



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

FRANCISCO CARLOS TABOADA DA ROCHA

**AS CONTRIBUIÇÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL
NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE CANOAS-RS (2019)**

Porto Alegre, abril de 2019

FRANCISCO CARLOS TABOADA DA ROCHA

**AS CONTRIBUIÇÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL
NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE CANOAS-RS (2019)**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública, apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Professora Doutora Luciana Pazini Papi
Co-orientadora: Ana Julia Bonzanini Bernardi

Porto Alegre, abril de 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann
Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala
Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

DA ROCHA, FRANCISCO CARLOS TABOADA

AS CONTRIBUIÇÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE CANOAS-RS (2019) / FRANCISCO CARLOS TABOADA DA ROCHA. -- 2019.

64 p.:il.

Orientadora: Luciana Pazini Papi.

Co-orientadora: Ana Julia Bonzanini Bernardi.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Gestão Pública, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Políticas Públicas. 2. Planejamento Estratégico Situacional. 3. Regularização Fundiária. I. Papi, Luciana Pazini, orient. II. Bernardi, Ana Júlia Bonzanini, co-orient. III. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo autor.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS
Telefone: 3308-3801
E-mail: eadadm@ufrgs.br

FRANCISCO CARLOS TABOADA DA ROCHA

**AS CONTRIBUIÇÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL
NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE CANOAS-RS (2009-2016)**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública, apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em ____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora

Examinador (a): Nome e Sobrenome

Examinador (a): Nome e Sobrenome

Orientador (a): Nome e Sobrenome

Co-orientador (a): Nome e Sobrenome

AGRADECIMENTOS

Quero registrar minha profunda e eterna gratidão a minha esposa Vivian e as minhas filhas Estela e Sarah, pelo apoio, pelo estímulo, pela cooperação, pela companhia, pelo respeito e pelo amor que têm me dedicado, por todos estes anos em que compartilhamos a vida. Elas são a razão da minha resistência.

Um especial agradecimento aos professores, tutores, coordenadores e servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela oportunidade que me foi concedida em dar continuidade em minha formação acadêmica e em meu conhecimento.

Por sua dedicação e trabalho, o meu muito obrigado.

RESUMO

O padrão atual de urbanização possui um conjunto de problemas que exigem solução do Estado. Na elaboração de um novo modelo, devem ser considerados os desafios atuais como, a segregação espacial, a informalidade, a especulação imobiliária, a insegurança, a desigualdade e as alterações climáticas e seus efeitos. Neste contexto, as ocupações irregulares fazem parte da realidade dos grandes centros urbanos. Apesar de possuírem a base legal e os instrumentos de gestão urbana e habitacional exigidos por lei, uma parcela dos municípios brasileiros enfrenta problemas para implantar e concluir seus processos de regularização fundiária. A ausência de políticas públicas ou falhas em sua elaboração contribuem para a manutenção deste cenário. Através de um estudo de caso, este trabalho teve por objetivo analisar a contribuição do Planejamento Estratégico Situacional e a aplicação das ferramentas de análise situacional, para a formulação da política de regularização fundiária de Canoas. A coleta de dados foi realizada através de fontes documentais, registros em arquivos, entrevistas semiestruturadas, observação direta e observação participante. Como resultado, propõe-se uma formulação de políticas públicas de regularização fundiária com o auxílio das ferramentas do Planejamento Estratégico Situacional.

Palavras-Chave: Urbanização, Loteamentos Irregulares, Políticas Públicas, Planejamento Estratégico Situacional.

ABSTRACT

The current pattern of urbanization has a set of problems that require a solution from the state. In developing a new model, current challenges such as spatial segregation, informality, real estate speculation, insecurity, inequality and climate change and their effects must be considered. In this context, irregular occupations are part of the reality of large urban centers. Although they have the legal basis and the urban and housing management, instruments required by law, a portion of the Brazilian municipalities face problems to implement and complete their land regularization processes. The absence of public policies or failures in its elaboration contributes to the maintenance of this scenario. Through a case study, this work had the objective of analyzing the contribution of the Situational Strategic Planning and the application of the tools of situational analysis, for the formulation of Canoas land regularization policy. Data collection was done through documentary sources, records in archives, semi-structured interviews, direct observation and participant observation. As a result, it is proposed to formulate public policies for land regularization with the help of the tools of Strategic Situational Planning.

Keywords: Urbanization, Irregular Allotments, Public Policies, Strategic Situational Planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas.....	19
Figura 2 - Inter-relação do Ciclo de Gestão PEAC nos diferentes níveis da organização.	20
Figura 3 - Fase de Formulação de Políticas Públicas do ciclo de Políticas Públicas inserida na fase de Planejamento do Ciclo de Gestão PEAC.	22
Figura 4 - Tipos de Planejamento e suas características, segundo Matus.	26
Figura 5 - Adaptação do Ciclo de Políticas Públicas aos momentos do Planejamento Estratégico Situacional.	28
Figura 6 - Utilização do Momento Explicativo do PES na fase de Identificação do problema, da Etapa de Elaboração de Políticas do Ciclo de Políticas Públicas e seus atores.....	29
Figura 7 – Momento Explicativo – Exemplo de Fluxograma Situacional aplicado ao problema das ocupações irregulares	37
Figura 8 - Momento Explicativo – Exemplo de Árvore explicativa aplicado ao problema das ocupações irregulares	38
Figura 9 - Ilustração das etapas do processo de regularização fundiária pelo instrumento jurídico da Demarcação Urbanística – Legitimação de Posse.....	46
Figura 10 - Ilustração das etapas do processo de regularização fundiária pelo Instrumento Jurídico do Usucapião - Áreas Particulares.....	47
Figura 11 - Ilustração das etapas do processo de regularização fundiária pelo Instrumento Jurídico da Doação - Áreas Públicas.....	47
Figura 12 - Expansão Urbana do Município de Canoas - RS.....	49
Figura 13 - Fluxograma Situacional da Política Pública de Regularização Fundiária de Canoas.	56
Figura 14 - Árvore Explicativa da Política Pública de Regularização Fundiária de Canoas.	56

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. O DEBATE SOBRE O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DA ETAPA DE FORMULAÇÃO.....	16
2.1 O ciclo de Políticas públicas – aspectos conceituais	17
2.2 O Ciclo de Gestão PEAC e a ideia de planejamento no Ciclo de Políticas Públicas.	19
2.3 A Formulação de Políticas Públicas dentro da ideia dos ciclos.....	22
3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL – PES, UM ENFOQUE NO MOMENTO EXPLICATIVO.....	24
3.1 O Momento Explicativo no Planejamento Estratégico Situacional	29
4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ÂMBITO FEDERAL E MUNICIPAL, ÊNFASE NO PROCESSO URBANO E SEU ALINHAMENTO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO – ABORDAGEM APLICADA AO MUNICÍPIO DE CANOAS	38
4.1 Instrumentos Legais e Metodologia utilizada na elaboração da política pública de Regularização Fundiária no Município de Canoas-RS.....	41
4.2 Município de Canoas, síntese da evolução urbana e cenário socioeconômico atual.....	48
5. PROCEDIMENTOS DE CAMPO	50
6. ANÁLISE SITUACIONAL DA POLÍTICA E DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE CANOAS	52
6.1 As possibilidades do Método PES como estratégia de elaboração de uma política de Regularização Fundiária	54
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

1. INTRODUÇÃO

Em geografia, o significado de urbanização está associado ao desenvolvimento das cidades, onde a paisagem natural dá lugar a ruas, avenidas, casas, prédios, redes de esgoto e abastecimento de água, redes elétricas e de telefonia, escolas, hospitais, indústrias, centros comerciais, etc. É um processo em que o espaço rural se transforma em urbano e onde ocorre a migração populacional do tipo campo-cidade.

Na década de 1970, a população mundial dividia-se em 63 % rural e 37 % urbana, alterando-se esta proporção, na década de 2000, para 53% rural e 47% urbana. Segundo relatório das Nações Unidas¹, a perspectiva é de que no ano de 2020 a população mundial esteja dividida em 44% rural e 56% urbana.

O Relatório das Cidades Mundiais, elaborado pelo Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas – UNHABITAT, apresentado no ano de 2016, traz uma mensagem clara: o padrão atual de urbanização precisa sofrer mudanças para responder melhor aos desafios do nosso tempo. Torna-se imperativo tratar de questões como a desigualdade, a mudança climática, a informalidade, a insegurança e as formas insustentáveis de expansão. O relatório estabeleceu que, atualmente, 55% da população do mundo reside em áreas urbanas e que o crescimento desordenado das cidades suscita problemas como os assentamentos informais e a favelização. Para tratar deste cenário, novas formas de colaboração, de planejamento, governança, finanças e aprendizado devem ser propostas, com o intuito de sustentar transformações positivas.

No Brasil, a perspectiva é de que até o ano de 2050, a proporção da população total, residente em centros urbanos, seja de 92,4%, para 7,6% residindo em área rural.

Uma das diferenças básicas do modelo de urbanização que ocorre nos países desenvolvidos para a que acontece nos países em desenvolvimento consiste no planejamento. Apesar de se ter claro que os processos de urbanização seguem uma lógica estrutural que refletem os problemas sociais, tais como a desigualdade e a exclusão, sabe-se que a atuação do Estado por meio do planejamento pode mitigar tais efeitos. Dessa forma, enquanto nos países desenvolvidos a urbanização ocorreu de forma gradativa e coordenada pelo Estado (Barcelona), nos países subdesenvolvidos ela realizou-se de

¹“Revisão das Perspectivas Mundiais de Urbanização 2018”, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas.

forma acelerada e desordenada, causando sérios problemas sociais e estruturais nas cidades. Segundo Maricato,

o processo de urbanização brasileiro deu-se, praticamente, no Século XX e, ao contrário da expectativa de muitos, o universo urbano não superou algumas características do período colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei (2003 p. 165)

Maricato (2015), em uma síntese histórica da urbanização brasileira, descreve que o movimento migratório campo-cidade sofreu reforço a partir da década de 1930, com a regulamentação do trabalho urbano (não extensiva ao campo), com o incentivo à industrialização, construção da infraestrutura industrial, entre outras medidas. Acrescenta a autora que as oportunidades que, de fato, existiam nas primeiras décadas do século XX para a população de imigrantes e depois para os migrantes, como inserção econômica e melhoria de vida, extinguíram-se. O que houve foi uma extensão das periferias urbanas, a partir dos anos de 1980. A expressão mais concreta deste fato está na segregação espacial ou ambiental, configurando-se em imensas regiões onde a pobreza é homogeneamente disseminada, originando, no país, extensas áreas de concentração de pobreza, que até então se expressavam de forma esparsa nas zonas rurais antes do processo de urbanização. De forma inédita, a alta densidade de ocupação do solo e a exclusão social começaram a expandir-se.

Considerando-se as projeções de crescimento da população urbana brasileira e as consequências negativas movidas por uma urbanização desorganizada, vislumbra-se um cenário atual preocupante. Um prognóstico do crescimento das aglomerações irregulares, da segregação espacial, da exclusão, da pobreza, e de vários outros problemas de ordem social podem agudizar mais ainda esse cenário.

A situação das aglomerações irregulares agrava-se ainda mais com a inexistência de políticas públicas habitacionais, cuja propositura deve ser de responsabilidade dos municípios onde estão localizadas. O Plano Municipal de Habitação, por exemplo, é um documento em que o município realiza uma análise aprofundada da sua situação habitacional, estabelecendo os objetivos de uma Política Habitacional e linhas de ação para alcançá-los.

A elaboração do Plano Habitacional é uma das exigências para que o município possa acessar os recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS².

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros - 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no que se refere às condições de moradia e ações promovidas pelas prefeituras, foram verificadas as ocorrências de situações relacionadas à precariedade nas condições de moradia dos municípios. Das quatro situações pesquisadas, a mais comum foi a presença de loteamentos irregulares e/ou clandestinos, registrada em 3.374 municípios, (60,6 % do total dos municípios pesquisados), seguida da existência de favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados, registrada em 952 municípios (17,2% do total de municípios pesquisados). Importante mencionar as outras duas situações pesquisadas: a existência de ocupações de terrenos ou prédios por movimentos de moradia (13% dos municípios pesquisados) e a existência de cortiços ou casas de cômodos (12,3% dos municípios pesquisados). Um conjunto de 1.803 municípios, 32,4 % do total de municípios pesquisados, informou não existir em seu território nenhuma das quatro situações. A pesquisa acrescenta que a ocorrência destas situações está relacionada ao tamanho da população, ou seja, todas as situações pesquisadas ocorrem com maior frequência em municípios de maior porte populacional.

A pesquisa investigou ainda quais as ações relacionadas à moradia estavam sendo aplicadas pelas prefeituras municipais. Foram oito tipos de ações analisadas: construção de unidades habitacionais, com frequência em 61,10% dos municípios, concessão de aluguel social, com 41%, melhoria de unidades habitacionais, com 35,40%, regularização fundiária, com 32,80%, urbanização de assentamentos, com 31,90%, oferta de material de construção, com 31,20 %, oferta de lotes, com 22,30% e aquisição de unidades habitacionais, com 14,60%. Constatou-se, diante das informações apresentadas na pesquisa do IBGE, que há um afastamento entre as ações aplicadas pelos municípios e a demanda da população que reside em situações precárias quando, na maior parte dos Municípios Brasileiros (60,6%), é constatada a existência de loteamentos irregulares ou clandestinos,

² Criado pela Lei Federal no 11.124/2005, o SNHIS é fruto do 1º Projeto de Lei de iniciativa popular apresentado após a Constituinte. O SNHIS é um sistema nacional, descentralizado e democrático que unifica as Políticas de habitação social e fomenta a produção de habitação de qualidade para população de baixa renda, através da ação conjunta dos seus diversos agentes promotores.

Fonte: Subsídios para a Implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social pelos Estados e Municípios, visando a promoção do direito à moradia - Instituto Pólis - Novembro, 2007

enquanto a ação aplicada para solucionar os problemas habitacionais, a de maior ocorrência, nestes mesmos municípios, não é a Regularização Fundiária.

Foi visando identificar os núcleos urbanos informais, que demandam de regularização, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, que foi instituída a Regularização Fundiária de assentamentos urbanos REURB, regulamentada pela Lei n.º 13.465/2017.

No âmbito dos municípios, os critérios de ordenação das cidades, expressos no plano diretor municipal, pressupõem um papel estratégico de definição das políticas urbanas, visando a viabilidade dos programas habitacionais. Mesmo com a existência das diretrizes, propostas na Base Legal da Regularização Fundiária Urbana – REURB, os problemas relacionados ao aumento das áreas irregulares e clandestinas permanecem. A prioridade de muitos municípios em estimular a especulação imobiliária, em detrimento da elaboração de Políticas Públicas voltadas para o acolhimento destas comunidades, pode ser fator preponderante na manutenção da precariedade. A ineficácia das Políticas Públicas aplicadas, em razão da falta de sistemas de gestão, tais como, o Planejamento Estratégico Situacional, elaborado após profunda imersão nas características e peculiaridades de cada comunidade, também pode contribuir para a perpetuação do problema.

Este fato corrobora a ideia de que as atuais Políticas Públicas habitacionais precisam de uma remodelação. O método PES pode ser altamente adequado para tal objetivo. A elaboração de uma análise situacional, ou explicação da realidade (MATUS, 1993), vinculando as comunidades segregadas, àquelas que desfrutam da infraestrutura e dos serviços públicos, já seria um passo para aproximar a política pública das necessidades reais de seus beneficiários.

Carlos Matus³ constituiu a ideia da análise situacional no planejamento e, compondo-a, trouxe o momento explicativo. Segundo o autor, a concepção situacional do planejamento reconhece a existência de múltiplos atores, sugerindo uma visão que adote

³ Carlos Matus Romo nasceu no Chile em 1931. Formou-se, em 1955 na Escola de Economia da Universidade do Chile. Desempenhou funções como assessor do Ministro da Fazenda e como Ministro da Economia do Governo do Presidente Salvador Allende de 1971 a 1973, tendo sido o maior estudioso da América Latina e um dos maiores do mundo, sobre planejamento estratégico de governo, capacidade de governo, governabilidade, estilos estratégicos de governo, entre outros assuntos. Com o advento do golpe de estado, no Chile, foi preso político e durante o cárcere intensificou suas críticas ao planejamento tradicional e concebeu as primeiras ideias acerca do Planejamento Estratégico Situacional (PES). Fonte: Wikipedia.org.

ações estratégicas e comunicativas entre eles, visando a construção de acordos acerca dos problemas a enfrentar, dos objetivos a alcançar e das alternativas de ação a serem desenvolvidas. Estabelece ainda, o autor, que o método PES significa um avanço na democratização dos processos de planejamento e gestão, ao valorizar a interpretação de cada indivíduo/ator sobre a situação problema, mediante suas crenças, experiências e posição no jogo social.

Utilizando-se de referencial teórico com abordagem no Ciclo de Políticas Públicas, no Planejamento Estratégico Situacional e na Base Legal da Regularização Fundiária, este estudo pretende contribuir com uma proposta de metodologia de Elaboração de Política Pública de Regularização Fundiária, a partir da contribuição do Planejamento Estratégico Situacional. Para tanto, o trabalho tem como problema de pesquisa: entender qual a metodologia utilizada na elaboração da política de Regularização Fundiária no Município de Canoas-RS, no ano de 2019, e, adicionalmente, propor como o Método PES pode servir como estratégia de elaboração de uma política futura, que pretenda atender, de forma mais qualificada, às necessidades da população alvo.

Entende-se por elaboração da política, a etapa que precede a implementação e envolve, para tanto, o diagnóstico, a articulação de atores governamentais e não governamentais, a elaboração de regras orientadoras e estabelece objetivos a serem alcançados. Este trabalho debruça-se especificamente sobre a produção de diagnóstico e a metodologia que precede e sustenta a formulação da política de regularização fundiária.

Desta forma, tem-se como objetivo geral mapear a metodologia utilizada para formulação da política de regularização fundiária de Canoas, no ano de 2019 e, especificamente, com base na acepção de Matus, entender como se dá o processo de produção de diagnósticos prévios de Regularização Fundiária. Parte-se da hipótese de que a análise situacional, termo que expressa uma avaliação participativa e ampla dos problemas, que envolva um conjunto maior de atores e que aproxime estes atores como a administração do município, representada por suas diversas secretarias e por sua Procuradoria Geral, os responsáveis pelos serviços notariais, o Ministério Público, representantes políticos, as concessionárias de serviços públicos, as associações, as Organizações não Governamentais, as comunidades beneficiadas, a mídia, as universidades, venha substituir os diagnósticos tradicionais e limitados, ante sua enorme potencialidade para colaborar na elaboração de políticas públicas mais efetivas do ponto de vista de seus objetivos.

A partir da concepção apontada, este estudo tem os seguintes objetivos específicos:

- mapear a construção de diagnósticos que precederam a elaboração da política de regularização fundiária de Canoas;
- entender a metodologia utilizada na construção de diagnósticos, a partir da aproximação teórica do método PES;
- demonstrar um protótipo das possibilidades do Método PES na elaboração da política de regularização fundiária, especificamente no momento explicativo, enfatizando a análise situacional.

Para atender aos objetivos propostos, do ponto de vista metodológico, optou-se por um estudo de natureza qualitativa, exploratória descritiva, que se justifica por permitir maior aprofundamento na análise do objeto, na familiarização com a forma como são executados os processos de Regularização Fundiária de Canoas e seu alinhamento com as políticas públicas habitacionais do município. Buscando, com o uso da análise situacional, a identificação de outras demandas, associadas a precariedade das moradias.

Especificamente, o estudo se debruça sobre a ferramenta do diagnóstico social, prevista nos processos de regularização fundiária. Propõe a adaptação desta ferramenta ao momento específico do Planejamento Estratégico Situacional (PES), onde está inserida a análise situacional (seleção dos problemas, discussão e explicação, em profundidade, de suas causas), buscando identificar os nós críticos que afetam os resultados dos processos de regularização fundiária do município. Propõe estabelecer uma reformulação das suas ações e a elaboração de Políticas Públicas mais abrangentes, contemplando não só a regularização das moradias, mas também a qualidade de vida nestas comunidades, que só pode ser estabelecida com o atendimento de outras demandas de mesma importância.

Do ponto de vista das técnicas utilizadas para coletar os dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos no processo, em especial aqueles que formam o quadro de servidores do município. Foram realizadas análises de documentos como a Lei que regulamenta os instrumentos de Regularização Fundiária, o Plano Municipal de Habitação e sua articulação com o Plano Diretor Municipal, os processos de regularização fundiária, incluindo o diagnóstico social, o cadastro socioeconômico e os levantamentos planialtimétricos.

Além deste conteúdo introdutório, o estudo está organizado em outras quatro seções: na segunda, contextualiza-se sobre o debate do ciclo de políticas públicas e a

importância do papel da etapa de formulação, propondo-se uma adaptação à ferramenta do planejamento estratégico governamental denominada Ciclo de Gestão PEAC (Planejar, Executar, Avaliar, Controlar). Enfatiza-se a execução destas etapas nos diferentes níveis da organização (estratégico, tático e operacional), com o objetivo de identificar os diferentes atores, suas competências e responsabilidades. Neste sentido, o Ciclo de Políticas Públicas é auxiliado pela ferramenta do Ciclo de Gestão PEAC, em seus diferentes níveis e etapas. Na terceira seção, aborda-se o Planejamento Estratégico Situacional - PES, com ênfase no momento explicativo. Apresenta-se as diferenças entre os diversos modelos de planejamento, caracterizando o PES como um modelo amplo, democrático e de âmbito público. Propõe-se, nesta seção, utilizar-se da teoria do PES, como um ciclo contínuo de planejamento, adaptando-o ao Ciclo de Políticas Públicas. O foco no momento explicativo se deve pelo fato de que a correta percepção e identificação do problema, de suas causas e de suas consequências, permite a elaboração de políticas, planos e programas melhor qualificados para o acolhimento das demandas sociais. Neste sentido, propõe-se a utilização da análise situacional e de suas ferramentas em substituição ao diagnóstico tradicional.

Na quarta seção aborda-se os aspectos legais da Regularização Fundiária no Brasil, destacando-se a Regularização Urbana. Tem-se como propósito alimentar a base teórica e reforçar a ideia de formulação e execução das políticas públicas voltadas ao tema, utilizando-se destes elementos para analisar a execução dos programas e dos processos no Município de Canoas, âmbito geográfico deste estudo.

Na quinta seção são apresentados os procedimentos de campo, a forma como foram escolhidos, organizados e realizados os acessos às unidades de análise, a revisão da literatura, a condução da coleta e análise dos dados, apresentando-se a lista dos respectivos entrevistados e as fontes de informação, os recursos utilizados para a captação dos dados. Apresenta-se também uma síntese das informações colhidas ao longo do período em que foi desenvolvido trabalho profissional, deste autor, estreitamente ligado aos processos de regularização fundiária.

Na sexta seção apresenta-se a estrutura organizacional e a base legal, que possibilitam a execução dos processos de regularização fundiária no Município de Canoas, os principais dados do município segundo o IBGE, uma síntese histórica de sua urbanização e a situação atual dos loteamentos irregulares. Em sequência apresenta-se a forma como são elaborados os processos de regularização fundiária, os problemas para a sua execução, os atores envolvidos e sua forma de participação.

Por fim, são apresentadas as considerações finais, incluindo as sugestões para melhorias nos processos e na política pública de regularização fundiária do município de Canoas.

2. O DEBATE SOBRE O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DA ETAPA DE FORMULAÇÃO

No campo das políticas públicas é importante destacar o aspecto multidisciplinar que o cerca, a amplitude dos modelos analíticos e seu caráter democrático. Cabe ressaltar nesse processo, a imprescindível participação das comunidades a serem contempladas, no sentido de analisar, com a maior precisão possível, as origens dos problemas, as carências, as deficiências, a essência das demandas, permitindo-se, com isso, a proposição e a criação de soluções compatíveis, eficazes, e não meras ações paliativas. Nesse capítulo, enfatiza-se o ciclo das políticas públicas, em especial o momento de sua formulação, fase fundamental para a tomada de decisão e a implementação de ações qualificadas.

Saravia (2006, p.28), descreve a política pública como um fluxo de decisões públicas, cuja orientação é manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar esta realidade. São decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influenciam na decisão. Outro aspecto importante, destacado por Saravia, é de que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta, não se trata de uma ordenação tranquila em que cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Numa perspectiva operacional, o autor reconhece que se trata de um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores sociais, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da locação de recursos necessários para atingir os objetivos constituídos. Então, tem-se no conceito de Saravia que política pública é constituída por decisões condicionadas por um fluxo, com a participação estratégica de diversos atores, que estabelecem um sistema de decisões públicas visando manter ou modificar a realidade de pessoas, através de objetivos e estratégias definidos.

O ciclo de políticas públicas explica e ilustra, adequadamente, o fluxo citado por Saravia.

2.1 O ciclo de Políticas públicas – aspectos conceituais

Secchi (2012, p.43) estabelece que o ciclo de políticas públicas se trata de um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. O modelo apresentado por Secchi é restrito a sete fases iniciais, quais sejam: 1) identificação do problema: para Secchi, um problema é a discrepância entre o “Status Quo” e uma situação ideal possível. Segundo o autor, a delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos e sintetizar, em uma frase, a essência do mesmo. 2) formação da agenda: o autor caracteriza a agenda como um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Classifica a agenda da seguinte forma: a) agenda política – conjunto de problemas ou temas que a comunidade política recebe como merecedor de intervenção pública; b) agenda formal – também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar; c) agenda de mídia – conjunto de problemas ou temas que recebem especial atenção dos diversos meios de comunicação. Para o autor, existem três condições para que um problema entre na agenda política: Atenção, Resolubilidade e Competência. 3) formulação de alternativas que conforme o autor, passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias para executar as ações. Em seu entendimento um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos. A formulação de alternativas pode ser feita com o suporte de três técnicas: a) projeções: observação de tendências; b) predições: uso de teorias ou analogias; c) conjecturas: juízo de valor. 4) tomada de decisão: identificado pelo autor como o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas. Para isso o autor apresenta alguns modelos de tomada de decisões: a) os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções: modelo de racionalidade absoluta e modelo de racionalidade limitada; b) os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções e as soluções aos problemas: incrementalismo; c) os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás dos problemas: modelo Garbage Can (lata do lixo) ou modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon⁴. 5) implementação: o autor classifica a fase de

⁴ O fluxo dos problemas do modelo Kingdon analisa de que forma as questões são reconhecidas e os motivos que as levam a compor a agenda do governo. A atenção governamental se daria em função de três acontecimentos (Kingdon, 2003): 1) indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação; 2) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; e 3) o feedback oriundo do

implementação como aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. Esta fase possibilita as seguintes visualizações: a) dos obstáculos e das falhas que costumam acometer a política pública; b) dos erros anteriores à tomada de decisão, com o propósito de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados. Por fim, o autor apresenta 6) avaliação: a avaliação da política pública como um processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública. O autor apresenta três tipos de avaliação: a) avaliação ex ante: A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise ex ante, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado; b) avaliação ex post: A avaliação ex post consiste em uma ferramenta fundamental para orientar a tomada de decisão durante – ou após – a execução de uma política pública. Nesse sentido, cumpre a importante função de levantar evidências sobre o desempenho da política, indicando se os recursos públicos estão sendo aplicados em consonância com os parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. a avaliação ex post é um instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política – dizendo ao gestor o que aprimorar e, em alguns casos, como fazê-lo –, bem como para a melhor alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais; e c) avaliação in itinere: também denominada de monitoramento, é aquela realizada durante a fase de implementação das políticas públicas, permitindo, através dela, realizar os devidos ajustes.

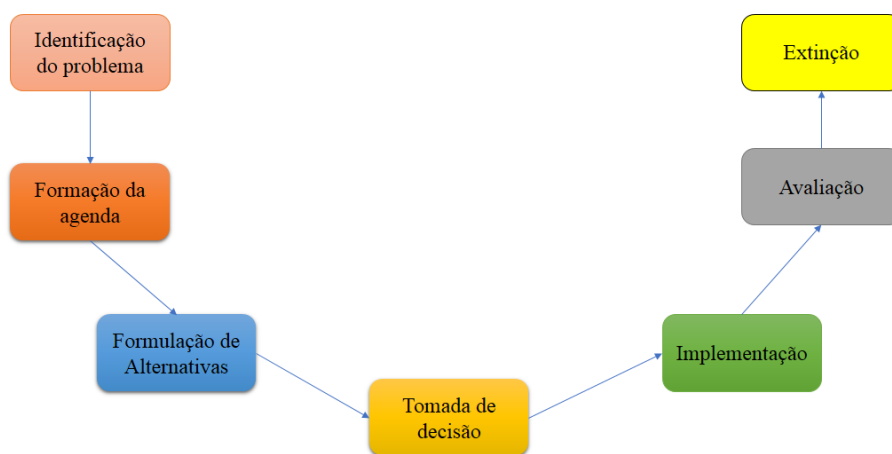
Por fim, os elementos balizadores de uma avaliação de política pública são: critérios, indicadores e padrões. Como critérios podemos identificar a economicidade, a eficiência econômica, a eficiência administrativa, a eficácia e a equidade. Já os indicadores são os artifícios que podem ser criados para medir os inputs (entradas), os outputs (saídas) e outcomes (resultados). Os padrões, por sua vez, podem ser absolutos, formados por metas qualitativas ou quantitativas, estabelecidas anteriormente à implementação; históricos, valores ou descrições já alcançadas no passado e que facilitam a comparação de determinados períodos e, por consequência, geram informações sobre declínio ou melhora da política pública; e normativos, metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas com base em um padrão ideal.

monitoramento sobre orçamento, custos e gastos. A resposta dos formuladores, por sua vez, depende da forma como estes percebem e interpretam a realidade (Capella, 2007).

Na etapa final o autor apresenta a extinção da política pública caso o problema seja resolvido; programas ou Leis foram avaliados como ineficazes; ou o problema perdeu, progressivamente a importância.

Na figura de número 1 é apresentado, de forma sintética, o ciclo de políticas públicas segundo Secchi.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: SECCHI. 2013 p.43

2.2 O Ciclo de Gestão PEAC e a ideia de planejamento no Ciclo de Políticas Públicas.

Malmegrim (2010, p. 25), apresenta o modelo denominado “Ciclo de Gestão”, aplicado ao contexto do trabalho do gestor público e que prevê que a gestão seja executada em quatro etapas contínuas: Planejamento (P), Execução (E), Avaliação (A) e Controle (C). O modelo PEAC pode ser aplicado em todos os níveis hierárquicos da administração.

No caso da gestão pública são compreendidos três níveis:

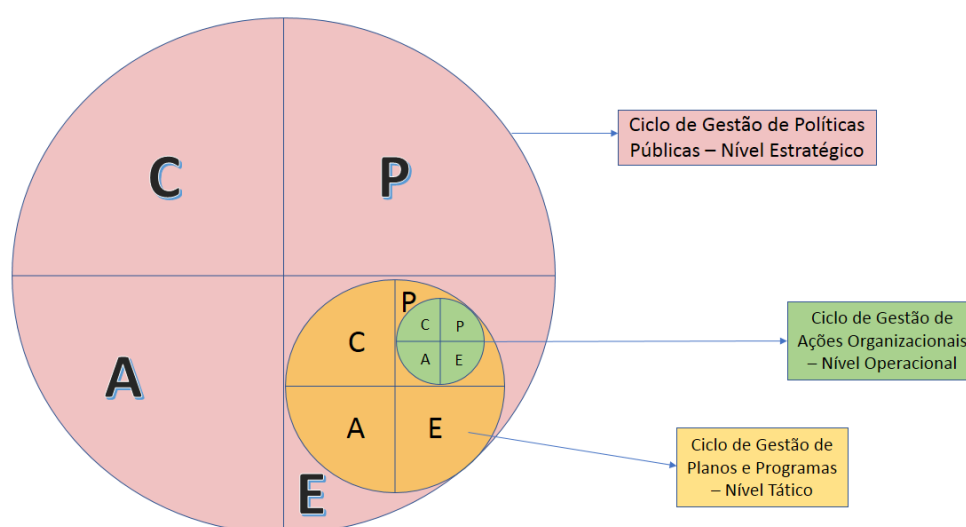
1. gestão estratégica: tendo como objeto as políticas públicas;
2. gestão tática: com foco nos planos diretores e os planos plurianuais, com seus respectivos programas;
3. gestão operacional: cujo objetivo são as ações operacionais de prestação de serviços públicos para seus usuários e beneficiários.

No ciclo de gestão apresentado pela autora, a correlação do modelo PEAC (Planejamento, Execução, Avaliação e Controle) com as etapas da Gestão de Políticas Públicas é a seguinte:

- Planejamento (P): identificação do problema, análise situacional, construção de agenda; formulação das políticas públicas, tomada de decisão e comunicação da política das decisões estratégicas;
- Execução (E): implementação da política e/ou extinção;
- Avaliação (A): avaliação das políticas, análise situacional, avaliação dos efeitos atribuídos à ação do governo;
- Controle (C): correção de trajetórias e ações.

De acordo com Malmegrim (2010), as políticas públicas estão situadas no nível da gestão estratégica. Entretanto, é importante compreender que os ciclos de gestão, nos diferentes níveis hierárquicos, devem inter-relacionarem-se de forma direta, no sentido de alinhar as políticas públicas com os planos e os programas, elaborados no nível tático, e com as ações operacionais, executadas no nível operacional. Esta Inter-relação reforça a necessidade do planejamento em todos os níveis organizacionais e a participação direta de múltiplos atores nas respectivas etapas. Pressupõe-se a aplicação de um planejamento que contemple uma ampla e diversificada participação. A figura de número 2 ilustra esta inter-relação.

Figura 2 - Inter-relação do Ciclo de Gestão PEAC nos diferentes níveis da organização.



Basicamente, a figura ilustra uma situação em que, no Ciclo de Gestão PEAC de Políticas Públicas (nível estratégico) a etapa em andamento pode ser a de Execução (E), enquanto que no Ciclo de Gestão PEAC que trata dos Planos e Programas (Nível Tático) a etapa em andamento pode ser a de Planejamento (P) e, conseqüentemente, a etapa do Ciclo de Gestão PEAC das Ações Operacionais encontra-se também em Planejamento (P). Este alinhamento requer uma contínua integração entre os diversos atores, em todos os níveis. Isto reforça também a importância da elaboração das Políticas Públicas, que ocorre no nível estratégico. Ao utilizar a ideia de níveis (Estratégico, Tático e Operacional) não se quer propor um modelo hierárquico de decisões e sim estabelecer os níveis de ação e as funções de cada ator no processo.

De acordo com Secchi (2013), os atores são indivíduos e instituições que influenciam os processos de políticas públicas. São eles: atores governamentais (burocratas, juizes, políticos e outros) e não governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas, organizações do terceiro setor, organismos internacionais, pesquisadores, especialistas, associações de classe e outros).

Em uma combinação das fases do ciclo de gestão PEAC de políticas públicas com as fases do ciclo de políticas públicas e seus respectivos atores, tem-se o seguinte quadro sintético:

Quadro 1 – Ciclo de Políticas Públicas – Ciclo de Gestão PEAC e seus respectivos atores

		CICLO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS				
		Planejamento	Execução	Avaliação	Controle	
CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	Identificação do problema, diagnóstico, construção de agenda.	Formulação das políticas públicas (soluções e ações)	Tomada de decisão e comunicação da política das decisões estratégicas.	Implementação da política e/ou extinção.	Avaliação das políticas, diagnóstico, avaliação dos efeitos atribuídos à ação do governo.	Correção de trajetórias e ações.
ATORES	Partidos, movimentos sociais, associações, mídia, administração pública, destinatários, ONGs, etc.	Parlamentos, associações, administração pública, organizações políticas e sociais, ONGS.	Parlamentos, presidente, ministros, governadores, prefeitos, etc.	Administração Pública, ONGs, Empresas Privadas	Mídia, especialistas, administração pública, responsáveis políticos, organizações políticas e sociais, associações, destinatários, ONGs.	Parlamentos, associações, administração pública, organizações políticas e sociais, ONGS, especialistas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

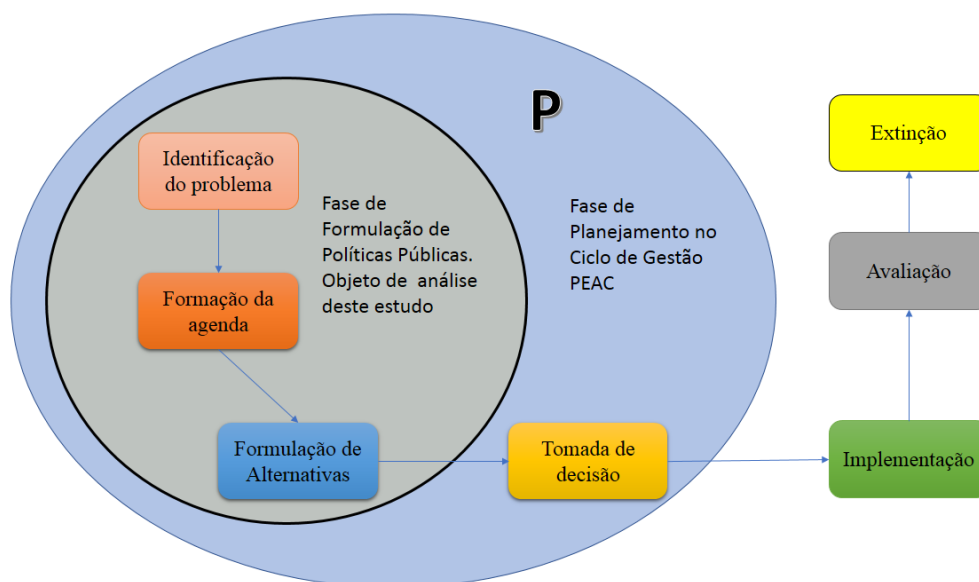
2.3 A Formulação de Políticas Públicas dentro da ideia dos ciclos

A formulação de políticas públicas no ciclo de políticas públicas se situa entre as fases de identificação do problema, formação de agenda e formulação de alternativas. Já no ciclo de Gestão PEAC está localizada na etapa de Planejamento. Nas duas abordagens estas fases têm em comum, diversos atores relacionados no ato da decisão, tais como: os partidos políticos, os movimentos sociais, as associações, a mídia, a administração pública, os destinatários das políticas públicas, as ONG's, os parlamentos, prefeitos, governadores, presidente. Na figura 3 é apresentada a fase de Formulação de Políticas Públicas, ênfase deste estudo, dentro do Ciclo de Políticas Públicas, e inserida na fase de Planejamento do Ciclo de Gestão PEAC.

A razão de estar representada dentro do Planejamento do PEAC colabora para compreender essa dimensão no Planejamento Estratégico Situacional – PES -, com especial atenção ao momento explicativo e à análise situacional.

Com efeito, no momento explicativo do PES são identificadas as causas e as consequências de um determinado problema.

Figura 3 - Fase de Formulação de Políticas Públicas do ciclo de Políticas Públicas inserida na fase de Planejamento do Ciclo de Gestão PEAC.



Fonte: Adaptado de SECCHI, 2013.

A formulação das políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. A política pública é formulada ou desenhada para atuar sobre a fonte ou a causa de um determinado problema ou conjunto de problemas, sendo sua solução ou minimização considerada o objetivo geral da ação pública.

Muitas vezes, nesse processo de diagnóstico, há o reconhecimento dos efeitos, mas não se é capaz de definir e atingir a causa do problema. Desta forma, a distinção entre causa e efeito precisa estar clara para uma melhor definição da política. Tal definição implica na negociação e em acordos entre os agentes e as instituições envolvidas no desenho da política, tendo como base o diagnóstico e a identificação da fonte ou causa do problema a ser combatido, convergido para uma definição do objetivo da (nova) ação pública.

Segundo Bardach (2012, p.6), diagnosticar as condições que causam os problemas é de fundamental importância para a sua compreensão e definição. Acrescenta o autor que algumas condições problemáticas não são reconhecidas pelos atores envolvidos, como causas de problemas. Neste sentido, propõe que as alegações causais, implícitas em diagnósticos para definições de problemas, podem facilmente escapar do exame necessário, sendo de fundamental importância o olhar atento dos atores que realizam determinada análise, na busca do exame profundo das condições e sua relação direta com os problemas.

A ideia concebida, a partir das referências, é de que as inconsistências na elaboração e execução do diagnóstico acabam gerando confusão na definição do que é causa e o que é efeito de um problema e podem ter sua origem na construção do planejamento, quando nele propõe-se apenas uma verdade, apenas uma configuração. Isto reforça a concepção de que a análise do suposto problema deve ser profunda e que deve ter a participação de todos os atores que estejam nele envolvidos. A esta análise Matus dá o nome de Análise Situacional, em substituição ao diagnóstico tradicional.

Segundo Matus (1993), para uma mesma situação-problema podemos construir diferentes explicações, em que cada ator social tem a sua visão de realidade, das ações e dos resultados que se possa alcançar. Seguindo-se nesta linha de raciocínio, entramos no campo do Planejamento Estratégico Situacional de Carlos Matus.

3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL – PES, UM ENFOQUE NO MOMENTO EXPLICATIVO

Carlos Matus (1993) argumenta que planejar é pensar antes de agir, pensar de forma sistemática, com método, explicar cada uma das possibilidades, analisar suas perspectivas, vantagens e desvantagens e propor objetivos. O autor do PES propõe que o planejamento deve ser construído por todos os atores envolvidos e não apenas pela percepção da realidade daquele que planeja. Matus (1996) aponta as características e faz uma crítica aos modelos de planejamento tradicionais, nos quais ele percebe certa utilidade e qualidade, porém, incompletude para a aplicação no setor público.

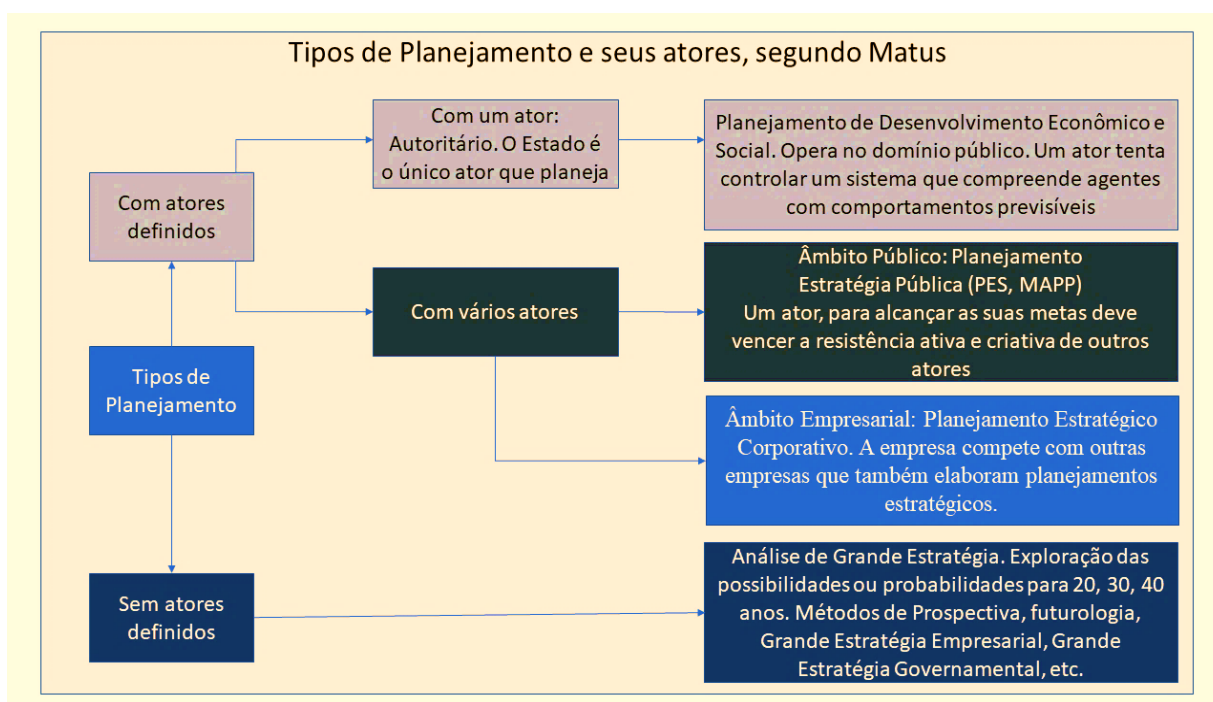
Huertas (1996, p.11) registra as seguintes características, propostas por Matus, que diferenciam os modelos de planejamento. Sobre o planejamento tradicional, inicialmente apresenta-se como uma técnica de projeções econômicas, que gradualmente se transformam em planejamentos de desenvolvimento econômico. É um planejamento que ignora os atores do processo social, menos o Estado e o governante que planeja. Pertence ao campo do determinismo positivista, é pobre e escasso em rigor científico, ocultando suas limitações por trás do desenvolvimento sofisticado da estatística e da econometria dos anos sessenta. Ignora o mundo da política, configurando-se em um simples prolongamento da teoria econômica positivista. Para ele, o economista crê que conhece de planejamento ao dominar o seu próprio campo profissional, mas isso possui limites e está ultrapassado no mundo acadêmico internacional.

Por outro lado, o planejamento estratégico corporativo, pensado através da relação dos problemas próprios das grandes empresas ou organizações privadas e, por extensão, aplicado às empresas públicas que competem no mercado, possui outra abordagem. Trata-se de um enfoque heterogêneo onde são combinadas contribuições de excelente qualidade junto aos resíduos mais primitivos do planejamento tradicional. O autor reconhece que há um abuso da palavra estratégia no sentido de que 80% do que propõe este modelo de planejamento é determinístico, ou seja, não elaborado a partir de condições aleatórias. Infere que, os outros 20% são de boa qualidade e que têm a virtude de introduzir na teoria, de maneira consistente, os oponentes, os competidores, desvalorizando, com isto, o cálculo preditivo, dominante no planejamento tradicional, entrando no terreno fascinante do planejamento que percebe a pressão das incertezas e das surpresas. Para o autor, a essência da planificação moderna consiste em considerar-se o problema de tomar decisões, sabendo que não podemos conhecer o futuro, apenas prever algumas possibilidades. Acrescenta Matus, que o planejamento estratégico corporativo, apesar de

algumas vezes apresentar boa qualidade, é inapropriado como ferramenta ao serviço público, com seus gestores e atores políticos. Segundo o autor, os problemas das empresas privadas apresentam alguns aspectos comuns aos das instituições públicas, sendo a maioria destes aspectos formada por diferenças e não semelhanças.

Sobre a futurologia, a prospectiva e a análise de grande estratégia, segundo Huertas (1996, p.12), são ferramentas que surgiram não apenas para ver além da curva, senão para ver além de onde os caminhos são conhecidos. São métodos que trabalham com longos prazos, 20, 30 ou 40 anos e por isto não requerem um ator definido, que promova a grande estratégia, e nenhuma preocupação focada nos atores do atual jogo político. Superficialmente, estes métodos têm semelhança com o planejamento tradicional, pressupondo que seu objeto não é o conflito e os oponentes atuais, mas a própria incapacidade para ver além de onde não há caminho. O conceito de cenários proposto por estas ferramentas é diferente daquele proposto no planejamento que atua no período de um governo. Tais ferramentas identificam-se com a criação de possibilidades no futuro, onde o estrategista pode escolher. Já o planejamento estratégico aplicável ao período de governo é uma ferramenta elaborada para lidar com as incertezas, não havendo possibilidade de escolhas pelo estrategista. A futurologia, a prospectiva e a análise de grande estratégia configuram-se como ferramentas complementares e não alternativas, já que o planejamento opera no período de governo e as grandes estratégias devem ser as bússolas de longo prazo, que orientam os governos. A análise de grande estratégia é considerada pelo autor como mais científica, mais independente da luta política contingente. É uma exploração complexa do futuro que requer grande domínio nas fronteiras da ciência, alta imaginação e criatividade. No entanto, são abordagens transcendentais. País que não tem estratégia é um país imitador.

Figura 4 - Tipos de Planejamento e suas características, segundo Matus.



Fonte: Adaptado de HUERTAS, F. 1996.p. 13.

A figura de n.º 4 indica a importância que Matus (1996), tal como Secchi (2013), confere aos atores que participam dos respectivos planejamentos.

Matus (1996) utiliza-se no PES do termo “momento” no lugar do termo “etapas” em razão de que estes momentos representam instâncias que se repetem, durante todo o processo de planejamento. Neste sentido, momento indica ocasião, circunstância ou conjuntura pela qual passa um processo contínuo ou em cadeia, que não tem começo nem fim definidos. O método PES prevê os momentos explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional para o processamento técnico-político dos problemas.

Segundo Giacomoni e Pagnussat, o momento explicativo (foi, é, tende a ser), refere-se à construção de explicações que servem para fundamentar a própria ação e interferir e compreender a ação dos demais atores. A apreciação da situação conduz aos objetivos e os objetivos à seleção de problemas e ao aprofundamento da explicação situacional (2006, p.141).

O momento normativo (deve ser), refere-se à seleção das operações e às ações necessárias para atingir os objetivos. O plano adquire a forma de propostas de decisão que devem ser tomadas a partir da situação inicial. O momento normativo implica um cálculo aproximado dos resultados. Em razão disto é preciso reconhecer a existência da incerteza e das surpresas, trabalhando com cenários, planos de contingência e outros

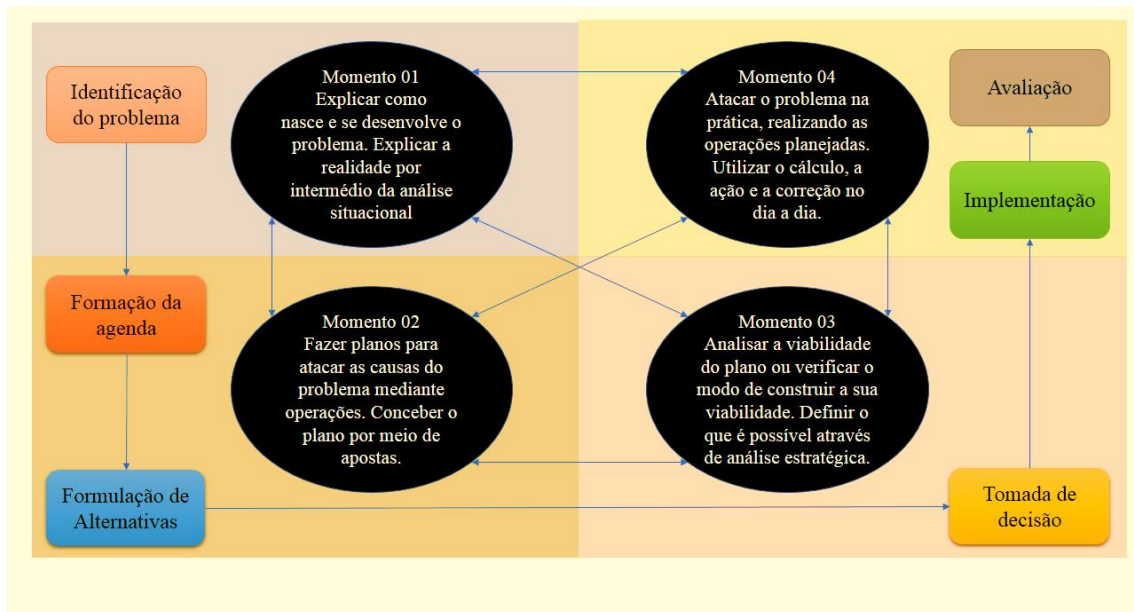
métodos apropriados. Desta forma, a situação-objetivo de um plano sempre está condicionada à ocorrência de um cenário. (2006, p.141).

Já o momento estratégico (pode ser do deve ser), propõe a exploração de diferentes modos de jogar, considerando os oponentes e os aliados, para incorporar viabilidade ao plano concebido no segundo momento. Nesta etapa, a criação das condições políticas para a ação econômica e das condições econômicas para a ação política é fundamental. O cálculo interativo que caracteriza o momento estratégico é o que demanda o processamento técnico-político que compõe toda a estratégia. (2006, p.142)

O momento tático-operacional (fazer), é o momento da ação. A ação, entretanto, nunca é mera execução do plano, mas uma adaptação desse às circunstâncias do momento. A tendência é de predomínio das urgências, da velocidade da ação, as deficiências dos organismos executores, a desinformação, a distração tática e a incapacidade de recalcular o plano e não entregar-se à improvisação. Aqui, o essencial é dispor de um sistema de direção estratégica de uma agenda do dirigente que chame atenção sobre as importâncias e os processos, de modo técnico-político, e sobre as propostas centrais de decisão. Mas nada disso é possível se o jogo institucional for de baixa responsabilidade, não existir gerência criativa por operações e o dirigente não prestar contas nem souber exigí-las de seus executivos. Nesse momento decide-se tudo e, na prática, isso se verifica com o domínio do plano sobre a improvisação ou da improvisação sobre o plano (Giacomoni e Panussat, 2006).

Adaptando a perspectiva do Ciclo de Políticas Públicas aos momentos do Planejamento Estratégico Situacional tem-se a seguinte esquematização:

Figura 5 - Adaptação do Ciclo de Políticas Públicas aos momentos do Planejamento Estratégico Situacional.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Note que, na figura 5, a etapa de extinção foi retirada do Ciclo de Políticas Públicas, uma vez que o Planejamento Estratégico Situacional se apresenta como um processo contínuo, em cadeia, que não tem começo nem fim definidos. O momento explicativo tem fundamental importância na concepção e execução dos demais momentos do Planejamento Estratégico Situacional: normativo, estratégico e tático-operacional. O momento explicativo pode ser adaptado à etapa de Formulação de Políticas Públicas, em razão de seu caráter analítico. Nele são produzidas as explicações sobre os problemas e a identificação de suas causas e suas consequências. Neste sentido, propõe-se utilizar a análise situacional, ferramenta do Momento Explicativo do PES, na identificação do problema, primeira fase da etapa de elaboração de políticas, no Ciclo de Políticas Públicas. A figura de n.º 6 ilustra esta adaptação:

Figura 6 - Utilização do Momento Explicativo do PES na fase de Identificação do problema, da Etapa de Elaboração de Políticas do Ciclo de Políticas Públicas e seus atores.



Fonte: Elaborado pelo autor.

3.1 O Momento Explicativo no Planejamento Estratégico Situacional

De um ponto de vista pragmático, o Momento Explicativo é onde os problemas são identificados, selecionados e descritos, suas causas e consequências são analisadas, bem como são localizados seus nós críticos, que geram um impacto maior sobre ele, e que devem ser enfrentados para alcançar os objetivos⁵.

No PES, um problema é considerado como uma discrepância entre o que é e o que deve ser, ou uma situação dada como insatisfatória, indesejável, e que se pretende transformar em uma situação desejável, sempre para um ou mais atores. O conceito de ator no PES compreende o ator e a sua situação, o espaço particular em que esse se encontra em um contexto social, político ou econômico e no qual ele possui uma percepção particular da realidade, em função de seus interesses. Para Matus, (1996), o ator social pode ser uma pessoa, um grupo ou uma organização, que participa de algum jogo social, que possui algum projeto político, tem o controle de algum recurso relevante e capacidade de produzir fatos capazes de viabilizar seu projeto. Segundo Matus (1993) quem tem a capacidade de planejar é o mesmo que tem a capacidade de tomar decisões.

⁵ ALIZO VALERO, María Alexandra. Planificación Pública – Enfoque PES. Una Aplicación Teórica Práctica. La Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Escuela de Economía. Trabajo de ascenso, 2006. Actualización, marzo 2018. Pág. 146.

É fundamental, portanto, a identificação de todos os possíveis atores, na formulação e na execução de Políticas Públicas, buscando evitar distorções e prejuízo aos resultados desejados.

Neste sentido, o Momento Explicativo do PES pode ser uma ferramenta auxiliar na identificação do problema, no Ciclo de Políticas Públicas. A relevância deste momento ou etapa, no caso do Ciclo de Políticas Públicas, está no impacto que causa sobre todo o processo de planejamento ou de produção de políticas, que se desenvolvem posteriormente. A forma como o problema é compreendido, pelos diversos atores envolvidos, a maneira como é compartilhada a sua definição, orientará todo o debate que permeará as escolhas no processo decisório e influenciará as ações nos momentos subsequentes.

O Momento Explicativo, assim como os demais momentos do PES, é operacionalizado através de ferramentas metodológicas. Não há ferramenta exclusiva para um determinado momento e nenhuma ferramenta exclui a outra. Especificamente, no Momento Explicativo, pode-se utilizar da Análise Situacional, da Matriz de Hierarquização dos Problemas pelos Atores, do Fluxograma Situacional, da Análise de Sensibilidade, do Quadro dos Nós Críticos/Indicadores e da Árvore dos Problemas e Objetivos, também conhecida como Árvore Explicativa.

A Análise Situacional compreende duas frentes de captação e organização de informações. A primeira frente capta e organiza os dados que permitem conhecer o passado e como se explica, atualmente, o sistema. É similar a fase de diagnóstico, utilizada no planejamento tradicional. A segunda frente elabora e reconhece as projeções futuras de um sistema, ainda sem a intervenção. Mostra o processo de sinergia do sistema em sua forma natural, que denota para onde estamos indo, no caso de não aplicar-se uma ação consciente e ajustada, pelos atores sociais que aí se encontram. É identificar o “Eu Tenderia Ser”. Esta frente é alimentada pelos insumos, formados por dados obtidos na internet, por referências bibliográficas, por informações estatísticas e históricas, por entrevistas com especialistas, informações financeiras, etc. A segunda frente é alimentada por fontes de projeções, formada por taxas anuais de crescimento, análise de tendências, taxas percentuais médias, projeções econométricas etc.

Utilizando-se desta ferramenta, no contexto da urbanização desordenada, apresenta-se o seguinte exemplo de Quadro de Insumos e Projeções:

QUADRO 2 – Insumos e Projeções, exemplo aplicado à situação das ocupações irregulares

Insumos (o que foram e o que são) Ordenar e Classificar	Projeções (o que tenderiam ser, sem alguma intervenção) Projetar e Conhecer
Movimento migratório campo x cidade	Taxa de urbanização
Urbanização desordenada	Índice de Crescimento das ocupações irregulares
Escassas oportunidades de trabalho no meio Urbano e Rural	Taxa de desemprego (urbano e rural) Taxa de informalidade
Desigualdade e segregação	Índices de criminalidade Índices de pobreza e riqueza Índice de distribuição de renda da população
Acesso aos serviços públicos	Índices de educação Índices de saúde Índices de saneamento básico Índices de qualidade de vida
Condições climáticas e ambientais	Crescimento da poluição do ar, dos rios e dos oceanos.
Políticas de Habitação Existentes	Situação sem políticas públicas ou com as atuais

Fonte: Elaborado pelo autor

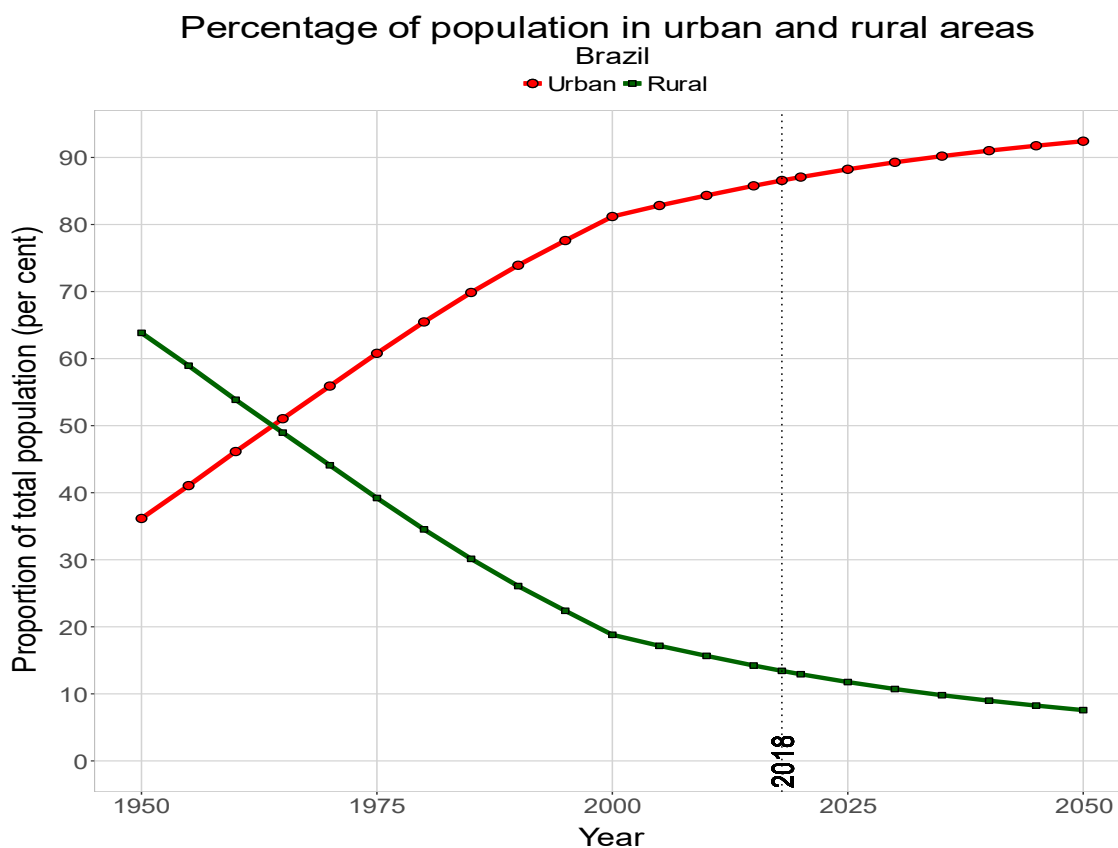
A partir da elaboração do quadro de insumos, de sua ordenação e classificação, e do quadro de projeções, do reconhecimento dos possíveis cenários, sem as intervenções necessárias, passa-se a listar os problemas chave e descrever a situação inicial.

Na etapa das projeções elabora-se um cenário futuro, desconsiderando a intervenção política e social. As questões que norteiam esta etapa são: Como será o futuro se não houver uma intervenção? Para onde estamos indo?

Como instrumento complementar, no auxílio à etapa de projeções, utiliza-se da Projeção das Variáveis, que se resume em conhecer para onde dirige-se o sistema, produto das ações rotineiras. Através de técnicas quantitativas de projeção de variáveis, o processo mede a sinergia e o movimento conjuntural que direciona o sistema.

O Gráfico 1 é apresentado como um exemplo de projeção, no caso específico da urbanização no Brasil.

Gráfico 1 – Percentual De População Urbana e Rural do Brasil – Série Histórica e Projeções, 1950 A 2050



© 2018 United Nations, DESA, Population Division. Licensed under Creative Commons license CC BY 3.0 IGO.

Fonte: 2018 United Nations, DESA, Population Division

Para Valero (2018, p. 47), o Planejamento Estratégico Situacional tem início formal com o processo de seleção dos problemas, sendo este, o último objeto das instâncias anteriores. Segundo a autora, a seleção dos problemas é uma tarefa criativa e descentralizada. Em cada nível hierárquico é necessário focar a atenção na tarefa de enfrentar os problemas que sejam próprios. Isto significa dizer que, cada ator vai apresentar a sua percepção dos problemas. Só os atores podem declarar um problema.

Um processo de formação de problemas pode passar por várias fases, antes de evidenciar ou captar a atenção dos atores, entre elas temos:

1. o ator expressa insatisfação ao comparar suas aspirações com a realidade;
2. o ator aprecia esta insatisfação como inevitável;
3. o ator declara esta insatisfação como um problema e declara-o como parte de seu projeto de governo (Matriz de seleção de problemas pelo ator que planeja);
4. o ator declara o problema em sua área de governança;

5. o ator descreve o problema para especificar seu significado (elabora o Fluxograma Situacional).

Segundo Valero (2018), o Planejamento Estratégico Situacional tem na Matriz de Hierarquização de Problemas por parte dos atores uma ferramenta que estabelece o processo de seleção, sustentado por um conjunto de critérios que permitem a sistematização objetiva e real das demandas sociais que devem, com urgência, serem enfrentadas.

Ainda segundo Valero (2018), para elaborar a Matriz de Hierarquização de Problemas deve-se seguir os seguintes passos: a) no primeiro passo faz-se uma lista dos problemas semiestruturados que estão dentro do jogo do ator que planeja (cujo controle poderia ser compartilhado) e que estão afetando o sistema. Essa declaração dos problemas é colocada uma abaixo da outra, na área das linhas. E, b) no segundo passo se colocam os diferentes critérios de avaliação, na parte superior da matriz. Deste modo teremos:

VP: Valor Político do Problema. Refere-se à importância atribuída ao problema pelo ator central, que executa o processo de planejamento e os demais atores a quem ele representa, partido político, a população em geral, a população diretamente afetada. A ideia é selecionar os problemas de acordo com os interesses de todos os atores, que estão direta ou indiretamente ligados ao projeto do ator que realiza o processo.

TM: Tempo de Maturação dos Resultados. Esse fator tenta especificar o lapso de tempo provável que uma mudança significativa nos objetivos propostos pode ser mostrada. Neste sentido, é importante indicar se os resultados significativos serão alcançados fora ou dentro do período governamental, fora ou dentro do tempo humano (uma geração) ou fora ou dentro do tempo social (várias gerações). Um problema não deve ser excluído da lista com o argumento de que seus resultados vão ocorrer depois do período de governo.

R: Recursos Disponíveis para o Enfrentamento do Problema: Representa o grau de coerência entre a disponibilidade de poder político, recursos econômicos, recursos cognitivos e capacidades organizacionais sob o controle do ator que realiza o processo de planejamento e o grau em que esses mesmos recursos são exigidos pelo plano de enfrentamento do problema. Se o planejador tem pouco poder, ele não pode escolher problemas muito exigentes nesse recurso e, em vez disso, pode selecionar problemas de consenso que exijam recursos econômicos, se a situação o favorecer com um crescimento na disponibilidade destes recursos. A aplicação deste critério torna necessário distinguir entre: Problemas exigentes ou não no poder político, problemas exigentes ou não em

recursos econômicos, problemas exigentes ou não em conhecimento e problemas exigentes ou não em capacidades organizacionais.

G: Governabilidade Sobre o Problema: É um critério que esclarece o grau de dificuldade política do problema, especificando se as causas do problema selecionado estão principalmente fora ou sob o controle dos atores que planejam. Com base nisso, é conveniente classificar os problemas identificados naqueles em que o assunto do planejamento: Tem controle sobre as causas de maior peso no problema, não tem controle porque as causas críticas são dominadas pelos oponentes ou estão fora de seu jogo.

CP: Custo de Postergação do Problema: Implica um julgamento antecipado do custo político, econômico, social, entre outros, no qual o período do processo de planejamento seria incorrido se o problema fosse excluído do plano. A avaliação desse custo geralmente será diferente se for uma oportunidade que uma ameaça ou um problema já criou.

IN: Exigência de Inovação. É uma característica que facilita ou amedronta a tomada de decisão da liderança política. O erro na política é caro e a inovação sempre tem uma probabilidade significativa de falha inicial. O político busca segurança em decisões críticas e a inovação o assusta. Por outro lado, é mais fácil dar continuidade a um plano bem-sucedido ou comprovado em outros países. Mesmo para lutar contra o excesso de critérios conservadores, é necessário considerar que certos problemas exigem inovação e, ao contrário, outros problemas requerem apenas continuidade e correção.

IP: Impacto Político Sobre a Gestão. Refere-se a um critério que obriga a prever, com base em todos os outros critérios, o balanço de contribuição do plano sobre o problema em três áreas do governo: Impacto político positivo ou negativo sobre o equilíbrio da gestão política, impacto positivo ou negativo sobre o equilíbrio no intercâmbio de problemas específicos e o impacto positivo ou negativo sobre o equilíbrio macroeconômico.

Em continuidade, inicia-se a avaliação de cada um dos problemas identificados, segundo os diferentes critérios. A avaliação é feita por cada um dos atores que formam a equipe que elabora o processo. Dentro do processo de avaliação dos atores participantes, a escala atribuída por critério irá oscilar entre valores de 2 a 0, onde o valor de 2 é atribuído àqueles problemas de alto nível de significância em termos do critério selecionado, 1 àqueles de médio nível de significância em relação ao critério em questão e 0 àqueles de baixo nível de significância. É importante que a avaliação do impacto de determinado critério em relação ao problema seja feita considerando os recursos,

interesses, propósitos, capacidades, tempo no exercício do poder e outros elementos que são característicos de quem está executando o processo. No final da avaliação, realizada por cada um dos atores, tem-se uma coluna com os subtotais, formada pela soma dos valores atribuídos aos critérios de avaliação, para cada problema avaliado. Estes subtotais, de cada ator, são somados para encontrar-se o resultado da avaliação, em pontos, atribuída em conjunto para cada problema.

Apresenta-se um exemplo a seguir:

MATRIZ DE HIERARQUIZAÇÃO DOS PROBLEMAS PELOS ATORES

Atores/ Problemas (n)	Ator 01							SUBTOTAL
	VP	TM	R	G	CP	INN	IP	
Problema 1	2	1	1	1	2	0	2	9
Problema 2	2	2	1	0	2	1	2	10
Problema 3	2	2	1	2	2	2	2	13
Problema 4	2	1	2	1	2	0	2	10
Problema 5	2	2	2	2	2	2	2	14
Problema 6	2	2	1	2	2	1	2	12
Problema 7	2	1	1	1	2	1	2	10

Fonte: Elaborada pelo autor

Atores/ Problemas	Ator N							SUBTOTAL
	VP	TM	R	G	CP	INN	IP	
Problema 1	1	0	1	0	1	1	1	5
Problema 2	1	1	1	1	1	1	1	7
Problema 3	2	1	2	1	2	1	2	11
Problema 4	1	1	1	1	2	0	2	8
Problema 5	2	2	2	2	2	1	2	13
Problema 6	2	0	2	2	2	0	2	10
Problema 7	1	1	1	2	2	2	2	11

Fonte: Elaborada pelo autor.

Soma das avaliações dos Problemas	TOTAL
Problema 5	27
Problema 3	24
Problema 6	22
Problema 7	21
Problema 4	18
Problema 2	17
Problema 1	14

Fonte: Elaborada pelo autor.

Desta forma, tem-se a hierarquização dos problemas, elaborada a partir da Matriz de Hierarquização e de acordo com os critérios propostos pelos atores e suas respectivas

avaliações. Com o problema identificado deve-se enumerar os fatos que revelam a sua existência. Para descrever o problema com mais detalhes e de maneira consistente utiliza-se da ferramenta denominada Vetor de Descrição de Problemas – VDP, gerando uma visão lógica do problema com seu enunciado e seus descritores. Algumas considerações sobre os descritores devem ser observadas: é preciso descrever os problemas de maneira precisa e mensurável, o que possibilita a criação de indicadores para acompanhar a evolução que as mudanças irão proporcionar; caracterizar a descrição do problema sem fazer referência às suas causas e consequências; o conjunto de descritores deve ser suficiente para caracterizar o problema e gerar uma única interpretação e concordância, pelos atores, sobre a realidade situacional.

O Fluxograma Situacional é uma representação gráfica do problema, formado pelas causas, pelas consequências e pelo Vetor de Descrição do Problema (VDP). A ideia é tornar visível e compreensível aos atores a necessidade de mudanças.

Quadro 3 - Exemplo de um Vetor de Descrição de Problema aplicado à situação das ocupações irregulares

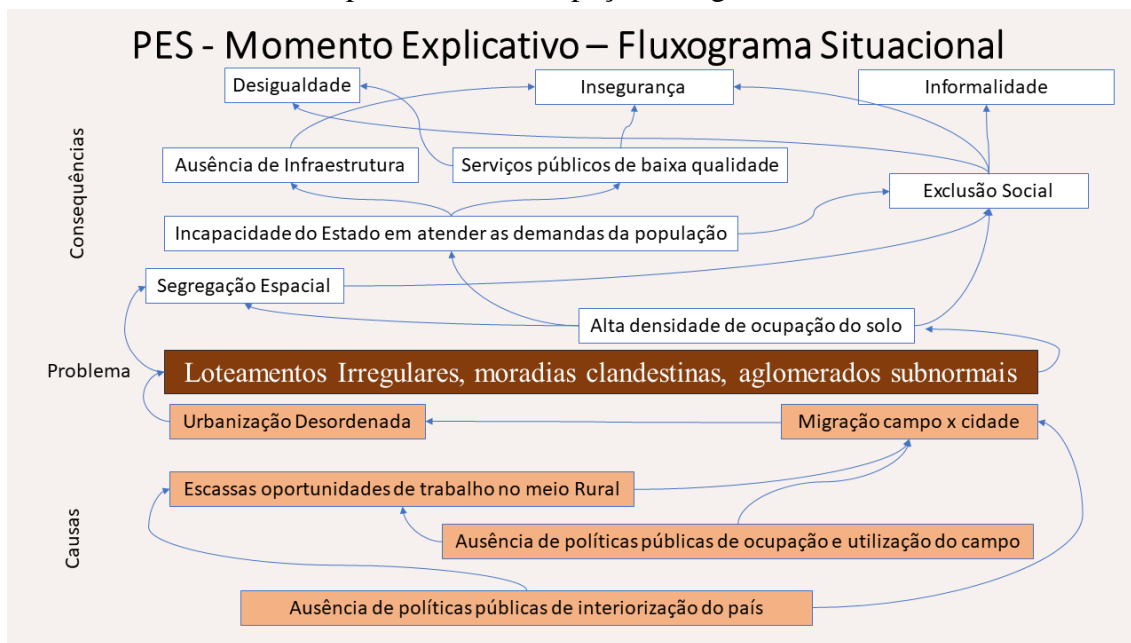
Problema	Descritores do Problema
Loteamentos irregulares, aglomerados subnormais, ocupações clandestinas	D1: 3.374 municípios no Brasil (60,6% do total) apresentam loteamentos irregulares ou clandestinos. Fonte: IBGE – MUNIC 2017
	D2: Segundo o Censo 2010 do IBGE foram identificados 6.329 aglomerados subnormais ⁶ no país, localizados em 323 dos 5.565 municípios.
	D3: 724 municípios do Brasil (13% do total) apresentam ocupações irregulares de terrenos ou prédios por movimentos de moradias. Fonte IBGE – MUNIC 2017
	D4: Mais de 80% da população brasileira habita em 0,63% do território nacional. Fonte: - Embrapa 2017.

Fonte: Elaborado pelo autor.

⁶ Aglomerado subnormal é o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: - irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). Sua existência está relacionada à forte especulação imobiliária e fundiária e ao decorrente espraiamento territorial do tecido urbano, à carência de infraestruturas as mais diversas, incluindo de transporte e, por fim, à periferização da população.

A partir do Vetor de Descrição do Problema, são elaborados o Fluxograma Situacional e a Árvore Explicativa, representados pelas figuras de n.º 7 e 8.

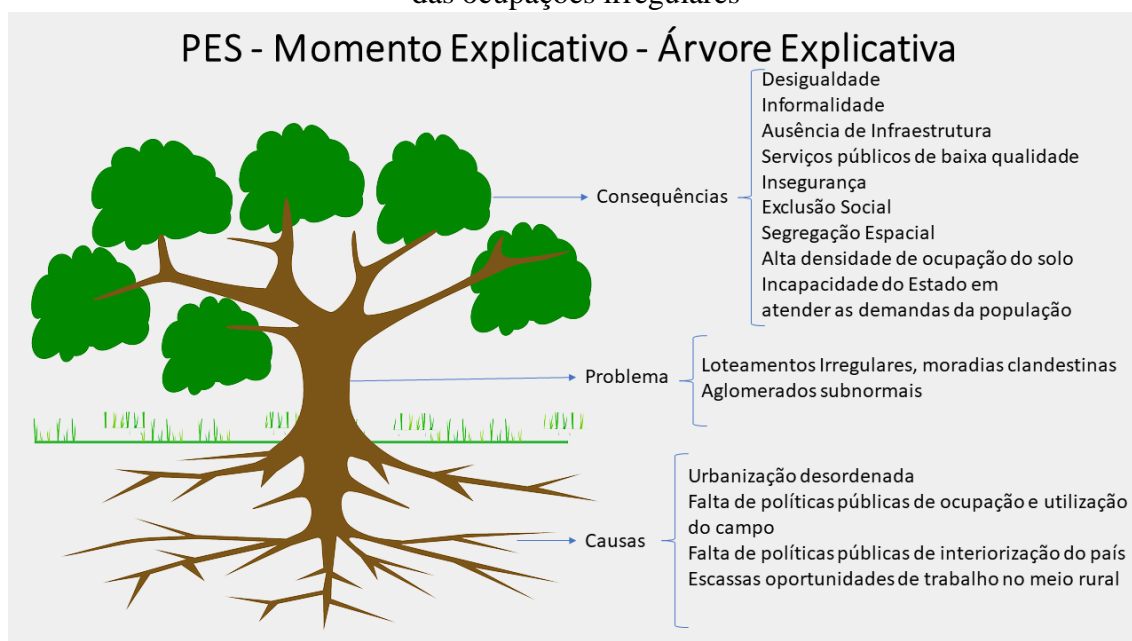
Figura 7 – Momento Explicativo – Exemplo de Fluxograma Situacional aplicado ao problema das ocupações irregulares



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os elementos apresentados nesta seção fundamentam a ideia de que a análise situacional se configura como uma ferramenta mais qualificada no auxílio da identificação do problema, do que os diagnósticos utilizados nos planejamentos tradicionais.

Figura 8 - Momento Explicativo – Exemplo de Árvore explicativa aplicado ao problema das ocupações irregulares



Fonte: Elaborado pelo autor

Demonstrado o caminho metodológico, explica-se a realidade útil para a montagem de diagnósticos. Na seção seguinte apresenta-se uma abordagem da Regularização Fundiária no Brasil, com ênfase no processo urbano. Cabe mencionar um aspecto importante: sem a efetivação de uma ampla e justa regularização fundiária rural, a regularização fundiária urbana é um mero processo paliativo, no sentido de que o espaço urbano, nas grandes cidades, torna-se cada vez mais escasso.

4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ÂMBITO FEDERAL E MUNICIPAL, ÊNFASE NO PROCESSO URBANO E SEU ALINHAMENTO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO – ABORDAGEM APLICADA AO MUNICÍPIO DE CANOAS

No Brasil, os efeitos nocivos da urbanização desordenada começaram a ser sentidos na década de 1960. O fortalecimento do setor industrial, cujo desenvolvimento ocorreu nas décadas anteriores (1930, 1940 e 1950), levou a consolidação das grandes cidades, as quais transformaram-se em verdadeiros polos de dinamização e transformações do espaço urbano e da sociedade⁷. Os aspectos legais, relacionados à Regularização Fundiária no Brasil, começaram a ganhar destaque na década de 1970. Segundo o Ministério das Cidades, a construção social da agenda de regularização fundiária urbana desenvolveu-se da seguinte forma:

⁷ MONTE-MÓR, R. O que é o Urbano, no Mundo Contemporâneo. Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006.

Quadro 4 – A Construção Social da Agenda de Regularização Fundiária Urbana

1960	Década em que os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras começam a ser sentidos
1970	1979: Aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo: Lei n.º 6766
1980	1988: Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira, aprimorando o conceito de função social da propriedade
1990	1999: Alteração da Lei de Parcelamento do Solo, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais
2000	<p>2000: Definição da moradia como um direito social pela emenda constitucional de n.º 26</p> <p>2001: Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10257) pelo Congresso Nacional, e edição da Medida Provisória n.º 2220, que disciplinou a CUEM de imóveis públicos ocupados.</p> <p>2003: Criação do Ministério das Cidades e Instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária</p> <p>2004: Aprovação da Lei Federal n.º 10.931, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária</p> <p>2007: Aprovação da Lei Federal n.º 11.481, que define mecanismos para regularização fundiária em terras da União</p> <p>2009: Aprovação da Lei Federal n.º 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da união na Amazônia Legal e Aprovação da Lei Federal de n.º 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos</p> <p>2011: Aprovação da Lei Federal n.º 12.424, alterando a Lei Federal de n.º 11.977 de 2009 e as regras sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, em especial os dispositivos contidos nos artigos 42 e 43, que tratam da cobrança de emolumentos devidos pelos atos realizados nos serviços de registros de imóveis</p> <p>2016: Edição da Medida Provisória de n.º 759, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana, a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e aprimora os procedimentos de alienação dos imóveis da união</p> <p>2017: Conversão da Medida Provisória de n.º 759 na Lei Federal de n.º 13.465, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana</p>

Fonte: Adaptado de “Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal n.º 11.977/2009” – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010. 40p.

Destaque neste estudo é conferido à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais, ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A REURB foi instituída visando identificar os núcleos urbanos informais, que demandam de regularização, organizá-los e assegurar a prestação

de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior. Entre outros objetivos a REURB propõe: criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Como já sugerido anteriormente, a existência de instrumentos de gestão pública habitacional, as proposições relacionadas às políticas públicas e o planejamento devem ter origem nos municípios, onde, geograficamente, localizam-se os espaços urbanos e os assentamentos irregulares.

Em relação aos instrumentos de gestão pública habitacional, presentes nos municípios brasileiros, a MUNIC 2017 identificou que 2.212 municípios (39,7% do total) declararam possuir um Plano Municipal de Habitação. Cabe lembrar que é através do Plano Municipal de Habitação que os municípios realizam um diagnóstico da situação habitacional do município, estabelecem os objetivos da política habitacional e as linhas de ação para alcançá-los. A elaboração do Plano Municipal de Habitação é uma das exigências para que o município possa acessar os recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Ainda sobre a MUNIC 2017, a pesquisa identificou que 64,8 % dos municípios do Brasil articulam o Plano Municipal de Habitação com o Plano Diretor Municipal. Cabe salientar que o Plano Diretor Municipal é definido no parágrafo 1º do Artigo 182 da Constituição Federal de 1988 como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Trata-se de legislação de elaboração obrigatória para municípios com mais de 20.000 habitantes, que define, entre outras coisas, regras para a ocupação do solo urbano. Complementando a

análise do contexto, a pesquisa do IBGE identificou que 59,6% dos Municípios apresenta a existência do Conselho Municipal de Habitação.

4.1 Instrumentos Legais e Metodologia utilizada na elaboração da política pública de Regularização Fundiária no Município de Canoas-RS.

O processo de Regularização Fundiária no Município de Canoas foi regulamentado pela Lei Municipal n.º 5495 de 19 de abril de 2010, que instituiu o Programa Canoas Minha Terra com o objetivo de realizar a Regularização Fundiária Plena nas áreas de interesse social do município.

O artigo 2.º da Lei 5495 de 2010 estabelece que o “Programa Canoas Minha Terra” é composto por um conjunto de ações realizadas, que visam a implementação de políticas públicas relacionadas à regularização, urbanização e melhoria das condições de moradia de assentamentos irregulares, a serem realizadas sob a coordenação da Câmara Setorial de Regularização Fundiária, de forma integrada pelos órgãos da administração municipal, entre eles: a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SMDUH), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA), a Secretaria Municipal de Obras (SMO), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico ((SMDE), a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSU), o Instituto Canoas XXI, a Procuradoria-Geral do Município (PGM), as Subprefeituras e a Coordenadoria de Relações Comunitárias.

O artigo 4.º da Lei 5495 de 2010 determina que os processos de Regularização Fundiária do Município sejam realizados atendendo ao princípio da gestão democrática da cidade, efetivado por meio do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, da Câmara Setorial de Regularização Fundiária, de Audiências e Consultas Públicas, garantido o acesso aos projetos, em qualquer fase, por parte da população.

O destaque nos artigos 2.º e 4.º da Lei 5495 de 2010 se deve pelo fato de indicarem os atores que participam da elaboração e execução dos processos de Regularização Fundiária.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Canoas, CMDU, foi regulamentado pela Lei Municipal de n.º 5606, de 25 de julho de 2011 e configura-se como o órgão de interação da Política de Desenvolvimento Urbano do município que tem por finalidade sugerir políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O CMDU é formado por vinte e um membros, oriundos da administração municipal, da sociedade civil e outras instituições, são eles: um (1) representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SMDUH), um (1) representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA), um (1) representante da Secretaria Municipal de Obras (SMO), um (1) representante da Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade (SMTM), um (1) representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), um (1) representante da Procuradoria-Geral do Município (PGM), um (1) representante do Instituto Canoas XXI (CANOAS XXI), um (1) representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Canoas (SEACA), um (1) representante do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), um (1) representante da Câmara da Indústria, Comércio e Serviços de Canoas (CICS), um (1) representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul (SINDUSCON-RS), um (1) representante da Associação dos Corretores e Imobiliárias de Canoas (ASSOCI), um (1) representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) Subseção de Canoas, um (1) representante da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), um (1) representante do Comitê de Preservação, Gerenciamento e Pesquisa da Bacia do Rio dos Sinos (COMITESINOS), um (1) representante da Associação Canoense de Deficientes Físicos (ACADEF), um (1) representante do Sindicato das Indústrias Metal Mecânicas e Eletro Eletrônicas de Canoas e Nova Santa Rita (SIMECAN), um (1) representante do Centro Universitário La Salle (UNILASALLE), um (1) representante da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), um (1) representante da União das Associações de Moradores de Canoas (UAMCA).

O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social foi instituído através da Lei Municipal de n.º 5355, de 11 de dezembro de 2008, regulamentada pelo Decreto Municipal de n.º 208, de 06 de agosto de 2014, atendendo ao disposto no Caput e nos incisos I e II do Artigo 12 da Lei Federal n.º 11.124, de 16 de junho de 2005 e considerando a adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, na forma do inciso IV, do mesmo Artigo 12, da mesma Lei Federal. A finalidade do conselho é gerir o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS.

Integram o Conselho gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social os seguintes membros: o titular da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, um (1) representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e

Habitação (SMDUH), um (1) representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), um (1) representante da Procuradoria-Geral do Município (PGM), dois (2) representantes de entidades dos movimentos populares, um (1) representante de entidades profissionais ou instituições de ensino superior, um (1) representante de entidades da área empresarial e um (1) representante de entidades de trabalhadores. (Redação dada pelo Decreto nº 214/2017).

A Câmara Setorial de Regularização Fundiária (CSRF) foi instituída através do Decreto Municipal de n.º 765, de 17 de julho de 2009. A atribuição principal da CSRF é examinar e deliberar sobre matérias relativas à Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Canoas. São competências da CSRF:

1. elaborar o Plano Municipal de Regularização Fundiária, em especial quanto à definição das áreas nas quais o Município atuará prioritariamente;
2. coordenar a execução do Plano Municipal de Regularização Fundiária;
3. propor permanentemente medidas para adequação de normas e disposições legais que tratam da regularização fundiária, no âmbito municipal;
4. definir as diretrizes urbanísticas e ambientais na elaboração de projetos de regularização fundiária;
5. fomentar e acompanhar a realização de audiências e consultas públicas, reuniões com os beneficiários e outras ações com o intuito de promover a regularização fundiária com participação popular;
6. analisar os projetos urbanísticos e promover os estudos necessários para a realização da regularização fundiária;
7. sugerir a adoção ou a alteração de políticas públicas nas áreas afins ao processo de regularização fundiária, visando a sua qualificação;
8. definir os instrumentos jurídicos a serem utilizados nos processos de regularização fundiária e acompanhar a boa gestão desses instrumentos.

Integram a Câmara Setorial de Regularização Fundiária os seguintes representantes da administração municipal: três (3) representantes titulares e 3 (três) suplentes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SMDUH), sendo 2 (dois) deles da Diretoria de Regularização Fundiária, um (1) representante titular e 1 (um) suplente do Instituto Canoas XXI, um (1) representante titular e 1 (um) suplente da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), dois (2) representantes

titulares e 2 (dois) suplentes da Procuradoria-Geral do Município (PGM), um (1) representante titular e 1 (um) suplente da Secretaria Municipal de Obras (SMO); (Redação acrescida pelo Decreto nº 199/2013) e um (1) representante titular e 1 (um) suplente da Secretaria Municipal das Relações Institucionais e Comunicação (SMRIC). (Redação acrescida pelo Decreto nº 199/2013).

É assegurada a participação da sociedade civil e de qualquer órgão da Administração Pública que se fizer necessário, a critério da CSRF, ou quando houver expediente específico de matéria de responsabilidade de órgãos distintos aos que compõem a CSRF.

O Plano Diretor Urbano Ambiental (PDUA) de Canoas foi instituído pela Lei Municipal de n.º 5.691, de 11 de dezembro de 2015. O PDUA é instituído como instrumento da Política Urbana do Município. Entre os artigos que compõem o PDUA de Canoas merecem menção especial, para a finalidade de reforçar os argumentos propostos neste estudo os seguintes:

O Art. 3 compatibiliza o PDUA aos planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social e ao planejamento da Região Metropolitana de Porto Alegre.

O Art. 6 estabelece que são instrumentos de gestão do PDUA, a regularização fundiária, a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e a legitimação de posse.

O Art. 9 estabelece como instrumento complementar do PDUA o Plano Local de Habitação de Interesse Social.

O Art. 91 estabelece como objetivos da Política Municipal de Habitação, assegurar a integração da Política Municipal de Habitação com as demais políticas públicas, em especial as de desenvolvimento urbano, de mobilidade, de geração de emprego e renda, sociais e ambientais; promover a regularização fundiária e o reassentamento de famílias em área de risco; implantar o Plano Local de Habitação de Interesse Social.

O Art. 92 estabelece como objetivos da Política de Habitação de Interesse Social: implementar a regularização fundiária e a urbanização específica dos assentamentos informais urbanos das populações de baixa renda e sua integração à malha urbana; democratizar o acesso à terra e ampliar a oferta de moradias para as populações de baixa renda acompanhada de uma política de geração de emprego e renda; promover o cumprimento da função social da terra urbana, respeitando o meio ambiente, em

consonância com o disposto na Lei Federal nº 10.257, de 2001 e neste PDUA; assegurar o direito social à moradia e reduzir o déficit habitacional; promover a produção habitacional para população de baixa renda em áreas com infraestrutura adequada mediante a ocupação de vazios urbanos com a construção de moradias populares e implantação de lotes urbanizados e a recuperação e reabilitação de imóveis desativados e subutilizados; urbanizar áreas denominadas loteamentos irregulares ou clandestinos de baixa renda, com recuperação das condições ambientais, implantação de infraestrutura e melhoria das condições de salubridade e habitabilidade das edificações; estimular a participação da iniciativa privada na produção de moradias, em especial as de interesse social; dar continuidade ao processo de simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas para as edificações, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades de moradia, sem prejuízo das condições adequadas à habitabilidade e ao meio ambiente; promover o reassentamento de famílias em área de risco e o congelamento destas áreas.

O Art. 117 estabelece que o Poder Público poderá exercer o direito de preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa, entre particulares, nos termos dos arts. 25 a 27 da Lei Federal nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade, determinando que o direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para a regularização fundiária, a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e a constituição de reserva fundiária.

O Art. 252 estabelece que a regularização fundiária de interesse social observará os padrões urbanísticos e de infraestrutura para parcelamentos de interesse social, incluídos em programas vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal e pela própria Lei, regulamentados por Decreto Municipal.

O Art. 267 estabelece que as matérias que tratem da regulamentação da Câmara Setorial de Regularização Fundiária deverão ser objetos de Lei.

A Diretoria de Regularização Fundiária, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Município de Canoas realiza a gestão das Áreas Irregulares e trabalha com a promoção da regularização fundiária de assentamentos humanos em situação precária. Os instrumentos jurídicos utilizados pelo município de Canoas para a concretização da regularização fundiária são: a Legitimação de Posse, o Processo Judicial de Usucapião e a Doação. Em áreas particulares é aplicada a “Demarcação Urbanística”, que se trata de uma delimitação, executada pelo poder público, de áreas ocupadas para fins habitacionais, só podendo ser utilizada na

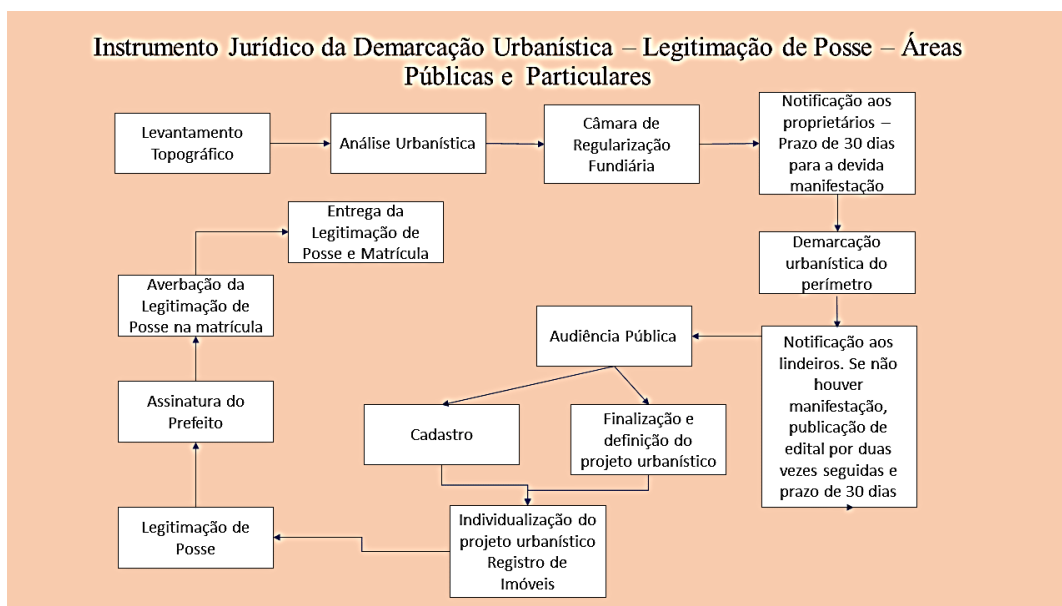
regularização fundiária de interesse social, ou seja, área habitada por população de baixa renda. “A legitimação de Posse” é o documento que reconhece a posse do imóvel demarcado. Seu registro ocorre no Cartório de Registro de Imóveis, na matrícula do mesmo e em nome do legitimado. A legitimação de posse pode ser convertida em propriedade após cinco anos, para lotes com área de até 250 m², e dez anos para lotes com área maior que 250m².

O Artigo 47 da Lei Federal de n.º 11.977/2009 define a demarcação urbanística como:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: ...

III – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

Figura 9 - Ilustração das etapas do processo de regularização fundiária pelo instrumento jurídico da Demarcação Urbanística – Legitimação de Posse.

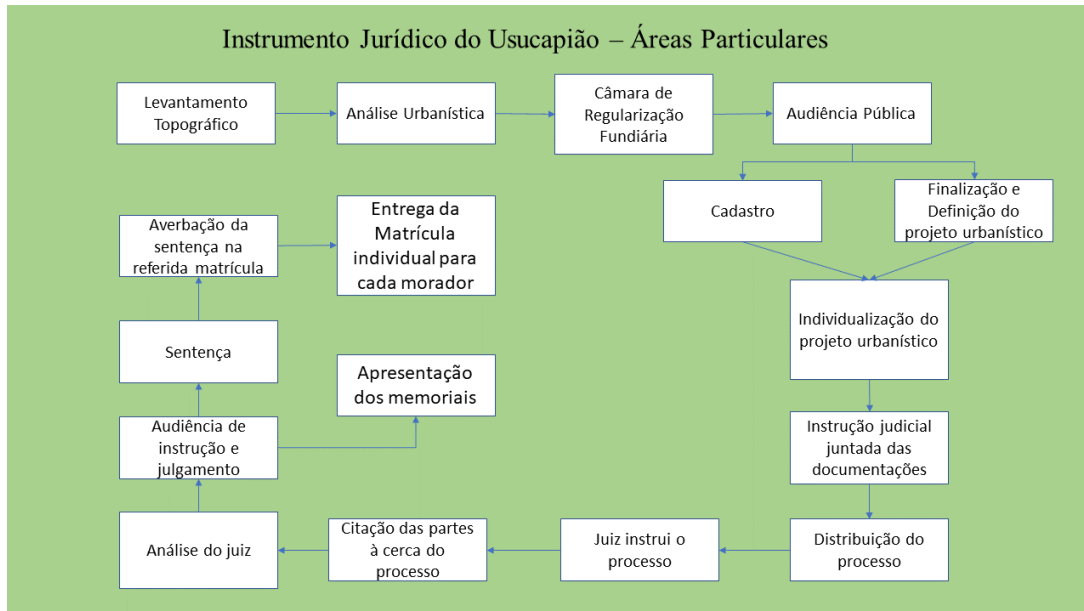


Fonte: DRF/SMDUH

Outro instrumento jurídico utilizado pelo município, para ocupações irregulares em áreas particulares, é o “Processo Judicial de Usucapião”. Este processo é mais demorado, considerando-se o seu trâmite. É orientado e acompanhado pela Diretoria de Regularização Fundiária e instruído pela Universidade Ritter dos Reis – Uniritter. Nestes casos o município depende de decisão judicial para dar o devido seguimento ao processo

de regularização, pois o não comprometimento do proprietário deve ser penalizado conforme determina a lei.

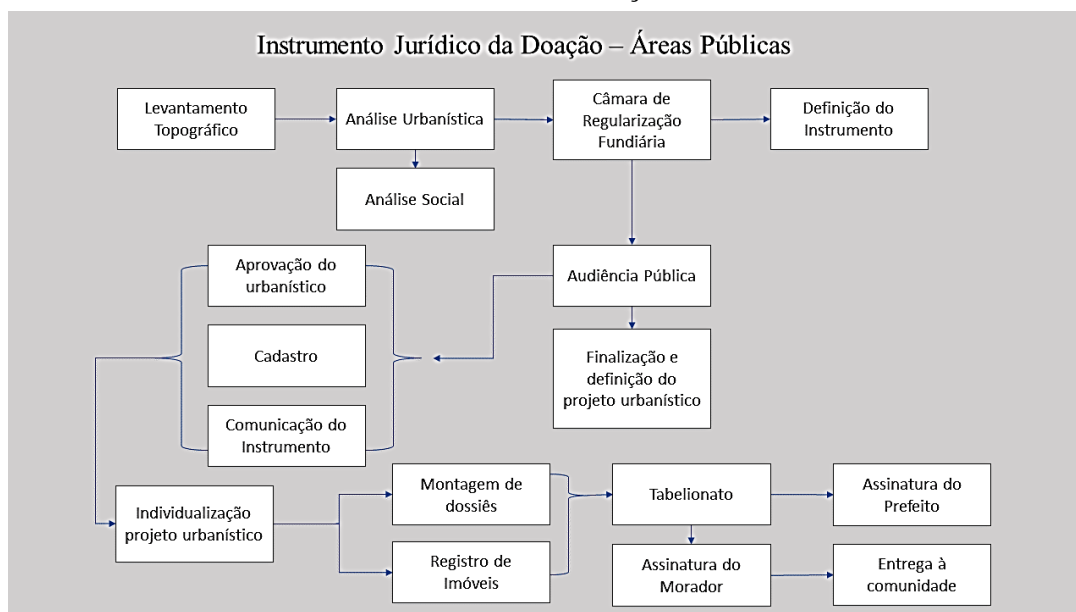
Figura 10 - Ilustração das etapas do processo de regularização fundiária pelo Instrumento Jurídico do Usucapião - Áreas Particulares



Fonte: DRF/SMDUH

Nas áreas públicas ocupadas irregularmente, Canoas utiliza-se do instrumento de “Doação” para a regularização fundiária. A doação consiste em conceder ao morador, consolidado em área pública, o título de propriedade, tendo o poder público a prerrogativa de estabelecer restrições, como a vedação da alienação do bem pelo prazo de dez anos.

Figura 11 - Ilustração das etapas do processo de regularização fundiária pelo Instrumento Jurídico da Doação - Áreas Públicas



Fonte: DRF/SMDUH

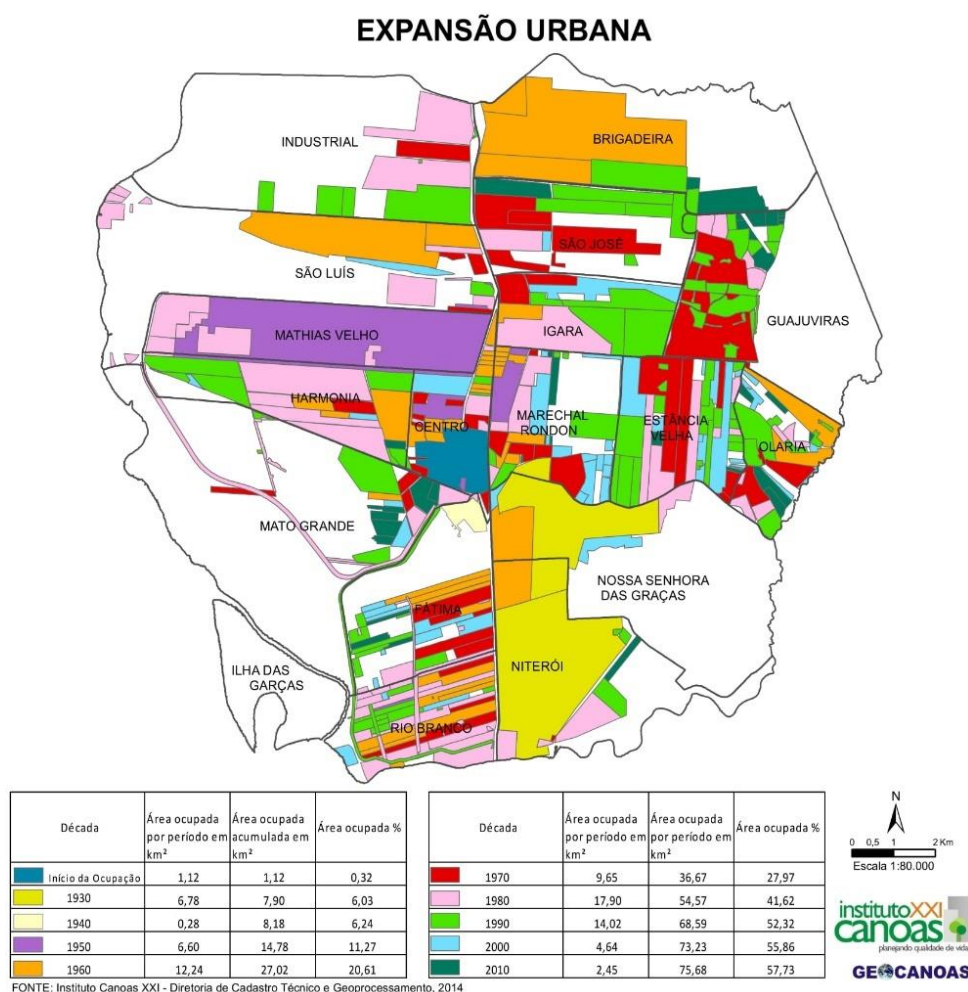
4.2 Município de Canoas, síntese da evolução urbana e cenário socioeconômico atual.

Segundo o sítio oficial do município na internet⁸, a evolução urbana de Canoas foi impulsionada pela construção da estrada de ferro e pela primeira estação ferroviária, inaugurada em 1874. Isto fez com que tivesse início o povoado no entorno da estação. Em 1937 ocorreu a instalação do 3.º Regimento de Aviação Militar (RAV), antigo V Comando Aéreo Regional (V COMAR) e atual ALA3. Em 1938, o povoado foi elevado à condição de Vila e no ano 1939, através do Decreto Estadual de n.º 7.839, à condição de Cidade. Estes fatos foram decisivos para o crescimento da ocupação de Canoas, que até então acontecia de forma lenta. A partir do ano de 1945 começam a se instalar na cidade as indústrias, criando vagas de trabalho e a necessidade de moradias para os trabalhadores. A ocupação das terras se dá nas regiões que hoje são formadas pelos bairros Niterói, Fátima e Mathias Velho. Nas décadas de 1960 e 1970, outros pontos da cidade começam a ser ocupados pelos trabalhadores, onde hoje localizam-se os bairros São Luís, Brigadeira, Igara, Olaria, Rio Branco, Guajuviras, e Marechal Rondon.

De acordo com os dados dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a população de Canoas teve um crescimento de 43,40%, do ano de 1970 ao ano de 1980, passando de 153.730 habitantes para 220.446 habitantes. A taxa de urbanização, neste mesmo período, chegou a 97,51 %. Nas décadas de 1980 e 1990 houve uma considerável expansão da ocupação do território municipal, chegando próximo da sua totalidade. A figura de n.º 12, elaborada pela Diretoria de Cadastro Técnico e Geoprocessamento do município, ilustra o histórico da urbanização de Canoas, desde o seu início, até a primeira década do Século XXI. No ano de 2010, o município atingiu a marca de 323.827 habitantes e uma taxa de urbanização de 100,00%.

⁸ Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/sobre-canoas/> acesso em 05/04/2019

Figura 12 - Expansão Urbana do Município de Canoas - RS



Fonte: Diretoria de Cadastro Técnico e Geoprocessamento – DCTG. 2014.

Atualmente, Canoas tem uma população estimada em 344.957 habitantes e uma densidade demográfica de 2.470,15 habitantes por Km² (dados do IBGE-2018). O município apresenta um PIB per capita de R\$ 56.995,33, ocupando a 38^a posição no Rio Grande do Sul e 207^a posição no país. A Receita realizada em 2017 foi de R\$ 1,7 bilhões. Apesar de ocupar a 3.^a posição no Estado do Rio Grande do Sul e a 43^a posição no país, em receitas realizadas, o município apresenta um índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,750, o que lhe confere a 102^a posição no Estado e a 551^a posição no país. Cabe lembrar que o IDHM considera três dimensões sociais, a longevidade, a educação e a renda, ou seja, vida longa e saudável, acesso à educação e padrão de vida.

Segundo dados do IBGE, do ano de 2016, 27,6% da população de Canoas está ocupada, com média salarial de 3,2 salários mínimos, o que representa, sucessivamente, a 75^a e a 115^a posição no ranking dos municípios do país. O percentual da população com

rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 (meio) salário mínimo é de 29,4 %, o que confere à Canoas a 4801^a posição no país e a 282^a posição no Rio Grande do Sul. No quesito saúde, onde são avaliados a mortalidade infantil, as internações por diarreia e os estabelecimentos de saúde existentes, Canoas ocupa a 191^a posição no RS e a 3172^a posição no país. No campo da educação, destacam-se os IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, anos iniciais e anos finais do ensino fundamental com as respectivas notas, 5,1 e 3,8, ocupando as 315^a e 258^a posição no RS e as 3118^a e 3501^a no país, respectivamente.

No que diz respeito às ocupações irregulares, Canoas apresenta 123 áreas em situação de irregularidade. Destas, 33 são loteamentos que se encontram em fase de regularização.

5. PROCEDIMENTOS DE CAMPO

Para responder ao problema de pesquisa, qual seja, entender qual a metodologia utilizada na elaboração da política de Regularização Fundiária no Município de Canoas-RS no ano de 2019 e, adicionalmente, propor como o Método PES pode servir como estratégia de elaboração de uma política futura, que pretenda atender, de forma mais qualificada, às necessidades da população alvo, escolheu-se realizar um estudo de caso, fundamentado nas proposições teóricas apresentadas nas seções 2, 3 e 4. A coleta das evidências foi realizada através de fontes documentais, registros em arquivos, entrevistas semiestruturadas, observação direta e observação participante.

A escolha do Município de Canoas ocorreu por questões profissionais e acadêmicas amplamente associadas. Servidor do município há nove anos, cinco dos quais executando atividades na Unidade de Inscrição Fiscal e na Diretoria de Cadastro Técnico e Geoprocessamento, realizei trabalho técnico voltado ao registro e atualização dos cadastros imobiliários do município, executando, entre outras atividades, as etapas dos processos de regularização fundiária em que são criados os cadastros imobiliários dos loteamentos clandestinos e o registro dos respectivos possuidores. A relação direta com as demandas da população tem origem no trabalho de atendimento ao público, incluindo a população residente em áreas irregulares. Tal situação permitiu-me observar o contexto de forma direta e participante. Foi através desta observação que se iniciou o trabalho de registro dos problemas ocorridos em áreas ocupadas de forma irregular e da qualidade do serviço entregue pelo município à população. Isto significa dizer que o relatório analítico teve início antes mesmo da apresentação do projeto deste trabalho. Foi a partir destas

anotações, cuja origem está no relato de moradores de áreas irregulares, que surgiu a ideia da elaboração deste estudo de caso e de uma proposta de utilização do Método PES como estratégia de elaboração e execução das políticas públicas de regularização fundiária.

Como fontes documentais foram utilizados os processos físicos e virtuais de regularização fundiária do município, as Leis Municipais, o Plano Diretor Municipal, os Instrumentos Jurídicos utilizados nos processos de regularização, diagnósticos sociais, levantamentos planialtimétricos e cadastros socioeconômicos. Foram utilizadas informações dos arquivos de pesquisas do IBGE, da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul e do “Estado da Cidade: um retrato de Canoas”, publicação realizada pela equipe de pesquisa e estatística do Instituto Canoas XXI, autarquia do município.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, especificamente com os servidores ligados à Diretoria de Regularização Fundiária - DRF e à Equipe Social e Organização Comunitária - ESOC. A relação dos profissionais entrevistados, sua locação e seu cargo são apresentados no quadro de n.º 05

Quadro 5 – Identificação dos entrevistados

Entrevista	Nome	Secretaria/ Diretoria	Cargo que ocupa/ocupou
1	Neiva Salete Gross Prates	Desenvolvimento Urbano e Habitação/ Diretoria de Regularização Fundiária	Diretora
2	Raquel Belzarena Trindade	Desenvolvimento Urbano e Habitação/ Gabinete do Secretário	Arquiteta Urbanista
3	Victor Estevam Varela Silva	Desenvolvimento Urbano e Habitação/ Diretoria de Regularização Fundiária	Assistente Administrativo
4	Ana Marta Machado Espíndola	Desenvolvimento Urbano e Habitação/ Diretoria de Políticas Sociais de Habitação	Gestora Técnica Administrativa
5	Lucas Pereira Cabral	Secretaria Municipal de Projetos Estratégicos - Diretoria de Cadastro Técnico e Geoprocessamento	Assessor de Gestão Municipal II - Geógrafo

6. ANÁLISE SITUACIONAL DA POLÍTICA E DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE CANOAS

Como já apontado, desde o ano de 2010, Canoas vem estruturando e qualificando seus instrumentos de gestão habitacional, alinhados às políticas públicas, aos programas e às bases legais existentes no âmbito federal. Apesar desta estruturação, são identificados problemas na elaboração das políticas públicas de regularização fundiária do município.

Os dados estatísticos, elaborados pelo próprio município, são contraditórios quando estabelecem, por exemplo, que no ano de 2014 havia 108 áreas irregulares, números apresentados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Em outro documento, elaborado pela própria secretaria, são citadas 117 áreas irregulares. Quando questionados sobre as divergências nos números, os entrevistados registraram que quando houve a troca de gestão, no início do ano de 2017, arquivos virtuais, registros históricos e documentos relacionados aos processos de regularização fundiária não foram encontrados. Na sequência da entrevista foi informada a existência de 123 áreas irregulares. Tal divergência permite deduzir que o procedimento de regularização fundiária apresenta certa inconsistência em uma de suas primeiras fases, a demarcação urbanística, a qual tem a função de identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelos núcleos urbanos informais.

Em outro registro documental importante, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação relata:

Diante do explicitado acima, surge o questionamento sobre o motivo de ter-se demorado tanto para tomada da iniciativa de regularizar moradias em Canoas. Ocorre que, não é compreensão de todos que, uma pessoa que não tenha comprado sua residência, observando todos os requisitos formais, tenha direito a ela. Todavia, a Constituição Brasileira, em seu artigo 6.º, garante o direito à moradia, bem como o artigo 5º da Carta Magna estabelece que é direito fundamental a propriedade. Não obstante, deixados de lado as formalidades e os preconceitos, o ser humano é dotado de responsabilidades, de direitos e de deveres e é dever de cada um, gestor público ou não o reconhecimento às necessidades e a procura por formas de saná-las, e a regularização fundiária é o mais satisfatório processo de acabar, pouco a pouco, com o déficit habitacional existente em nossa Cidade. O contraponto para a continuidade do Processo de Regularização Fundiária é o desvirtuamento de seu conceito. Pessoas mal informadas, ou mal-intencionadas, cadastram-se nos programas habitacionais com o intuito de gerar uma verdadeira especulação imobiliária informal, utilizando-se de instrumentos arditos para driblar a fiscalização e deturpar a imagem de algo que foi instituído para resolver a questão da falta de moradia e para qualificar tantas outras que estavam ou estão em situações precárias. A Secretaria da Habitação se depara, no desenvolvimento do programa de regularização fundiária com casos de troca, venda, locação e tantas outras situações que dificultam e até paralisam o processo. (SMDUH, 2017)

O que se pode deduzir, através do registro da DRF/SMDUH, é que há certa desconformidade na elaboração do Diagnóstico Socioambiental, quando ocorre a identificação das áreas e dos reais beneficiários do programa de regularização. A este fato podem estar associadas, também, a ausência de um acompanhamento específico para a atualização das informações cadastrais e a inaplicabilidade das sanções pelo descumprimento do que estabelece a lei e as normas relacionadas.

Por meio dos relatos da Diretora de Regularização Fundiária, Sra. Neiva Salete Gross Prates, constatou-se que a equipe de servidores a sua disposição é enxuta, além de ter sido, em parte, renovada com a mudança da gestão. Este fato restringe as atividades processuais e reprime a demanda por regularização. Além disto, acrescenta a Diretora, os processos não são apreciados de forma efetiva por todos os atores envolvidos. Os atores externos ao serviço público municipal, como o Registro de Imóveis e a Justiça, em razão de seu grande volume de trabalho, prolongam, tornam mais demorados os processos de regularização. As concessionárias de serviços públicos, neste caso a Rio Grande Energia – RGE e a Companhia Estadual de Saneamento – CORSAN, garantem o fornecimento de água e energia elétrica, antes mesmo de efetivados os levantamentos planialtimétricos e a adequação ao projeto urbanístico. Em outro trecho da entrevista foi relatado pela Arquiteta Urbanista, Sra. Raquel Belzarena Trindade, que em determinados núcleos há ruas muito estreitas, onde um caminhão de bombeiros não tem acesso, sequer uma ambulância ou outro veículo, como aquele que realiza a coleta de resíduos. Complementou a Arquiteta com o registro de que existem determinadas ocupações em que políticos obtêm o maquinário e as ferramentas necessárias para a abertura de vias, sem consultar a viabilidade urbana. O que resta ao município, na pretensão de regularizar as ocupações, é atestar e aprovar o projeto urbanístico, contemplando uma série de irregularidades.

A Unidade de Inscrição Fiscal, local onde trabalhei durante quatro anos, recebe os processos de regularização fundiária para, através dos levantamentos planialtimétricos e da relação de moradores, gerar os cadastros imobiliários. Cada cadastro imobiliário contém as informações de localização do imóvel, identificação do proprietário ou possuidor, medidas do terreno, área construída, se houver, e a caracterização do imóvel para a finalidade da tributação. Remetendo-nos às figuras que ilustram os fluxos dos processos de regularização, segundo os instrumentos jurídicos, percebe-se que não está indicada esta etapa, apesar de sua importância. Ocorreram inúmeros casos em que os beneficiários dos programas de regularização receberam seu título de propriedade e foram

procurar a prefeitura para identificar o seu cadastro imobiliário, não encontrando o devido registro. As gestões municipais, no ímpeto de solenizar as entregas dos títulos de posse ou propriedade, queimam as etapas em que são criados os respectivos cadastros imobiliários.

Por outro lado, há ocorrências de duplicidade cadastral, cuja origem está na realização de sucessivos levantamentos planialtimétricos para uma mesma área e o encaminhamento à Unidade de Inscrição Fiscal para a criação de novos cadastros, sem observar a existência dos mesmos. Vê-se, portanto, que cada ator ou grupo de atores, neste processo complexo da regularização fundiária, age de acordo com os seus objetivos e interesses, sem estabelecer uma participação compartilhada e organizada. Aquilo que, na formalidade e na teoria parece ser completo, quando colocado em prática, apresenta suas imperfeições.

6.1 As possibilidades do Método PES como estratégia de elaboração de uma política de Regularização Fundiária

Este é o momento em que as teorias são empregadas no contexto deste estudo de caso. O Planejamento Estratégico Situacional – PES é uma ferramenta útil para ser utilizada como estratégia de elaboração de uma política de Regularização Fundiária qualificada em Canoas. No PES, um problema é considerado como uma discrepância entre o que é e o que deve ser, ou uma situação dada como insatisfatória, indesejável, e que se pretende transformar em uma situação desejável, sempre para um ou mais atores.

No caso específico da Política de Regularização Fundiária de Canoas encontram-se várias discrepâncias entre o que é e o que deve ser. Depara-se com várias situações indesejáveis como as identificadas anteriormente. Neste sentido, utilizar-se, de uma análise situacional, explicar a situação atual e o que tenderia a ser, caso não haja alguma interferência ou modificação. Começamos pelo quadro de insumos e projeções, cujo exemplo foi apresentado na página 31.

Quadro 6 – Insumos e Projeções para análise situacional

Insumos (o que foram e o que são) Ordenar e Classificar	Projeções (o que tenderiam ser, sem alguma intervenção) Projetar e Conhecer
Canoas é o 43º município brasileiro com a maior receita e o 551.º em IDMH. Isto indica que há municípios que investem melhor seus recursos.	Sem investimentos em programas sociais de urbanização e moradia a tendência é aumentarem as ocupações irregulares e outras demandas sociais.
Divergência entre os dados que identificam os números de ocupações irregulares no município.	O descontrole geográfico e social das ocupações estimula a grilagem e a criminalização.
Desvirtuamento do conceito de Regularização Fundiária por parte de supostos beneficiários	A manutenção da prática de especulação imobiliária informal descaracteriza os objetivos do programa social
Intervenção direta de políticos, sem a devida consulta aos instrumentos de gestão habitacional	Aumento do número de ocupações sem estrutura urbana adequada.
Morosidade da justiça nos processos de Usucapião	Morosidade nos processos de regularização fundiária que se utilizam deste instrumento jurídico.
Morosidade do Registro de Imóveis na emissão dos respectivos instrumentos nas matrículas dos imóveis	Morosidade nos processos que dependem do registro de imóveis para a efetiva averbação.
Concessionárias de serviços públicos executando ligações, sem o conhecimento do plano diretor ou outro instrumento de gestão habitacional.	Aumento do número de ocupações sem estrutura urbana adequada.
Atores com interesses conflituosos	Descaracterização dos objetivos da Política de Regularização Fundiária
Entrega de títulos de posse ou matrículas dos imóveis sem a existência do Cadastro Imobiliário Municipal. Antecipação de etapas no processo de regularização fundiária.	Descontrole do município sobre os imóveis existentes em seu território urbano, especificamente aqueles em situação irregular.
Sucessivos levantamentos planialtimétricos e lançamentos cadastrais em duplicidade.	Aumento dos problemas de bitributação e do descontrole dos imóveis existentes no território urbano.

Fonte: Elaborado pelo autor

A etapa seguinte consiste em elaborar o VDP – Vetor de descrição do problema

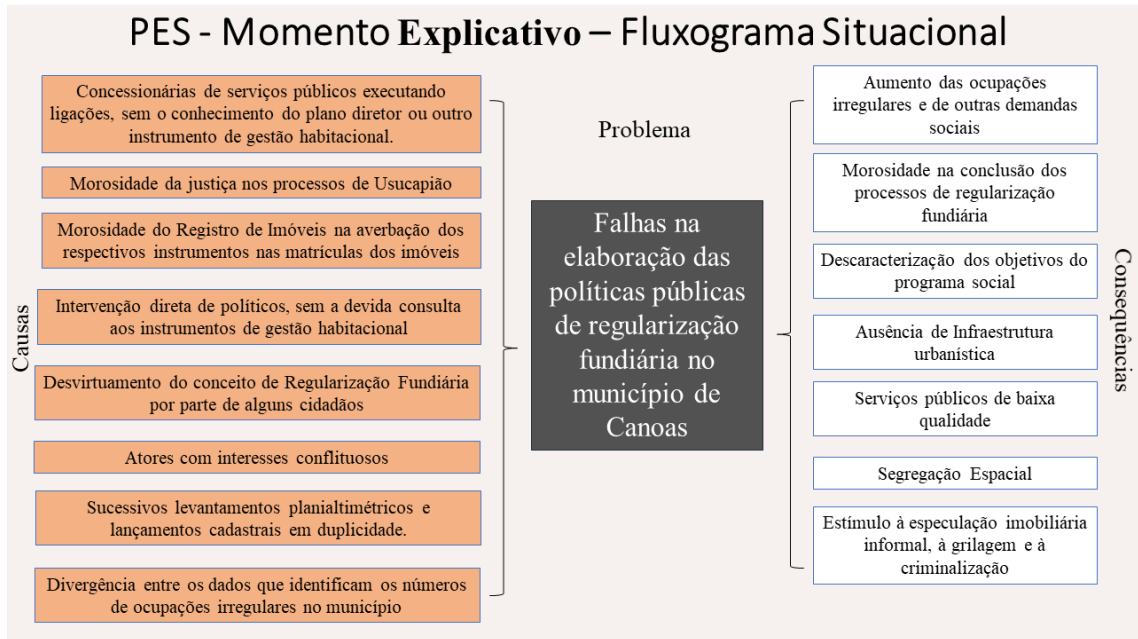
Quadro de n.º 7 - Vetor de Descrição do Problema

Problema	Descritores do Problema
Falhas no Planejamento das Políticas Públicas de Regularização Fundiária em Canoas.	D1: Mais de 10.000 famílias morando em ocupações irregulares
	D2: 123 ocupações irregulares existentes no município.
	D3: Déficit habitacional de 10,72% (segundo o Estado da Cidade 2015)

Fonte: Elaborado pelo autor

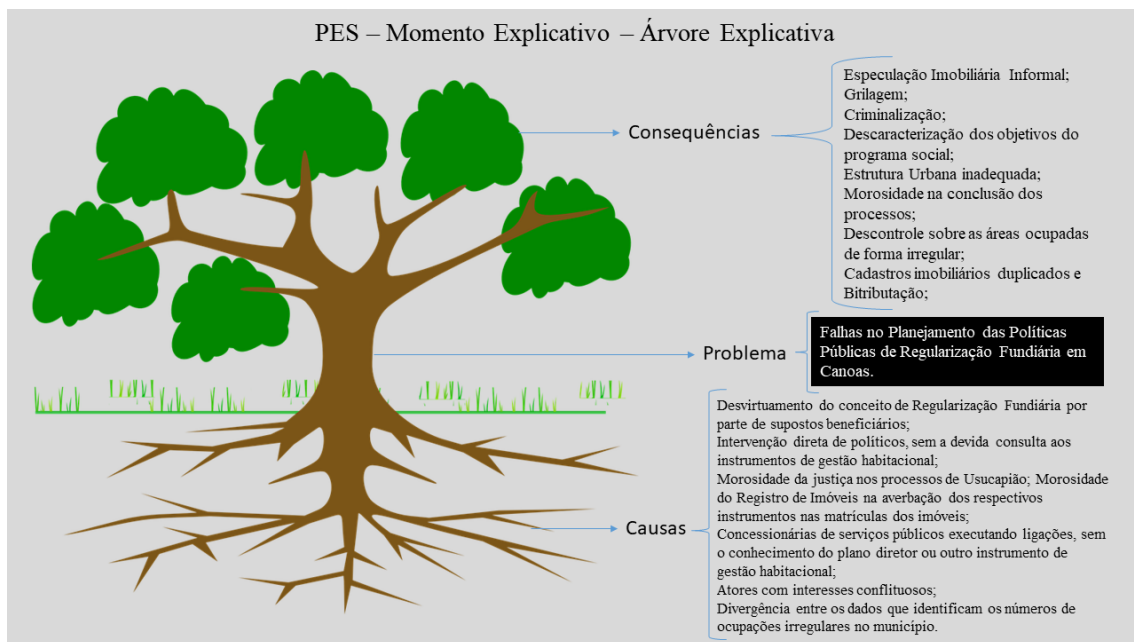
Ainda, para colaborar na análise situacional, pode-se utilizar das ferramentas do Fluxograma Situacional e da Árvore Explicativa.

Figura 13 - Fluxograma Situacional da Política Pública de Regularização Fundiária de Canoas.



Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 14 - Árvore Explicativa da Política Pública de Regularização Fundiária de Canoas.



Fonte: Elaborado pelo autor

E qual seria a situação desejável?

Entende-se que a situação desejável, no cenário da regularização fundiária de Canoas, é aquela que contempla a conquista dos objetivos da REURB. Neste sentido, compete recuperar estes objetivos: a identificação dos núcleos urbanos informais, que

demandam de regularização, organização e confirmação da prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e a constituição sobre elas dos direitos reais em favor dos seus ocupantes; a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; a promoção da integração social e a geração de emprego e renda; o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; a garantia de efetivação da função social da propriedade; o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; a concretização do princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; a prevenção e o desestímulo à formação de novos núcleos urbanos informais; a concessão dos direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; a franquia da participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

E qual seria a forma mais qualificada para se atingir a situação desejada?

Utilizando-se a sequência do PES, a metodologia nos sugere que os momentos Normativo, Estratégico e Tático-Operacional auxiliam na execução e no acompanhamento das etapas do Ciclo de Políticas Públicas. Este acompanhamento, contínuo e complementar, renova e aprimora os conceitos, os planos e as ações. Desta forma, há a possibilidade de idealizar uma política pública que seja elaborada e acompanhada por um conjunto amplo de atores, regulamentada por uma base legal, planejada e inserida de forma qualificada nos programas e ações de governo, com recursos disponíveis para a sua execução, com a sistematização e normatização de suas ações governamentais, com o acompanhamento e fiscalização de deveres e responsabilidades, com a avaliação e correção de ações e com o restabelecimento de seu ciclo. No caso específico da Regularização Fundiária de Canoas, utilizar-se do modelo de processos poderia contribuir na pesquisa de padrões identificáveis de atividades ou processos e suas relações com a política pública. Para a obtenção de resultado qualificado, o planejamento requer a utilização correta dos recursos disponíveis, incluindo as especialidades de seus atores. A elaboração de um Manual Operacional de Objetos Padronizados definiria orientações, critérios e procedimentos a serem seguidos por todas as entidades, grupos e atores envolvidos. Este suposto padrão definiria, com objetividade,

as funções e responsabilidades de cada ator no processo, o momento específico de agir e como agir.

Não pode haver interferência ou ingerência disciplinar nas etapas específicas do processo e esta independência técnica não impede que determinada etapa esteja conectada às demais e sob o controle de todos. Um assentamento irregular, por sua própria denominação, significa que foi concretizado de forma contrária ao regramento urbanístico e jurídico e que para torná-lo regular são necessárias as participações de vários setores sociais e de profissionais especializados. Regularizar um assentamento não é simplesmente abrir ruas inexistentes no plano diretor, executar ligações clandestinas de água e energia elétrica e conceder título de propriedade aos moradores, e sim tornar o local apropriado para a moradia e a convivência, contemplar o atendimento de todos os serviços públicos disponíveis, a segurança física de todos os cidadãos que ali habitam e garantir a real qualidade de vida. Para isso é preciso que as etapas do processo de regularização fundiária sejam respeitadas e desempenhadas por seus respectivos atores, que não sejam antecipadamente executadas, sem o devido conhecimento técnico e jurídico. Isto requer o envolvimento e a participação de todos os atores na concepção do processo. Nesta padronização deve ser incluído o estreitamento das relações com o Tribunal de Justiça e com o Registro de Imóveis, objetivando a criação de método específico, que destrave o prosseguimento dos processos nos quais estas instituições têm participação direta. Vereadores e líderes de associações têm papel importante nos processos de regularização fundiária, em razão de sua posição de intermediação entre as comunidades e o executivo. A participação deste grupo de atores deve ocorrer nas negociações e nas proposições de demandas específicas das comunidades. Outro relacionamento que deve ser estreitado é o que envolve o município e as concessionárias de serviços públicos, objetivando normatizar a forma de atuação nos núcleos irregulares e identificar as necessidades relacionadas à infraestrutura, onde incluem-se a rede de água, a energia elétrica, a iluminação pública, o esgotamento sanitário e o escoamento das águas pluviais. O diagnóstico social deve ser aprofundado e para que isto ocorra devem ser realizadas várias visitas ao local. O objetivo é a interação destes atores para o cadastramento dos grupos familiares. É imprescindível que todos os lotes sejam catalogados e fotografados na fase inicial do trabalho, isto permitirá ao município identificar o que é anterior e posterior ao início do processo de regularização. A presença do poder público estimula o início da especulação imobiliária, ocasionando novas

invasões e desmembramentos ilegais. O cadastramento das famílias e a catalogação correta podem impedir estes nós críticos que interferem no andamento do processo.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme mencionado, este trabalho teve por objetivo analisar a contribuição do PES e a aplicação das ferramentas de análise situacional, para a formulação da política de regularização fundiária de Canoas. Os objetivos específicos constituíram-se em mapear a construção de diagnósticos que precederam a elaboração da política de regularização fundiária de Canoas, entender a metodologia utilizada na construção de diagnósticos, a partir da aproximação teórica do método PES e demonstrar um protótipo das possibilidades do Método PES na elaboração da política de regularização fundiária, especificamente no momento explicativo, enfatizando a análise situacional. A aproximação do método PES, e especificamente o momento explicativo da política de regularização fundiária no município de Canoas, possibilitou o mapeamento de vários nós críticos, ou seja, elementos que obstruem a implementação da política pública. Este fato valida a utilização dos critérios de avaliação dos problemas e reforça a indispensável participação de todos atores, na elaboração e na implementação da política pública. Os referidos nós críticos podem ser evitados no momento da elaboração dos critérios e métodos, no planejamento sistemático das etapas, das competências e das atribuições de um determinado ator. Acrescente-se que, quando se define a política pública, devem estar claros os acordos, os compromissos, os interesses devem ser negociados e colocados em plano superior os comuns, aqueles voltados ao atingimento dos objetivos sociais. A designação de competências e atribuições, o planejamento sistemático das etapas, devem ocorrer na elaboração dos programas, planos e ações, atividades inseridas na etapa de formulação de políticas públicas. Deve-se evitar que, quando entregues ao nível tático, tais programas e ações apresentem inconsistências. A conexão entre o que está formalmente apontado e sua operacionalização precisa ser viabilizada por meio de normatizações e com a participação dos atores, objetivando um maior engajamento, o entendimento e a execução das ações. Desta forma, por exemplo, as vias públicas em um local ocupado, só poderiam ser abertas com o conhecimento e a aprovação do ator competente e em conformidade com o plano urbanístico municipal. Mesma situação se aplica às ligações de água e de energia elétrica. A designação e qualificação de novos servidores e a contratação de profissionais autônomos para a execução de etapas

específicas do processo de regularização fundiária, auxiliariam na delimitação e controle das áreas ocupadas e, com isto, evitariam divergências nas informações. Um diagnóstico socioeconômico mais aprofundado e uma fiscalização mais atuante, evitariam o uso do programa social para fins especulativos. Uma equipe notarial e uma Vara judicial especializadas evitariam a morosidade dos processos. A inserção da Unidade de Inscrição Fiscal no Ciclo de Gestão de Planos e Programas habitacionais auxiliaria na etapa de geração e controle dos cadastros imobiliários relativos aos imóveis em regularização. E, investimentos que contemplem a criação de unidades habitacionais, compatíveis com o ordenamento urbano, evitariam a formação de ocupações sem infraestrutura adequada. O município dispõe de consideráveis áreas de terras, desocupadas, sem identificação de proprietário e sem cadastro imobiliário, sequer sendo tributadas, que poderiam ser utilizadas para este fim. Finalmente, a utilização do método PES e, em especial o momento explicativo serve para se sugerir tais ações, com o auxílio das ferramentas de análise situacional, utilizadas para fins de regularização fundiária.

Este campo de estudo, ampliado para os grandes centros urbanos e suas ocupações irregulares, abrangendo os efeitos das mudanças climáticas, a desigualdade social, a especulação imobiliária, a sustentabilidade e as altas densidades demográficas, nos apresenta uma vasta fonte de pesquisa e questões que merecem especial atenção como:

- Que políticas públicas poderiam estimular e auxiliar a permanência ou a migração da população para outros locais do território nacional, no momento em que 80% da população brasileira habita apenas 0,63% do território do país?
- Quais as implicações da reforma agrária na permanência da população no meio rural?
- Reforma agrária e reforma urbana resolvem o problema de urbanização desordenada e de falta de moradia?
- Que outros projetos sociais devem estar alinhados à reforma agrária e a reforma urbana, para que os efeitos reflitam na distribuição da população pelo território nacional e no uso qualificado da terra e do espaço urbano?
- A urbanização sustentável do meio rural implicaria resultados positivos na distribuição populacional e no problema de moradia?

Avista-se um sério desafio pela frente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (BRASIL). **Atlas esgotos: despolição de bacias hidrográficas** / Agência Nacional de Águas, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. -- Brasília: ANA, 2017. 88 p. il.

ALIZO VALERO, María Alexandra. **Planificación pública – Enfoque PES. Una Aplicacion Teórica Prática**. La Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Escuela de Economía. Trabajo de ascenso, 2006. Actualización, marzo 2018. Pág. 146.

BARDACH, Eugene S. **A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving** / Eugene Bardach. — 4th ed. Washington DC: CQ Press, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Planejamento e políticas públicas, por uma nova compreensão do papel do Estado**. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo – Saraiva. 2006. páginas 143-165.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009** – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010. 40p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas** / Ana Cláudia Niedhardt Capella. --Brasília: Enap, 2018. 151 p.: il.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental** – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012. 166p.: il.

Déficit habitacional no Brasil 2015 – Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2018. 78 p. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em 25 de outubro de 2018.

ENAP. **Políticas públicas**; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v

FARIAS, A. R.; MINGOTI, R.; VALLE, L. B.; SPADOTTO, C. A.; LOVISI FILHO, E. **Identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil**. Embrapa Gestão Territorial. Folhetos. 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1069928/identificacao-mapeamento-e-quantificacao-das-areas-urbanas-do-brasil>. Acesso em 05 de março de 2019.

FERREIRA, Patrícia Aparecida. **Gestão de política públicas: uma proposta de modelo processual de análise** / Patrícia Aparecida Ferreira. – Lavras: UFLA, 2011. 306 p.: il. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Lavras, 2011.

FIOCRUZ. *Políticas públicas no Brasil*. [Livro eletrônico] / organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. FREITAS, Eduardo de. **Hierarquia das cidades no Brasil**; Brasil Escola. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/brasil/hierarquia-das-cidades-no-brasil.htm>>. Acesso em 18 de dezembro de 2018.

Planejamento e orçamento governamental; coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

HUERTAS, F. **O método PES. Entrevista com Matus**. 1ªed. São Paulo: Fundap, 1996. 139 p.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018.

MACEDO, Alex dos Santos et al. **O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos**. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, n. spe, p. 593-618, jul. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167939512016000700593&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 15 de fevereiro de 2019.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão operacional** / Maria Leonídia Malmegrin. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 200p.: il.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. *Estudos Avançados. Volume 17, edição 48* – São Paulo. Maio/agosto de 2003. P.151-166.

MATUS, C. **Política y Plan**. Caracas: IVEPLAN, 1982.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993, 2 v. 590 p.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - Diretoria de Pesquisas - Coordenação de População e Indicadores Sociais Síntese de Indicadores Sociais - **Uma análise das condições de vida da população brasileira - 2014**.

MONTE-MÓR, R. **O que é o Urbano, no Mundo Contemporâneo**. Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006.

Município de Canoas - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação – Diretoria de Regularização Fundiária – **Resumo das Práticas de Regularização Fundiária. 2017**.

ONU-HABITAT (2015). Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. **Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y desarrollo de políticas efektivs em vivienda y hábitat**. Disponível em: <<https://unhabitat.org/books/deficit-habitacional-en-america-latina-y-el-caribe/>>

PENA, Rodolfo F. Alves. **Urbanização;** Brasil Escola. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/brasil/urbanizacao.htm>>. Acesso em 18 de dezembro de 2018.

Perfil dos Municípios Brasileiros: 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de JANEIRO: IBGE, 2017. 106 p. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aaa167aa4f6dc8.pdf> Acesso em 04 de novembro de 2018.

Planejamento e orçamento governamental; coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v

Prefeitura de Canoas. **Estado da Cidade: um retrato de Canoas.** / Prefeitura Municipal de Canoas; Instituto Canoas XXI; Canoas: Secretaria Municipal de Comunicação, 2013. 166p.: il.

Prefeitura de Canoas. **Estado da Cidade: um retrato de Canoas.** / Prefeitura Municipal de Canoas; Instituto Canoas XXI, 2015. 164p.: il.

Relatório Brasileiro para o Habitat III / relator: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. 139 p.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.* 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

World Urbanization Prospects 2018 – United Nations – Desa/ Population Division. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/Country-Profiles/>>. Acesso em: 26 de dezembro de 2018.