbana com recursos próprios ou emendas parlamentares. Muitos imóveis titulados acessam financiamentos e produzem melhorias habitacionais de forma individualizadas.

Isto reforça a ideia de que a condição de dominialidade da União não foi impeditivo para práticas de ordenamento do uso do solo por meio do poder de polícia e soluções de urbanização ante as crescentes demandas e pressões sociais por acesso a investimentos e serviços urbanos. Por outro lado, as instituições de fomento ao desenvolvimento formal mantêm firmes as regras do jogo financeiro, que exige a comprovação de titularidade para viabilizar o acesso a crédito. Neste sentido, o “título definitivo”, emitido pelas prefeituras, tem cumprido este papel, embora parte deles sem referência à dimensão dominial. Assim, no campo das práxis invertidas, citado por Santos, pode-se afirmar que o aspecto dominial não constitui impedimento às práticas de titulação avulsa, por demanda do morador junto à administração municipal, constituindo-se num procedimento precário de regularização.

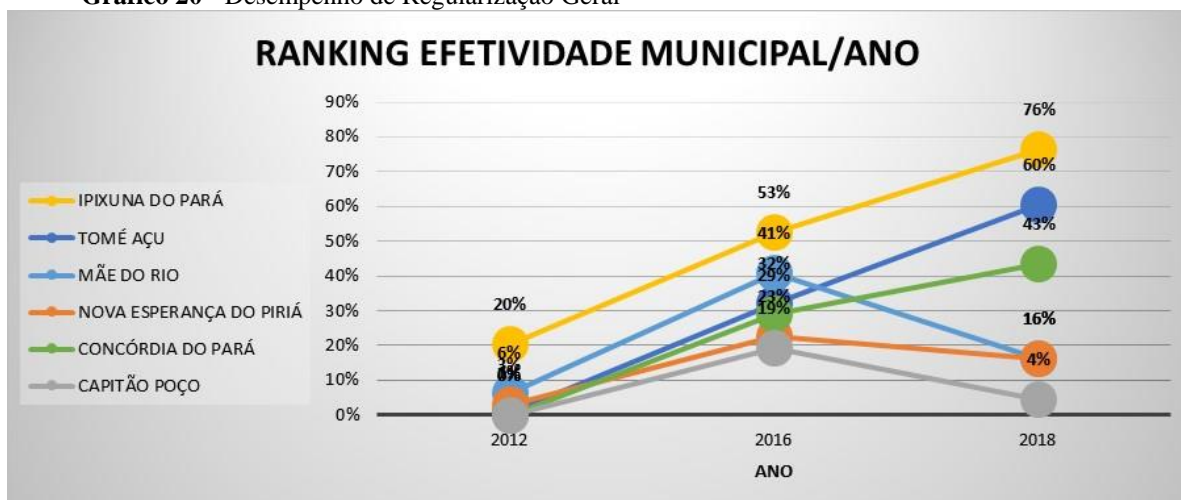
Os gráficos 19 e 20 apresentam resultados comparativos entre os grupos, demonstrando que os municípios do grupo com controle apresentaram melhor desempenho e resultados concretos de regularidade urbana e imobiliária.

**Gráfico 19 - Desempenho de Regularização Geral**



Fonte: Elaboração da Pesquisa

Gráfico 20 - Desempenho de Regularização Geral



Fonte: Elaboração da Pesquisa

O método aplicado mostrou-se favorável como ferramenta de avaliação de regularização fundiária, enquanto política de gestão urbana. Por outro lado, destaca-se que a assistência técnica foi determinante nos municípios do Grupo com controle, possibilitando a aplicação dos parâmetros normativos, embora a experiência indique que há muito a ser fazer para destravar o processo de regularização fundiária, chegando ao registro, o que tem se mostrado como gargalo da efetivação do direito de propriedade. Isto impõe a necessidade de fortalecer a regularização administrativa, como chave de acesso à cidade. Este pode ser um caminho para mudança do quadro atual de exclusão social, uma vez que o caso de Concórdia do Pará mostrou que a regularização dominial não implica o reconhecimento da moradia como urbana. E, ao mesmo tempo em que os casos de Ipixuna do Pará e Nova Esperança do Piriá, que procediam regularização antes do repasse formal da terra. Por outro lado, os resultados de Tomé Açu reforçam a importância da regularidade urbana, pelo registro do parcelamento, o que possibilitou a denominação e colocação de placas de identificação dos logradouros, instalação de câmeras de policiamento e captação de recursos para investimentos em obras. Estes fatores são expressos no conjunto de variáveis do Indicador de capacidade de planejamento urbano e ambiental, ordenamento territorial e institucional. Neste indicador, a variável equipe técnica tem peso importante. Municípios que passaram por mudanças administrativas resultante do pleito eleitoral, mas que mantiveram pelo menos um técnico no Grupo de trabalho apresentaram melhor desempenho. O que permite inferir a importância da continuidade da equipe técnica na gestão pública.





## 7 CONCLUSÃO

Este Capítulo sintetiza o objetivo da pesquisa, identifica os principais os métodos utilizados, discute suas implicações no estudo, apresenta os resultados mais significativos e recomendações à futuras pesquisas.

A presente Tese buscou investigar como e em que medida a política de regularização fundiária contribui para a garantia do acesso à cidade e da moradia em equilíbrio ambiental, tendo como objetivo estruturar e aplicar um método de avaliação dos efeitos da regularização fundiária, enquanto instrumento da política de desenvolvimento urbano, a qual tem como premissa básica a garantia da função social da cidade e da propriedade em meio ao ambiente ecologicamente equilibrado.

Para tanto, a pesquisa bibliográfica e revisão de literatura sobre os instrumentos normativos recentes e experiências de regularização, demonstraram uma coalisão de esforços em prol do ajuste do foco de regularização fundiária, ainda fortemente marcado pela titulação do lote individualizado, e possibilitaram a propositura de uma matriz de avaliação que reúne um passo-a-passo de implementação e monitoramento da regularização fundiária. A proposta apresenta um escopo que reúne 36 variáveis, aglutinadas em 12 dimensões e 4 naturezas de regularização, para além da visão polidimensional estabelecida no marco normativo vigente. Esta definição levou em consideração que o processo de regularização exige, como condição *sine qua non*, a regularidade administrativa municipal do assentamento ou núcleo urbano informal, como requisito tanto ao repasse de terra pelo Programa Terra Legal, quanto para titulação individual dos lotes, acesso a crédito, registro imobiliário. Assim, verificou-se que a dimensão administrativa mostrou-se mais determinante que a dimensão dominial, haja vista os procedimentos de titulação realizados anterior ao repasse das áreas pelo Terra Legal, inclusive com casos de determinação judicial. Fato que, ratifica a relevância da pesquisa para a sociedade, pois justifica a necessidade de definição do passo-a-passo de regularização fundiária e administrativa integrada.

Neste sentido, o método de Pesquisa-Ação mostrou-se extremamente satisfatório para a condução dos objetivos específicos da pesquisa, e viabilizou a construção da referida Matriz de Avaliação, estruturação do fluxo de aprovação e licenciamento integrado e mensuração dos efeitos da regularização fundiária urbana. Para tanto, o Estudo de Caso, no âmbito do Projeto Moradia Cidadã, possibilitou a aplicação da Matriz de Avaliação da Regularização Fundiária Urbana, considerando o espaço-temporal de atuação do Programa

Terra Legal, iniciado em 2009, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, e do Projeto Moradia Cidadã, desenvolvido pelo Ministério das Cidades, sob coordenação técnico-científico da UFPA, na Amazônia paraense, no período de 2012 a 2018, com o intuito de construir e aplicar um método de trabalho replicável à realidade dos pequenos e médios municípios, especialmente na Amazônia, potencializando a complementariedade entre as ações da União, fortalecendo a governança fundiária municipal e, ao mesmo tempo, fomentando o protagonismo da gestão administrativa local.

A partir da pesquisa realizada e dos resultados alcançados, constatou-se que a política de regularização fundiária se consolida como chave de acesso à cidade sustentável quando promove o protagonismo municipal, por meio de ações de capacitação, suporte tecnológico, apoio logístico e, sobretudo, assistência técnica e operacional, visando à melhoria da capacidade institucional, de planejamento, de ordenamento territorial e assistência comunitária, para garantir o acesso à cidade de forma sustentável, que não se restrinja à governança fundiária e à regularidade dominial, como ortodoxa e intensamente difundida na visão de regularização sob viés puramente jurídico e econômico.

Os experimentos demonstraram que municípios onde as áreas em processo de regularização fundiária, na qual já apresentavam regularidade administrativa, os efeitos da regularização se mostraram mais satisfatórios, como no caso de Ipixuna do Pará, maior eficiência e eficácia perante as ações desenvolvidas e proximidade com o limite mínimo aceitável de conformidade urbana, apresentado eficiência superior a 70%, Índice de Conformidade inicial de 20,4% em 2012 (linha cinza do gráfico), passando a 52,6% em 2016 (linha laranja do gráfico), e decrescendo para 43,4% em 2018 (linha verde do gráfico), finalizou o processo com Índice de Efetividade de 113%.

Por outro lado, o município de Tomé Açu, cuja área em processo de regularização não apresentava regularidade administrativa inicialmente, demonstrou o Índice de Eficiência de 45%, Índice de Conformidade inicial de 0,5% em 2012 (linha cinza do gráfico), passando a 24,7% em 2016 (linha laranja do gráfico), 28,9% em 2018 (linha verde do gráfico), ao final do processo alcançou Índice de Efetividade de 5.680%, superando o Município de Ipixuna do Pará, que apresenta o melhor Índice de Conformidade Urbana final (43,4%), quase o dobro do bairro Portelinha em Tomé Açu.

No entanto, foram nos casos de capitão Poço e de Concórdia do Pará que a hipótese da tese se mostrou mais válida, reforçando a ideia de que a regularidade administrativa garante o acesso à cidade, haja visto que, nestes casos, os municípios partem de uma condição de

Conformidade Urbana de zero e tornam o cálculo de efetividade imensurável, embora com Índice de Conformidade Final de 4,3% em Capitão Poço e 21,1% em Concórdia do Pará, demonstram a baixa eficácia da regularização fundiária ante o limite mínimo aceitável de conformidade urbana, visto que, embora tenham sido realizados os procedimentos de regularização fundiária, os mesmos não foram incorporados ao sistema municipal de ordenamento territorial, por serem considerados excluídos do perímetro urbano municipal pela gestão administrativa. Assim, conclui-se que a regularidade administrativa é que constitui a abertura da “porta” da cidade, e não o ato cartorial e registral, como comumente admitido por estudos anteriores, sendo este ato, por sua vez, a abertura das portas para o mercado imobiliário formal.

A aplicação do modelo proposto, no estudo de caso, demonstrou que é possível medir os efeitos da regularização fundiária sobre o quadro de desconformidade urbana. Os resultados, principalmente gerados pelos Indicadores de Capacidade Institucional, demonstraram que a política nacional de regularização fundiária urbana não tem produzido avanços significativos na promoção do acesso à cidade de forma isolada, devendo articular-se com medidas de assistência técnica e financeira continuadas aos municípios.

Este modelo mostrou-se adequado e factível para aplicação nos seis municípios objeto de estudo de caso, podendo ser provavelmente testado e replicado em outras realidades, considerando as devidas adaptações e singularidades regionais exigidas para cada caso. Contudo, o presente estudo não esgotou as análises sobre a avaliação de políticas públicas e práticas de regularização fundiária urbana, pelo contrário, é apenas um passo em continuidade às pesquisas e ações que a comunidade acadêmica vem desbravando e consolidando na avaliação, análise e apropriação das experiências, em especial na Amazônia. Recomenda-se a aplicação do modelo em outros contextos territoriais e em municípios de médio e grande porte, bem como estudos que busquem avaliar pesos diferenciados entre as variáveis utilizadas, especialmente na capacidade de ordenamento territorial, visto a importância desta natureza de conformidade urbana com chave de acesso à cidade.

## REFERÊNCIAS

- AGIER, Michel. **Antropologia da cidade**: lugares, situações, movimentos. In: \_\_\_\_\_ Tradução de Graça Índia Cordeiro. São Paulo: T. Nome, 2011. (Antropologia hoje).
- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez.2000.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE; IPPUR; Observatório de Políticas Urbanas, 1997.
- AMADEI, Vicente de Abreu. Regularização de terras da União. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 306-327.
- ARANTES, O. VAINER, C., MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- ARAUJO, Gustavo Henrique de Souza. **Gestão de áreas degradadas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Berttand Brasil, 2008. 41p.
- LAUERMAN, Renata Tcatch. WIENKE, Felipe Franz. Reconhecer para integrar: as zonas especiais de interesse social como um instrumento para a efetivação do direito à moradia. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E PLURALISMO JURÍDICO, 1., 2008, Florianópolis, SC. **Anais...** Florianópolis, SC, ago.2008.. Disponível na internet: <<http://www.nepe.ufsc.br/controle/artigos/artigo94.pdf>>. Acesso em: 13 a ago. 2011.
- BAHIA, Mirleide Chaar. **O lazer e as relações socioambientais em Belém – Pará**. 2012. 300 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.
- BARROS, Joy Nunes Silva Barros. **Utopia e dialética da libertação** São Paulo, 2004.
- BELLONI, Isaura et al, **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. [S.l.]: Cortez, 2003.
- BASTOS, Augusto Velloso. A Importância da cidadania na definição e implementação de políticas públicas. In: MORAES, Alexandre; KIM; Richard Pae, (Coord.). **Cidadania**. São Paulo: Atlas, 2013.
- BATISTELA, Airton Carlos. Boneti, Lindomar Wessler. **A relação homem / natureza no pensamento moderno**. 2008. Disponível em:< [WWW.pucpr.br/eventos/educere2008/anais/pdf/1424\\_959pdf](http://WWW.pucpr.br/eventos/educere2008/anais/pdf/1424_959pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2015.

BELLEN, H. M. V. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. 2002. 220 p. Tese (Doutorado em Engenharia) – Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BELLONI, Izaura et al. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BELLONI, Izaura et al. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BENETTI, Pablo César. Violência e projeto urbano em favela. **Arquitexto – periódico mensal de textos de arquitetura**. n. 48, maio, 2004. Disponível em: <[http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg048/arg048\\_00.asp](http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg048/arg048_00.asp)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

BÔAS FILHO, Orlando Villas. A regulação jurídica para além de sua forma ocidental de expressão: uma abordagem a partir de Étienne Le Roy. **Direito & Praxis Revista**, Rio de Janeiro, v. 6, n.12, p. 159-195, 2015.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gian Franco. **Dicionário de Política**, Brasília, DF: EdUNB, 2007. v. 2.

BOZZI, Sonia O. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones em el caso latinoamericano. **Brasília, Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, jan./mar., 2001.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Relatório Estadual: rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos**. (Coord.). MERCES, Simaia; CARDOSO Myrian. [S.l.s.n.], 2009.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de 270 julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.952, de 25 de julho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: BELLONI, ISAURA. Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional / Izaura Belloni, Heitor de Magalhães, Luzia Costa de Sousa. – 3.ed.- São Paulo, Cortez, 2003. – (Coleção Questões da Nossa Época; v.75). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 13.465/2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de Imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. **Primeiro ano do Programa Terra Legal: avaliação e recomendações**. Belém: IMAZON, 2010.

BROWNE, Angela; Wildavsky. What should evaluation mean to implementation? In: PRESMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.p. 181-205.

CABRAL, Rafaella de Fátima Lopes. Evolução histórica das sesmarias e terrenos de marinha e seus reflexos fundiários na cidade de Belém. *in* Regularização fundiária em áreas da União na Amazônia paraense, / Durbens Martins Nascimento, Organizador. – Belém: NAEA, 2014.

CABRAL, Rafaella de Fátima Lopes. Evolução histórica das sesmarias e terrenos de marinha e seus reflexos fundiários na cidade de Belém. In: NASCIMENTO, Durbens Martins, (Org.). **Regularização fundiária em áreas da União na Amazônia Paraense**. Belém: NAEA, 2014.  
CARDIN, Dirceu Galdino. A improbidade, a ilegalidade e a irregularidade. Coordenação. Lourenço Corrêa. **Cadernos Jurídicos**, Paraná, n. 13, 2010.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte. **O espaço alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém**. Belém: EDUFPA, 2007.

CARDOSO, Myrian Silvana da Silva. **O direito à cidade e as desconformidades urbanas: identificação, classificação e mensuração através da Matriz de Amplitude, Intensidade e Taxa (MAIT)**. Belém: UFPA, 2012.

CARDOSO. Myrian Silvana da Silva Cardoso; MÜLLER Shirley Coelho; DUARTE, André Augusto Azevedo Montenegro; LIMA, José Júlio Ferreira. Ações de regularização fundiária e de mensuração das desconformidades urbanas: o caso das terras da União sob a tutela da Universidade Federal do Pará na cidade de Belém (PA). urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 6, n. 3, p. 307-322, set./dez. 2014.

CARDOSO. Myrian Silvana da Silva Cardoso et al. Ações de regularização fundiária e de mensuração das desconformidades urbanas: o caso das terras da União sob a tutela da Universidade Federal do Pará na cidade de Belém (PA). urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 6, n. 3, p. 307-322, set./dez. 2014.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuições para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 45, p. 152-166, jul.1996.  
CHAMBERS, Donald E.; WEDEL, Kenneth R.; RODWELL, Mary K. **Evaluating social programs**. Boston: Allyn and Bacon, 1992.

CLASTRES, P. **A sociedade contra o estado**. 2. ed. Tradução de Theo Santiago. Rio de Janeiro: Francisco Seves, 1982.

CENTRE ON HOUSING RIGHTS & EVICTIONS - COHRE. **Forced Evictions**: violations of human rights, 2003-2006. Global Survey 10. Geneva, Switzerland.. Disponível em: <[http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers\\_urb\\_change/urb\\_society/pdf\\_violence\\_rights/COHRE\\_global\\_survey\\_forced\\_evictions.pdf](http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_society/pdf_violence_rights/COHRE_global_survey_forced_evictions.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Forced Evictions and Human Rights**. 2002 Disponível em:< <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet25en.pdf>>. Acesso em: 7 out. de 2015.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2001. (in A ação dos sujeitos sociais na urbanização da Região de São Pedro em Juiz de Fora/MG).

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORREA, Esmeralda. Qual a relação entre pobreza e meio ambiente? Evidências e reflexões desde uma perspectiva multidisciplinar do bem-estar humano, 1995. Disponível em <<http://www.pucrs.br/eventos/alcadeca/download/pobreza-e-meio-ambiente.doc>>. Acesso em: 5/ fev. 2015.

CORRÊIA, Fernando Alves. **Estudos de direito do urbanismo**. Coimbra: Almederias, 1998.

CORTEZ, Ana Tereza Caceres. O lugar do homem na natureza, **Revista do Departamento de Geografia – USP**, v. 22, 2011.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006.

DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Uma comparación internacional em la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 52, n.1, jan./mar., 2001.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano**: princípios constitucionais. Curitiba: Juruá, 2005. 2. Tiragem.

DUARTE, André Montenegro, et e al. **The influence of urban violence and land title irregularity on the market value of properties**: a case study in Belém, an Amazon metropolis. Cities, 2013.

DUTRA, Claudia Martins. **Estatuto das cidades e plano diretor**. São Paulo: FGV, 2005.



DOEBELE; UNCHS, 1994; 1987. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Moraes. **Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: MAUAD 2004.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. **Os desafios do Pplanejamento urbano frente à informalidade**, 2015. Disponível: <[WWW.vivendaconsultoria.com.br/wp-content/uploads/2011/07/Elisandra-os-desafios-do-planejamento-urbano-frente-a-informalidade.pdf](http://WWW.vivendaconsultoria.com.br/wp-content/uploads/2011/07/Elisandra-os-desafios-do-planejamento-urbano-frente-a-informalidade.pdf)>. Acesso em: 5/ nov. 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FERNANDES, Edésio. **Direito e Gestão na construção da cidade democrática no Brasil**. In: Brandão, Carlos Antônio Leite (Org.). **As cidades das cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. [S.l.]: Lincoln Institute of Land policy, 2011.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 7, n. 42, nov. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29598>>. Acesso em: 6 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Legalizando o ilegal. In: LEITE, Brandão, Carlos Antônio (Org.). **As cidades das cidades**. Belo Horizonte: EDUFMG, 2011.

FIGUEIREDO, Marcus Farias; FIGUEIREDO, Maria Argelina Cheibud. **Avaliação política e avaliação de política: um quadro de referência teórico**. São Paulo: IDESP, 15, 1986.

FINCO, Marcus Vinícios Alves. Waquil, Paulo D. Mattos, Ely José de. Evidências da relação entre pobreza e degradação ambiental no espaço rural do Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 249-276, abr. 2004.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: Estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VII da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará**. 2014. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Maria Argelina Cheibud. **Avaliação política e avaliação de política: um quadro de referência teórico**. São Paulo: IDESP, 1989.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

FREITAS. Matemáticas. Disponível em: <<http://matematiques.sites.uol.com.br/pereirafreitas/1.4variaveisqual.htm>>. Acesso: em: 25 abr. 2012.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n.21, p. 211-259, jun. 2000.

GANEM, Roseli Senna. Ambiente Urbano. In:\_\_\_\_\_. **legislação brasileira sobre meio ambiente**: Caderno 7 – Desenvolvimento Urbano e Regional. Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Paulo César da Costa. **A condição urbana**: ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: 2002. 304 p.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração sócio espacial. **Revista Estudos Avançados**, n. 23, 2009.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 2, n. 1, p. 1-12, jan./jun. 2008.

HAMMOND, A. et al. Environmental Indicators: a systematic approach to measuring and reporting on environmental policy performance in the context of sustainable development. **World Resources Institute**, mayo, 1995.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento**: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates Revistas de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, NERU, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

IBGE. **Censo**. Rio de Janeiro, 2010.

JELINEK, Rochelle. **Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo**. 2012. Disponível em:< [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel\\_19.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_19.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Disponível em:< <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Disponível em:< <http://www.deepask.com/goes?page=Confira-o-PIB---Produto-Interno-Bruto---no-seu-municipio-2015-E-2010>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade**: ensaio de uma ética para uma civilização tecnológica. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2006.

JUCÁ, Maria Teresa Saenz. In: BRASIL, Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária no Brasil**. (Coord.) Carvalho, Celso Santos, Gouvea, Denise de Campos. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009.

KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo L. **Indicadores para diálogo**. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania; EAESP; FGV, 2001.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, v.16, n.45, p. 37-61, 2002.

KUJAWSKI, G.M. Ecologia: qual o verdadeiro lugar do homem? **O Estado de São Paulo**, São Paulo, Caderno 2, v. 1, n. 4, p. 4, 6 jul.1980.

KRUECKEBERG, Donald A.; kurt G. Pausen, Evaluating The Experience of Brazilian, South African , and Indian urban, tenure programs, 2002. In: FERNANDES, Edésio.

**Regulamentação de assentamentos informais na América Latina**, Lincoln Institute Of : Land Police, 2011.

LAGO, L. C. do. Os instrumentos de reforma urbana e o ideal de cidadania. As contradições em curso. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 2, nov. 2004.

LAGO, A; PÁDUA, J.A. **O que é ecologia**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed .São Paulo : Atlas, 2010.

LEFEBVRE. Henri et son Oeuvre. A vida e obra. **Le Journal des Chercheurs, in site Universidade Paris VIII**. Departamento de Ciências da Educação. Disponível em: <[www.barbierrd.nom.fr/H.%Lefevre.pdf](http://www.barbierrd.nom.fr/H.%Lefevre.pdf)> Acesso em: 15 mar. 2008. [texto datado de 14 novembro de 2006].

LEFÈBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução de Rubens Eduardo. São Paulo: Ed. Centauro, 2010.

\_\_\_\_\_. A revolução urbana. Tradução de Sérgio Farias Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEITE, R. P. **Contra-usos da cidade**: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea. Campinas: Unicamp; Aracaju: EdUFS, 2004.

LEVINE, David M. (et al). **Estatística**: teoria e prática. Tradução Tereza Cristina Padilha de Souza. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

LIMA, José Júlio Ferreira. Segregação socioespacial e forma urbana: Belém no Final dos Anos 90. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Moraes. **Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

LOURENÇO, Alberto. Regularização fundiária e desenvolvimento na Amazônia. **Revista de Interesse Nacional**. São Paulo, v. 2, n. 6, 2009. Acesso em: 4 ago. 2011.

MACHADO, Carlos Roberto da Silva; CIPRIANO, Diego Mendes; SCHNEIDER, Nairana. A educação, a natureza e a cidade em Henri Lefebvre. In: ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA EGAL, 12., 2009, Montevideo. **Anais...** Montevideo, URUGUAY, abr. 2009.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Artigo extraído do livro *Metrópole na periferia do capitalismo*, São Paulo, Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. *Metrópole, legislação e desigualdade*. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, 2003.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luis Otávio. **Programas sociais**: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. Efetividade e permanência da regularização em assentamentos urbanos precários. In: SEMINÁRIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: aspectos registrares, urbanísticos e ambientais. São Paulo. **Anais...** São Paulo: MP-IRIB, jun. 2003. Disponível no site do IRIB.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. ed. 29. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. v. 2. Livro 1.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília, DF: IPEA, 1993.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998 .

MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el “monstruo” em aliado: la evaluación como Ferramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço público**, Brasília, DF, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

MERCÊS, S. Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Pará: Relatório Estadual. Anexo em DVDs. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D.T. (org.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2011.

NASCIMENTO, Durbens Martins. **Projeto calha norte**: política de defesa nacional e segurança hemisférica na governança contemporânea. Belém: NAEA, 2005.

NORTH, Douglas C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Universidade de Cambridge, 1990. Disponível em:<  
<http://www.sci epub.com/reference/43725>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

NOVAIS, P. et al. Grandes projetos urbanos panorama da experiência brasileira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR., 12, 2007, Belém. **Anais...** Belém: ANPUR, 2007.

OSORIO SILVA, L. **Terras devolutas e latifúndio**. Campinas: UNICAMP, 1996.

PARÁ. Secretaria Executiva de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional. **Planilha contendo critérios para elaboração de planos diretores em municípios do estado e outras informações**. (Org.). Cardoso, Myrian Silvana da Silva. Belém, [s. n.], maio, 2007.

PINHERO, Otilie Macedo et al. **Acesso à terra urbanizada**: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. (Coord.). CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA Denise; BALBIM, Renato. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2008.

PINTO, Vitor Carvalho. **Temas de direito Urbanísticos**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000.

QUARANTA-GONÇALVES, Márcio Luiz. Pequeno histórico da relação homem-natureza: da physis à teoria de Gaia, o empobrecimento da noção de ser humano. **Filosofia, ciência e vida**. São Paulo, n. 13, abr. 2007.

RAUEN, Fábio José. projeto de pesquisa: redação e normalização. **Orientações para a redação e normalização de projetos de pesquisa e integra o Projeto de Promoção de Produção Científica em Cursos de Licenciatura do Plano Nacional de Formação de Professores da Universidade do Sul de Santa Catarina – PARFOR/UNISUL**, 2013. Disponível em: < em linguagem.unisul.br/paginas/.../Projeto-Redação-e-normalização.docx>. Acesso em: 10 mar. 2016.

RESENDE, Elcio Nacur; Costa, Marina Lage Pessoa. A atuação da defensoria pública a regularização fundiária urbana de interesse social em área de preservação permanente. **REVISTA DO DIREITO PÚBLICO**, Londrina, v. 9, n.1, p. 179-208, jan./abr. 2014.

REVISTA DIREITO E PRÁXIS, Rio de Janeiro, v. 6, n.12, p. 159-195, 2015.

RODRIGUES, Roberta Menezes; LIMA, José Júlio; SANTOS, Myrian Silvana. Apontamentos para a regularização urbanística e fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP) em meio urbano na Amazônia: o caso do município de Mãe do Rio. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS AO PARCELAMENTO DO SOLO, 3., 2014, Belém. **Anais...**: Belém: EDUFPA, 2014.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997. (Coleção cidade aberta).

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**: instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JUNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: [s.n.], 2001, p. 5. (Caderno Pólis, 4).

ROY, Etienne Le. **O jogo das leis**: uma antropologia dinâmica do direito: com instruções e conselhos para o jovem jogador legal. Paris: LGDJ, 1999.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

SÁ SILVA, José de Ribamar, BARROS, Vaidira. Avaliação de políticas e programas sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. **Revista de Políticas Públicas**, 2015. online. Disponível em :< [file:///C:/Users/myrian/ Downloads/3764-11793-1-PB.pdf](file:///C:/Users/myrian/Downloads/3764-11793-1-PB.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2018.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável** . (Org.). STROh, Paula Yone. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo; razão e emoção**. São Paulo, Hucitec, 1999.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2008; 2009.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004, p. 209.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retratos de Assentamentos**, v. 20, n. 1, p. 14-40, 2017.

SCHUTZER, José Guilherme. **Dispersão urbana e apropriação do relevo na mMacrometrópole de São Paulo**. São Paulo: [s.n.], 2012.

SCRIVEN, M. **Evaluation as revolutionary discipline. 8<sup>o</sup> Evolution Conference**. waraw: 2012 (palestra). Disponível em: <[http://konferencja-ewaluacja.pl/2012/prezentacje/Michael\\_Scriven\\_WARSAW\\_talk.pdf](http://konferencja-ewaluacja.pl/2012/prezentacje/Michael_Scriven_WARSAW_talk.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2014.

SCHINDLER, Eduardo. **A avaliação de políticas públicas como processo de aprendizagem**. 3013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2013.

SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York.; Alfred A. Knopf, 1999.

SILVA, Alexandre Rezende da. Legalidade e legitimidade. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 8, n. 63, 1 mar. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3814>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira**. Brasília, DF: IPEA, 2002.

SILVA, Heleno Florindo da; FABRIZ, Daury Cézas. O direito à cidade digna e a ética da alteridade e da responsabilidade: a responsabilidade social do estado e da sociedade na busca pela efetivação dos direitos fundamentais sociais metaindividuais. **Revista: Derecho Y Cambio (Peru)**, 2013. Disponível em: <[http://www.derechoycambiosocial.com/revista034/o\\_dereito\\_a\\_modaria\\_digna.pdf](http://www.derechoycambiosocial.com/revista034/o_dereito_a_modaria_digna.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva E. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & (Org.)**. São Paulo: Veras Editora, 2001. (Núcleo de pesquisas; 6).

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva E. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras, 2001. (Núcleo de pesquisas; 6).

SOTO, Hermano de. **The other path (O outro caminho)**, Londres: I.B. Tauris & Co, 1989.

\_\_\_\_\_. **O mistério do capital**. São Paulo: Record, 2001.

SOUZA, M. L. de **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democracia do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 454-465.

SOUZA, Celina. Estado do Campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51. P.15-20, fev. 2003.

SUCHMAN, Edward Allen. **Evaluative research: principles and practice in public service & social action programs**. New York: Russell Sage Foundation, 1967. 186 p.

STEFANIAK, João Luis. A efetividade dos direitos humanos e fundamental à moradia. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 8, n 8. Jul./dez. p. 137-256, 2009.

SÁ SILVA, José de Ribamar, BARROS, Vaidira. avaliação de políticas e programas sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. **Revista de Políticas Públicas**, 2015. Online. Disponível em: < <file:///C:/Users/myrian/Downloads/3764-11793-1-PB.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

THARIRA, Rosane Cristina (Coord.). **Buriti história**. São Paulo: Moderna, 2010. (Projeto Buriti).

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-50, maio/Jun. 2008.

TRINDADE JUNIOR, Sant-Clair Cordeiro da. **Territórios pensados e territórios vividos: apropriação do espaço e práticas de renovação urbana na área central de Belém**. Rio de Janeiro: Letras, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. **Projeto regularização fundiária: uma questão de cidadania**. Relatório parcial (Coor.). DUARTE, André Montenegro. (Org.). CARDOSO, Myrian Silvana da Silva. Belém: UFPA, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório final de atividades do Projeto de Regularização Marabá**. Comissão de Regularização Fundiária/UFPA. Belém: Governo do Estado do Pará, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Relatório final de atividades do Projeto de Regularização Barcarena**. Comissão de Regularização Fundiária/UFPA. Belém: Superintendência do Patrimônio da União, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Relatório final de atividades do Projeto de Regularização Paracuri Belém**. Comissão de Regularização Fundiária/UFPA. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2010c.

\_\_\_\_\_. **Caderno de execuções metodológicas**. Projeto Moradia Cidadã. Org. Myrian Silvana da Silva Cardoso. 2013.

\_\_\_\_\_. **Plano de ação municipal: concórdia do Pará**. (Org.). CARDOSO, Myrian. Belém, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Plano de ação municipal: Capitão Poço**. Comissão de Regularização fundiária/UFPA. (Org.). CARDOSO, Myrian. Belém, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação Municipal: Ipixuna do Pará**. Comissão de Regularização fundiária/UFPA. (Org.). CARDOSO, Myrian. Belém, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Plano de ação municipal:** Mãe do Rio. Comissão de Regularização fundiária/UFPA. (Org.). CARDOSO, Myrian. Belém, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Plano de ação municipal:** Nova Esperança do Piriá. Comissão de Regularização fundiária/UFPA. (Org.). CARDOSO, Myrian. Belém, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Plano de ação municipal:** Tomé Açu. Comissão de Regularização fundiária/UFPA. (Org.). CARDOSO, Myrian. Belém, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Regularização Fundiária na Modalidade Interesse Social no Município de Capitão Poço.** Comissão de Regularização fundiária/UFPA. (Org.). CARDOSO, Myrian. Belém, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de regularização fundiária na modalidade interesse social no município de Concórdia do Pará.** Comissão de Regularização fundiária/UFPA. Org. CARDOSO, Myrian. Belém, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de regularização fundiária na modalidade interesse social no município de Ipixuna do Pará.** Comissão de Regularização fundiária/UFPA. (Org.). CARDOSO, Myrian. Belém, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de regularização fundiária na modalidade interesse social no município de Nova Esperança do Piriá.** Comissão de Regularização fundiária/UFPA. (Org.). CARDOSO, Myrian. Belém, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de regularização fundiária na modalidade interesse social no município de Mão do Rio.** Comissão de Regularização fundiária/UFPA. (Org.). CARDOSO, Myrian. Belém, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de regularização fundiária na modalidade interesse social no município de Tomé-Açu.** Comissão de Regularização fundiária/UFPA. (Org.). CARDOSO, Myrian. Belém, 2017b.

VAN BELLEN, Hans Michael. **Indicadores de sustentabilidade:** uma análise comparativa. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VILLAÇA, F. Uma contribuição à história do Planejamento Urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP; FUPAM, 1999.

XAVIER, Hélia Nacif. **Planejamento e uso do solo urbano e sustentabilidade dos novos modelos de ordenamento territorial.** FGV, 2005. p. 33. (A Urbanização no Brasil).

WOLFFENBÜTTEL, Cristina R. Pesquisa qualitativa e quantitativa: dois paradigmas. **Caminhos do Conhecimento.** v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.fasev.edu.br/revista?q=node/25>>. Acesso em: 12 out. 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e método. 3. ed. Porto Alegre: Bookman. 113, 2005.



## **APÊNDICES**

## **APÊNCIDE A**

# **MODELO DE FLUXO DE PROCEDIMENTOS PARA APROVAÇÃO/LICENCIAMENTO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA**

Este modelo foi elaborado, coletivamente, por meio de método pesquisação, por ocasião do desenvolvimento de tese de doutorado, no âmbito do Programa de Pós-graduação em DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO/NAEA/UFPA, no âmbito do Projeto Moradia Cidadã, coordenado pela Comissão de Regularização Fundiária/UFPA em parceria com o Ministério das Cidades no período de dezembro/2012 à abril/2018.

## MINUTA DE DECRETO

Decreto Municipal nº XXXX/XXXX.

Dispõe sobre a aprovação do Fluxo de Análise e Certificação/Licenciamento Urbanístico e Ambiental para o procedimento de regularização fundiária de núcleos urbanos e titulação de ocupantes de imóveis localizados em terras ao Município de xxxxx, (Título de Doação com Encargo BLM nº xxxxx).

O Prefeito Municipal de xxxxx, no uso de suas atribuições legais e com base nas normativas municipais e,

CONSIDERANDO, que o Município de xxxx recebeu da União a doação com encargos de área urbana, através do Título de Doação com Encargo BLM nº xxxxxx;

CONSIDERANDO, que o Município de xxxx aderiu ao Projeto Moradia Cidadã, realizado pelo Ministério das Cidades e executado pela Universidade Federal do Pará-PA;

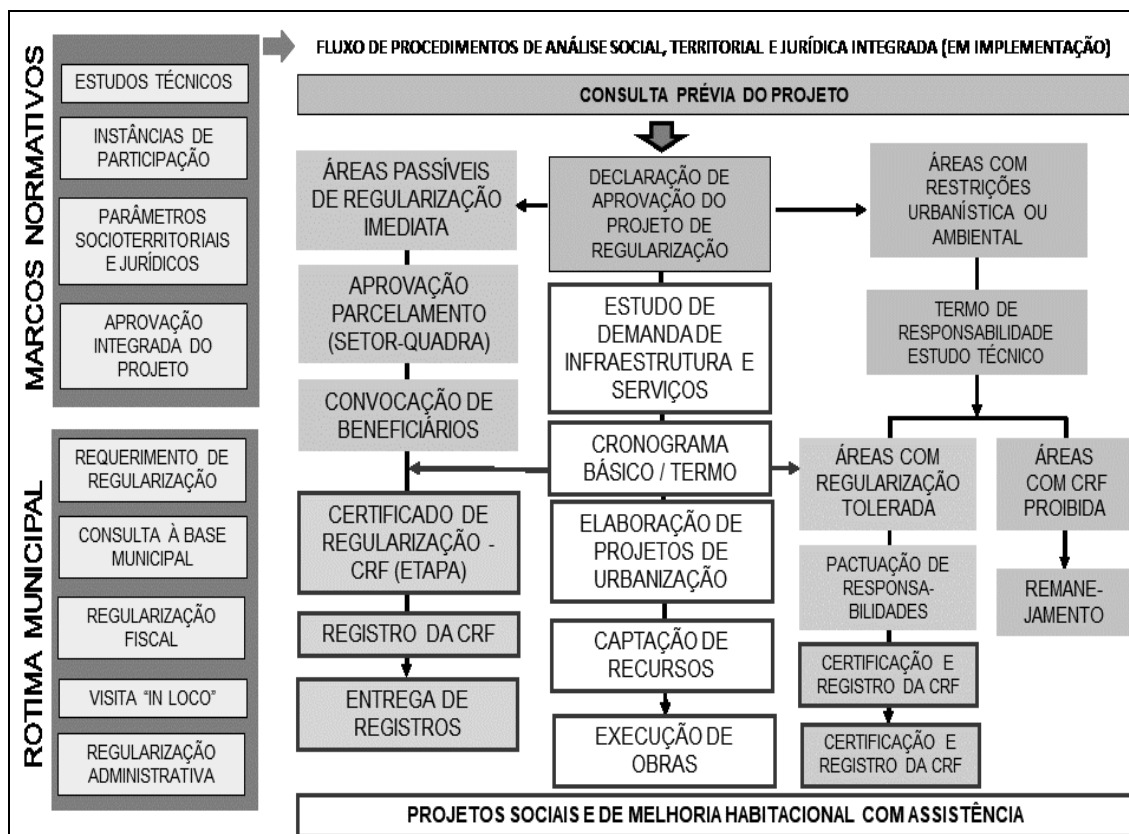
CONSIDERANDO, o Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de xxxxxx, cuja cópia integral encontra-se nos arquivos deste Município;

CONSIDERANDO, a Proposta de Fluxo de Análise e Certificação/Licenciamento Urbanístico e Ambiental, anexo ao projeto em epigrafe.

DECRETA:

Art.1º- Fica aprovado o Fluxo de Análise e Certificação/Licenciamento Urbanístico e Ambiental, conforme cópia em anexo, para o procedimento de regularização fundiária urbana e titulação de imóveis localizados em área urbana pertencente ao Município de xxxxxx, Título de Doação com Encargo BLM nº xxxxxx.

Art.2 ° - Fica determinado que o órgão competente para o acompanhamento do procedimento, de acordo com o fluxo em questão, e para a emissão do Título será a Diretoria de \_\_\_\_\_, segundo diagrama a seguir.



Art. 3º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito Municipal de xxxxx, em xx de xxxx de xxxx.

XXXXXXXX

**Prefeito Municipal**

Decreto Municipal nº XXXXX.

Dispõe sobre a Análise e Certificação/Licenciamento Urbanístico e Ambiental Integrado de Regularização Fundiária de Interesse Social.

O Prefeito Municipal de xxxxxx, no uso de suas atribuições legais e com fundamento na Lei Orgânica Municipal e,

CONSIDERANDO, que o Município de xxxx recebeu da União a doação com encargos de área urbana, através do Título de Doação com Encargo BLM nº xxxxxx;

CONSIDERANDO, o fluxograma adotado por este Município através do Decreto nº xxxxx, para o procedimento de Análise e Certificação/Licenciamento Urbanístico e Ambiental;

CONSIDERANDO, a necessidade da Análise e Certificação/Licenciamento Urbanístico e Ambiental Integrado de Regularização Fundiária de Interesse Social, conforme art.53 da Lei nº 11977/2009;

CONSIDERANDO, que a Análise e Certificação/Licenciamento Urbanístico e Ambiental Integrado de Regularização Fundiária de Interesse Social trata-se de um procedimento administrativo municipal, onde os órgãos competentes em matéria urbanística e ambiental analisam e aprovam CONJUNTAMENTE as atividades de regularização fundiária urbana de interesse

social, mediante análise e aprovação do Projeto de Regularização Fundiária (PRORIS), em razão deste município possuir órgão capacitado para tal fim;

CONSIDERANDO, a necessidade de regulamentar os procedimentos para Análise e Certificação/Licenciamento Urbanístico e Ambiental Integrado de regularização fundiária de Interesse Social.

DECRETA:

Art.1º- Ficam definidos os seguintes instrumentos para fins de Análise e Certificação/Licenciamento Urbanístico e Ambiental Integrado de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social:

- I. Requerimento de Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social;
- II. Declaração de Regularização Fundiária por Interesse Social;
- III. Declaração de Aprovação e Licenciamento Urbanístico e Ambiental;
- IV. Termo de Responsabilidade e Compromisso de Elaboração de Estudo Técnico;
- V. Estudo Técnico em matéria urbanística, ambiental e social;
- VI. Licença Urbanística e Ambiental de Regularização Imediata – LUARI;
- VII. Licença Urbanística e Ambiental de Regularização com Restrição – LUARR;
- VIII. Licença de Execução de Obras – LEO;
- IX. Licença de Reassentamento – LR;
- X. Termo de Encerramento de Obra.
- XI. Alvará / Habite-se.

Art.2 ° - Para efeitos de Licenciamento Urbanístico e Ambiental Integrado são adotadas as seguintes definições:

- I. **Requerimento de Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social:** procedimento administrativo do setor municipal responsável pela regularização fundiária urbana, mediante preenchimento de formulário específico, contendo dados referentes à localização, área, perímetro, situação dominial e registro imobiliário, bem como do tipo, estágio e tempo de ocupação, população estimada e nível de renda, para fins de ENQUADRAMENTO nos requisitos legais de área urbana, nos termos do art. 2º do Decreto nº 7.341/2010, que regulamenta a Lei Federal 11.952/2009, e de modalidade de regularização fundiária de interesse social, em consonância com o inciso VII, do art. 47 da Lei Federal 11.977/2009.
- II. **Declaração de Regularização Fundiária por Interesse Social:** ato administrativo municipal, em que o Poder Executivo municipal reconhece o atendimento aos requisitos legais de interesse social nos termos do inciso VII, do art. 47 da Lei Federal 11.977/2009.
- III. **Declaração de Aprovação e Licenciamento Urbanístico e Ambiental:** procedimento onde o Poder Executivo municipal atesta a conformidade do Projeto de Regularização Fundiária com os termos dos arts. 53 e 54 da Lei Federal 11.977/2009, que trata da regularização fundiária de interesse social, tendo sido resguardadas as áreas com restrições urbanísticas e ambientais para fins de elaboração de estudo técnico específico, e sendo previstas as medidas de sustentabilidade urbanística, ambiental, fundiária e social.
- IV. **Termo de Responsabilidade e Compromisso de Elaboração de Estudo Técnico:** procedimento pelo qual o Poder Executivo municipal assume a responsabilidade pela a elaboração do Estudo Técnico das áreas com restrições urbanísticas e ambientais, observados os elementos mínimos de análises exigidos em lei específica para cada tipo de restrição.
- V. **Estudo Técnico em matéria urbanística, ambiental e social:** são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos urbanísticos, ambientais e sociais relacionados com as condições de ocupação, visando atestar a viabilidade ou não de garantia do direito à moradia das famílias, resguardadas as funções sociais da propriedade e do equilíbrio ambiental.  
No caso de Áreas de Preservação Permanente o estudo técnico deverá conter os elementos mínimos estabelecidos nos termos do art. 54 da Lei Federal 11.977/2009.
- VI. **Licença Urbanística e Ambiental de Regularização Imediata – LUARI:** autoriza a unidade municipal responsável pela regularização fundiária a proceder às atividades de registro do



parcelamento, chamada de beneficiários e titulação com ou sem encargos urbanísticos e ambientais, apresentado como subsídio para análise da licença requerida a Planta de Parcelamento total ou parcial da gleba, com os respectivos quadros de áreas ocupadas pelos lotes, logradouros, espaços livres e outras.

- VII. **Licença Urbanística e Ambiental de Regularização com Restrição – LUARR:** autoriza a unidade municipal responsável pela regularização fundiária, a proceder às atividades de registro do parcelamento, chamada de beneficiários e titulação com ou sem encargos urbanísticos e ambientais, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida o Plano e Planta de Parcelamento da área com restrição, com os respectivos quadros de áreas, podendo ser total ou parcial da gleba em regularização.
- VIII. **Licença de Execução de Obras – LEO:** autoriza a realização de obras de urbanização, apresentando como subsídio os projetos de urbanização.
- IX. **Licença de Reassentamento – LR:** autoriza a unidade municipal responsável pelas políticas sociais à proceder o reassentamento das famílias, apresentando como subsídio o plano específico.
- X. **Termo de Encerramento de Obra:** procedimento onde o Poder Executivo atesta a conclusão dos serviços de urbanização e controle de risco.
- XI. **Alvará / Habite-se:** procedimentos municipais onde a unidade urbanística competente certifica a conformidade da edificação com condições de habitabilidade e regulariza a construção junto ao cadastro imobiliário municipal.

Art.3º- As licenças ambientais, de que tratam este Decreto, poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e etapas do processo de regularização fundiária.

Art.4º- O prazo de validade da Licença Urbanística e Ambiental de Regularização Imediata (LUARI), da Licença Urbanística e Ambiental de Regularização com Restrição (LUARR) e da Licença de Reassentamento não poderá exceder ao limite de 5 (cinco) anos, podendo ser renovada em prol do pleno desenvolvimento das atividades.

Art.5º- O órgão municipal competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para Licença de Execução de Obras, conforme especificações dos projetos de urbanização e/ou Controle de Riscos, podendo ser renovada em prol do pleno desenvolvimento das atividades.

Art.6º- Os órgãos, urbanístico e ambiental, no âmbito municipal, poderão modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, mediante decisão motivada em conjunto quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Art. 7º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito Municipal de xxxx, em xxx de xxxx de xxxx.

**xxxxxx**

**Prefeito Municipal**

**REQUERIMENTO DE APROVAÇÃO (LICENCIAMENTO) URBANÍSTICO E AMBIENTAL  
INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL**

**1. OBJETIVO**

- ( ) Declaração de Regularização Fundiária por Interesse Social  
 ( ) Autorização para Estudo Técnico em matéria urbanística, ambiental e social  
 ( ) Autorização/Licença Urbanística e Ambiental de Regularização Imediata – LUARI  
 ( ) Autorização/Licença Urbanística e Ambiental de Regularização com Restrição – LUARR  
 ( ) Licença de Execução de Obras – LEO  
 ( ) Autorização de Remanejamento – LR  
 ( ) Termo de Encerramento de Obra  
 ( ) Alvará  
 ( ) Habite-se  
 ( ) Renovação de Licença \_\_\_\_\_

**2 IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO**

Nome da gleba a ser regularizada:	Matrícula:
Localização:	Tipo de regularização: ( ) Total ( ) Parcial
Nome da área destacada:	Área: Perímetro:
Tempo de ocupação:	Total de lotes:
Estágio de ocupação: ( ) Vias urbanas ( ) Infraestrutura urbana ( ) Equipamentos públicos	Nível de renda predominante população: ( ) baixa renda ( ) média renda ( ) renda Uso predominante: ( ) habitacional ( ) comercial/serviços ( ) outros

**3 DADOS DO PROPRIETARIO DA GLEBA**

Nome ou Razão Social: PREFEITURA MUNICIPAL	CPF / CNPJ:
Endereço:	Contatos: Email:

**4. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES**

Nome do responsável legal: Cargo/função: Endereço: Contado:	Nome do responsável técnico: Registro profissional: Endereço: Contado:
--	---

**5. DECLARAÇÃO**

Declaro para os devidos fins que:  
 a) Venho requerer às Secretarias Municipal de Obras e Urbanismo e Meio Ambiente o respectivo documento relacionado no item 1 deste requerimento;  
 b) O requerente assume a responsabilidade para efeitos jurídicos, sobre a veracidade das informações prestadas, bem como de proceder às atividades estabelecidas no Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social (PRORIS) e, definições dele decorrente, sob as penas da Lei.

\_\_\_\_\_, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura do responsável técnico

\_\_\_\_\_  
Assinatura do responsável legal

## BRASÃO DO MUNICÍPIO

## MINUTA

**DECLARAÇÃO DE APROVAÇÃO E LICENCIAMENTO URBANÍSTICO E AMBIENTAL DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL (PRORIS)**

As Secretarias Municipais de \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ do município de \_\_\_\_\_, responsáveis pela gestão urbana e ambiental, **DECLARAM** que o Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social, denominado PRORIS, desenvolvido por meio de parceria técnica entre o Ministério das Cidades, Universidade e Federal do Pará e Prefeitura Municipal, no âmbito do Projeto Moradia Cidadã, referente às glebas \_\_\_\_\_, localizadas neste município, está **em conformidade com os termos dos arts. 53 e 54 da Lei Federal 11.977/2009**, que trata da regularização fundiária de interesse social, tendo sido resguardadas as áreas com restrições urbanísticas e ambientais, digo Áreas Com Restrições (ACRs) inscritas no referido PRORIS, para fins de elaboração de Estudo Técnico, estabelecido no §1 do art. 54.

Assim, não havendo óbice na legislação municipal pertinente, e fundamentada na lei federal 11.952/2009 e medida provisória 458/2009 que orientam a doação de áreas públicas federais aos municípios para fins de regularização fundiária com encargos no âmbito do Programa Federal Terra Legal, e considerando-se que as áreas questão encontram-se ocupadas de forma mansa e pacífica, por tempo superior a 10 anos, apresentando-se ainda em estágio de consolidação urbana, por meio de formação de quadras-lotes e contemplando a infraestrutura mínima exigida em lei, **APROVA-SE E LICENCIA-SE** o PRORIS em tela e **AUTORIZA-SE** o destaque e registro das Plantas de Parcelamento do Solo, bairro a bairro, bem como a abertura de matrículas individuais dos lotes inseridos nas Áreas Passíveis de Regularização (APRs) e matrículas específicas das áreas com restrição, inscritas no PRORIS respectivo, declarando-se cientes da necessidade de elaboração do Estudo Técnico das ACRs, conforme assinatura do Termo de Responsabilidade e Compromisso do referido estudo.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Responsável urbanístico

Responsável Ambiental

Publicada no \_\_\_\_\_ em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_.

## BRASÃO DO MUNICÍPIO

**TERMO DE RESPONSABILIDADE E COMPROMISSO PARA ELABORAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO DE ÁREAS COM RESTRIÇÕES A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

O município de \_\_\_\_\_, neste ato representado por \_\_\_\_\_ inscrito no CPF sob o n.º. \_\_\_\_\_ RG n.º. \_\_\_\_\_ com sede no endereço: \_\_\_\_\_ declara-se ciente e assume a responsabilidade pela emissão da Licença de Estudo Técnico (LET), bem como, pelo desenvolvimento do respectivo estudo técnico referente as **“Áreas Com Restrições – ACR”**, demarcadas no Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social - PRORIS da gleba \_\_\_\_\_ localizada nesse município (ou das glebas citadas na relação em anexo), no prazo de 01 (um) ano, a contar da data de assinatura deste Termo, previsto no fluxo de licenciamento urbanístico e ambiental, estabelecido entre o município e a coordenação do Projeto de Pesquisa e Extensão Universitária Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística no Estado do Pará, em atendimento ao disposto no art. 54, §1º e 2º da Lei Federal 11.977/2009, e neste ato recebe cópia do referido fluxo repassado pela Comissão de Regularização Fundiária da UFPA.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

---

PREFEITO MUNICIPAL

(Nome, CPF, RG do representante legal)

BRASÃO DO MUNICÍPIO

## AUTORIZAÇÃO/LICENÇA URBANÍSTICA E AMBIENTAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

TIPO: LICENÇA URBANÍSTICA E AMBIENTAL DE REGULARIZAÇÃO IMEDIATA - LUARI

Nº: XXXXXXXX/2016

VALIDADE DA LICENÇA: \_\_\_\_ (XXX) anos

As Secretarias Municipais de Obras, Urbanismo e Meio Ambiente do Município de \_\_\_\_\_, no uso de suas atribuições e com base na Lei Federal 11.977/2009 e no Decreto Municipal nº \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016, concede à Diretoria de Controle de Terras Urbanas e Cadastro Imobiliário, AUTORIZAÇÃO/LICENÇA URBANÍSTICA E AMBIENTAL DE REGULARIZAÇÃO IMEDIATA, para promover as atividades de REGISTRO DO PARCELAMENTO DO **BAIRRO** \_\_\_\_\_, CHAMADA DE BENEFICIÁRIOS e TITULAÇÃO DOS IMÓVEIS localizados em Áreas Passíveis de Regularização (APR's), de acordo com o PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL (PRORIS), aprovado pelo de Conselho Municipal de Meio Ambiente e órgãos municipais competentes no dia xxx de xxx de 2016, observadas as medidas de sustentabilidade urbanística social, ambiental, fundiária e social recomendadas no PRORIS e demais condicionantes delas decorrentes, a serem atendidas em ações subsequentes, tais como: elaboração de projetos específicos, programas sociais e/ou melhoria habitacional constantes do Fluxo de Licenciamento Urbanístico e Ambiental para procedimentos de regularização fundiária plena, por meio de titulação com encargos.

ÁREA OBJETO DE REGULARIZAÇÃO: **GLEBA** \_\_\_\_\_PROPRIETÁRIO: **PREFEITURA MUNICIPAL DE** \_\_\_\_\_ – CNPJ \_\_\_\_\_

LOCALIZAÇÃO: \_\_\_\_\_

SETOR A SER DESTACADO: \_\_\_\_\_

PERÍMETRO: \_\_\_\_\_ m

ÁREA: \_\_\_\_\_ ha

TOTAL DE ÁREA DE LOTES: \_\_\_\_\_

TOTAL DE VIAS PÚBLICAS: \_\_\_\_\_

TOTAL DE PARCELAS: \_\_\_\_\_ **LOTES**

Nº DE ÁREAS DO PATRIMÔNIO MUNICIPAL:

Nº DE LOTES PASSÍVEIS DE REGULARIZAÇÃO À TERCEIROS:

Município, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016

---

 SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, URBANISMO, TRANSPORTE E ENERGIA

---

 SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

LOGO DA PREFEITURA  
E/OU DAS SECRETARIAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE xxxxxx

## AUTORIZAÇÃO/ LICENÇA URBANÍSTICA E AMBIENTAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

TIPO: LICENÇA URBANÍSTICA E AMBIENTAL DE REGULARIZAÇÃO COM RESTRIÇÃO - LUARR

Nº: XXXXXXXX/2016

PRAZO DE EXECUÇÃO DO SERVIÇO: \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_) anos

As Secretarias Municipais de Obras, Urbanismo e Meio Ambiente do Município de IPIXUNA DO PARÁ, no uso de suas atribuições, com base na Lei Federal \_\_\_\_\_ e no Decreto Municipal nº \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016 e Estudo Técnico Específico, concede à Diretoria de Controle de Terras Urbanas e Cadastro Imobiliário, LICENÇA URBANÍSTICA E AMBIENTAL DE REGULARIZAÇÃO COM RESTRIÇÃO, para promover as atividades de REGISTRO DO PARCELAMENTO, CHAMADA DE BENEFICIÁRIOS e TITULAÇÃO DOS IMÓVEIS localizados na Área Com Restrição (ACR-\_\_\_\_), de acordo com o PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL (PRORIS), aprovado pelo de Conselho Municipal de Meio Ambiente e órgãos municipais competentes no dia \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, observadas as medidas de sustentabilidade urbanística social, ambiental, fundiária e social recomendadas no PRORIS e demais condicionantes delas decorrentes, a serem atendidas em ações subseqüentes, tais como elaboração de projetos específicos, programas sociais e/ou melhoria habitacional previstas no Fluxo de Licenciamento Urbanístico e Ambiental para procedimentos de regularização fundiária plena, por meio de titulação com encargos.

ÁREA OBJETO DE REGULARIZAÇÃO: GLEBA \_\_\_\_\_

PROPRIETÁRIO: PREFEITURA MUNICIPAL DE \_\_\_\_\_ – CNPJ \_\_\_\_\_

LOCALIZAÇÃO: \_\_\_\_\_

SETOR A SER DESTACADO: \_\_\_\_\_

PERÍMETRO: \_\_\_\_\_ m

ÁREA: \_\_\_\_\_ ha

TOTAL DE ÁREA DE LOTES: \_\_\_\_\_

TOTAL DE VIAS PÚBLICAS: \_\_\_\_\_

TOTAL DE PARCELAS: \_\_\_\_\_ LOTES

Nº DE ÁREAS DO PATRIMÔNIO MUNICIPAL:

Nº DE LOTES PASSÍVEIS DE REGULARIZAÇÃO À TERCEIROS:

Município, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016

SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, URBANISMO, TRANSPORTE E ENERGIA

SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

## **APÊNCIDE B**

### **MODELO DE PEÇAS TÉCNICAS PARA REGULARIZAÇÃO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA**

Esta modelo foi elaborado, coletivamente, por meio de método pesquisação, por ocasião do desenvolvimento de tese de doutorado, no âmbito do Programa de Pós-graduação em DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO/NAEA/UFPA, no âmbito do Projeto Moradia Cidadã, coordenado pela Comissão de Regularização Fundiária/UFPA em parceria com o Ministério das Cidades no período de dezembro/2012 à abril/2018.

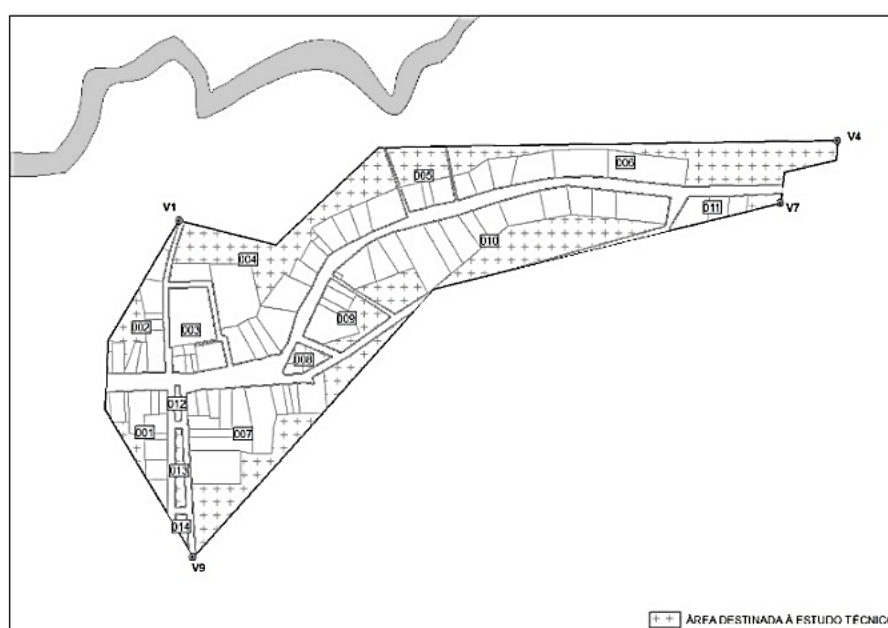


PREFEITURA MUNICIPAL

MODELO DE AUTO PARCELAMENTO

**AUTO DE DESMEMBRAMENTO E PARCELAMENTO DO  
PERÍMETRO DO BAIRRO CENTRO DA GLEBA IACÁ-IACÁ A VILA  
IACÁ-IACÁ PEDOCA – CAPITÃO POÇO (PA)**

PLANTA DE SITUAÇÃO DA VILA IACÁ-IACÁ PEDOCA



**TERRENO URBANO** de forma poligonal irregular, do **VILA IACÁ-IACÁ PEDOCA** – do Município de **CAPITÃO POÇO/PA**, com área superficial de cento e setenta e quatro mil cento e noventa e oito metros quadrados e setenta e sete decímetros quadrados **174.198,77 m<sup>2</sup>**, com as seguintes dimensões e confrontações: Pela **FRENTE**, na extensão de oitocentos e oitenta e cinco metros e cinquenta centímetros (885,50m), do vértice 01 ao 04; pelo **FUNDO**, na extensão de novecentos e cinco metros e setenta e cinco centímetros (905,65m), do vértice 08 ao 22 com o alinhamento próximo à **QUADRA 40 DO SETOR 003**; pela **DIREITA**, na extensão de cento e trinta e um metros e quarenta e sete centímetros (131,47m), do vértice 04 ao 07; pela **ESQUERDA**, na extensão de quatrocentos e noventa e sete metros e setenta e dois centímetros (497,62m) do vértice 09 ao 01. **MEMORIAL DESCRITIVO DA ÁREA REGULARIZÁVEL:** Iniciado no ponto denominado V1, de coordenadas N 9.775.862,2660m e E 252.871,7110m; , deste, segue com azimutes 103°45'27", com distâncias de 126,259 m, até o o ponto denominado de V2, de coordenadas N 9.775.832,2400m e E 252.994,3480m; deste, segue com azimutes 46°31'33", com distâncias de 178,971 m, até o o ponto denominado de V3, de coordenadas N 9.775.955,3770m e E 253.124,2250m; deste, segue com azimutes 89°00'08", com distâncias de 580,275 m, até o o ponto denominado de V4, de coordenadas N 9.775.965,4820m e E 253.704,4120m; deste, segue com azimutes 184°04'09", com distâncias de 24,731 m, até o o ponto denominado de V5, de coordenadas N 9.775.940,8130m e E 253.702,6570m; deste, segue com azimutes 256°56'26", com distâncias de 67,685 m, até o o ponto denominado de V6, de coordenadas N 9.775.925,5190m e E 253.636,7230m; deste, segue com azimutes 186°18'19", com distâncias de 39,062 m, até o o ponto denominado de V7, de coordenadas N 9.775.886,6930m e E 253.632,4330m; deste, segue com azimutes 255°57'56", com distâncias de 452,045 m, até o o ponto denominado de V8, de coordenadas N 9.775.777,0690m e E 253.193,8820m; deste, segue com azimutes 221°43'07", com distâncias de 453,609 m, até o o ponto denominado de V9, de coordenadas N 9.775.438,4860m e E 252.892,0170m; deste, segue com azimutes 328°40'37", com distâncias de 217,130 m, até o o ponto denominado de V10, de coordenadas N 9.775.623,9690m

e E 252.779,1390m; deste, segue com azimutes 3°07'55", com distâncias de 53,996 m, até o o ponto denominado de V11, de coordenadas N 9.775.677,8840m e E 252.782,0890m; deste, segue com azimutes 1°04'48", com distâncias de 32,153 m, até o o ponto denominado de V12, de coordenadas N 9.775.710,0310m e E 252.782,6950m; deste, segue com os seguintes azimutes 30°18'58", com distâncias de 176,350 m: até o ponto denominado de V1, ponto inicial da descrição deste perímetro. As coordenadas aqui descritas estão georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, a partir, de coordenadas N m e E m, e encontram-se representadas no Sistema UTM, referenciadas ao Meridiano Central nº -45°00', fuso -23, tendo como datum o SIRGAS 2000. Todos os azimutes e distâncias, área e perímetro foram calculados no plano de projeção UTM, no sentido horário.

**PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S) da VILA IACÁ-IACÁ PEDOCA, localizado na sede urbana do Município de Capitão Poço, por sua população predominantemente de baixa renda e demais requisitos estabelecidos nos termos do art. 6º e 183º, § 1º da Constituição Federal, art. 30 da Lei Federal 11.952/2009, art. 23 c/c, art. 24 Lei Federal 13.465/2017, promovido pelo Poder Público Municipal, em parceria com a Universidade Federal do Pará e Ministério das Cidades no âmbito do Projeto MORADIA CIDADÃ.**

**PROPRIETÁRIO: MUNICÍPIO DE CAPITÃO POÇO CNPJ/MF n.º 05.149.109/0001-09, através de seu Prefeito Municipal Sr. JOÃO GOMES DE LIMA, portador CPF nº423.850.752-53, instruído com base no RELATÓRIO TÉCNICO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL (PRORIS) e PLANTA DE PARCELAMENTO DA VILA IACÁ-IACÁ PEDOCA aprovados pelo município. Todas as condições constam do respectivo PROCESSO DE REURB-S do perímetro acima descrito, destacado de área maior, sob Título de Doação com encargos, nº de ordem BLM – 150230120 – Programa Federal Terra Legal, datado de 19 de dezembro de 2012 e Registro sob matrícula de nº 4.618, do Livro 2-Z, Folha nº 49, no Cartório ANTONIO CARVALHO, em 14 de junho de 2013, incorporado ao Patrimônio do Município.**

---

**REGISTRO DE AUTO DE PARCELAMENTO** – Proprietário **MUNICÍPIO DE CAPITÃO POÇO**, já qualificado, por seu representante legal, requer a caracterização no Memorial Descritivo da área, nos termos seguintes: a área total de terreno de **174.198,77 m<sup>2</sup>** da presente matrícula, sendo **27.185,22m<sup>2</sup>** de vias públicas e **147.013,78m<sup>2</sup>** divididos em **14 quadras**, subdivididas em **104 lotes**, com suas medições, localizações e confrontações conforme a seguir.

---

**QUADRA 001: perfazendo uma área de 7.028,24m<sup>2</sup> com suas medições, localização e confrontantes com os seguintes logradouros: AV. PEDRO VIEIRA DE ARAÚJO, TRAV. EUZANIR VIEIRA DE OLIVEIRA, LIMITE DO PERÍMETRO DO SETOR e LIMITE DO PERÍMETRO DO SETOR, constituída de 12 lotes:**

**LOTE 0010 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.001.0010 LOCALIZAÇÃO: AV. PEDRO VIEIRA DE ARAÚJO DIMENSÕES DO LOTE: ÁREA 153,37 m<sup>2</sup>, PERÍMETRO de 76,81m e MEDIDAS PERIMETRAIS de 3,02m de frente, lateral direita com 35,92m, lateral esquerda com 21,71m e travessão com 16,17m. LOTE 0021 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.001.0021 LOCALIZAÇÃO: AV. PEDRO VIEIRA DE ARAÚJO DIMENSÕES DO LOTE: ÁREA 717,98 m<sup>2</sup>, PERÍMETRO de 113,65m e MEDIDAS PERIMETRAIS de 19,78m de frente, lateral direita com 38,73m, lateral esquerda com 2,81m e 35,92m e travessão com 16,40m. LOTE 0022 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.001.0022 LOCALIZAÇÃO: AV. PEDRO VIEIRA DE ARAÚJO DIMENSÕES DO LOTE: ÁREA 185,42 m<sup>2</sup>, PERÍMETRO de 87,15m e MEDIDAS PERIMETRAIS de 4,27m de frente, lateral direita com 38,73m, lateral esquerda com 5,29m e 38,84m e travessão com 0,01m. LOTE 0030 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.001.0030 LOCALIZAÇÃO: AV. PEDRO VIEIRA DE ARAÚJO DIMENSÕES DO LOTE: ÁREA 1323,54 m<sup>2</sup>, PERÍMETRO de 165,21m e MEDIDAS PERIMETRAIS de 28,14m de frente, lateral direita com 31,36m, 9,71m e 22,63m, lateral esquerda com 53,95m e travessão com 19,42m. LOTE 0040 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.001.0040 LOCALIZAÇÃO: AV. PEDRO VIEIRA DE ARAÚJO DIMENSÕES DO LOTE: ÁREA 312,78 m<sup>2</sup>, PERÍMETRO de 81,80m e MEDIDAS PERIMETRAIS de 10,56m de frente, lateral direita com 30,71m, lateral esquerda com 30,73m e travessão com 9,80m. LOTE 0050 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.001.0050 LOCALIZAÇÃO: AV. PEDRO VIEIRA DE ARAÚJO DIMENSÕES DO LOTE: ÁREA 326,95 m<sup>2</sup>, PERÍMETRO de 82,67m e MEDIDAS PERIMETRAIS de 10,95m de frente, lateral direita com 30,63m, lateral esquerda com 30,71m e travessão com 10,37m. LOTE 0060 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.001.0060 LOCALIZAÇÃO: TRAV. EUZANIR VIEIRA DE OLIVEIRA DIMENSÕES DO LOTE: ÁREA 676,98 m<sup>2</sup>, PERÍMETRO de 105,25m e MEDIDAS PERIMETRAIS de 23,38m de frente, lateral direita com 28,73m, lateral esquerda com 9,71m, 0,64m e 20,18m e travessão com 22,63m. LOTE 0070 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.001.0070 LOCALIZAÇÃO: TRAV. EUZANIR VIEIRA DE OLIVEIRA DIMENSÕES DO LOTE: ÁREA 237,28 m<sup>2</sup>, PERÍMETRO de 73,80m e MEDIDAS PERIMETRAIS de 8,29m de frente, lateral direita com 28,48m, lateral esquerda com 28,73m e travessão com 8,30m. LOTE 0080 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.001.0080 LOCALIZAÇÃO: TRAV. EUZANIR VIEIRA DE OLIVEIRA**

**DIMENSÕES DO LOTE:** ÁREA 724,84 m<sup>2</sup>, **PERÍMETRO** de 107,80m e **MEDIDAS PERIMETRAIS** de 25,81m de frente, lateral direita com 27,71m, lateral esquerda com 28,48m e travessão com 25,80m. **LOTE 0090 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.001.0090 LOCALIZAÇÃO:** TRAV. EUZANIR VIEIRA DE OLIVEIRA **DIMENSÕES DO LOTE:** ÁREA 681,37 m<sup>2</sup>, **PERÍMETRO** de 103,57m e **MEDIDAS PERIMETRAIS** de 27,71m de frente, lateral direita com 25,01m, lateral esquerda com 22,31m e travessão com 25,46m e 3,08m. **LOTE 0100 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.001.0100 LOCALIZAÇÃO:** TRAV. EUZANIR VIEIRA DE OLIVEIRA **DIMENSÕES DO LOTE:** ÁREA 548,02 m<sup>2</sup>, **PERÍMETRO** de 116,27m e **MEDIDAS PERIMETRAIS** de 42,02m de frente, lateral direita com 0,64m, lateral esquerda com 25,46m e travessão com 48,16m. **LOTE 0110 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.001.0110 LOCALIZAÇÃO:** LIMITE DO PERÍMETRO DO SETOR **DIMENSÕES DO LOTE:** ÁREA 1139,59 m<sup>2</sup>, **PERÍMETRO** de 193,51m e **MEDIDAS PERIMETRAIS** de 25,80m de frente, lateral direita com 22,31m, lateral esquerda com 4,27m, 15,11m, 19,42m e 8,30m e travessão com 81,89m e 16,40m. **QUADRA 002: perfazendo uma área de 7.356,06m<sup>2</sup> com suas medições, localização e confrontantes com os seguintes logradouros: AV. PEDRO VIEIRA DE ARAÚJO, LIMITE DO PERÍMETRO DO SETOR e LIMITE DO PERÍMETRO DO SETOR, TRAV. BENEDITO LIMA DA SILVA, constituída de 11 lotes: LOTE 0010 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.002.0010 LOCALIZAÇÃO:** AV. PEDRO VIEIRA DE ARAÚJO **DIMENSÕES DO LOTE:** ÁREA 182,38 m<sup>2</sup>, **PERÍMETRO** de 67,45m e **MEDIDAS PERIMETRAIS** de 8,06m de frente, lateral direita com 8,42m e 18,19m, lateral esquerda com 26,98m e travessão com 5,79m. **LOTE 0020 - INSCRIÇÃO CADASTRAL 15.02301.0013.001.002.0020 LOCALIZAÇÃO:** AV. PEDRO VIEIRA DE ARAÚJO **DIMENSÕES DO LOTE:** ÁREA 572,30 m<sup>2</sup>, **PERÍMETRO** de 105,90m e **MEDIDAS PERIMETRAIS** de 13,41m de frente, lateral direita com 26,98m, lateral esquerda com 15,89m e 38,84m e travessão com 10,79m.....

**SEGUE A DESCRIÇÃO.....**

## **APÊNCIDE C**

### **MODELOS DE PEÇAS TÉCNICAS PARA REGULARIZAÇÃO DE NATUREZA PATRIMONIAL**

Esta minuta foi elaborada coletivamente, por meio de método pesquisação, por ocasião do desenvolvimento de tese de doutorado, no âmbito do Programa de Pós-graduação em DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO/NAEA/UFPA, no âmbito do Projeto Moradia Cidadã, coordenado pela Comissão de Regularização Fundiária/UFPA em parceria com o Ministério das Cidades no período de dezembro/2012 à abril/2018.

**PREFEITURA MUNICIPAL**

**MODELO DE NOTA TÉCNICA CONJUNTA/SETEMBRO 2017 –**

**GLEBA XXXXX**

**ASSUNTO:**

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL COLETIVA DA GLEBA XXXXX –  
COMUNIDADE XXXXXXXXXXXX – MUNICÍPIO XXXXXXXXXXXXXXXX.

**INTERESSADO:**

PREFEITURA MUNICIPAL DE XXXXXXXXXXX

**I- DO OBJETO DA REGULARIZAÇÃO**

Trata-se do processo de regularização fundiária da **Gleba XXXXXX**, com **ÁREA 0,5438ha e PERÍMETRO 342,79m**, localizada na **XXXXXXXXXX**, no município de XXXXXX, contendo **01 (uma) quadras**, parcelada em **09 (nove) lotes urbanos**, ocupados predominantemente por população de baixa renda, conforme constam Projeto Técnico de Regularização Fundiária de Interesse Social (PRORIS) e nos documentos complementares aos Requerimentos de Regularização Fundiária apresentados pelos ocupantes na etapa de Recolhimento Documental. Tais Requerimentos foram analisados atendendo aos preceitos dos artigos 6º e 183, §1º da CF/88 e de dispositivos elencados nas Leis Federais 11.952/2009 e na recente Lei 13.465/2017.

**III- DA FUNDAMENTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL**

A regularização fundiária urbana visa possibilitar a concretização do direito social à moradia para pessoas de baixa renda, que habitam em núcleos urbanos informais. Por essa razão, o *caput* do art.21 da Lei 11.952/2009 determina que as ocupações existentes em terras públicas da União que estejam localizadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, são passíveis de regularização fundiária. Ademais conforme o § 1º do mesmo diploma legal, a União fica autorizada a doar suas terras aos Municípios interessados, para que a regularização seja concretizada. Para tanto as administrações locais devem realizar atos necessários ao processo, nos termos da Lei.

Inferre-se, que a regularização fundiária de interesse social é um dever em conjunto dos três entes da Federação; União, Estados e Municípios, para que possibilitem as melhorias das condições socioeconômicas da população, segundo o art. 24, I da CF/88.

Todavia norma superveniente sobre a matéria foi editada tendo aplicação direta e imediata, a Lei Federal 13.465/2017, que traz dentre outros institutos jurídicos a serem empregados como instrumento para a reforma urbana, e conseqüentemente na regularização Fundiária de interesse social, a Legitimação Fundiária, disposta no artigo 23 da Lei supramencionada:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Destaca-se que a tal norma superveniente não anula norma municipal, pois a Legitimação Fundiária é uma modalidade diferente de regularização, podendo os Municípios utiliza-la, assim como os demais instrumentos previstos na Lei 13.465/2017, conforme dispõe seu art. 24 c/c § único do art.28. Para se afirmar tal premissa a já citada Lei 11.952/2009 em seu artigo 30 preleciona que: “O Município deverá efetuar a regularização fundiária das áreas doadas pela União mediante a aplicação dos instrumentos previstos na legislação federal específica de regularização fundiária urbana”. Portanto, verifica-se a legitimidade do uso do instituto da Legitimação Fundiária.

Esclarecidas as questões sobre o novo Instituto Jurídico, faz-se importante verificar a hipótese do requerente ser beneficiado pela sua concessão. Desse modo, os incisos, I, II, III, §1º do art.23 da Lei 13.465/2017 preceituam algumas condições para que a Legitimação Fundiária seja concedida ao beneficiário: a) este não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel rural ou urbano, b) não pode ter obtido previamente Legitimação Fundiária ou Legitimação de Posse de imóvel urbano, ainda que esteja situado em outro núcleo urbano; e c) quando o beneficiário tiver imóvel urbano com finalidade não residencial, é necessário que o poder público reconheça o interesse público da ocupação para fins de legitimação.

Ante ao exposto, e após análises dos 16 processos dos lotes existentes na Gleba xxxxxxxx, constatou-se:

- ✓ 04 lotes já regularizados pelo projeto no ano de 2014;
- ✓ 01 lote para abertura de matrícula em nome da Prefeitura Municipal;
- ✓ 04 lotes para Legitimação Fundiária gratuita.

Ressalta-se que os lotes indicados para **LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA** atendem aos requisitos deste instrumento, uma vez que, os dados apresentados nos Requerimentos dos respectivos ocupantes, demonstram que:

- ✓ não são proprietários de nenhum imóvel rural ou urbano, declarando somente a construção de suas casas, no imóvel ocupado;
- ✓ não foram contemplados com legitimação de posse de imóvel urbano com a mesma finalidade;
- ✓ utilizam o imóvel para fins de moradia e sem oposição;
- ✓ possuem renda compatível com parâmetros de baixa renda; e
- ✓ ocuparam o lote em data anterior à dezembro de 2016.

Assim, constatamos não existirem óbices para que seja concedida a LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA dos requerimentos deferidos, quanto para ABERTURA DE MATRÍCULA dos demais lotes, excluídos aqueles já registrados.

#### **IV-CONCLUSÃO**

Diante do exposto, verifica-se que a REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA POR INTERESSE SOCIAL, deve implementada na GLEBA ACARÁ-MIRI, ao considerar que, predominantemente, seus ocupantes atendem as condições previstas para a concessão do Instituto, de acordo com o art. 23, § 1º, I, II da LEI Nº 13.465/2017.

Assim, opinamos pela regularização imediata da área, através da aprovação e registro dos seguintes documentos em anexo:

1. AUTO DE PARCELAMENTO, indica informações perimetrais de quadras/lotes com suas confrontações para averbação na matrícula originária;
2. MINUTA DA CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (CRF), devidamente acompanhada da relação de qualificação de beneficiários da regularização;
3. PLANTA DE REGULARIZAÇÃO SOCIOTERRITORIAL E JURÍDICA, acompanhada pelos respectivos memoriais, plantas e dossiês documental dos lotes.

Nestes termos, os referidos documentos seguem para assinatura, aprovação e posterior registro no Cartório xxxxxx.

#### **IV-EQUIPE TÉCNICA**

**MYRIAN SILVANA DA S. C. A. DOS SANTOS (URBANISTA)**

Coordenação Técnica do Projeto/UFPA  
FAESA/UFPA – CAU 52642-8

**LULY RODRIGUES CUNHA FISCHER (ADVOGADA)**

Analista Jurídica do Projeto/UFPA  
ICJ/UFPA – OAB 12948

**DANIEL ALVINO MESQUITA (ESGENHEIRO SANITARISTA)**

FEC/UFPA – CREA 1513856910

**MARIA DE LOURDES G. BARRADAS (ASSISTENTE SOCIAL)**

COLABORADORA - CRESS 2030

**ESTAGIÁRIOS**

MICHELI RAMOS  
IGOR LEÃO  
LETÍCIA CHAGAS  
GUSTAVO NEVES  
NATHÁLIA LIMA

**COMISSÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA/PROAD/UFPA**

MARIA MARLENE ALVINO TEIXEIRA – PRESIDENTE  
ANDRÉ AUGUSTO MONTENEGRO DUARTE – COORDENADOR GERAL DO PROJETO  
BELÉM, \_\_\_\_\_ DE SETEMBRO DE 2017.



## PREFEITURA MUNICIPAL CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

**OBJETO:** GLEBA \_\_\_\_\_ LOCALIDADE \_\_\_\_\_

I – **DENOMINAÇÃO E REGISTRO DA ÁREA DE REGULARIZAÇÃO:** GLEBA \_\_\_\_\_, doada ao município pelo Programa Terra Legal, através de Título de Doação com encargos, nº de ordem BLM – \_\_\_\_\_, datado de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ e registro sob matrícula de nº \_\_\_\_\_, do Livro \_\_\_\_\_, Folha nº \_\_\_\_\_, no Cartório \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, de propriedade da PREFEITURA MUNICIPAL DE \_\_\_\_\_, órgão público, inscrita no CNPJ sob nº \_\_\_\_\_.

II – **LOCALIZAÇÃO E DIMENSÕES DA ÁREA:** GLEBA \_\_\_\_\_, Comunidade \_\_\_\_\_ RODOVIA \_\_\_\_\_, município de \_\_\_\_\_ no Estado \_\_\_\_\_, com ÁREA 0,5438ha e PERÍMETRO 342,79m, iniciado no ponto denominado D6B-M-2604, de coordenadas N 9.774.048,822 m e E 169.700,175 m; deste, segue com azimute de 112°17'07" e com distância de 39,83 m, confrontando com a propriedade de Mayara Katysuia e Miranda Pereira, até alcançar o ponto D6B-M-2605 de coordenadas N 9.773.931,046 m e E 169.641,691 m; deste, segue com azimute de 206°24'27" e com distância de 131,50 m, confrontando a Rodovia Estadual PA - 140, até atingir o ponto D6B-M-2602 de coordenada N 9.773.952,424 m e E 169.602,640 m; deste, segue com azimute de 248°41'53" e com distancia de 44,52 m, confrontando a propriedade de Mayara Katysuia e Miranda Pereira, até atingir o ponto D6B-M-2603 de coordenada N 9.774.063,927 m e E 169.663,318 m; deste, segue com azimute de 28°33'15" e com distancia de 126,94 m, confrontando com a propriedade de Mayara Katysuia e Miranda Pereira, até atingir o ponto D6B-M-2604, ponto inicial da descrição deste perímetro. As coordenadas aqui descritas estão georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, a partir, de coordenadas N m e E m, e encontram-se representadas no Sistema UTM, referenciadas ao Meridiano Central nº -45°00', fuso -23, tendo como datum o SIRGAS 2000. E, azimutes, distâncias, área e perímetro calculados no plano de projeção UTM, no sentido horário. Memorial vinculado ao Projeto de Regularização Fundiária sob registro de RRT principal 4944999 – CAU-PA e ART PA2016140279 – CREA-PA.

III – **MODALIDADE DE REGULARIZAÇÃO:** REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S), por se tratar de um núcleo informal consolidado por meio de quadra e lote padrão urbano, com \_\_\_\_\_% de moradias de familiar de baixa renda, conforme prescreve o artigo 13, inciso I da Lei 13.465/2017.

IV – **INSTRUMENTO:** LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA para conferir o direito real de propriedade ou a posse segundo o artigo 24, constante na lei supramencionadas.

V – **RESPONSABILIDADE PELA REALIZAÇÃO DE OBRAS:** Constatado a existência da infraestrutura básica e soluções individuais de saneamento, e, por outro lado, a ausência de vias públicas no interior da gleba descrita, fica dispensada a apresentação de cronograma de realização de obras.

VI – **UNIDADES REGULARIZADAS:** A gleba descrita compreende **01 quadra parcelada em 09 lotes** com dimensões na faixa de \_\_\_\_\_m<sup>2</sup> a \_\_\_\_\_m<sup>2</sup>, ocupados por diferentes usos urbanos, dois quais foram DEFERIDOS **04 lotes para transferência à terceiros por legitimação fundiária gratuita, 01 para abertura de matrícula em nome da Prefeitura Municipal e 04 lotes já titulados** gratuitamente pelo Projeto em 2014, conforme identificação na relação de qualificação de beneficiários, contante do Quadro 1 anexo à esta Certidão

\_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

Prefeito Municipal

## PREFEITURA MUNICIPAL CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

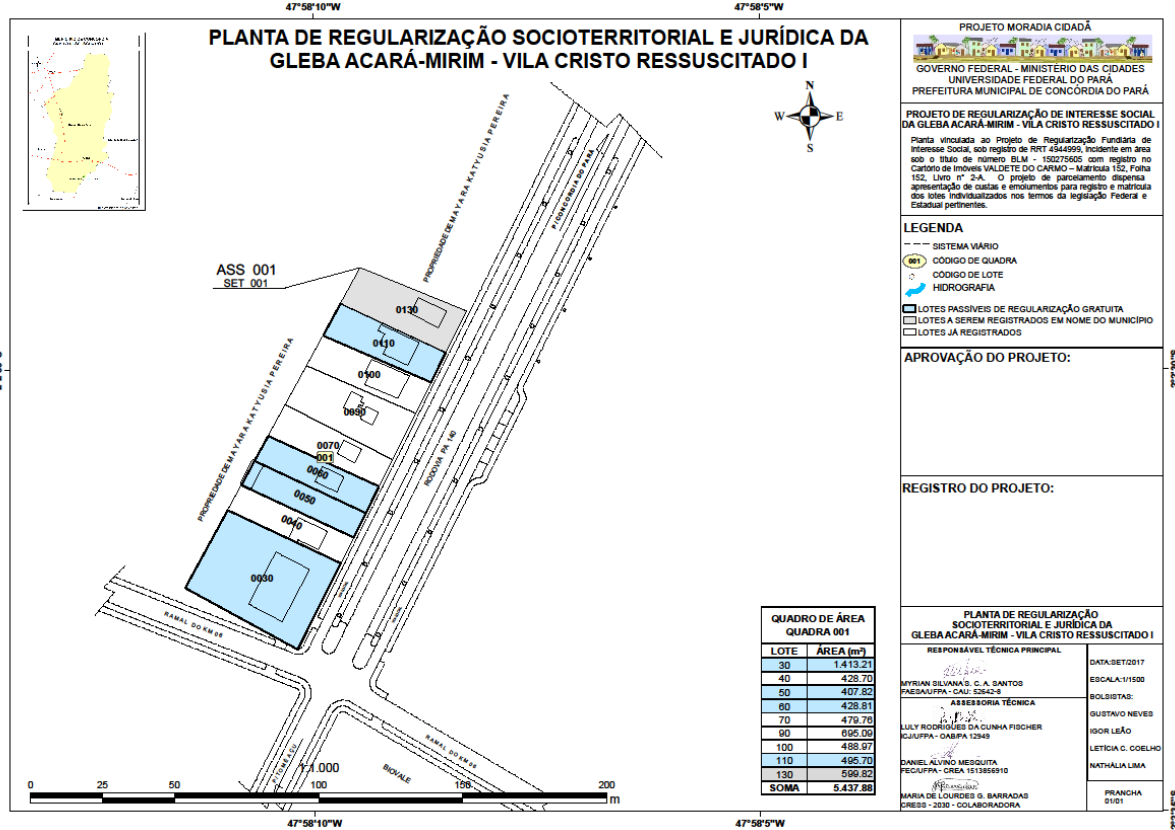
### QUADRO 001 - RELAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO DE LOTES E BENEFICIÁRIOS DA QUADRA 001

DESCRIÇÃO DO LOTE	QUALIFICAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS	TIPO DE REGISTRO
INSC. CADASTRAL: 0001.001.001.0030 ÁREA 1.413,21 m <sup>2</sup> .	<b>XXXXXX</b> , 63 ANOS, CASADA, BRASILEIRA, DO LAR, CPF XXXXX, RG XXXXXX, casada em regime de comunhão de bens com XXXXXXX, 66 ANOS, CASADO, BRASILEIRO, APOSENTADO, CPF XXXXXX, XXXX. <b>FILIAÇÃO:</b> XXXXX X E XXXXX	<b>LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA GRATUITA</b>
INSC. CADASTRAL: 0001.001.001.0040 ÁREA 428,70 m <sup>2</sup> .	IMÓVEL JÁ REGULARIZADO PELO PROJETO MORADIA CIDADÃ EM 2014.	TÍTULO nº XXX/2014 e MATRÍCULA Nº XX Livro XX, Folha XX
INSC. CADASTRAL: 0001.001.001.0050 ÁREA 407,82 m <sup>2</sup> .	<b>XXXXXX</b> , 63 ANOS, CASADA, BRASILEIRA, DO LAR, CPF XXXXX, RG XXXXXX, casada em regime de comunhão de bens com XXXXXXX, 66 ANOS, CASADO, BRASILEIRO, APOSENTADO, CPF XXXXXX, XXXX. <b>FILIAÇÃO:</b> XXXXX X E XXXXX	<b>LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA GRATUITA</b>
INSC. CADASTRAL: 0001.001.001.0060 ÁREA 428,81 m.	<b>XXXXXX</b> , 63 ANOS, CASADA, BRASILEIRA, DO LAR, CPF XXXXX, RG XXXXXX, casada em regime de comunhão de bens com XXXXXXX, 66 ANOS, CASADO, BRASILEIRO, APOSENTADO, CPF XXXXXX, XXXX. <b>FILIAÇÃO:</b> XXXXX X E XXXXX	<b>LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA GRATUITA</b>
INSC. CADASTRAL: 0001.001.001.0070 ÁREA 479,76 m <sup>2</sup> .	IMÓVEL JÁ REGULARIZADO PELO PROJETO MORADIA CIDADÃ EM 2014.	TÍTULO nº XXX/2014 e MATRÍCULA Nº XX Livro XX, Folha XX
INSC. CADASTRAL: 0001.001.001.0090 ÁREA 695,09 m <sup>2</sup> .	IMÓVEL JÁ REGULARIZADO PELO PROJETO MORADIA CIDADÃ EM 2014.	TÍTULO nº XXX/2014 e MATRÍCULA Nº XX Livro XX, Folha XX
INSC. CADASTRAL: 0001.001.001.0100 ÁREA 488,97m <sup>2</sup> .	IMÓVEL JÁ REGULARIZADO PELO PROJETO MORADIA CIDADÃ EM 2014.	TÍTULO nº XXX/2014 e MATRÍCULA Nº XX Livro XX, Folha XX
INSC. CADASTRAL: 0001.001.001.0110 ÁREA 495,70 m.	<b>XXXXXX</b> , 63 ANOS, CASADA, BRASILEIRA, DO LAR, CPF XXXXX, RG XXXXXX, casada em regime de comunhão de bens com XXXXXXX, 66 ANOS, CASADO, BRASILEIRO, APOSENTADO, CPF XXXXXX, XXXX. <b>FILIAÇÃO:</b> XXXXX X E XXXXX	<b>LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA GRATUITA</b>
INSC. CADASTRAL: 0001.001.001.0130 ÁREA 599,82 m.	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCÓRDIA DO PARÁ</b> , inscrita no CNPJ sob nº XXXXX, representada pelo <b>OUTORGANTE</b> , Prefeito Municipal de XXXXX, Estado do Pará, XXXXX, 49 ANOS, CASADO, BRASILEIRO, CPF XXXX.	<b>ABERTURA DE MATRÍCULA E REGISTRO EM NOME DO MUNICÍPIO</b>

**OBS:** DEFINIÇÃO DE CORES ESTABELECIDAS COM BASE NA PLANTA DE REGULARIZAÇÃO  
 COR AZUL - LOTES SUJEITO À TRANSFERÊNCIA À TERCEIROS  
 COR BRANCO – LOTES COM TITULAÇÃO DEFERIDA PARA CONVALIDAÇÃO E AVERBAÇÃO  
 COR CINZA – LOTES PARA ABERTURA DE MATRÍCULA EM NOME DO MUNICÍPIO.

# PREFEITURA MUNICIPAL

## MODELO DA PLANTA DE REGULARIZAÇÃO SOCIOTERRITORIAL E JURÍDICA



**PROJETO MORADIA CIDADÃ**  
 GOVERNO FEDERAL - MINISTÉRIO DAS CIDADES  
 UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCÓRDIA DO PARÁ

**PROJETO DE REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA GLEBA ACARÁ-MIRIM - VILA CRISTO RESSUSCITADO I**  
 Planta vinculada ao Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social, sob registro de RRT 4344999, incidente em área sob o título de número BUH - 150275205 com registro no Cartório de Imóveis VALDETE DO CARVALHO - Matrícula 152, Folha 152, Livro nº 2/A. O projeto de parcelamento dispensa apresentação de caucias e empenhamentos para registro e matrícula dos lotes individualizados nos termos da legislação Federal e Estadual pertinentes.

**LEGENDA**  
 --- SISTEMA VIÁRIO  
 (M) CÓDIGO DE QUADRA  
 (L) CÓDIGO DE LOTE  
 (H) HIDROGRAFIA  
 [ ] LOTES PASSÍVEIS DE REGULARIZAÇÃO GRATUITA  
 [ ] LOTES A SEREM REGISTRADOS EM NOME DO MUNICÍPIO  
 [ ] LOTES JÁ REGISTRADOS

**APROVAÇÃO DO PROJETO:**

**REGISTRO DO PROJETO:**

**QUADRO DE ÁREA QUADRA 001**

LOTE	ÁREA (m²)
30	1.413,21
40	428,70
50	407,82
60	428,81
70	419,70
80	595,00
100	488,07
110	495,70
130	599,82
<b>SOMA</b>	<b>5.437,88</b>

**PLANTA DE REGULARIZAÇÃO SOCIOTERRITORIAL E JURÍDICA DA GLEBA ACARÁ-MIRIM - VILA CRISTO RESSUSCITADO I**

RESPONSÁVEL TÉCNICA PRINCIPAL	
MYRIAM SILVANA S. C. A. SANTOS PAEBAUPPA - CAD: 52642-8	DATA: SET/2017 ESCALA: 1/1500
ASSESSORIA TÉCNICA	
LILLY RODRIGUES DA CUNHA FISCHER EJUPPA - OAB/PA 12949	SOLICITANTES: GUSTAVO NEVES ISOR LEÃO LETÍCIA C. COELHO
DANIEL ALVINO MESQUITA FECAUPPA - CREA 1513856910	MATHEUS LIMA
MARIA DE LOURDES G. BARRADAS CREBB - 2030 - COLABORADORA	FRANCHA 01/01

## PREFEITURA MUNICIPAL

### MODELO UNIFICADO DE REQUERIMENTO DO MORADOR



#### REQUERIMENTO-DE-REGULARIZAÇÃO-FUNDIÁRIA-URBANA-(SOCIAL-OU-ESPECÍFICA)

Excelentíssimo(a) Senhor(a) \_\_\_\_\_, Cargo ou \_\_\_\_\_

função: \_\_\_\_\_, detentor(a) do domínio da área: \_\_\_\_\_

EU, \_\_\_\_\_ idade \_\_\_\_\_

(Nacionalidade) \_\_\_\_\_ (Estado civil) \_\_\_\_\_ (Profissão) \_\_\_\_\_

Portador(a) do RG nº \_\_\_\_\_, órgão \_\_\_\_\_, CPF nº \_\_\_\_\_

Telefone fixo \_\_\_\_\_ Celular \_\_\_\_\_ email: \_\_\_\_\_

filiação \_\_\_\_\_ (pai), \_\_\_\_\_ (mãe),  
 \_\_\_\_\_ (cônjuge ou companheiro), RG nº \_\_\_\_\_, órgão \_\_\_\_\_,  
 CPF \_\_\_\_\_, idade \_\_\_\_\_, residente e domiciliado(a) neste município, com base nos arts. 6º e 183º, § 1º da Constituição Federal, art. 30 da Lei Federal 11.952/2009, art. 23 c/c art. 24 Lei Federal 13.465/2017 e, por meio deste instrumento, **VENHO SOLICITAR** a Vossa Excelência a **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA** do imóvel sob minha posse, cito à rua \_\_\_\_\_ nº \_\_\_\_\_, quadra \_\_\_\_\_, Lote \_\_\_\_\_, bairro \_\_\_\_\_, do tipo ( ) territorial ( ) predial, com \_\_\_\_\_ unidade(s) construída(s), com medida de frente de \_\_\_\_\_ metros por \_\_\_\_\_ metros de fundos, lateral direita de \_\_\_\_\_ metros, confrontando com \_\_\_\_\_ e lateral esquerda de \_\_\_\_\_ metros à esquerda, confrontando com \_\_\_\_\_.

Diante das informações acima descritas, submeto à Vossa apreciação e **DECLARO NESTE ATO** que:

a) minha renda familiar mensal é R\$ \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_);

b) ( ) **SOU** ( ) **NÃO SOU** proprietário(a) ou concessionário(a) de outro imóvel, urbano ou rural;

c) utilizo o referido imóvel, predominantemente, como ( ) moradia, ( ) atividade/serviço \_\_\_\_\_ ( ) lote vazio ( ) lote em construção, com \_\_\_\_\_ cômodos na unidade principal, construído em ( ) alvenaria, ( ) madeira ( ) outros \_\_\_\_\_; e

d) sua aquisição/ocupação se deu de forma mansa e pacífica desde a data de \_\_\_\_\_.

Assim, assumo total responsabilidade pelas informações contidas neste requerimento, estando ciente de que perderei meus direitos de regularização, se comprovada, a qualquer tempo, fraude ou falsidade, em prova conforme a legislação pertinente.

\_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

Assinatura do Requerente \_\_\_\_\_ Assinatura do Atendente \_\_\_\_\_

SITUAÇÃO DOCUMENTAL	OBSERVAÇÃO/ENCAMINHAMENTO
( ) Registro Civil	_____
(x) CPF ( ) CNPJ	_____
Certidão ( ) Casamento ( ) Divórcio ( ) Óbito	_____
(x) Comprovante de Posse: _____	_____
Outros: _____	_____

**MEMORIAL SOCIOTERRITORIAL E JURÍDICO  
PARA TRANSFERENCIA À TERCEIROS**

**PREFEITURA MUNICIPAL**

**INSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA MUNICIPAL: LOTE 15.00002.0001.001.001.0030**

**DESCRIÇÃO DE USO DO IMÓVEL:** Imóvel do tipo PREDIAL, com ÁREA CONSTRUÍDA 212,62 m<sup>2</sup>, uso RESIDENCIAL, regime de ocupação PRÓPRIO, pertencente a família de BAIXA RENDA, como ÚNICA MORADIA, desde o ano de 2005, conforme comprovação constante de requerimento específico de 13 de setembro de 2013.

**LOCALIZAÇÃO:** Imóvel incidente na GLEBA \_\_\_\_\_, no município de \_\_\_\_\_ no Estado do Pará, na LOCALIDADE \_\_\_\_\_, logradouro RODOVIA PA 140, S/N, SETOR 001, QUADRA 001, LOTE 0030, localizado em área URBANA PASSÍVEL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, nos termos do Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social (PRORIS), aprovado no âmbito do Projeto MORADIA CIDADÃ.

**DIMENSÕES DO LOTE:** ÁREA 1.413,20 m<sup>2</sup>, PERÍMETRO 152,24 m e MEDIDAS PERIMETRAIS de 33,55 m de frente, lateral direita com 44,52 m, lateral esquerda com 43,34 m e travessão com 30,83 m.

**MEMORIAL DESCRITIVO DA ÁREA REGULARIZÁVEL:** Perímetro iniciado no ponto denominado V1, de coordenadas N 9.773.961,0987m e E 169.656,6143m; deste segue com distância de 33,55 m, confrontando com a RODOVIA PA 140, até o ponto denominado V2, de coordenadas N 9.773.931,0460 m e E 169.641,6910 m; deste segue com distância de 44,52 m, confrontando com o RAMAL DO KM 06, até o ponto denominado V3, de coordenadas N 9.773.952,4240 m e E 169.602,6400 m; deste segue com distância de 30,83 m, confrontando com a PROPRIEDADE DE MAYARA KETYUSIA PEREIRA, até o ponto denominado V4, de coordenadas N 9.773.979,5041 m e E 169.617,3765 m; deste segue com distância de 43,34 m, confrontando com o lote 0040, até o ponto denominado V1, ponto inicial da descrição deste perímetro.

**DOMINIALIDADE ORIGINÁRIA:** Parte destacada de porção maior sob matrícula de nº 152, do Livro 2-A, Folha nº 152, no Cartório \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**PROPRIETÁRIO (A):** PREFEITURA MUNICIPAL DE \_\_\_\_\_, órgão público, inscrita no CNPJ sob nº \_\_\_\_\_.

**INTRUMENTO:** LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA (art. 6º e 183º, § 1º da Constituição Federal, art. 30 da Lei Federal 11.952/2009, art. 23 c/c, art. 24 Lei Federal 13.465/2017).

**BENEFICIÁRIO (A):** \_\_\_\_\_, BRASILEIRA, DO LAR, CPF \_\_\_\_\_ ANOS, estado civil \_\_\_\_\_ – CÔNJUGE/COMPANHEIRO: \_\_\_\_\_, BRASILEIRO, APOSENTADO, CPF \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ ANOS, estado civil \_\_\_\_\_.

**DESPACHO:** Com base nas informações descritas acima, DEFERIMOS o requerimento de regularização informando que o processo segue para registro em cartório de registro de imóveis.

**PREFEITURA MUNICIPAL**  
**MEMORIAL SOCIOTERRITORIAL E JURÍDICO**  
**PARA ABERTURA DE MATRICULA E AVERBAÇÃO**

**MEMORIAL SOCIOTERRITORIAL E JURÍDICO DO LOTE 15.00002.0001.001.001.0040**

**IMÓVEL JÁ TITULADO**

**DESCRIÇÃO DE USO DO IMÓVEL:** Imóvel do tipo PREDIAL com ÁREA CONSTRUIDA de 55,23 m<sup>2</sup>, de uso RESIDENCIAL e regime de ocupação PRÓPRIO, pertencente a família de BAIXA RENDA, como ÚNICA MORADIA, desde o ano de 2003, conforme comprovação constante de requerimento específico de 13 de setembro de 2013.

**LOCALIZAÇÃO:** Imóvel incidente na GLEBA ACARÁ-MIRI, no município de CONCÓRDIA DO PARÁ no Estado do Pará, na LOCALIDADE VILA CRISTO RESSUSCITADO I, logradouro RODOVIA PA 140, S/N, SETOR 001, QUADRA 001, LOTE 0040, localizado em área URBANA PASSÍVEL DE REGULARIZAÇÃO, nos termos do Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social (PRORIS), aprovado no âmbito do Projeto MORADIA CIDADÃ.

**DIMENSÕES DO LOTE:** ÁREA 428,69 m<sup>2</sup>, , PERÍMETRO de 106,20 m e MEDIDAS PERIMETRAIS de 9,97 m de frente, lateral direita com 43,34 m, lateral esquerda com 42,97 m e travessão com 9,91 m.

**MEMORIAL DESCRITIVO DA ÁREA REGULARIZÁVEL:** Perímetro iniciado no ponto denominado V1, de coordenadas N 9.773.970,0320m e E 169.661,0503m; deste segue com distância de 9,97 m, confrontando com a RODOVIA PA 140, até o ponto denominado V2, de coordenadas N 9.773.961,0987 m e E 169.656,6143 m; deste segue com distância de 43,34 m, confrontando com lote 0030 , até o ponto denominado V3, de coordenadas N 9.773.979,5041 m e E 169.617,3765 m; deste segue com distância de 9,91 m, confrontando com a PROPRIEDADE DE MAYARA KETYUSIA PEREIRA, até o ponto denominado V4, de coordenadas N 9.773.988,2126 m e E 169.622,1155 m; deste segue com distância de 42,97 m, confrontando com o lote 0050, até o ponto denominado V1, ponto inicial da descrição deste perímetro

**DOMINIALIDADE ORIGINÁRIA:)** Livro XXXX, Folha nº XXXX, no Cartório XXXXXX, em 18 de junho 2013. **PROPRIETÁRIO (A):** PREFEITURA MUNICIPAL DE XXXXX, órgão público, inscrita no CNPJ sob nº XXXXXX.

**TÍTULO DEFINITIVO (DOAÇÃO) 018/2014,** datado de 20 de fevereiro de 2014, expedido pela Prefeitura Municipal de XXXXXX, CNPJ sob nº XXXXXX.

**BENEFICIÁRIO (A):** XXXXXX, BRASILEIRA, DO LAR, CPF XXXXXXXX, XXXX ANOS, estado civil XXXXXX.

**REGISTRO:** nº XXXX, Livro XXX, Folha nº XXXXX, no Cartório XXXXX, em 21 de março 2014.

**DESPACHO:** Com base nas informações descritas acima, DECLARAMOS que o referido lote já encontra-se registrado junto ao cartório de registro de imóveis.

**PREFEITURA MUNICIPAL**  
**MEMORIAL SOCIOTERRITORIAL E JURÍDICO**  
**PARA TRANSFERENCIA À TERCEIROS**

**MEMORIAL SOCIOTERRITORIAL E JURÍDICO DO LOTE 15.00002.0001.001.001.0130**

**DESCRIÇÃO DE USO DO IMÓVEL:** Imóvel do tipo PREDIAL com ÁREA CONSTRUIDA 65,93 m<sup>2</sup>, de uso religioso, razão social, IGREJA CATÓLICA.

**LOCALIZAÇÃO:** Imóvel incidente na GLEBA XXXXX, no município de XXXXXX no Estado do Pará, na LOCALIDADE XXXXXXXX, logradouro XXXXXXXX, SETOR 001, QUADRA 001, LOTE 0130, localizado em área URBANA PASSÍVEL DE REGULARIZAÇÃO, nos termos do Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social (PRORIS), aprovado no âmbito do Projeto MORADIA CIDADÃ.

**DIMENSÕES DO LOTE:** ÁREA 563,06 m<sup>2</sup>, PERÍMETRO de 107,48 m e MEDIDAS PERIMETRAIS medidas perimetrais de 15,97m de frente, lateral direita com 40,27m, lateral esquerda com 39,83m e travessão com 14,006m.

**MEMORIAL DESCRITIVO DA ÁREA REGULARIZÁVEL:** Perímetro iniciado no ponto denominado V1, de coordenadas N 9.774.048,8220m e E 169.700,1750m; deste segue com distância de 15,97m, confrontando com a RODOVIA PA 140, até o ponto denominado V2, de coordenadas N 9.774.034,5168m e E 169.693,0715m; deste segue com distância de 40,27m, confrontando com o lote 0110, até o ponto denominado V3, de coordenadas N 9.774.051,5775m e E 169.659,5976m; deste segue com distância de 14,06m, confrontando com a PROPRIEDADE DE MAYARA KATYUSIA PEREIRA, até o ponto denominado V4, de coordenadas N 9.774.063,9270m e E 169.663,3180m; deste segue com distância de 39,83m, confrontando com a PROPRIEDADE DE MAYARA KATYUSIA PEREIRA, até o ponto de partida denominado V1, ponto inicial da descrição deste perímetro.

**DOMINIALIDADE ORIGINÁRIA:** Parte destacada de porção maior sob matrícula de nº XXXX, do Livro XXXX, Folha nº XXXX, no Cartório XXXXX, em XXXX de XXXX 2013. **PROPRIETÁRIO (A):** PREFEITURA MUNICIPAL DE XXXXXX, órgão público, inscrita no CNPJ sob nº XXXXXXXX.

**PROCEDIMENTO:** ABERTURA DE MATRÍCULA DO LOTE EM NOME DO TITULAR ORIGINÁRIO DA ÁREA, nos termos do art. 54, caput da Lei nº 13.465/2017. **BENEFICIÁRIO: PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCÓRDIA DO PARÁ**, inscrita no CNPJ sob nº 14.145.791/0001-52, representada pelo **OUTORGANTE**, Prefeito Municipal de Concórdia do Pará, Estado do Pará, ELIAS GUIMARAES SANTIAGO, BRASILEIRO, CPF 295.160.642-72, 49 ANOS, estado civil CASADO.

**DESPACHO:** COM BASE NAS INFORMAÇÕES DESCRITAS ACIMA, DECLARAMOS QUE O REFERIDO LOTE NÃO ATENDEU AOS CRITÉRIOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA GRATUITA NO ATO DO CADASTRAMENTO E INSTRUÇÃO PROCESSUAL. DEVENDO O REQUERENTE DIRIGIR-SE A PREFEITURA MUNICIPAL.

## **APÊNDICE D**

### **MATRIZ DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO APLICADA PARA MENSURAÇÃO DOS EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Esta Matriz foi elaborada coletivamente, por meio de método pesquisação, por ocasião do desenvolvimento de tese de doutorado, no âmbito do Programa de Pós-graduação em DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO/NAEA/UFPA, no âmbito do Projeto Moradia Cidadã, coordenado pela Comissão de Regularização Fundiária/UFPA em parceria com o Ministério das Cidades no período de dezembro/2012 à abril/2018.



## APENDICE - Matriz de avaliação de Mãe do Rio

VARIÁVEIS POR MACRO OBJETIVOS	DESEMPENHO									
	2012	2016	2018	2012	2016	2018	GERAL			
<b>CAPACIDADE INSTITUCIONAL</b>	<b>0,33</b>	<b>0,78</b>	<b>0,33</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>2,33</b>	<b>2,33</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	
1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou de regularização)	1	1	1	3,0	1,0	3,0	2,3	0,0	1,0	1,4
1.1.2 Estudo dominial (Matrícula originária ou transcrição)	1	1	1							
1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/ Dominialidade	1	1	1							
1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo	0	0	0	0,0	1,0	1,5	2,3	0,0	1,0	1,4
1.2.2 Equipe Técnica capacitada	0	0,5	0							
1.2.3 Estrutura em operação integrada	0	1	0							
1.3.1 Instâncias de participação comunitária	0	1	0	0,0		2,5		0,0		
1.3. 2 Pacto pela Gestão/Regularização	0	1	0							
1.3. 3 Conselho de desenvolvimento urbano / organização social em atuação	0	0,5	0							
<b>CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO</b>	<b>0,00</b>	<b>0,56</b>	<b>0,44</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	<b>1,33</b>	<b>1,33</b>	
2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada	0	1	1	0,0		3,0		2,0		
2.4.2 Planta do Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental	0	1	1							
2.4.3 Estudo Técnico urbanístico, ambiental e social	0	1	0							
2.5.1 Cronograma de obras/ melhorias ou Termo de Dispensa	0	0	0	0,0	0,0	0,5	1,7	0,5	1,3	1,0
2.5.2 Planta/Auto do Parcelamento do Solo	0	0,5	0,5							
2.5.3 Plano de Compensação urbanística, ambiental e social	0	0	0							
2.6.1 Cadastro de logradouros / serviços públicos	0	0,5	0,5	0,0		1,5		1,5		
2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário	0	0,5	0,5							
2.6.3 Cadastro Social e de Uso do Solo	0	0,5	0,5							
<b>CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO</b>	<b>0,56</b>	<b>0,56</b>	<b>0,56</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	
3.7.1 Inscrição Imobiliária Municipal	1	1	1	2,0		2,0		2,0		
3.7.2 Cadastro Imobiliário / Planta de Valores Genéricos	0,5	0,5	0,5							
3.7.3 Certidão Negativa de Débito / Isenção IPTU/ ITBI	0,5	0,5	0,5							
3.8.1 Lei de Uso e Ocupação do Solo	0	0	0	0,5	1,7	0,5	1,7	0,5	1,7	1,7
3.8.2 Projeto/planta de Uso e Ocupação do Solo	0	0	0							
3.8.3 Termo de Alvará de Construção	0,5	0,5	0,5							
3.9.1 Código de Obras e Posturas Municipais	0,5	0,5	0,5	2,5		2,5		2,5		
3.9.2 Vistoria de função exercida (edificações / atividades)	1	1	1							
3.9.3 Termo de habite-se / Licença de Uso	1	1	1							
<b>CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA</b>	<b>0,28</b>	<b>0,67</b>	<b>0,28</b>	<b>0,83</b>	<b>0,83</b>	<b>2,00</b>	<b>2,00</b>	<b>0,83</b>	<b>0,83</b>	
4.10.1 Requerimento/ Documentação Civil	1	1	1	2,0		3,0		2,0		
4.10.2 Requisito de posse/ propriedade	1	1	0,5							
4.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda	0	1	0,5							
4.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)	0	1	0	0,0	0,8	2,0	2,0	0,0	0,8	1,2
4.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)	0	1	0							
4.11.3 Dispensa / Laudo para Assistência Gratuita	0	0	0							
4.12.1 Título / Certidão de Regularização Fundiária	0,5	1	0,5	0,5		1,0		0,5		
4.12. 2 Auto de Registro e destaque de matrícula	0	0	0							
4.12.3 Registro e Matrícula individualizada	0	0	0							

**APENDICE - Matriz de Avaliação de Nova Esperança do Piriá**

VARIÁVEIS POR MACRO OBJETIVOS	DESEMPENHO									
	2012	2016	2018	2012	2016	2018	GERAL			
<b>CAPACIDADE INSTITUCIONAL</b>	<b>0,33</b>	<b>0,78</b>	<b>0,44</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>2,33</b>	<b>2,33</b>	<b>1,33</b>	<b>1,33</b>	
1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou de regularização)	1	1	1	3,0	1,0	2,0	2,3	1,0	1,3	1,6
1.1.2 Estudo dominial (Matrícula originária ou transcrição)	1	1	1							
1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/ Dominialidade	1	1	1							
1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo	0	1	1	0,0	1,0	2,0	2,3	1,0	1,3	1,6
1.2.2 Equipe Técnica capacitada	0	1	0							
1.2.3 Estrutura em operação integrada	0	0	0							
1.3.1 Instâncias de participação comunitária	0	1	0	0,0	1,0	2,0	2,3	1,0	1,3	1,6
1.3.2 Pacto pela Gestão/Regularização	0	1	0							
1.3.3 Conselho de desenvolvimento urbano / organização social em atuação	0	0	0							
<b>CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO</b>	<b>0,00</b>	<b>0,56</b>	<b>0,56</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	
2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada	0	1	1	0,0	0,0	0,5	1,7	1,0	1,7	1,1
2.4.2 Planta do Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental	0	1	1							
2.4.3 Estudo Técnico urbanístico, ambiental e social	0	1	0,5							
2.5.1 Cronograma de obras/ melhorias ou Termo de Dispensa	0	0	0,5	0,0	0,0	0,5	1,7	1,0	1,7	1,1
2.5.2 Planta/Auto do Parcelamento do Solo	0	0,5	0,5							
2.5.3 Plano de Compensação urbanística, ambiental e social	0	0	0							
2.6.1 Cadastro de logradouros / serviços públicos	0	0,5	0,5	0,0	1,0	1,5	1,7	1,0	1,7	1,1
2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário	0	0,5	0,5							
2.6.3 Cadastro Social e de Uso do Solo	0	0,5	0,5							
<b>CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO</b>	<b>0,33</b>	<b>0,39</b>	<b>0,39</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,17</b>	<b>1,17</b>	<b>1,17</b>	<b>1,17</b>	
3.7.1 Inscrição Imobiliária Municipal	0	0	0	0,0	1,0	1,5	1,2	1,5	1,2	1,1
3.7.2 Cadastro Imobiliário / Planta de Valores Genéricos	0	0	0							
3.7.3 Certidão Negativa de Débito / Isenção IPTU/ ITBI	0	0	0							
3.8.1 Lei de Uso e Ocupação do Solo	0	0	0	1,0	1,0	1,5	1,2	1,5	1,2	1,1
3.8.2 Projeto/planta de Uso e Ocupação do Solo	0	0,5	0,5							
3.8.3 Termo de Alvará de Construção	1	1	1							
3.9.1 Código de Obras e Posturas Municipais	0,5	0,5	0,5	2,0	1,0	1,5	1,2	1,5	1,2	1,1
3.9.2 Vistoria de função exercida (edificações / atividades)	1	1	1							
3.9.3 Termo de habite-se / Licença de Uso	0,5	0,5	0,5							
<b>CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA</b>	<b>0,17</b>	<b>0,22</b>	<b>0,22</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>0,67</b>	<b>0,67</b>	<b>0,67</b>	<b>0,67</b>	
4.10.1 Requerimento/ Documentação Civil	0,5	0,5	0,5	1,0	0,5	0,5	0,7	0,5	0,7	0,6
4.10.2 Requisito de posse/ propriedade	0	0	0							
4.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda	0,5	0,5	0,5							
4.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)	0	0	0	0,0	0,5	0,5	0,7	0,5	0,7	0,6
4.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)	0	0,5	0,5							
4.11.3 Dispensa / Laudo para Assistência Gratuita	0	0	0							
4.12.1 Título / Certidão de Regularização Fundiária	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,5	0,7	0,6
4.12.2 Auto de Registro e destaque de matrícula	0	0	0							
4.12.3 Registro e Matrícula individualizada	0	0	0							

**APENDICE - Matriz de Avaliação de Ipixuna do Pará**

VARIÁVEIS POR MACRO OBJETIVOS	DESEMPENHO									
	2012	2016	2018	2012	2016	2018	GERAL			
<b>CAPACIDADE INSTITUCIONAL</b>	<b>0,56</b>	<b>0,94</b>	<b>0,89</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	<b>2,83</b>	<b>2,83</b>	<b>2,67</b>	<b>2,67</b>	
1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou de regularização)	1,0	1,0	1,0	3,0	1,7	3,0	2,8	3,0	2,7	2,4
1.1.2 Estudo dominial (Matrícula originária ou transcrição)	1,0	1,0	1,0							
1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/ Dominialidade	1,0	1,0	1,0							
1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo	1,0	1,0	1,0	1,5	1,7	3,0	2,8	3,0	2,7	2,4
1.2.2 Equipe Técnica capacitada	0,5	1,0	1,0							
1.2.3 Estrutura em operação integrada	0,0	1,0	1,0							
1.3.1 Instâncias de participação comunitária	0,0	1,0	0,5	0,5		2,5		2,0		
1.3. 2 Pacto pela Gestão/Regularização	0,0	1,0	1,0							
1.3. 3 Conselho de desenvolvimento urbano / organização social em atuação	0,5	0,5	0,5							
<b>CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO</b>	<b>0,33</b>	<b>0,67</b>	<b>0,83</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>2,00</b>	<b>2,00</b>	<b>2,50</b>	<b>2,50</b>	
2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada	0,5	1,0	1,0	0,5		3,0		3,0		
2.4.2 Planta do Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental	0,0	1,0	1,0							
2.4.3 Estudo Técnico urbanístico, ambiental e social	0,0	1,0	1,0							
2.5.1 Cronograma de obras/ melhorias ou Termo de Dispensa	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,5	2,5	1,8
2.5.2 Planta/Auto do Parcelamento do Solo	0,0	0,0	1,0							
2.5.3 Plano de Compensação urbanística, ambiental e social	0,0	0,0	0,5							
2.6.1 Cadastro de logradouros / serviços públicos	0,0	0,5	0,5	1,5		2,0		2,0		
2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário	1,0	1,0	1,0							
2.6.3 Cadastro Social e de Uso do Solo	0,5	0,5	0,5							
<b>CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO</b>	<b>0,78</b>	<b>0,78</b>	<b>0,78</b>	<b>2,33</b>	<b>2,33</b>	<b>2,33</b>	<b>2,33</b>	<b>2,33</b>	<b>2,33</b>	
3.7.1 Inscrição Imobiliária Municipal	1,0	1,0	1,0	3,0		3,0		3,0		
3.7.2 Cadastro Imobiliário / Planta de Valores Genéricos	1,0	1,0	1,0							
3.7.3 Certidão Negativa de Débito / Isenção IPTU/ ITBI	1,0	1,0	1,0							
3.8.1 Lei de Uso e Ocupação do Solo	0,0	0,0	0,0	1,0	2,3	1,5	2,3	1,5	2,3	2,3
3.8.2 Projeto/planta de Uso e Ocupação do Solo	0,0	1,0	1,0							
3.8.3 Termo de Alvará de Construção	1,0	0,5	0,5							
3.9.1 Código de Obras e Posturas Municipais	1,0	0,5	0,5	3,0		2,5		2,5		
3.9.2 Vistoria de função exercida (edificações / atividades)	1,0	1,0	1,0							
3.9.3 Termo de habite-se / Licença de Uso	1,0	1,0	1,0							
<b>CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA</b>	<b>0,28</b>	<b>0,56</b>	<b>1,00</b>	<b>0,83</b>	<b>0,83</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>	
4.10.1 Requerimento/ Documentação Civil	1,0	1,0	1,0	1,0		2,0		3,0		
4.10.2 Requisito de posse/ propriedade	0,0	0,5	1,0							
4.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda	0,0	0,5	1,0							
4.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)	0,0	1,0	1,0	0,5	0,8	2,0	1,7	3,0	3,0	1,8
4.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)	0,5	1,0	1,0							
4.11.3 Dispensa / Laudo para Assistência Gratuita	0,0	0,0	1,0							
4.12.1 Título / Certidão de Regularização Fundiária	0,5	0,5	1,0	1,0		1,0		3,0		
4.12. 2 Auto de Registro e destaque de matrícula	0,0	0,0	1,0							
4.12.3 Registro e Matrícula individualizada	0,5	0,5	1,0							

## APENDICE D- Matriz de Avaliação de Tomé Açu

VARIÁVEIS POR MACRO OBJETIVOS	DESEMPENHO								
	2012	2016	2018	2012	2016	2018	GERAL		
<b>CAPACIDADE INSTITUCIONAL</b>	<b>0,17</b>	<b>0,78</b>	<b>0,78</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>2,33</b>	<b>2,33</b>	<b>2,33</b>	<b>2,33</b>
1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou de regularização)	0	0	0	1,5	0,5	2,0	2,3	2,0	2,3
1.1.2 Estudo dominial (Matrícula originária ou transcrição)	1	1	1						
1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/ Dominialidade	0,5	1	1						
1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo	0	1	1	0,0	0,5	2,0	2,3	2,0	2,3
1.2.2 Equipe Técnica capacitada	0	0,5	0,5						
1.2.3 Estrutura em operação integrada	0	0,5	0,5						
1.3.1 Instâncias de participação comunitária	0	1	1	0,0	0,5	2,0	2,3	2,0	2,3
1.3.2 Pacto pela Gestão/Regularização	0	1	1						
1.3.3 Conselho de desenvolvimento urbano / organização social em atuação	0	1	1						
<b>CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO</b>	<b>0,06</b>	<b>0,72</b>	<b>0,89</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	<b>2,17</b>	<b>2,17</b>	<b>2,67</b>	<b>2,67</b>
2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada	0	1	1	0,0	0,2	0,5	2,2	2,0	2,7
2.4.2 Planta do Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental	0	1	1						
2.4.3 Estudo Técnico urbanístico, ambiental e social	0	1	1						
2.5.1 Cronograma de obras/ melhorias ou Termo de Dispensa	0	0	1	0,0	0,2	0,5	2,2	2,0	2,7
2.5.2 Planta/Auto do Parcelamento do Solo	0	0,5	1						
2.5.3 Plano de Compensação urbanística, ambiental e social	0	0	0						
2.6.1 Cadastro de logradouros / serviços públicos	0	1	1	0,5	0,5	2,2	2,0	2,0	2,7
2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário	0,5	1	1						
2.6.3 Cadastro Social e de Uso do Solo	0	1	1						
<b>CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO</b>	<b>0,28</b>	<b>0,67</b>	<b>0,50</b>	<b>0,83</b>	<b>0,83</b>	<b>2,00</b>	<b>2,00</b>	<b>1,50</b>	<b>1,50</b>
3.7.1 Inscrição Imobiliária Municipal	0,5	1	1	1,0	0,8	1,0	2,0	0,5	1,5
3.7.2 Cadastro Imobiliário / Planta de Valores Genéricos	0,5	1	1						
3.7.3 Certidão Negativa de Débito / Isenção IPTU/ ITBI	0	0	0						
3.8.1 Lei de Uso e Ocupação do Solo	0	0	0	0,5	0,8	1,0	2,0	0,5	1,5
3.8.2 Projeto/planta de Uso e Ocupação do Solo	0	0	0						
3.8.3 Termo de Alvará de Construção	0,5	1	0,5						
3.9.1 Código de Obras e Posturas Municipais	0	1	0,5	1,0	0,8	1,0	2,0	0,5	1,5
3.9.2 Vistoria de função exercida (edificações / atividades)	0,5	1	1						
3.9.3 Termo de habite-se / Licença de Uso	0,5	1	0,5						
<b>CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA</b>	<b>0,00</b>	<b>0,17</b>	<b>1,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>
4.10.1 Requerimento/ Documentação Civil	0	0,5	1	0,0	0,0	0,0	0,5	3,0	3,0
4.10.2 Requisito de posse/ propriedade	0	0,5	1						
4.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda	0	0,5	1						
4.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)	0	0	1	0,0	0,0	0,0	0,5	3,0	3,0
4.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)	0	0	1						
4.11.3 Dispensa / Laudo para Assistência Gratuita	0	0	1						
4.12.1 Título / Certidão de Regularização Fundiária	0	0	1	0,0	0,0	0,0	0,5	3,0	3,0
4.12.2 Auto de Registro e destaque de matrícula	0	0	1						
4.12.3 Registro e Matrícula individualizada	0	0	1						

## APENDICE- Matriz de Avaliação de Capitão Poço


VARIÁVEIS POR MACRO OBJETIVOS	DESEMPENHO									
	2012	2016	2018	2012	2016	2018	GERAL			
<b>CAPACIDADE INSTITUCIONAL</b>	<b>0,33</b>	<b>0,67</b>	<b>0,33</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>2,00</b>	<b>2,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	
1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou de regularização)	1	1	1	3,0	1,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,3
1.1.2 Estudo dominial (Matrícula originária ou transcrição)	1	1	1							
1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/ Dominalidade	1	1	1							
1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo	0	1	0	0,0	1,0	1,0	2,0	0,0	1,0	1,3
1.2.2 Equipe Técnica capacitada	0	0	0							
1.2.3 Estrutura em operação integrada	0	0	0							
1.3.1 Instâncias de participação comunitária	0	1	0	0,0	1,0	2,0	2,0	0,0	1,0	1,3
1.3. 2 Pacto pela Gestão/Regularização	0	1	0							
1.3. 3 Conselho de desenvolvimento urbano / organização social em atuação	0	0	0							
<b>CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO</b>	<b>0,00</b>	<b>0,56</b>	<b>0,44</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	<b>1,33</b>	<b>1,33</b>	
2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada	0	1	1	0,0	0,0	0,5	1,7	0,5	1,3	1,0
2.4.2 Planta do Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental	0	1	0,5							
2.4.3 Estudo Técnico urbanístico, ambiental e social	0	1	0,5							
2.5.1 Cronograma de obras/ melhorias ou Termo de Dispensa	0	0	0	0,0	0,0	0,5	1,7	0,5	1,3	1,0
2.5.2 Planta/Auto do Parcelamento do Solo	0	0,5	0,5							
2.5.3 Plano de Compensação urbanística, ambiental e social	0	0	0							
2.6.1 Cadastro de logradouros / serviços públicos	0	0,5	0,5	0,0	0,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário	0	0,5	0,5							
2.6.3 Cadastro Social e de Uso do Solo	0	0,5	0,5							
<b>CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO</b>	<b>0,00</b>	<b>0,06</b>	<b>0,06</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	
3.7.1 Inscrição Imobiliária Municipal	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
3.7.2 Cadastro Imobiliário / Planta de Valores Genéricos	0	0	0							
3.7.3 Certidão Negativa de Débito / Isenção IPTU/ ITBI	0	0	0							
3.8.1 Lei de Uso e Ocupação do Solo	0	0	0	0,0	0,0	0,5	0,2	0,5	0,2	0,1
3.8.2 Projeto/planta de Uso e Ocupação do Solo	0	0,5	0,5							
3.8.3 Termo de Alvará de Construção	0	0	0							
3.9.1 Código de Obras e Posturas Municipais	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.9.2 Vistoria de função exercida (edificações / atividades)	0	0	0							
3.9.3 Termo de habite-se / Licença de Uso	0	0	0							
<b>CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA</b>	<b>0,00</b>	<b>0,50</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1,50</b>	<b>1,50</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	
4.10.1 Requerimento/ Documentação Civil	0	0,5	0	0,0	0,0	1,5	1,5	0,0	0,0	0,5
4.10.2 Requisito de posse/ propriedade	0	0,5	0							
4.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda	0	0,5	0							
4.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)	0	0,5	0	0,0	0,0	1,5	1,5	0,0	0,0	0,5
4.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)	0	0,5	0							
4.11.3 Dispensa / Laudo para Assistência Gratuita	0	0,5	0							
4.12.1 Título / Certidão de Regularização Fundiária	0	0,5	0	0,0	0,0	1,5	1,5	0,0	0,0	0,5
4.12. 2 Auto de Registro e destaque de matrícula	0	0,5	0							
4.12.3 Registro e Matrícula individualizada	0	0,5	0							

## APENDICE F- Matriz de Avaliação de Concórdia do Pará

VARIÁVEIS POR MACRO OBJETIVOS	DESEMPENHO									
	2012	2016	2018	2012	2016	2018	GERAL			
<b>CAPACIDADE INSTITUCIONAL</b>	<b>0,33</b>	<b>0,67</b>	<b>0,83</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>2,00</b>	<b>2,00</b>	<b>2,50</b>	<b>2,50</b>	
1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou de regularização)	1	1	1	✓						
1.1.2 Estudo dominial (Matrícula originária ou transcrição)	1	1	1	3,0		3,0		3,0		
1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/ Dominialidade	1	1	1							
1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo	0	1	1	✓						
1.2.2 Equipe Técnica capacitada	0	0	1	0,0	1,0	1,0	2,0	2,5	2,5	1,8
1.2.3 Estrutura em operação integrada	0	0	0,5							
1.3.1 Instâncias de participação comunitária	0	1	1	✓						
1.3. 2 Pacto pela Gestão/Regularização	0	1	1	0,0		2,0		2,0		
1.3. 3 Conselho de desenvolvimento urbano / organização social em atuação	0	0	0							
<b>CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO</b>	<b>0,00</b>	<b>0,67</b>	<b>0,83</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>2,00</b>	<b>2,00</b>	<b>2,50</b>	<b>2,50</b>	
2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada	0	1	1	✓						
2.4.2 Planta do Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental	0	1	1	0,0		2,5		2,5		
2.4.3 Estudo Técnico urbanístico, ambiental e social	0	0,5	0,5							
2.5.1 Cronograma de obras/ melhorias ou Termo de Dispensa	0	0	1	✓						
2.5.2 Planta/Auto do Parcelamento do Solo	0	0,5	1	0,0	0,0	0,5	2,0	2,0	2,5	1,5
2.5.3 Plano de Compensação urbanística, ambiental e social	0	0	0							
2.6.1 Cadastro de logradouros / serviços públicos	0	1	1	✓						
2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário	0	1	1	0,0		3,0		3,0		
2.6.3 Cadastro Social e de Uso do Solo	0	1	1							
<b>CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO</b>	<b>0,00</b>	<b>0,28</b>	<b>0,11</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,83</b>	<b>0,83</b>	<b>0,33</b>	<b>0,33</b>	
3.7.1 Inscrição Imobiliária Municipal	0	0,5	0,5	✓						
3.7.2 Cadastro Imobiliário / Planta de Valores Genéricos	0	0	0	0,0		0,5		0,5		
3.7.3 Certidão Negativa de Débito / Isenção IPTU/ ITBI	0	0	0							
3.8.1 Lei de Uso e Ocupação do Solo	0	0	0	✓						
3.8.2 Projeto/planta de Uso e Ocupação do Solo	0	1	0,5	0,0	0,0	1,0	0,8	0,5	0,3	0,4
3.8.3 Termo de Alvará de Construção	0	0	0							
3.9.1 Código de Obras e Posturas Municipais	0	0	0	✓						
3.9.2 Vistoria de função exercida (edificações / atividades)	0	1	0	0,0		1,0		0,0		
3.9.3 Termo de habite-se / Licença de Uso	0	0	0							
<b>CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA</b>	<b>0,00</b>	<b>0,56</b>	<b>1,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>	
4.10.1 Requerimento/ Documentação Civil	0	1	1	✓						
4.10.2 Requisito de posse/ propriedade	0	0,5	1	0,0		2,0		3,0		
4.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda	0	0,5	1							
4.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)	0	0,5	1	✓						
4.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)	0	0,5	1	0,0	0,0	1,5	1,7	3,0	3,0	1,6
4.11.3 Dispensa / Laudo para Assistência Gratuita	0	0,5	1							
4.12.1 Título / Certidão de Regularização Fundiária	0	0,5	1	✓						
4.12. 2 Auto de Registro e destaque de matrícula	0	0,5	1	0,0		1,5		3,0		
4.12.3 Registro e Matrícula individualizada	0	0,5	1							

## **ANEXOS**

## ANEXO B- requerimento de licenciamento prefeitura de Ipixuna do Pará

		<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE IPIXUNA DO PARÁ-PA</b> <b>SECRETÁRIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - SEMMA</b> Avenida JK, Centro CEP.68637-000 – Ipixuna do Pará/PA		Para uso da SEMMA:	
<b>REQUERIMENTO PADRÃO</b>					
<b>1 – OBJETIVO DO PEDIDO</b>					
Licença Prévia – LP	[ ]	Autorização de Funcionamento - AF	[ ]	Relatório Técnico	[ ]
Licença de Instalação – LI	[ ]	Termo _____	[ ]	Renovação: _____	[ ]
Licença de Operação – LO	[ ]	Laudo Técnico	[ ]	Licença de Atividade Rural - LAR	[ ]
<b>2 – IDENTIFICAÇÃO DO EMPREENDIMENTO/PROPRIEDADE</b>					
Nome ou Razão Social / Nome da Propriedade:			CNPJ do Empreendimento/CPF:		
Endereço:		Número:			
Bairro:		Fone:			
Coordenada Geográfica (sede):		Investimento total (em R\$ e UPF/PA):			
Atividade Licenciada ou a Licenciar (Anexo I):		Unidade de medida (Anexo I):		Quantificação:	
Área total da propriedade (hectares):	Área útil da propriedade (hectares):	Área construída (m <sup>2</sup> ):	Área a construir (m <sup>2</sup> ):		
Perímetro Rural ( X )	Perímetro Urbano ( )	Tipo Captação de Água <input type="checkbox"/> Superficial <input type="checkbox"/> Subterrânea <input type="checkbox"/> Rede Pública			
<b>3 – IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELO EMPREENDIMENTO / PROPRIETÁRIO(S)</b>					
Nome ou Razão Social:			CPF / CNPJ:		
Função / Cargo:			RG / Inscrição Estadual:		
End.:			Fone:		
E-mail:			Celular:		
<b>4 – IDENTIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO e ENDEREÇO PARA CONTATO</b>					
Nome ou Razão Social:					
Nº. do CPF:		Nº. do Registro no Órgão de classe:		Nº. do CTDAM da SEMA/PA:	
Endereço:			Número:		



<b>Bairro:</b>	<b>Município/UF</b>
<b>Telefone Residencial:</b>	<b>CEP:</b>
<b>E-mail:</b>	<b>Celular</b>
<b>5 - DESCRIÇÃO DA(S) ATIVIDADE(S) A SER(EM) LICENCIADA(S)</b>	
(Se este espaço for insuficiente, anexar folhas das mesmas dimensões)	
<b>6 - DECLARAÇÃO</b>	
<p>Declaro para os devidos fins que:</p> <p>a) Venho requerer à Secretaria Municipal de Meio Ambiente– SEMMA / Igarapé-Açu o<sup>(s)</sup> Respectivo<sup>(s)</sup> documento<sup>(s)</sup> relacionados no item 1 desse requerimento;</p> <p>b) Concordo integralmente com o teor do Estudo/Projeto de Controle Ambiental proposto;</p> <p>c) O desenvolvimento das atividades relacionadas no<sup>(s)</sup> Estudo<sup>(s)</sup> Ambiental <sup>(is)</sup> realizar-se-ão de acordo com os dados descritos nos mesmos;</p> <p>d) O requerente nesta oportunidade assume a responsabilidade, para efeitos jurídicos, sobre a veracidade das informações prestadas, sob as penas da Lei.</p> <p style="text-align: right;">Ipixuna do Pará, 25 de Janeiro de 2016</p>	
<hr/> <b>Assinatura do Responsável Técnico</b>	<hr/> <b>Assinatura do Representante Legal</b> Apresentar procuração quando for o caso. Reconhecer firma.

## ANEXO B- Requerimento de licenciamento prefeitura de Ipixuna do Pará

		<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE IPIXUNA DO PARÁ-PA</b> <b>SECRETÁRIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - SEMMA</b> Avenida JK, Centro CEP.68637-000 – Ipixuna do Pará/PA		Para uso da SEMMA:	
		<b>REQUERIMENTO PADRÃO</b>			
<b>1 – OBJETIVO DO PEDIDO</b>					
Licença Prévia – LP	[ ]	Autorização de Funcionamento - AF	[ ]	Relatório Técnico	[ ]
Licença de Instalação – LI	[ ]	Termo _____	[ ]	Renovação: _____	[ ]
Licença de Operação – LO	[ ]	Laudo Técnico	[ ]	Licença de Atividade Rural - LAR	[ ]
<b>2 – IDENTIFICAÇÃO DO EMPREENDIMENTO/PROPRIEDADE</b>					
Nome ou Razão Social / Nome da Propriedade:			CNPJ do Empreendimento/CPF:		
Endereço:		Número:			
Bairro:		Fone:			
Coordenada Geográfica (sede):		Investimento total (em R\$ e UPF/PA):			
Atividade Licenciada ou a Licenciar (Anexo I):		Unidade de medida (Anexo I):		Quantificação:	
Área total da propriedade (hectares):	Área útil da propriedade (hectares):	Área construída (m²):	Área a construir (m²):		
Perímetro Rural ( X )	Perímetro Urbano ( )	Tipo Captação de Água <input type="checkbox"/> Superficial <input type="checkbox"/> Subterrânea <input type="checkbox"/> Rede Pública			
<b>3 – IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELO EMPREENDIMENTO / PROPRIETÁRIO(S)</b>					
Nome ou Razão Social:			CPF / CNPJ:		
Função / Cargo:			RG / Inscrição Estadual:		
End.:			Fone:		
E-mail:			Celular:		
<b>4 – IDENTIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO e ENDEREÇO PARA CONTATO</b>					
Nome ou Razão Social:					
Nº. do CPF:		Nº. do Registro no Órgão de classe:		Nº. do CTDAM da SEMA/PA:	
Endereço:		Número:			
Bairro:		Município/UF			
Telefone Residencial:		CEP:			
E-mail:		Celular			
<b>5 – DESCRIÇÃO DA(S) ATIVIDADE(S) A SER(EM) LICENCIADA(S)</b>					
(Se este espaço for insuficiente, anexar folhas das mesmas dimensões)					
<b>6 - DECLARAÇÃO</b>					

Declaro para os devidos fins que:

- a) Venho requerer à Secretaria Municipal de Meio Ambiente– SEMMA / Igarapé-Açu o<sup>(s)</sup> Respectivo<sup>(s)</sup> documento<sup>(s)</sup> relacionados no item 1 desse requerimento;
- b) Concordo integralmente com o teor do Estudo/Projeto de Controle Ambiental proposto;
- c) O desenvolvimento das atividades relacionadas no<sup>(s)</sup> Estudo<sup>(s)</sup> Ambiental<sup>(s)</sup> realizar-se-ão de acordo com os dados descritos nos mesmos;
- d) O requerente nesta oportunidade assume a responsabilidade, para efeitos jurídicos, sobre a veracidade das informações prestadas, sob as penas da Lei.

Ipixuna do Pará, 25 de Janeiro de 2016

\_\_\_\_\_  
**Assinatura do Responsável Técnico**

\_\_\_\_\_  
**Assinatura do Representante Legal**  
Apresentar procuração quando for o caso.  
Reconhecer firma.