

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

Ronaldo Souza da Silva

**O Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social no Município de
Capão da Canoa (2009 a 2011)**

Porto Alegre

2012

Ronaldo Souza da Silva

**O Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social no Município de
Capão da Canoa (2009 a 2011)**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade à distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Aragon Erico Dasso Júnior

Porto Alegre

2012

Ronaldo Souza da Silva

**O Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social no Município de
Capão da Canoa (2009 a 2011)**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade à distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 05 de maio de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Mônica Birchler Vanzella Meira

Prof. Dr. Rogério Faé

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, pela paciência, apoio e dedicação que sempre me dispensou.

À minha querida filha, a quem dedico todo o esforço depositado nesse trabalho como forma de recompensar a minha ausência.

Aos meus colegas e amigos de curso e de trabalho, pela compreensão e parceria, sem os quais não teria conseguido esse intento.

A todos os meus professores, pela extrema dedicação e coleguismo que demonstraram durante o curso.

À assessora jurídica do Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social, Ângela Patrícia Schardosim de Souza, pela sua imprescindível colaboração com a disponibilização de informações e do material para a pesquisa.

Ao vereador e ex-secretário municipal, Pedro Dornelles, pelos esclarecimentos fornecidos acerca das origens da política fundiária no município de Capão da Canoa.

A Carmen Freitas, por sua contribuição com as informações relacionadas aos aspectos de inclusão social do Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social.

Aos meus orientadores, por creditarem sua confiança na minha capacidade e conduzirem-me à conclusão deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho trata da política pública implementada no município de Capão da Canoa através do Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social, cumprindo analisar o período compreendido entre 2009 a 2011. A pesquisa foi realizada sob a forma de um estudo de caso, tendo por objetivo avaliar a efetividade do programa, a partir de sua estrutura e dinâmica, nas dimensões política e social. Para a consecução deste propósito, foram utilizados dois eixos investigativos: os expedientes metodológicos da pesquisa empírica qualitativa, mediante a análise documental e a realização de entrevistas com os setores responsáveis da Administração Municipal; e os suportes teóricos das áreas de Análise de Políticas Públicas, como principal parâmetro analítico, e do Planejamento e Gestão Urbana, como referencial subsidiário. A partir disto, são apresentados os resultados obtidos pelo estudo, seguidos da respectiva análise conclusiva sobre os mesmos.

Palavras-chave: regularização fundiária, políticas públicas, urbanização e inclusão social.

ABSTRACT

This paper is about the public policy implemented in Capão da Canoa city through the Agrarian Regularization Program with Social Inclusion, fulfilling to analyze the period from 2009 to 2011. The survey was conducted in the form of a case study, having as purpose to evaluate the effectiveness of the program, from its structure and dynamics, in the political and social dimensions. To achieve this purpose, two investigative lines were used: the methodological data of the qualitative empirical survey, through documental analysis and interviews with the responsible sectors of the municipal government, and the theoretical supports from the areas of Public Policy Analysis, as the main analytical parameter, and from Planning and Urban Management, as an auxiliary reference. From those, the results gotten from the study are presented, followed by the conclusive analysis about them.

Keywords: agrarian regularization, public policy, housing development and social inclusion.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 A ABORDAGEM DA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	12
1.1 Aproximação conceitual.....	13
1.2 Modelos teóricos.....	18
1.3 Ciclo das políticas públicas.....	23
2 FORMAÇÃO E GESTÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS.....	40
2.1 Gestão das cidades brasileiras.....	40
2.2 Gestão urbana em Capão da Canoa.....	43
3 O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COM INCLUSÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA (2009 a 2011).....	48
3.1 Aspectos Históricos.....	50
3.2 A prática administrativa: descrição, estrutura, funcionamento e objetivos.....	53
3.3 Legislação aplicada.....	58
3.4 O Programa sob o enfoque da análise do Ciclo de Políticas Públicas.....	61
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA.....	67
4.1 Procedimentos metodológicos.....	67
4.2 Apresentação e análise dos dados.....	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS.....	82
ANEXOS.....	84
ANEXO A – ENTREVISTA N.º 01.....	84
ANEXO B – ENTREVISTA N.º 02.....	89
ANEXO C – ENTREVISTA N.º 03.....	91
ANEXO D – DECRETO N.º 152/2010.....	92

INTRODUÇÃO

A questão fundiária possui uma relação direta com o quadro de exclusão social que atinge o Brasil. Isto porque as insuficiências da política habitacional mantêm significativa parcela da população sem acesso à propriedade, à moradia, à margem da legalidade e da formalidade urbana, de modo a se ter um regime de segregação dentro das cidades. Esse tem sido o modelo reproduzido em muitos municípios brasileiros.

Outros aspectos a serem considerados são as faltas e equívocos do planejamento das cidades, determinando que contingentes expressivos ocupem espaços impróprios e sem infraestrutura básica, geralmente por conta das exigências jurídico-normativas que definem a regularização imobiliária e pelo alto preço da terra urbana. Essa não é uma particularidade apenas dos grandes centros urbanos, mas comum a grande parte das cidades brasileiras, em escala variada.

No município de Capão da Canoa, cujo crescimento populacional foi apontado como um dos mais expressivos no Estado, segundo informações do Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, essa realidade também se mostra presente. Diagnóstico que passa a requerer atenção redobrada do Poder Público.

“As informações iniciais do IBGE mostram uma nova realidade para execução das ações do Governo Municipal, onde o crescimento populacional no período de dez anos teve um aumento em 35% neste espaço de tempo e superando os índices populacionais de Torres, Osório e Tramandaí.” (COSTA DO MAR & SERRA, 2010, Ed. nº 864)

Diante dessa situação, o município de Capão da Canoa já vem, desde a última Administração (período de 2005 – 2008) e especialmente da atual Gestão (a partir de 2009), intensificando e especializando sua forma de atuação em relação à questão fundiária e ao controle do crescimento urbano da cidade.

Uma iniciativa importante a ser destacada, no que se refere à regularização do espaço urbano municipal, é o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social, operacionalizado pela Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de

Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária de Capão da Canoa. O mesmo consiste numa política pública de controle, planejamento e reordenação do espaço urbano, a qual almeja, entre outros fatores, a regularização da propriedade aliada à inclusão social.

Por ser um processo que já conta com certa regularidade político-administrativa, o que o distingue de outros programas de mandato governamental, o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social, operacionalizado entre 2009 e 2011, foi gradativamente se firmando como política pública social, possibilitando, ao cidadão, a regularização do imóvel, o acesso ao título de propriedade, ao crédito imobiliário e também contribuindo para o reordenamento e a gestão do espaço urbano municipal. Além disso, a sua intersetorialidade com outras áreas e com outros programas da Prefeitura permitiu ampliar as ações de inclusão social, beneficiando os seus participantes com um conjunto de projetos de capacitação profissional.

Nesse sentido, observa-se que, além desses aspectos materialmente identificáveis, há outros pontos importantes que o programa possivelmente comporta e que merecem ser explorados, especialmente no que tange à produção de efeitos e/ou impactos, o que permitirá avaliar o seu alcance político-social e o seu potencial transformador sobre a realidade local.

Assim, feitas essas considerações, a proposta que passa a orientar o presente trabalho se dá a partir do seguinte questionamento: o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social, enquanto política pública, apresenta efetividade?

Dessa forma, considerando o período compreendido entre 2009 e 2011, o programa se apresenta como objeto de estudo da presente pesquisa, cujo objetivo geral consiste na avaliação da sua efetividade como política pública municipal. Para cumprimento desse propósito, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) descrever os procedimentos aplicados na rotina do programa pelo setor responsável da Administração Pública Municipal, discriminando como o mesmo é estruturado, operacionalizado e que objetivos almeja;
- b) identificar os principais aspectos, produtos, resultados, impactos e efeitos já produzidos, organizando-os sob a forma de dados primários da pesquisa;
- c) analisar os respectivos dados apurados, de acordo com a sua forma (qualitativa e/ou quantitativa) e natureza (material, política e social);
- d) avaliar a efetividade do programa, como política pública municipal.

Visando ainda aprofundar o entendimento sobre o contexto sócio-político local que condicionou o surgimento da política em questão, também será abordada a reconstituição histórica dos fatores e aspectos que originaram a implantação do programa e que o consolidaram como política pública social.

O trabalho é apresentado sob a forma de um estudo de caso, sendo adotados os procedimentos metodológicos da pesquisa empírica qualitativa, com a utilização de fontes documentais e de entrevistas com os setores e agentes responsáveis pelo programa, e que juntos compõem os dados primários da análise. A observação empírica foi prioritariamente sistematizada mediante a análise do conjunto de entrevistas e o exame dos documentos legais (especialmente em relação às leis e aos decretos atinentes ao programa) e também dos respectivos processos judiciais (com trâmite no TJRS), os quais informam o contexto da prática da política na consecução dos seus objetivos.

Para alcançar os resultados pretendidos, a abordagem teórica parte da Análise de Políticas Públicas, tomada como referência norteadora e como principal eixo condutor da pesquisa, utilizando alguns dos seus principais conceitos e modelos, em especial o ciclo de políticas públicas; e, subjacente a essa, a análise de Planejamento e Gestão Urbana, aplicada como modelo teórico-explicativo para o entendimento das origens do problema urbano e a possível correlação com o contexto local.

Quanto à estrutura, a pesquisa é composta por quatro capítulos coordenados e dispostos na seguinte ordem de apresentação: A Abordagem da Análise de

Políticas Públicas, Formação e Gestão das Cidades Brasileiras, O Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social no município de Capão da Canoa (2009 a 2011), Apresentação e Análise dos Dados da Pesquisa e as Considerações finais.

No primeiro capítulo, A Abordagem da Análise de Políticas Públicas, serão tratados alguns dos principais modelos e categorias da análise de políticas públicas, os quais têm por finalidade dar suporte teórico para a investigação da política pública municipal nesta dimensão, sendo que o modelo do ciclo de políticas públicas será o principal expediente analítico utilizado na análise do programa. Para isso, o capítulo foi composto dos seguintes tópicos: Aproximação conceitual, Modelos teóricos e Ciclo das políticas públicas.

O segundo capítulo, Formação e Gestão das Cidades Brasileiras, é composto de dois tópicos que se inter-relacionam: Gestão das cidades brasileiras e Gestão urbana em Capão da Canoa. No primeiro, serão analisados os fatores que condicionaram o modelo urbanizatório no país, identificando as possíveis causas que originaram os problemas fundiários das cidades brasileiras; no segundo, será analisado o processo de urbanização de Capão da Canoa através de sua reconstituição histórica e, então, estabelecida a relação de aspectos comuns entre ambos os casos tratados nos referidos tópicos.

No terceiro capítulo, o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social no município de Capão da Canoa (2009 a 2011), expõe-se a prática da política pública, discorrendo sobre as suas principais características, sua dinâmica, o conjunto de elementos que a integram e a análise comparativa com o modelo analítico do ciclo de políticas. O tópico foi subdividido nas seguintes partes: Antecedentes Históricos; A prática Administrativa – descrição, estrutura, funcionamento e objetivos; Legislação aplicada; e o Programa sob o enfoque da análise do ciclo de políticas públicas.

O quarto capítulo, Apresentação e Análise dos Dados da Pesquisa, foi subdividido em Procedimentos metodológicos e Apresentação e análise dos dados, nos quais serão abordados, respectivamente: o tipo de pesquisa adotada, com os

instrumentos aplicados para a coleta de dados e a forma de condução da mesma; e os resultados encontrados no estudo de caso, apresentando a estrutura da análise e os principais dados do programa, especialmente concernentes aos efeitos e impactos produzidos, assim quanto às interferências, às deficiências, aos aspectos de inclusão social e aos resultados da aplicação do enfoque do ciclo de políticas.

Por fim, nas Considerações Finais, serão criticamente analisadas as conclusões obtidas acerca da política pública implantada no município, apresentando o respectivo resultado da pesquisa quanto à avaliação da sua efetividade, conforme questionamento inicialmente formulado.

1 A ABORDAGEM DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesse capítulo, serão revisados alguns dos principais conceitos e modelos da área de análise de políticas públicas, entendidos como de maior relevância para a compreensão da política pública municipal ora investigada. Porém, sem adentrar em maiores detalhamentos no campo da Ciência Política, a abordagem se limitará tão somente a atender o escopo da pesquisa.

Desse modo, será priorizado o enfoque no modelo do ciclo de políticas públicas (policy cycle) e nas suas respectivas categorias, as quais serão adiante retomadas como padrão referencial para a análise do programa de regularização fundiária do município de Capão da Canoa.

A adoção desse modelo analítico parte da concepção que entende interessante, e mesmo conveniente, o uso da tipologia aos propósitos estabelecidos para o presente trabalho. Isso porque, considerando o objetivo de avaliar a efetividade da política pública municipal, analisando-a em um determinado espaço de tempo, fica o mesmo facilitado quando se introduz o processo de decomposição de fases (etapas ou momentos) do referido modelo, o qual mostra-se instrumentalmente adequado para esse fim, em razão da amplitude didática que oferece.

Assim, serão analisadas algumas das principais teorias que tratam da temática, abordando os principais conceitos, as visões e posicionamentos de pesquisadores da área de Ciência Política, tanto em relação à classificação dos momentos do modelo do ciclo de políticas, quanto às teses que analisam cada um desses. Serão apresentados os enfoques que tratam das fases de formação de agenda, da elaboração de alternativas, da tomada de decisão, da implementação e da avaliação. Além desses, serão vistos outros modelos teóricos também importantes e que podem auxiliar na análise e na interpretação da política municipal, como é o caso do Neo-institucionalismo.

1.1 Aproximação conceitual

Partindo então para o conjunto das teorias sobre a análise de políticas públicas, observa-se que esse, como parâmetro comparativo aplicado, fornece subsídios que auxiliam na interpretação e na compreensão do processamento das mesmas no contexto sócio-político-governamental e na formação da agenda política estatal. Fator que o torna relevante para o foco da pesquisa em análise: a política pública de regularização fundiária executada no município de Capão da Canoa.

De acordo com Souza (2006, p. 20), nas últimas décadas houve uma revalorização do campo de conhecimento denominado políticas públicas, bem como das instituições, regras e modelos que determinam a sua forma de decisão, elaboração, implementação e avaliação. Isto se daria por conta de três fatores preponderantes: a implantação de um modelo de políticas de contenção de gastos, em nível mundial, as quais passaram a ocupar espaço nas agendas da maioria dos países, e principalmente daqueles em desenvolvimento; as novas visões sobre o papel dos governos e do Estado, com a substituição do modelo do *Welfare-state* por políticas de ajuste fiscal, com redução da intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais; e, por último, a incapacidade dos países em desenvolvimento, ou de democracia recente, em formar coalizões políticas para constituir políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento econômico e a inclusão social de suas populações.

Para a autora (2006, p. 22), o pressuposto analítico que favoreceu o avanço dos estudos sobre políticas públicas é o de que “[...] em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes.”

Assim, Souza (2006, p. 40) conclui que a aplicação dos modelos e das teorias desenvolvidas pelo campo da análise de políticas permite estabelecer uma melhor compreensão do problema e da respectiva política projetada, avaliando os possíveis conflitos, a trajetória, a interação dos atores, dos grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados pela política pública.

Por meio de suas variantes analíticas, Rua (2009) aponta que a análise de políticas públicas permite classificar as etapas constitutivas do processo de gestão de uma política emanada pelo Poder Público, desde os fatores que a precedem (causais de oportunidade, competição ou conflito) até as fases de sua concepção, elaboração, implantação e seus mecanismos de controle e de avaliação.

Isto posto, importa inicialmente tentar compreender o que vem a ser então uma política pública, apresentando algumas das possíveis definições e identificando os principais aspectos que a caracterizam como tal. A partir disso, interessa também analisar individualmente a dimensão significativa dos termos “política” e “pública”.

Dentre as diversas formas de interação social, orientadas por múltiplos interesses envolvidos, se pode observar, com Rua (2009), que elas ocorrem de forma cooperativa, competitiva ou conflitiva. Quanto a essa última, nota-se que a sua administração, especificamente, pode ser feita sob duas formas: a coercitiva, com o uso da força; e a política, por intermédio do consenso.

Com efeito, uma das idéias ligada ao termo política, dentro da variabilidade de acepções possíveis, é proposta por Rua (2009, p.17), a qual refere que “[...] política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.”

No que tange à designação “pública”, atinente à política, essa decorreria da sua natureza jurídica, revestida do poder extroverso e da autoridade soberana do Poder Público, emanado por parte do Estado. Esse seria o traço que qualificaria este tipo de política. Ou seja, a política pública é aquela produzida exclusivamente pelo Estado, expressada sob a forma de programas, projetos, planos de ação, etc, executada de modo direto ou indireto, e submetida ao mando e ao controle do Governo. Tal seria a característica fundamental que a diferenciaria das demais acepções inerentes à política, as quais ficam circunscritas à esfera privada,

“O Estado é a única exceção: é um sistema organizacional cujo poder regulatório ultrapassa os seus próprios limites organizacionais e se estende sobre a sociedade como um todo – sendo, por isso, chamado de “poder

extroverso”.Essa característica não é própria de entidades privadas, mesmo que ajam visando ao benefício público ou que agreguem a participação de amplas coletividades.” (RUA, 2009, p. 21)

Cavalcanti (2007, p. 26), salientando a dificuldade em se precisar uma definição de política pública frente à variabilidade de sentidos que a cercam, apresenta uma delimitação do campo significativo dessa, sintetizando que ela representa um curso de ação ou inação, determinado pelas autoridades públicas, para o tratamento de um problema escolhido por elas, sendo expressa por meio de leis, regulamentos, decisões e atividades promovidas pelo governo e que repercutem sobre a sociedade.

Souza (2006, p. 24) pondera que não há uma única, nem melhor forma para definir política pública e critica os posicionamentos que supervalorizam os aspectos racionais e procedimentais nas políticas públicas, ignorando a oposição das idéias e o jogo de interesses que geralmente estão envolvidos. Além disso, o aspecto conflituoso das relações, os limites das decisões dos governos, bem como as possibilidades de cooperação que também podem ser estabelecidas entre esses e outros segmentos representam, em conjunto, a essência da política pública.

Na concepção da autora (2006, p. 25), as políticas públicas, apesar de comportarem diversas definições, nos apontam para um lócus comum onde são travados os embates em torno de interesses, preferências e desenvolvimento de propostas para o tratamento dos problemas de ordem pública, que é o campo de atuação dos governantes. Nesse ponto, as políticas públicas remetem à idéia de uma ação, ou de inércia, que se processa no âmbito de governo.

Assim, Souza (2006, p. 26) afirma que a formulação das políticas públicas representa o momento de materialização dos propósitos e das plataformas eleitorais dos governos em ações e programas para a produção de resultados e/ou mudanças no mundo real, e resume o conceito de política pública como,

“(...) o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. (SOUZA, 2006, p. 26)

Ainda no campo conceitual, cabe destacar alguns dos elementos estruturantes que constituem a base do conjunto teórico que informa a área de análise de políticas públicas.

Importante, assim, distinguir inicialmente termos como “*politic*” e “*policy*” (derivativos do inglês), os quais fazem referência, respectivamente, ao processo de construção política e às resultantes dessa, as políticas públicas. Assim, a designação *politic* estaria relacionada ao processo político, no qual se dá a interação do conjunto de fatores e de questões, das variadas ordens de interesse (social, econômica, política, cultural, ambiental, etc.), externas ao meio e que, sob formas de influxos (demandas e apoios), ingressariam no sistema político para aí conformarem (ou não) produtos políticos como resultado. Já esse resultado, como produto do processo de interação dos referidos fatores, constituído pelo Poder Público e na forma de políticas públicas, corresponderia ao designativo *policy*. É nesse sentido que Rua (2009) aduz que as políticas públicas seriam um dos produtos derivados da atividade política, sendo consubstanciadas na tomada de decisões e na aplicação de ações sobre determinada matéria, qualificando-a para ser objeto de interesse da agenda governamental.

Cavalcanti (2007, p. 18) enfatiza que o termo *polity* é utilizado para se referir à organização política de um grupo, governo ou sociedade ou a uma sociedade organizada, como uma nação, que tem uma forma específica de governo. Já no sentido de representar um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução dos conflitos quanto aos bens públicos, se trataria de *politics*. Por sua vez, as políticas públicas (*policy public, policies*) podem ser “*outputs*” da atividade política (*politics*) e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Frey (2000, p. 216) salienta que os conceitos de *policy, politics, polity, policy network, policy arena e policy cycle*, são fundamentais tanto para a compreensão de políticas públicas (*policy analysis*), quanto para a estruturação de um processo de pesquisa que vise à realização de estudos de caso.

Segundo informa o autor (2000, p. 216), a literatura sobre a análise de políticas (*policy analysis*) diferenciaria três dimensões na política, adotando-se o emprego dos conceitos de *polity* para denominar as instituições políticas; *politics* para os processos políticos; e *policy* para os conteúdos da política. *Polity* seria a dimensão institucional referente à ordem do sistema político, configurada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Na dimensão *politics*, tem-se em foco o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, especialmente em relação à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. Já a dimensão *policy*, de natureza material, estaria vinculada aos conteúdos concretos; ou seja, à concretização da política pública em si, com a configuração dos programas políticos, com os problemas técnicos e com o conteúdo substancial das decisões políticas.

Essa diferenciação teórica dos aspectos peculiares da política, segundo Frey (2000), fornece categorias que podem se mostrar úteis na estruturação de projetos de pesquisa, mas lembra que as realidades políticas dessas dimensões são, todavia, entrelaçadas e se influenciam mutuamente. Por essa razão, ressalta que o método simplista da *policy analysis*, mediante a diferenciação entre variáveis dependentes e independentes, tendo por finalidade a redução de complexidade, pode se mostrar inadequado para boa parte dos casos empíricos.

Nesse sentido, Frey (2000, p. 217 – 218) observa que os pressupostos da análise de políticas (*policy analysis*), nas suas três dimensões (*politic*, *policy* e *polity*), embora partam de uma concepção de relações estáveis e independentes, como mecanismos para facilitação de estudo analítico, na prática podem sofrer variações, conforme as situações concretas tratadas. Por isso, alerta sobre a necessidade de estudos empíricos preliminares, em consonância com as peculiaridades de cada política, como forma de agregar elementos importantes da sua respectiva realidade e de atenuar possíveis distorções decorrentes de um processo meramente teórico-dedutivo. Com efeito, as particularidades do caso empírico devem ser levadas em conta no processo de análise,

“(...) A pergunta pelo grau de influência das estruturas políticas (*polity*) e dos processos de negociação política (*politics*) sobre o resultado material concreto (*policy*) - uma orientação característica da ‘*policy analysis*’ - parte,

no meu entender, do pressuposto de concatenações de efeitos lineares. Tal conjectura contradiz a experiência empírica da existência de inter-relações entre as três dimensões da política, especialmente entre as dimensões 'policy' e 'politics'." (FREY, 2000, p. 219)

Frey (2000, p. 220 - 221) ainda observa que, para obter maiores detalhes sobre a gênese, a trajetória, os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores de certos programas políticos, a pesquisa comparativa deve também focar a investigação no interior dos processos político-administrativos. Lembra também que a partir desse direcionamento, os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas, tornam-se mais importantes.

Portanto, aduz-se que as articulações que são estabelecidas entre essas três dimensões são fundamentais para o entendimento da configuração de uma política pública, tendo em vista as relações que são estruturadas em torno daquelas e a influência recíproca que exercem, e que acabam modelando o perfil dessa, especialmente nos casos que envolvem relações de conflito e/ou de múltiplos interesses. Esses aspectos são relevantes para a análise da política municipal em tela, cuja dimensão da estrutura política-administrativa, em tese, tende a exercer preponderância na condução e na configuração da mesma.

Dando sequência à abordagem dos modelos da análise de Políticas Públicas, serão a seguir analisados alguns dos principais modelos teóricos que são utilizados como paradigmas de estudo.

1.2 Modelos teóricos

De acordo com Souza (2006, p. 28), muitos modelos explicativos, dentro do campo específico da política pública, foram desenvolvidos para tentar esclarecer as razões que levam um governo a fazer, ou deixar de fazer, alguma ação de repercussão sobre os cidadãos.

A começar pelo modelo sistêmico, observa-se que esse se caracterizaria, sinteticamente, por um sistema político de processamento afetado por forças

geradas em determinado meio, mediante entradas de apoio e de demandas (*inputs*), produzindo respostas como resultante para esse meio (*outputs*).

Tal modelo analítico, com as devidas reservas que lhe são opostas, permite estabelecer, em linhas gerais, um ponto de partida na perspectiva de compreender a relação entre causas e efeitos que ocorrem durante o processo de produção de políticas públicas.

Desenvolvido por Easton (apud Souza, 2006, p. 24), esse modelo analítico contribuiu para a área ao trazer a idéia de que a política pública funcionaria como um sistema que concentra influências recíprocas entre o meio externo (o meio político) e o interno (o sistema institucional político), semelhante a um ecossistema biológico. A relação formada entre esses pólos atuaria por meio de um processo de fluxo recíproco entre demandas, formulação e produção de resultados. Assim, as políticas públicas receberiam *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse e que, por sua vez, influenciariam seus resultados e efeitos.

Rua (2009) indica que o modelo sistêmico permite identificar as dimensões significativas do ambiente que geram as demandas para o sistema político e as características significativas que o capacitam a transformar demandas em decisões e políticas públicas, e ainda preservando a sua estabilidade. Além disso, explicaria como os *inputs* ambientais afetam o conteúdo da política pública, como as características do sistema político afetariam o conteúdo da política pública e também como a política pública afetaria, por meio de processos de *feedback*, o ambiente e a dinâmica do sistema político.

Há que se considerar também as emanações produzidas pelo próprio sistema político (*polity*), denominadas de *withinputs*, sob formas de apoio ou de oposição ao processo político, e que podem afetar a configuração final da resultante política. Esses, em determinados casos, podem assumir uma influência muito significativa, conforme apontam as análises sobre o papel da burocracia e das instituições, sobre a definição de uma política pública.

Ham e Hill (*apud* Dagnino, 2002) apresentam algumas críticas a esse modelo, apontando que o mesmo pode simplificar e reduzir a realidade do processo de elaboração das políticas; conter problemas de inversão na priorização dos enfoques (tomada de decisão x *inputs*); confundir o próprio sistema com o objeto da ação política; e levar ao risco da análise superestimar o sistema, sem apresentar a devida comprovação empírica.

Matus (*apud* Dagnino, 2002), também mostra que o modelo sistêmico tradicional apresentaria uma tendência a tratar o próprio sistema como algo estático e praticamente imutável; bem como o ator que planeja se localizaria fora ou sobre a realidade que planifica, não coexistindo nessa realidade com outros atores que também planejam. Com isso, se evidenciaria uma inconsistência paradoxal entre o modelo e os seus pressupostos básicos.

Inobstante as críticas referidas, observa-se que o modelo sistêmico, associado ao ciclo de políticas públicas, pode contribuir como referencial para a compreensão do processo político que envolve a produção de uma política pública.

Adotando as bases elementares desse modelo, se pode buscar uma relação entre o fluxo de entradas, por meio de demandas e de apoios, e o conjunto de fatores externos (pressão social, econômica, política, ambiental, jurídica, etc.) que, talvez, tenham tensionado e fomentado a projeção do problema para o interior do sistema político municipal, conformando a política pública sob estudo; ademais, poderá auxiliar na análise do processamento das interações ocorridas no meio interno, sob a forma de *withinputs*, verificando como eles podem ter influenciado na formatação do programa.

Outro referencial analítico que também visa explicar a influência sobre a modelagem de uma política pública, sob a perspectiva das interações entre os múltiplos atores e o sistema político, é o modelo de Arenas Políticas (*policy arena*).

Esse modelo enfoca a dinâmica que se estabelece perante as expectativas que os atores têm em relação à constituição de uma política e sobre os possíveis

efeitos que ela poderá vir a produzir, fazendo com que eles articulem de forma a influenciar o seu curso e a reorientá-la em favor dos seus objetivos.

Para Frey (2000, p. 223), a concepção da *policy arena* parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas produzem um efeito antecipativo em relação ao processo de decisão e implementação política, e que os custos e benefícios esperados por elas, frente a essas medidas, tornam-se decisivos para a configuração do processo político.

Rua (2009, p. 77) entende que o *policy arena* se manifesta principalmente nas fases de formulação de alternativas e de implementação, concentrando processos de conflito e consensos nas diversas áreas de política pública, em função das preferências, das expectativas de resultados (vantagens e desvantagens) de cada alternativa para a solução de um problema e da estrutura de oportunidades. Para isso, os atores fazem alianças entre si e entram em disputa, formando as arenas políticas.

A literatura tradicionalmente classifica as arenas políticas em quatro formas: distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva. Sendo que elas também podem ser caracterizadas quanto à forma, aos efeitos dos meios de implementação, aos conteúdos das políticas e ao modo da resolução dos conflitos.

Frey (2000, p. 223) trata as políticas distributivas como aquelas caracterizadas por um baixo grau de conflito, visto partilharem vantagens de modo difuso e não acarretarem, aparentemente, custos para outros grupos.

Já as políticas redistributivas, segundo o autor (2000, p. 224), ao contrário, são orientadas pelo conflito, cujo objetivo seria a transferência consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade, sendo, portanto, geralmente polarizadas e repletas de conflitos.

Esse tensionamento se explica pelo motivo de ficar evidente, para as arenas envolvidas, o deslocamento de direitos e objetivos disputados por elas, tendo como

condição inexorável o fato de que, para que uma delas obtenha algo, a outra parte, necessariamente, terá de perdê-lo.

“(…) fica muito claramente definido, nessas políticas, quem ganha e quem perde. Mais do que isso: fica claro que a condição para que um dos lados ganhe é que o outro lado perca. É o que se conhece como jogo de soma-zero.” (RUA, 2009, p.78)

As políticas regulatórias, por seu turno, trabalham com normatizações, discriminando padrões de ordens e proibições, por meio de decretos e portarias. Na visão de Frey (2000, p. 224), os efeitos referentes aos custos e benefícios não são, *a priori*, determináveis, pois dependeriam da configuração concreta das políticas. Podem, assim, tanto gerar custos e benefícios de forma isonômica, quanto privilegiar interesses particulares e restritos.

Rua (2009, p. 78) entende que as arenas regulatórias podem conter um forte potencial conflitivo, uma vez que impõem regramentos, critérios, interdições, sanções, etc.; e, por isso, desencadear protestos e retaliações.

As políticas constitutivas, também denominadas constitucionais ou estruturadoras, seriam espécies de macropolíticas a definir regras para as demais políticas. Na concepção de Frey (2000, p. 224), elas são dirigidas à própria esfera da política e suas instituições condicionantes (*polity*), visando à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos.

Nessa linha, um outro conceito que se faz pertinente é o de *issues*, que diz respeito aos aspectos que envolvem a uma decisão sobre determinada questão política. Ou seja, a formulação de uma determinada alternativa para a solução de um problema pode apresentar, ao mesmo tempo, aspectos favoráveis e desfavoráveis, e que também variam de acordo com a perspectiva dos atores envolvidos.

Para Rua (2010, p. 75) *issue* define-se como “[...] um item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores. Por esse motivo, os *issues*

mobilizam as expectativas dos atores quanto aos resultados da política e catalisam o conflito entre eles.”

Assim, a análise dos *issues*, ou aspectos, são levados em consideração e mensurados no processo político, especialmente quando os prováveis efeitos que venham a gerar representem desgaste político ou, ao contrário, fortalecimento da política, o que pode ser fator determinante na hora da escolha,

“(…) Em função das preferências, das expectativas de resultados (vantagens e desvantagens) de cada alternativa para a solução de um problema, e da estrutura de oportunidades, os atores fazem alianças entre si e entram em disputa. Assim se formam as arenas políticas.” (RUA, 2009, p. 77)

A partir disso, ingressa-se então na abordagem do referencial teórico que servirá como principal base analítica para o programa municipal: o modelo do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*).

1.3 Ciclo das políticas públicas

Reconhecido como tipologia fundamental na análise de políticas públicas, esse padrão possibilita mapear as principais etapas do processo de construção de uma política pública, mediante a sua decomposição em fases sucessivas. Razão pela qual será adotado como mecanismo para o diagnóstico e compreensão do caso em tela, servindo como parâmetro analítico na aferição de como foram processadas as etapas dentro da política pública municipal. Paralelamente, serão também tratados, dentro das respectivas etapas, alguns dos principais modelos teóricos explicativos.

Para Frey (2000, p. 226), as fases do modelo corresponderiam a uma sequência de elementos do processo político administrativo e que podem ser investigados no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram representadas em cada uma delas, sendo que,

“[...] ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando

um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública”.(FREY, 2000, p. 226)

Cavalcanti (2003, p.168) diz que no plano analítico ou teórico, a decomposição de uma política através de um ciclo, composto por momentos, aparece na literatura “[...] ora como um processo que representa ‘a vida real’ de uma política pública, ora como um recorte analítico que idealiza ‘a vida’ de uma política.”

Segundo Trabada (apud Cavalcanti, 2007, p.168), a decomposição da política em fases ou etapas pode ser vista a partir de duas perspectivas. A primeira, denominada de visão clássica do ciclo da política (também conhecida como modelo sequencial), informa que uma política é construída em um ciclo sequencial e linear através de fases (etapas ou momentos) que, de fato, ocorreriam cronologicamente no curso real e dinâmico do sistema político. Na segunda, a decomposição da política é entendida como uma ferramenta de análise, utilizada instrumentalmente para a compreensão do processo de elaboração de uma política pública e, portanto, atuando de modo ideal.

Frey (2000, p. 229) reconhece que o modelo do *policy cycle* é “[...] um “tipo puro” idealizador do processo político [...]”, e que, na prática, dificilmente reproduz esse de forma idêntica. Contudo, apesar de não haver uma fiel correspondência entre a realidade do processo político e o modelo teórico, isso não o torna inviável enquanto ferramenta analítica, apenas ressalva o seu caráter instrumental.

Observa-se, portanto, que o ciclo político pode ser entendido como um modelo analítico que funciona como padrão comparativo de processamento de uma política pública, utilizando um esquema-base de fracionamento das fases constitutivas da mesma e que permite, com isso, registrar toda a sua trajetória em um processo sequenciado. Portanto, sua principal característica e importância dizem respeito à sua capacidade instrumental de análise processual da composição e da dinâmica de uma política pública, o que a qualifica para os objetivos propostos para o estudo do Programa municipal.

Diversos modelos teóricos foram desenvolvidos para explicar cada uma dessas etapas e seus desdobramentos. Assim, esse processo se moveria

ciclicamente, retroalimentando as suas fases (de forma interativa e iterativa) e remodelando as políticas públicas em curso.

De modo sintético, pode-se dizer que o ciclo tem início com a fase de formulação da política, a partir da identificação de um problema que afeta a sociedade e passa a ser tratado pelo governo (formação da agenda), mediante a proposição e a escolha de alternativas para solucioná-lo. A seguir, se dá a sua implementação, por meio dos mecanismos institucionais e dos órgãos existentes ou criados pela burocracia vigente para a sua consecução e, por fim, se dá o momento avaliativo, no qual os resultados obtidos são mensurados comparativamente a partir da relação entre o que foi inicialmente formulado e o que efetivamente foi implementado.

Devido à dinâmica que rege todo processo político, geralmente ocorrem variações e adaptações da política inicialmente formulada, conforme a relação Estado-sociedade e às regras do poder econômico e político que são aí impostas (arenas políticas); bem como em função da influência discricionária dos setores burocráticos no contexto institucional (*polity*), os quais exercem forte influência na modelagem da política, especialmente nas fases de formulação e implementação.

As formas de divisão do ciclo de políticas encontram variações entre os autores, podendo surgir ainda subdivisões dentro de cada uma delas, dependendo do grau de especificidade proposto na abordagem. Entretanto, entre esses é consenso a classificação de três momentos mais claramente definidos: formulação, implementação e avaliação.

“(...) As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas.” (FREY, 2002, p. 226)

Outras variações na classificação das etapas do ciclo são encontradas em Frey (2000), que as apresenta da seguinte forma: percepção e definição de problemas, *agenda setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação;

Saravia (2006) propõe uma sucessão dos seguintes momentos: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação.

Diante da diversidade de classificações apresentadas para as fases do ciclo de políticas, esse será analisado a partir da proposta de Rua (2009), que o divide em: formação da agenda, formação das alternativas e tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação, e que passam então a ser analisadas com maior detenção, juntamente com os respectivos enfoques teóricos que buscam esclarecer cada uma delas.

A formação de agenda corresponde ao processo seletivo de assuntos que despertam a atenção do Poder Público, passam por um estudo de viabilidade para tratamento (já com alguma análise prévia de possíveis formas de encaminhamento da questão), e ingressam, então, no rol dos itens com qualificação preliminar para possível ação governamental. Ou seja, se classificam na disputa entre os demais temas que o governo decide tratar.

Para Rua (2009, p. 66), a agenda de políticas representaria uma lista inicial de prioridades estabelecidas pelos governos e sobre as quais eles deverão tomar providências, aglutinando atores que disputarão espaço para inclusão de questões de seus interesses particulares.

Frey (2000, p. 227), no entanto, observa que somente na fase do *agenda setting* é que se decide se um tema será efetivamente inserido na atual pauta política ou se será adiado, ou excluído dessa, ainda que seja relevante para a ação. Isso porque, outros fatores serão concomitantemente avaliados, como custos, tratabilidade do problema, repercussão perante as arenas políticas, os correspondentes *issues*, etc.

Saravia (2006, p. 33) também entende que “(...) a noção de inclusão na agenda designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas.”

Lahera (2006, p. 83) lembra que a determinação da agenda pública é definida e redefinida também segundo a dinâmica das forças políticas presentes. Sendo que a opinião pública, na qual há maior visibilidade dos atores, tende a afetar mais a agenda; ao passo que outras esferas, menos visíveis ao público em geral, se fazem mais influentes quanto à definição da política em si.

Rua (2009, p. 67) informa que os atores capazes de afetar a formação da agenda podem ser classificados em dois tipos: os governamentais, distribuídos na estrutura da esfera estatal; e os não governamentais, representados pelas diversas formas de organização da sociedade civil. Além desses, a autora traz outro fator que também influencia na composição da agenda, que é o processo de evidenciação de temas. Esse variaria em função do grau de reconhecimento de uma situação como problema, da forma como as propostas para solução do problema são apresentadas e do fluxo político que se estabelece em relação aos governos e aos temas (com ênfase no processo eleitoral e na disputa interpartidária na defesa desses).

Na sequência do ciclo político, inicia-se o processo de elaboração das alternativas e a tomada de decisão, representando, em conjunto, um momento propositivo, na qual a matéria escolhida na agenda passa a ser encaminhada de forma mais objetiva em relação ao complexo de medidas que comporão a fórmula para o seu efetivo tratamento.

A rigor, a elaboração estaria voltada ao planejamento estratégico de alternativas projetadas para a resolução da questão objeto, enquanto que a tomada de decisão determinaria as respectivas escolhas dentre aquelas que apresentem maior probabilidade de obter êxito em relação ao resultado almejado. Assim, elaboram-se propostas e, a seguir, elegem-se aquelas que são entendidas como mais aptas para tratar o problema.

Portanto, a elaboração ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise do mesmo, os atores políticos passam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas, segundo Ruas (2009, p.) “[...] expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas.”

Definida a agenda política, a situação-problema nela inserida passa a ser estudada com maior atenção, buscando-se a elaboração de proposições mais consistentes para a sua solução. As alternativas iniciais (apresentadas na fase da agenda) também passam por um processo de reavaliação. São fixados objetivos e metas, prognósticos, análise de impactos, questão orçamentária, aspectos e mensuração de cada variável envolvida (*issues*), podendo ser descartadas as alternativas iniciais em favor de novas propostas,

“(...) A formulação da política é o momento em que se estabelece uma ‘fórmula’; onde se ordenam alternativas; onde se prescreve ‘o como’, ‘o quando’, ‘o porquê’; e se exprime os resultados que se espera da política.” (CAVALCANTI, 2007, p. 178)

Assim, a visão preliminar das possibilidades para tratamento da questão cede lugar a um estudo mais detalhado e objetivo em relação às alternativas, analisando-se o conjunto de variáveis que interferem na viabilidade da mesma, sob o ponto de vista técnico, orçamentário, político, das relações de poder, etc.

Quanto à tomada de decisão, pode ser descrita como o momento em que se dá simultaneamente a seleção e a deliberação das propostas constituídas no processo político precedente, o da elaboração de alternativas.

Para Cavalcanti (2007, p. 193) a tomada de decisão pode ser definida como “[...] uma escolha de ‘alternativas de política’ que foram geradas dentro do sistema político onde diferentes soluções potenciais para um dado assunto ou ‘problema público’ devem ser consideradas.”

Rua (2009, p. 37) explica que a tomada de decisão não abrange necessariamente todos os aspectos relativos a uma política pública, mas um núcleo decisório da política que está em formação, o que possibilita dar andamento ao processo e deixar as questões mais complexas para um momento posterior. Assim, a autora ressalva que se a política é de baixo conflito, de menor complexidade e gera maior consenso, o núcleo de decisões tende a ser também mais abrangente e diversificado. Do contrário, com maior incidência de conflitos e com elevado grau de complexidade, o núcleo decisório costuma ser restringido e as decisões adiadas para o momento da implementação.

O processo decisório, por sua vez, representa um momento fundamental na formação e no direcionamento das políticas públicas, e sobre o qual uma variedade de modelos analíticos foi desenvolvida. Sem desconsiderar outros importantes enfoques, serão aqui abordadas três visões tradicionais nesse campo analítico: a incrementalista, a racional-compreensiva e a da exploração combinada (*mixed-scanning*).

O modelo racional-compreensivo (ou racional clássico) caracteriza-se pela ampla análise lógica das variáveis envolvidas, pela capacidade de controle e avaliação dessas, e pela possibilidade de promover ações de grande impacto político.

Cavalcanti (2007, p. 194) salienta que esse é um modelo descritivo e prescritivo, uma vez que pressupõe a disposição de todas as informações necessárias para a tomada de decisão e, assim, é possível escolher e prescrever qual a melhor opção dentre as demais. Desse modo, a escolha da melhor alternativa a ser adotada seria feita a partir de uma ampla e detalhada análise de cada uma delas e de suas consequências. Contudo, critica essa abordagem por sua visão idealizada da realidade política, supervalorizando o controle de informações e, por outro lado, negligenciando as relações de poder aí envolvidas,

“(...) Este modelo parte da premissa irrealista ou ingênua de que existe informação perfeita e de que o processo de tomada de decisão não está sujeito ao peso das relações assimétricas de poder.” (CAVALCANTI, 2007, p.195)

No entanto, Saravia (2006) observa que o modelo racional de análise não está descartado e que ainda continua sendo uma forte referência analítica para os governos, especialmente aqueles de concepção neoliberal,

“(...) O sucesso obtido pelo paradigma da teoria da escolha racional (*public choice theory*), que está no alicerce das políticas econômicas chamadas de “neoliberais”, mostra a persistência do modelo racional. A racionalidade transforma-se, assim, no critério supremo na ausência de qualquer outra premissa com base na qual seja possível argumentar.” (SARAVIA, 2006 , p. 30)

Já o modelo incrementalista surge como crítica ao modelo racional, partindo da premissa de que as tentativas de solucionar problemas ocorrem de maneira gradual por parte dos governos, os quais evitam grandes modificações ou rupturas com as situações já existentes.

De acordo com Dagnino (2002, p.18), existe uma posição aparentemente predominante no debate entre a visão racional e a incremental que “[...] é aquela que atribui a esta última um maior peso aos fatores de ordem política (*politics*) nas escolhas que são efetivamente realizadas no decorrer do processo decisório.”

Souza (2006, p. 29) reconhece que a perspectiva incrementalista da política pública perdeu parte do seu poder explicativo em razão das profundas reformas ocorridas em vários países, provocadas pelo ajuste fiscal. No entanto, ressalva que aqueles que operam nos governos e que pesquisam os orçamentos públicos, conhecem bem a força do incrementalismo, o qual manteve intactos estruturas governamentais e recursos para políticas públicas, impedindo que demandas ingressassem na agenda dos governos. Além disso, enfatiza que,

“(...) é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.” (SOUZA, 2006, p. 29)

Para Rúa (2009), ambos os modelos apresentam problemas. O incremental por apresentar aspectos conservadores e mostrar-se pouco compatível com as necessidades de mudança; já o racional-compreensivo por mostrar-se demasiadamente idealizado e desconsiderar aspectos subjetivos que influenciam o processamento da política e fogem a logicidade técnica.

A terceira forma, o modelo de exploração combinada (*mixed-scanning*), parte de um enfoque intermediário entre os modelos racional e incremental, expondo que o tipo de decisão a ser adotada dependeria da situação analisada, requerendo, assim, também a alternância dos referidos enfoques analíticos, conforme o caso empírico em questão.

Abordagem defendida por Etzioni (apud Rua, 2009, p. 92), o modelo classifica as decisões em dois tipos: estruturantes e ordinárias. As decisões estruturantes definem o campo de decisão com base em experiências, aprendizados de políticas e consensos amplamente estabelecidos, e são tomadas com a cautela de evitar detalhamentos. Já as decisões ordinárias são aquelas que detalham os programas a serem desenvolvidos na política, tendo por fundamento as decisões estruturantes. Assim, as decisões estruturantes seriam aquelas que fixam diretrizes básicas e preparam o contexto para as decisões ordinárias.

Segundo informa Cavalcanti (2007, p.197), essa abordagem, para muitos, se trataria mais de uma forma de examinar um problema do que propriamente um novo modelo, uma vez que utiliza elementos dos modelos racional e incremental. Por isso, estaria melhor caracterizada como um enfoque intermediário de tomada de decisão.

Percebe-se, portanto, que a análise do processo decisório é extremamente importante para entender as razões que levam os governantes a adotar determinados posicionamentos e estratégias no momento de decidir uma política. Dessa forma, constata-se que a complexidade do processo político evolui consideravelmente nessa fase do ciclo. As arenas políticas passam a operar em um novo estágio, agora concentrando esforços na forma de como se dará a resolução do problema. Além disso, em função de se estar em um momento decisivo da formatação final da política, nenhuma delas quer ser preterida.

O mesmo se dá em relação ao governo, enquanto executor do processo, o qual vai formar suas concepções de mérito, mediante análise de oportunidade e conveniência, para decidir. E, por sua vez, a dimensão institucional (*polity*) também assume papel preponderante nesse momento, uma vez que o sistema burocrático (com sua cultura e preferências) passa a intervir diretamente no processamento da política, concorrendo com as arenas e, muitas vezes, com o próprio governo na modelagem da mesma.

Nesse sentido, se faz importante abordar, ainda que de forma breve, o modelo do neo-institucionalismo, como enfoque complementar na compreensão da fase de formulação do ciclo de políticas.

Souza (2006) explica que o papel das instituições, na decisão e formulação de políticas públicas, é exercido na condição de mediador/regulador do contexto conflituoso que se forma entre os grupos sociais na disputa pelo poder e recursos, o que levaria a privilegiar alguns deles e também a definir os rumos da política, integrando tanto regras formais quanto informais na condução do processo,

“(...) A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros (...)” (SOUZA, 2006, p. 39)

Para Saravia (2006), as instituições são fundamentais na definição de toda política pública, uma vez que são elas que produzem ou condicionam as principais decisões, configurando a política pública por meio de suas estruturas, seus quadros, sua cultura organizacional e seu estilo específico de atuação.

Frey (2000) lembra que as funções das instituições vão além do simples atendimento das necessidades humanas e da estruturação de interações sociais, pois também implicam posições de poder, restrições de possibilidades de ação, abertura de liberdade social e barreiras à liberdade individual. Assim, as instituições políticas representariam padrões regularizados de interação que são conhecidos e geralmente aceitos pelos atores sociais, ainda que isso não signifique necessariamente a aprovação desses.

Contudo, Souza (2006, p. 40) assinala que, como todo referencial teórico, é necessário ter em vista a clareza de quando e como utilizá-lo, uma vez que “[...] analisar políticas públicas significa, muitas vezes, estudar o “governo em ação”, razão pela qual nem sempre os pressupostos neoinstitucionalistas se adaptam a essa análise [...]”

Nota-se, portanto, que o meio institucional tende a exercer grande influência, sob várias formas, não apenas na formatação de uma política, mas também no comportamento dos atores e das regras que mediarão o processo político.

Logo, mediante os modelos acima vistos, se poderá analisar o comportamento da Administração Pública durante o processo de elaboração de alternativas e a tomada de decisão da política em estudo, e, a partir deles, se buscar subsídios que evidenciem de qual das linhas analíticas o programa mais se aproxima; o que significa, em outras palavras, aferir qual foi o grau de influência institucional sobre o programa; se houve uma postura mais alinhada ao modelo incrementalista, com moderadas alterações; ou se realmente se deu o rompimento com o modelo de política que antes se encontrava em vigência; ou, ainda, um meio termo entre essas, sob a forma do enfoque de exploração combinada.

Na sequência, a fase de implementação representa o momento em que a política, previamente formulada e decidida, entra em cena para agir e produzir efeitos no meio em que atua.

Na concepção de Cavalcanti (2007, p. 215):

“(...) O momento de implementação é visto, de modo geral, como a “efetivação” da política; a ‘implementação da decisão’. Isto é, depois de formulada a política, inicia-se a sua implementação por meio dos órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados para tal. A implementação, portanto, é vista como o momento do processo de elaboração da política em que existe a preocupação de transformar intenções de política em ações.”

Essa etapa do ciclo, permite identificar e analisar as variáveis que podem afetar os objetivos legais no curso do processo. De acordo com Mazmanian e Sabatier (apud Rua, 2009), seriam três as categorias dessas variáveis: a tratabilidade do problema, de acordo com o grau de complexidade; a capacidade dos dispositivos legais da política para estruturar favoravelmente o processo de implementação, por meio da definição e detalhamento dos elementos e critérios pertinentes; e o efeito de um conjunto de variáveis políticas do contexto no apoio aos objetivos, como a possibilidade de cooperação dos atores.

Em relação à classificação dos modelos explicativos para a fase de implementação, destacam-se dois enfoques: o *top-down* (“de cima para baixo”) e o *bottom-up* (“de baixo para cima”).

Segundo Rua (2009), o enfoque *top-down* apresenta uma rigorosa separação e diferenciação entre as etapas de formulação e implementação, tendo por características básicas as relações de hierarquização e a discricionariedade que são aí envolvidas. O fluxo político se daria no sentido da alta esfera para a base administrativa, cabendo à cúpula política dirigente a definição da política, e ao corpo burocrático-funcional o cumprimento das decisões para a sua implementação. Já o modelo *bottom-up* parte da concepção de que, para implementação de políticas públicas, a percepção de problemas e demandas deve partir da base burocrática (mediante as suas experiências e práticas) para os níveis superiores da Administração, seguindo um fluxo inverso em relação ao modelo anterior.

Contudo, como assevera Rua (2009), a fase de implementação poderá ser facilitada ou dificultada, conforme o tipo de política e as arenas que são formadas,

“(...) devemos levar em consideração, também, como o tipo de política e o de arenas políticas podem afetar o processo de implementação. Pois, diferentes tipos de políticas e de arenas políticas envolvem diversos participantes com distintos níveis de envolvimento, conforme o que esteja em jogo no momento.” (RUA, 2009, p.101)

Frey (2000) informa que o principal interesse para a análise de políticas, nessa fase do ciclo, se daria na relação de correspondência entre os resultados e impactos reais produzidos e os objetivos que foram inicialmente projetados na fase de formulação. Dessa forma, muitos problemas são evidenciados nessa fase do ciclo, provocando alterações e correções na política originalmente formulada.

Por essa razão, a implementação geralmente se faz seguir do monitoramento. Justamente para possibilitar intervenções e ajustes num espaço de tempo menor, evitando, assim, grandes distorções que poderiam surgir, caso fossem realizadas ao final do processo. Segundo informa Saravia (2006), o monitoramento trataria do controle sistemático de supervisão na execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções e assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

Para Rua (2009, p. 112), o monitoramento representa um procedimento que possibilita a imediata intervenção durante a implementação de uma política, programa ou projeto, quando detectadas discrepâncias entre o planejamento e a execução da mesma, ou por alterações do meio,

“(...) Logo, os resultados do monitoramento podem e devem ser utilizados para aperfeiçoamento do trabalho de equipe e para a tomada de decisões, e ele deve gerar aprendizagem sobre as políticas públicas (*policy learning*).”
(RUA, 2009, p. 112)

Desse modo, com a observância desses referenciais teóricos da fase de implementação, se possibilitará explorar e comparar a consecução do programa em estudo, especialmente no sentido de aferir se os objetivos inicialmente formulados foram concretizados na prática, e também evidenciar quais os principais aspectos que facilitaram ou dificultaram a sua implementação.

Como última etapa do ciclo, encontra-se a fase de avaliação da política pública implementada, momento de particular interesse ao propósito desta pesquisa.

Conforme Cavalcanti (2007), a avaliação, de um modo geral, pode ser entendida como um exame posterior de uma política, visando introduzir modificações substantivas ou mesmo a interrupção da política.

“(...) É a Avaliação que aponta as direções de mudança e as ações a serem implementadas num momento ulterior. Após a implementação dessas, e a avaliação dos resultados alcançados é que, iterativamente, serão propostas novas ações que levarão o sistema a aproximar-se do cenário desejado.”
(DAGNINO, 2002, p. 22)

Em linhas gerais, essa fase define-se como o momento em que se mensura o conjunto de fatores que a política implementada queria mudar sobre a realidade em que atuou, emitindo um juízo, ou julgamento, de valor a esse respeito. De outro modo, consiste em verificar se aquilo que foi eleito (agenda), formulado e decidido, por meio da política, foi implementado; se produziu os efeitos desejados e que significado isso tem.

Contudo, o termo avaliação, com múltiplas aplicações e significados, assume um sentido exclusivamente formal no campo das políticas públicas, e que segundo Rua (2009, p. 109) diz respeito ao,

“(...) exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos.”

Rua (2009) também expõe que a avaliação caracteriza-se por apresentar dupla dimensão: a dimensão técnica, de ordem quantitativa e instrumental, que consiste na formalização de procedimentos de coleta e análise de informações sobre o conteúdo, estrutura, processos, resultados, impactos, etc; e a dimensão valorativa, cuja finalidade é extrair conclusões sobre a política implementada, mediante as informações obtidas com o processamento dos dados da primeira dimensão, e promover a otimização do processo de gestão das políticas públicas.

Já em termos de classificação, essa fase comporta uma série de modelos e tipos analíticos que variam conforme os critérios avaliativos que são adotados. Dentre eles, pode-se dar destaque, a partir de Cavalcanti (2007), aos critérios relativos ao momento em que se avalia (*ex-ante* e *ex-post*) e aos aspectos ou atividades que são avaliados (de produtos – eficiência, eficácia e efetividade; de elaboração – objetivos e metas; de resultados, de custo/benefício; etc.)

Em relação ao momento da avaliação, encontram-se os modelos denominados *ex-ante* e *ex-post*. De acordo com Cavalcanti (2007), o primeiro trata das avaliações que ocorrem antes de iniciar a execução programa e tem como objetivo principal averiguar as reais possibilidades de sua execução durante a fase de elaboração e planejamento de suas atividades, e, com isso, minimizar os possíveis desvios na sua fase de execução (implementação). O segundo ocorre após o término do programa e consiste em obter dados após a finalização do programa ou projeto, para valorar o nível de consecução dos objetivos.

Dentro do outro critério apontado, relativo ao conteúdo do que será avaliado, cabe destacar a subclassificação relacionada à avaliação de processos e de

resultados. Conforme Rua (2009, p. 115), a avaliação de processos tem em vista à implementação da política a partir da relação entre resultados projetados e obtidos, mensurados esses com os procedimentos aplicados. Já a avaliação de resultados tem por objetos os produtos finais ou os respectivos efeitos desses. Os produtos finais consistem nos *outputs*, que são objetivamente constatáveis; enquanto que os efeitos representam as consequências geradas pelos produtos finais.

Ainda, segundo Rua (2009), há que se a distinguir efeitos e impactos: os primeiros seriam previsíveis, devido a sua relação direta com os produtos finais; já os últimos, por não estarem relacionados diretamente com os produtos ou com as causas, nem sempre são previsíveis.

Por essa razão, cumpre observar alguns pontos importantes relacionados à avaliação de resultados, na medida em que esta concentra, particularmente, o núcleo investigativo do presente trabalho. Assim, considerando a relação entre produtos finais de uma política pública e os seus desdobramentos na realidade que visa alterar, sob a forma de efeitos e/ou impactos, é que se poderá definir, em última instância, se a mesma se mostra ou não efetiva.

Nesse sentido, à conceituação e às particularidades referentes aos critérios de eficiência, eficácia e efetividade que, segundo Fernández-Ballesteros (apud Cavalcanti, 2007, p. 122), são termos semântica e etimologicamente semelhantes, mais tecnicamente diferentes, mostram-se imprescindíveis para a compreensão da referida forma de avaliação.

Cavalcanti (2007, p. 124) explica que, a partir dos conceitos encontrados na literatura e com relativo grau de detalhamento, pode se relacionar o termo eficácia à consecução dos objetivos propostos no processo de execução de um programa; quanto mais objetivos atingidos, mais eficaz ele seria. A eficiência, por sua vez, estabelece a relação entre o alcance dos resultados e os recursos aplicados; desse modo, ela seria obtida quando os recursos dispendidos justificassem os resultados esperados. Por último, a efetividade se apresenta sob a forma dos efeitos provocados em função das ações produzidas; assim, a relação estaria na

capacidade de um programa produzir um efeito positivo em uma determinada situação, como consequência de sua execução.

Arretche (1998, p. 03) define a avaliação de efetividade sob a seguinte perspectiva,

“(...) É precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária, devido à necessidade já mencionada de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão causalmente relacionados àquela política particular. E, adicionalmente, da necessidade de distinguir entre os produtos de uma política e seus resultados.”

Portanto, é através da relação entre produtos e resultados de um programa, e na qual seja confirmada a vinculação direta (ou não) de causalidade entre ambos, que poderão ser diagnosticados os principais efeitos e impactos produzidos pelo mesmo; o que permitirá, então, mensurar o seu grau efetividade.

Desse modo, com base nos critérios acima vistos, a fase de avaliação vem a definir o aperfeiçoamento do processo de uma política, possibilitando julgar processos, resultados, efeitos e impactos acerca de programas e políticas públicas. E, como visto, a avaliação da efetividade do programa municipal implicará, necessariamente, a análise dos seus respectivos produtos e resultados (efeitos/impactos), da relação de causalidade entre estes, e da constatação de mudanças factíveis sobre o contexto que interagiu.

Concluindo esse tópico, a partir da perspectiva da análise de políticas públicas, e especificamente por meio do modelo do ciclo de políticas públicas e suas respectivas categorias, se pretende fornecer subsídios para a compreensão do tipo de processo que vem sendo operado no programa de regularização fundiária municipal, analisando o curso da política pública em relação aos respectivos momentos do modelo e, dentro desses, comparando com quais referenciais teóricos ela mais se identificaria. Assim, o referencial analítico será um instrumento importante para o propósito definido neste trabalho, principalmente no que diz respeito à avaliação da efetividade do programa na sua dimensão política.

Antes, porém, cumpre analisar o processo de urbanização brasileiro, no qual se encontram as principais causas do problema da irregularidade fundiária urbana. E, a partir disso, verificar se o caso municipal também seguiu este padrão e em que aspectos se assemelha ao modelo nacional. O que será visto no capítulo seguinte.

2 FORMAÇÃO E GESTÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS

Partindo para outra importante dimensão analítica, cujo escopo contribuirá para a compreensão das causas que originaram a situação-problema e ensejaram a respectiva política pública de intervenção, se encontra a perspectiva do problemático processo de formação e de gestão urbana das cidades brasileiras.

Como forma de abordagem complementar, esse capítulo tratará algumas das questões concernentes ao processo de urbanização difundido no país, expondo os principais fatores que explicam o modelo que conformou grande parte das cidades brasileiras e as implicações daí decorrentes. A partir disso, se buscará identificar as possíveis similaridades entre o citado modelo e o caso do município de Capão da Canoa, apresentando os seus principais pontos de convergência. Assim, a exposição permitirá ampliar o entendimento acerca das razões que motivaram a implantação da referida política pública.

2.1 Gestão das cidades brasileiras

A questão fundiária no Brasil dá conta de que ainda remanesce uma enorme lacuna entre a garantia à propriedade, assegurada constitucionalmente, e a efetiva materialização desse direito por significativa parcela da nossa população, cujos efeitos também se traduzem no distanciamento de acesso à cidade legal/formal (com todos os seus benefícios), à moradia digna, e no prejuízo do exercício da cidadania plena.

Dentre outros fatores que podem contribuir para o esclarecimento dessa realidade, encontram-se o planejamento e a gestão urbana, cujo modelo tradicional se revelou equivocado e incapaz para o enfrentamento da questão fundiária e do déficit habitacional (o agravando, inclusive), bem como para a redução da exclusão social nas nossas cidades.

Nesse sentido, observa-se que as cidades brasileiras basicamente se constituíram, em escala variável, aglutinando duas configurações típicas: a cidade formal e a cidade informal.

“- Cidade formal, rica, regularizada, com infraestrutura completa, usufruindo do melhor que a comunidade pode ter em comércio, serviços, cultura e lazer. É a parte da cidade que concentra a população com maior renda, maior escolaridade, mais branca.

- Cidade informal, ilegal, precária, eternamente inacabada, é a cidade dos mais pobres, com menos estudo, mais negra e com maior índice de mortalidade.” (PINHEIRO, 2010, p.32)

Na concepção de Pinheiro (2010), seriam duas as principais causas do problema. A primeira delas residiria no amplo e rápido processo de urbanização, o qual veio desacompanhado de políticas públicas de desenvolvimento urbano capazes de preparar os municípios para receber os novos contingentes populacionais e as atividades no seu território. Situação que seria agravada no final do século passado, durante os anos 80 e 90, mediante a recessão econômica e a introdução do modelo de desenvolvimento privatista, com redução dos investimentos públicos em políticas sociais e o aprofundamento das marcas da desigualdade, da deterioração da qualidade de vida e da sociabilidade nas cidades.

Já a segunda causa estaria no valor da terra urbana, a qual é tratada como uma mercadoria cara no nosso país, concentrada na mão de poucos proprietários com poder decisório de colocá-la, ou não, para venda ou locação no mercado. Com as ações públicas (por meio de obras e leis) e privadas (com as construções e investimentos), passa a ocorrer a valorização das áreas e a elevação do preço da terra, que é regulado pelo mercado imobiliário especulativo, tornando o acesso ao solo urbano e à moradia cada vez mais restrito e fazendo com que só uma pequena parcela da população possa adquirir ou alugar esses imóveis.

Outro fator a contribuir para a exclusão urbana estaria no modelo jurídico-normativo adotado pelo Estado em relação à regularização da moradia. A legislação anterior ao Estatuto das Cidades, devido ao seu alto grau de complexidade e de exigências, só permitia a uma pequena parcela da sociedade, com condições sócio-econômicas (e também políticas), atendê-la. Porém, cumprir tais requisitos legais, tornava-se um feito impraticável para a maioria da população, dada a sua realidade,

“As leis municipais de Parcelamento e de Uso e Ocupação do Solo têm sido os instrumentos mais aplicados no planejamento das cidades, mas, historicamente, criam regras e exigências que não consideram a cidade real.” (PINHEIRO, 2010, p. 51)

Por seu turno, a questão ideológica acerca da propriedade se alternou sob duas principais correntes de entendimento, as quais marcaram a trajetória da política urbana no Brasil. Uma delas, sob a ótica privatista, atrelada aos interesses de ordem político-econômica de grupos locais dominantes, fortemente patrimonialista e induzida pelo mercado imobiliário especulativo, concebia a propriedade como direito absoluto, intangível e amparada por absoluta proteção jurídica; a outra, sob orientação do viés social, partia de uma perspectiva mais publicista, de cunho democrático e igualitário, voltada às camadas sociais mais carentes.

Essas marchas e contra-marchas entravaram o avanço de uma política de Estado mais consistente, capaz de constituir um escopo de continuidade nos programas governamentais que corrigisse os desvios que vieram a configurar o anacrônico cenário do nosso modelo de urbanização, esse com ênfase num planejamento altamente tecnocrático, excludente e informal.

“Esse cenário alavancou o grande crescimento da informalidade, das favelas, dos loteamentos clandestinos. Os conjuntos habitacionais e as centenas de *Cidades de Deus* espalhadas pelo País aceleraram a periferização das cidades e alimentaram a roda da especulação imobiliária.” (PINHEIRO, 2010, p. 55)

Pinheiro (2010) expõe, ainda, que quando são acelerados os índices de urbanização, também são ampliadas a escala e a complexidade dos problemas que envolvem as cidades, tornando a capacidade de intervenção pública nos processos de produção do espaço urbano cada vez mais reduzida.

Assim, em relação ao planejamento urbano, observa-se que, quando da intervenção do Poder Público, esse operou em dissonância com a realidade social e com as reais necessidades da maioria das cidades brasileiras, vindo a acirrar a crise habitacional e a segregar a parcela mais carente da população através da informalidade urbana.

De outra banda, o absentéismo de políticas públicas aplicadas ao fenômeno, marcando um vácuo no cenário da política brasileira (principalmente a partir dos anos 1970 até o final dos anos 1990) e desconsiderando a sua real dimensão, acirrou as crises habitacional e de planejamento urbano.

Então, a partir do agravamento da situação, é que a matéria passou a ocupar, recentemente, espaço na agenda governamental, com a criação do Ministério das Cidades e, na sequência, com a regulamentação do capítulo constitucional que trata da Política Urbana, por meio da Lei n.º 10.257/02.

Tem-se, assim, que a precariedade do modelo urbano constituído no país encontra origem na conjugação dos fatores acima tratados, e dos quais a maioria dos municípios brasileiros comunga em maior ou menor grau.

Reportando-se ao programa sob estudo, importa, a partir da análise apresentada, melhor compreender o processo de urbanização de Capão da Canoa, visando aí encontrar as prováveis causas e desdobramentos que originaram e definiram a situação de irregularidade fundiária no município. E, com isso, estabelecer as possíveis correlações entre os aspectos apontados no modelo nacional e os que concorreram em âmbito local. Assim, em relação ao caso municipal, se investigou se a cidade comporta o aspecto dualístico de urbanização formal e informal, e se, dentre os fatores que contribuíram para isto, estariam presentes as principais condicionantes referidas.

2.2 Gestão urbana em Capão da Canoa

No que diz respeito ao processo de urbanização, Capão da Canoa seguiu um padrão de desenvolvimento sustentado quase que exclusivamente no setor da construção civil, tendo nesse segmento a sua principal matriz econômica. O que acabou por definir um modelo de urbanização orientado para (e pelo) mercado imobiliário, destinado a atender as camadas sociais de maior poder aquisitivo, com imóveis para ocupação sazonal (segunda residência), e condicionando os demais segmentos sociais e político-institucionais. Por conseguinte, essa expansão dos setores da construção civil e imobiliário atraiu outros contingentes populacionais que

passaram a se fixar na região, como operários, prestadores de serviços e pequenas empresas, os quais forneciam mão-de-obra e insumos para atender este mercado.

Neves (2004, p. 63) registra o aspecto dualístico e original do processo de urbanização de Capão da Canoa, o qual se caracterizou pela existência de duas cidades distintas no mesmo sistema urbano: a cidade dos fixos ou residentes; e a cidade dos ocasionais, temporários e/ou veranistas.

Dessa forma, a cidade de Capão da Canoa (como as demais litorâneas) foi gradualmente se estruturando sob a concepção de tal modelo de ocupação, e que foi um dos fatores básicos a definir o seu perfil de urbanização.

Em decorrência, houve também distinção tanto na distribuição dos espaços de ocupação quanto no perfil sócio-econômico dos seus respectivos ocupantes. Assim, de um lado, as áreas nobres e valorizadas, voltadas para o mercado imobiliário, foram reservadas para a população sazonal, contando com uma urbanização formalizada, legal, dotada de infraestrutura e controle urbanístico, e que absorveu grande parte dos investimentos públicos do município; esses espaços concentraram o público de média e alta renda. De outra banda, para a população fixa, restaram as áreas que estavam fora do raio de interesse da especulação imobiliária, as quais eram desprovidas de infraestrutura, com baixo valor comercial, ou mesmo insalubres. Aí se concentrou a urbanização informal, irregular, cujos locais acomodaram o público de baixa renda, formando grande parte da massa operária que serve o setor da construção civil, e complementando o modelo instaurado. Logicamente que esse contingente populacional se via forçado a ocupar tais espaços, os quais também estavam à margem da atenção do Poder Público,

“Para a população local restam os setores mais interiorizados, geralmente carentes de infraestrutura, de acessibilidade e de equipamentos públicos. Essa urbanização diferenciada apresenta expansão com fluxos migratórios de contingentes marginalizados em busca de trabalho na economia informal.” (STROHAECKER, 2007, p. 217)

Tem-se, assim, que a urbanização formal estaria relacionada à população temporária, com melhores condições sócio-econômicas, e concentrada nas áreas mais valorizadas do município; enquanto que a urbanização informal se vincularia à

população residente, com menor renda, e distribuída nos espaços de menor valorização imobiliária.

A sistemática de urbanização operada em Capão da Canoa foi ainda potencializada a partir dos anos 80, com a sua emancipação. De lá para cá, a densificação urbana (com a verticalização dos prédios), principalmente nas zonas centrais e adjacentes, foi significativamente ampliada, acelerando o número de obras e os índices da construção civil (taxa de ocupação e índice de aproveitamento). Além disso, novos espaços passaram a ser preparados para o mercado imobiliário, o que levou à supervalorização dessas áreas e fomentou a rede especulativa. O crescimento acelerado também continuou a atrair maiores contingentes migratórios que buscavam oportunidades de emprego e moradia, os quais foram estendendo a mancha urbana.

Paralelo a isto, a nova reestruturação político-administrativa de Capão da Canoa, então na condição de município, favoreceu o poder de indução dos empreendedores dos setores imobiliários e da construção civil sobre as instâncias públicas, refletindo-se também na produção legislativa e permitindo cada vez mais a elevação dos índices de construção. Um claro exemplo disso se mostra na alteração da Lei Complementar que instituiu o Plano Diretor (L.C. n.º 003/2004). Segundo Strohaecker (2007, p. 319), logo após a sua promulgação, foi introduzida a Lei Complementar n.º 002/2005, na qual os setores mais valorizados tiveram a taxa de ocupação máxima (na base da edificação) modificada de 85% para “isento”; o que significa uma ocupação de 100% sobre a área total do terreno (descontado o recuo frontal de 4,00 metros). O que demonstra a hegemonia do setor sobre os rumos da cidade,

“Com a análise da economia do município comprovou-se que a indústria da construção civil é um dos segmentos mais importantes, devido à geração de empregos e à arrecadação fiscal. Os agentes imobiliários, fundiários e da construção civil exercem forte influência na administração pública, pressionando os poderes instituídos a atuarem segundo os seus interesses.” (STROHAECKER, 2007, 368)

No que tange à questão de planejamento urbano, há que se considerar, contudo, os momentos distintos pelos quais passaram as cidades do Litoral Norte,

especialmente em relação aos períodos que antecederam e sucederam as emancipações.

Nesse ponto, Strohaecker (2007, p. 162 – 163) ressalva que pode ser constatada, desde a década de 40, uma preocupação por parte do Estado em regulamentar e fiscalizar o processo de urbanização do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, objetivando a integração regional, a densificação demográfica e o crescimento econômico. Contudo, segundo a autora, a ocupação desordenada de determinados espaços do Litoral Norte, nas últimas décadas, decorreria provavelmente da descentralização político-administrativa (com o processo emancipatório), da carência de fiscalização e da relativa omissão das instâncias de poder instituídas em garantir a preservação dos bens de uso público.

Portanto, num primeiro momento, registra-se, por parte do Estado, a ocorrência de planejamento e regramento para o desenvolvimento urbano dos balneários litorâneos; entretanto, após a emancipação das localidades, se observa uma retração na gestão e na fiscalização do processo de urbanização, tanto pela inoperância político-administrativa quanto pela pressão dos setores empresariais. Tais aspectos também se projetam sobre o município em estudo,

“(...) O incremento dos espaços segregados em Capão da Canoa é um reflexo das desigualdades sócio-econômicas que extrapolam a escala local e encontra similaridades nas escalas regional, estadual e nacional.”
(STROHAECHER,2007, p. 255)

A partir dessa análise, compreende-se que o caso municipal apresenta estreita relação com os problemas referidos no modelo brasileiro de urbanização, considerando os seguintes pontos em comum: a duplicidade característica de cidade formal/informal, marcada pela segregação de ordem sócio-econômica e espacial; a ocorrência do processo de aceleração dos índices de urbanização, conjugado com a forte influência do setor imobiliário na valorização especulativa e na comercialização dos espaços urbanos; e, em grau relativo, a redução dos mecanismos de planejamento (pós-emancipação) e de políticas públicas no controle da expansão urbana.

Vislumbra-se, portanto, que o processo de urbanização municipal também seguiu os contornos do modelo nacional, apresentando características comuns e reproduzindo os mesmos problemas vistos no processo de urbanização brasileiro, tanto na questão de segregação social quanto no rápido crescimento da cidade, na falta de planejamento e no direcionamento de diretrizes para o atendimento do mercado especulativo imobiliário.

Obviamente que essa configuração, assumindo aspectos similares ao cenário brasileiro, acabou por reproduzir, da mesma forma, as referidas mazelas no município de Capão da Canoa. E, portanto, encontram-se aí algumas das condicionantes que explicam a irregularidade urbana do caso local e que o conformaram em problema social relevante para ser tratado pelo Poder Público.

No capítulo seguinte, será tratado, então, o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social do município de Capão da Canoa, objeto do presente estudo.

3 O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COM INCLUSÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA (2009 a 2011)

Neste capítulo, apresenta-se o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social implantado no município de Capão da Canoa, compreendendo o período de 2009 a 2011. Inicialmente, serão abordados o contexto histórico que o precedeu e os aspectos relacionados à sua formação; a seguir, a descrição da sua aplicação prática, apresentando a sua estrutura, operacionalização e objetivos; também será vista a legislação aplicada, com os principais instrumentos jurídico-normativos que viabilizam e conferem legalidade ao programa; e, finalmente, se incursionará na análise do processamento político do programa, aplicando o modelo do ciclo de políticas públicas como referencial comparativo, conforme a proposta inicialmente apresentada para o trabalho.

A regularização fundiária e o acesso à moradia são matérias previstas na legislação do município de Capão da Canoa desde a promulgação da sua Lei Orgânica, em 1990. Conforme trata o artigo 98 (Capítulo II, Da Habitação), a questão encontra-se assim disposta:

Art. 98 - O Município promoverá programas de interesse social destinados a facilitar o acesso da população à habitação priorizando:

I - a regularização fundiária;

II - a dotação de infra-estrutura básica e de equipamentos sociais;

III - a implantação de empreendimentos habitacionais.

Parágrafo único - O Município apoiará a construção de moradias populares realizadas pelos próprios interessados, por cooperativas habitacionais e outras formas alternativas.

Entretanto, até meados da primeira década desse milênio, não houve ações de maior interesse, por parte do Poder Público, no sentido de regulamentá-la e efetivar a sua aplicabilidade no município. Por conta disso, a regularização e o acesso à moradia mantiveram-se como uma demanda social reprimida, em estado de latência, desconsiderando-se as reais necessidades e as carências de grande parcela dos munícipes que buscavam reconhecer a sua posse, formalizar a titularidade sobre o imóvel, ou mesmo obter crédito habitacional para melhorar suas condições de moradia.

Por outro lado, há que se considerar que os avanços promovidos no setor habitacional só começaram a ocorrer após a estabilização da moeda e o crescimento econômico experimentado num recente momento da história do país, criando, assim, condições favoráveis para promover a ampliação das políticas sociais.

Essas condicionantes permitiram a retomada de uma política pública de Estado, orientada a combater o déficit social aguçado ao longo de décadas. Para tanto, a instituição do Ministério das Cidades e a promulgação da Lei n.º 10.257/01 (Estatuto das Cidades) foram de fundamental importância no que se refere à estruturação e a coordenação desta política governamental, o que permitiu que recursos orçamentários fossem disponibilizados para tal fim; inclusive, isso foi um dos elementos-chave para a viabilização da política municipal em comento.

Coincidentemente, as iniciativas municipais também surgem nesse contexto. Com o alinhamento de políticas públicas delineadas na esfera federal e a criação de linhas de crédito para programas habitacionais e de regularização fundiária, os municípios encontraram respaldo legislativo, programático e orçamentário para elaborar e efetivar as suas políticas internas. Houve, assim, uma conjuntura nacional a possibilitar o atendimento da demanda por regularização fundiária e habitação que afligia grande parte dos municípios brasileiros.

A política fundiária ora tratada também é contemporânea dessas mudanças ocorridas no cenário brasileiro, o que foi crucial para que, da mesma forma, fossem criadas as condicionantes que favorecessem a aplicação dos dispositivos da legislação municipal anteriormente vistas.

Certamente que, além desses fatores favoráveis ao desenvolvimento da política urbana de habitação e de regularização fundiária promovidos no plano nacional, já concorressem outros aspectos de peculiaridade local que, por outro lado, exigiam urgência de medidas públicas para o enfrentamento do problema crescente no município, dando então vazão para a demanda e a criação do programa em tela.

Portanto, mostra-se interessante revisar inicialmente esses aspectos relacionados às particularidades da cidade de Capão da Canoa e do seu contexto histórico.

3.1 Aspectos históricos

Historicamente, Capão da Canoa tem suportado, ao longo das últimas duas décadas e a exemplo de outros municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, a ocorrência de um expressivo fluxo migratório, estimulado principalmente pela expansão do mercado imobiliário e pelo crescimento econômico. Fatores que foram determinantes para sua estruturação urbana, conforme visto no capítulo anterior.

Esse processo de migração e de fixação de contingente populacional, ocupando as áreas do município sem urbanização, ocorria predominantemente em períodos sazonais (veraneio e eleitoral). A princípio, contava com certa indiferença da sociedade e com o descaso do Poder Público, visto existirem grandes áreas desabitadas (em muitos casos, decorrentes da massa falida de loteadoras), haver interesses eleitoreiros envolvidos e os impactos não serem tão visíveis naquele momento. Assim, por considerável período, ainda que visto como algo a chamar a atenção da opinião pública, as ocupações irregulares ficaram relegadas a um plano secundário, colocando-se como uma situação indefinida. Desse modo, embora fosse uma questão já percebida como problema social a exigir tratamento de ordem político-governamental, não recebia qualquer formulação ou encaminhamento de propostas para solucioná-la, sendo postergada pelo Poder Público.

Em razão do aumento populacional experimentado ao longo dos anos, acompanhado do crescimento desordenado e da ocupação irregular das citadas áreas com finalidade urbana, os impactos se potencializaram e se refletiram sob várias formas e matizes no contexto local. Desse modo, a questão veio tomando maiores proporções nos últimos tempos, até começar a dar sinais significativos de que sua continuidade seria altamente prejudicial para o município.

Obviamente que a permanência do modelo começou a apresentar, com o passar dos anos, os aspectos indesejáveis de insustentabilidade, degradação

ambiental, informalidade, ilegalidade, e de alta exigência de serviços públicos. Isto, conseqüentemente, levou o município a acumular problemas e demandas que se desdobravam nas mais diversas áreas de atuação do Poder Público, aproximando o sistema público de serviços, a cada dia, a uma condição de colapso.

Fernandes (2004) registra tais aspectos no processo de crescimento urbano da cidade:

“(...) Não se pode esquecer, obviamente, do aumento de vilas que cresceram na periferia da cidade, nas imediações da praia Arco-Íris, e em outros locais, onde se deu a ocupação desordenada, sem infra-estrutura adequada mediante a simples ocupação dos terrenos, sem qualquer respaldo legal e político-administrativo.”

Outro aspecto a ser levantado em relação à postura governamental, no sentido de inibir a sua atuação de forma mais preventiva, diz respeito aos aspectos de incerteza e de desgaste político que poderiam surgir com a sua intervenção na realidade que estava se instalando. Ou seja, o receio em desconhecer os impactos e o custo político que poderiam advir com a sua atuação, podem ter contribuído para retardar o enfrentamento do problema e seu ingresso na agenda política.

A combinação dessas resultantes reflete, assim, a ausência de intervenção do Poder Municipal em relação à questão, o qual, talvez por inércia, negligência ou mesmo conivência, num passado recente, deixou de empregar qualquer ação maior quanto ao problema que começava a emergir.

Nesse contexto, sociedade e governo começam a perceber a gravidade e a complexidade do problema instalado, na medida em que esses fatores foram evoluindo. A questão assumiu um outro enfoque e transformou-se em uma demanda recorrente, passando a exigir, urgentemente, respostas do Governo Municipal. Com o agravamento do quadro, a questão fundiária ingressa na agenda governamental, assumindo, então, contornos de política pública.

Foi a partir de 2005, na gestão do Governo Jairo Divino Marques (2005 – 2008), que o problema começa então a receber maior atenção. Naquele momento, passando a entender a complexidade da questão e a avaliar a necessidade de

intervenção estatal, o Poder Público introduz ações no sentido de controlar a ocupação do espaço urbano e de viabilizar o acesso à moradia e à propriedade para a parcela da população que se encontrava em situação irregular e de fragilidade social, estimulado, agora, pelas diretrizes da política urbana federal.

Inicialmente, não havia a concepção de um programa formalmente instituído. A iniciativa do Poder Público limitava-se a auxiliar as famílias com problemas de regularização de imóvel, mediante assessoria gratuita para ajuizar ações de usucapião.

Esse período foi importante para o processo de estruturação do órgão municipal que seria incumbido de diagnosticar demandas e promover ações de inclusão social: a Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária, também no ano de 2005.

A criação da referida Secretaria foi fundamental para a modelagem inicial das políticas inclusivas. Dentre essas, começa a se esboçar aquela voltada ao setor habitacional e ao reordenamento urbano, na qual são concebidas as primeiras iniciativas de atendimento à questão da moradia e da regularização fundiária que aportavam à Prefeitura Municipal.

Com a atual Administração (2009 – 2012), as atividades iniciadas na gestão anterior foram mantidas, dando continuidade ao processo, assegurando estabilidade para novas ações e gerando confiabilidade de parte dos munícipes. Mediante uma reavaliação das ações conduzidas naquele período, foram acrescentadas outras práticas administrativas e formalmente instituída a atual política de regularização fundiária municipal.

Atualmente, os efeitos mais preocupantes para a Administração Pública são aqueles relacionados às ocupações irregulares e aos impactos socioambientais no seu território. Razão pela qual, o atual Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social figura como prioridade na agenda do Governo Municipal.

3.2 A prática administrativa: descrição, estrutura, funcionamento e objetivos

A gestão que assumiu o governo em 2009, como já visto, entendeu a importância de dar continuidade à política fundiária iniciada no mandato (2005–2008) anterior. E, a partir dessa, passou a acrescentar novos procedimentos e a ampliar a sua projeção na dimensão social, vindo então a instituir oficialmente o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social através do Decreto Municipal n.º 152/2010, principal componente da política de regularização fundiária municipal. Com isso, passa a promover a regularização fundiária, prioritariamente, através de ações de usucapião e também por meio de doações administrativas (Dec. 373/2010) e outorgas legais de escrituras (Lei n.º 2.652/2009), entre outros expedientes.

O programa basicamente consiste na regularização das ocupações consolidadas no território municipal (áreas públicas e privadas), propiciando ao participante a oportunidade de adquirir o título de propriedade sobre o imóvel que possui, bem como a possibilidade de participação (dele e do grupo familiar) em projetos voltados à inclusão social. Sua atuação se dá principalmente sob duas formas: a particular, através das ações individuais de usucapião para imóveis no território municipal (hoje principalmente na sede); e a forma coletiva, aplicada para as áreas com ocupação consolidada e que apresentem condições técnicas para regularização, por meio de processo administrativo, como no caso dos bairros Quero-Quero e Santa Luzia (Gleba B).

O público alvo do programa é o morador de Capão da Canoa, com renda familiar igual ou inferior a 03 (três) salários mínimos nacional e que possui o imóvel em regularização como único, e destinado à moradia da família (art. 6º, Dec. 152/10). Excepcionalmente, em casos de regularizações coletivas através de leis específicas, as peculiaridades da coletividade são levadas em conta, sendo analisado o preenchimento dos critérios dentro de cada processo administrativo. Todavia, sempre destinada à regularização e à população de baixa renda.

O programa é implantado e coordenado pela Secretaria da Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária (art.1º, Dec. 152/10), sendo delegadas ao

Departamento de Habitação, sob coordenação da assessoria jurídica (art. 3º, Dec. 152/10), as atribuições para: propor ações judiciais visando à regularização de loteamentos; proceder à regularização de loteamentos clandestinos e irregulares, nos termos da legislação vigente; realizar procedimentos necessários para a concessão de uso especial para fins de moradia; denunciar loteadores clandestinos e irregulares ao Ministério Público Estadual para responsabilização criminal; etc.

Como instrumentos de gestão, o programa dispõe da usucapião judicial, da usucapião administrativa e da concessão especial para fins de moradia (art. 4º, Dec. 152/10) e ainda prevê a possibilidade de parcerias com outros órgãos e entidades, como o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e Saneamento – COMHISS; as secretarias municipais; as associações comunitárias de bairros e as entidades da sociedade civil ligadas ao tema (art. 5º, Dec.152/10).

Assim, é oferecida ao cidadão que atende aos critérios estabelecidos no referido decreto, e que já preencheu os requisitos legais para aquisição da propriedade através da posse, a assistência jurídica necessária para o ingresso e acompanhamento da demanda judicial.

Portanto, segundo informa a assessoria jurídica responsável, o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social consiste em uma política pública que associa a regularização fundiária, e todos os seus benefícios, com as demais ações de inclusão social existentes.

Em relação à estrutura organizacional-administrativa, o programa é executado pelo Departamento de Habitação, órgão inserido e subordinado à Secretaria da Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária, a quem cabe a respectiva coordenação. Essa estrutura conta atualmente com a seguinte composição: 01 (um) advogado, assessor jurídico responsável pela coordenação do mesmo; 01 (um) arquiteto e 01 (um) estagiário.

Sob a coordenação da assessora jurídica, lotada na Secretaria da Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária, são realizados os trabalhos do programa. A estagiária (ou servidor) auxilia no atendimento ao público e nas tarefas correlatas. O arquiteto

executa o trabalho técnico de elaboração de projetos, plantas e memoriais descritivos dos imóveis para regularização, bem como efetua levantamento topográfico das áreas de ocupação consolidada e de risco de ocupação, abrangendo o escopo da gestão e do reordenamento urbano.

Os recursos materiais são compartilhados com os demais departamentos da Secretaria da Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária, sendo constituídos por: 01(uma) sala dividida para recepção e atendimento, 02 (dois) computadores, 01 (uma) impressora.

As relações de intersetorialidade com outros setores e programas são um dos aspectos de destaque na atual política fundiária. Como exemplo, o Departamento de Trabalho e Economia Solidária, outro órgão vinculado à Secretaria da Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária, estabelece parcerias com o Programa, propiciando, sempre que possível, ações para o desenvolvimento profissional dos atendidos e/ou seus familiares.

A operacionalização do programa apresenta basicamente duas fases interligadas e sucessivas, a saber: a fase administrativa e a fase judicial. A fase administrativa representa a etapa inicial do processo. Nela, a parte interessada apresenta a sua demanda, relatando o caso para os encaminhamentos pertinentes, conforme seja a situação, sendo o Programa operacionalizado mediante os seguintes passos:

1. atender o beneficiário e identificar o procedimento adequado para a regularização, abertura de processo administrativo e verificação dos documentos existentes e os que devem ser providenciados. São efetuados os contatos necessários (ESCOLAS, CEEE, CORSAN, IGP, Cadastro Municipal), a análise da situação socioeconômica do beneficiário e o agendamento com o profissional responsável (agente de desenvolvimento), sempre que viável, para formalização, formação, capacitação, etc. Também é efetuado o contato com o proprietário registral, a fim de averiguar viabilidade de composição entre as partes;

2. com a documentação pertinente apresentada, se procede à elaboração de planta do imóvel e ao memorial descritivo, bem como se orienta quanto às situações fiscais dos imóveis, quando necessário;

3. na sequência, tem-se a conclusão dos processos administrativos com o encaminhamento, dependendo do caso, para a respectiva fase judicial, assim como para os projetos de desenvolvimento/qualificação profissional do beneficiário e/ou da comunidade envolvida.

Na fase judicial, ocorre o ajuizamento das ações e o acompanhamento dos processos judiciais até a sua conclusão. Havendo composição entre as partes litigantes (que é constantemente tentada), são formalizados os acordos para homologação judicial.

O pedido de atendimento nas ações de usucapião é feito por solicitação do requerente, através do protocolo de processo administrativo e com a juntada dos documentos comprobatórios contendo os requisitos para aquisição originária da propriedade. A partir desse passo, o solicitante é atendido pela Assessoria Jurídica da Secretaria, que verifica se o mesmo preenche os requisitos legais para a assistência. Caso estejam preenchidos, a demanda do requerente é encaminhada.

As ações do programa, como já mencionado, estão focadas nos processos individuais de regularização de imóveis particulares e também na regularização coletiva dos bairros Quero-Quero e Santa Luzia (Gleba B), que são espaços de ocupação mais antiga e já consolidada.

No caso do Núcleo Habitacional Quero-Quero, o processo de regularização se deu mediante a autorização judicial extraída do processo 141/1.07.0013304-6 (com o Provimento nº 28/2004, da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do RS), o qual determinou a averbação do referido loteamento e a abertura das matrículas individualizadas.

Originalmente, esse Núcleo Habitacional era uma área verde de domínio do município, mas foi invadida na década de 80, permanecendo em situação de

irregularidade por mais de vinte anos. Em 2009, foi promulgada a Lei Municipal nº 2.652/09, que autorizou o Poder Executivo a outorgar escrituras públicas de doação dos lotes pertencentes ao município.

Para que o interessado possa regularizar o seu imóvel, nos termos dessa Lei, deve protocolar um requerimento e juntar os documentos comprobatórios, conforme os requisitos legais. Estando nos autos do processo administrativo a prova das transferências de direito sobre o imóvel, desde o primeiro donatário, bem como da posse consolidada, é determinada pelo Secretário de Cidadania uma vistoria “in loco”, a fim de verificar a veracidade das informações prestadas pelo requerente. Sendo as mesmas confirmadas, o processo administrativo é considerado apto e o requerente se habilita para receber a matrícula do seu imóvel. Porém, antes de encaminhar a transferência da propriedade, a Secretaria de Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária publica um edital com a relação dos beneficiários que irão receber a matrícula, estipulando um prazo de 20 dias para impugnação. Expirado o prazo, são então entregues as matrículas àqueles que preencheram os requisitos estabelecidos pela legislação e que não sofreram ato de impugnação.

Já a situação de irregularidade do bairro Santa Luzia/Gleba “B” apresenta algumas particularidades que o distinguem do Núcleo habitacional Quero-Quero. Tendo em vista tratar-se de uma ocupação ainda mais antiga (um dos primeiros bairros formados no município), a condição de irregularidade não decorreu de um processo de invasão, mas da falta de regulamentação do termo de doação procedente do município de Osório (do qual Capão da Canoa era Distrito), que deixou pendente a sua regularização desde a época de emancipação da cidade. Ainda como diferencial, em relação ao procedimento administrativo para o caso, há a exigência de prazo maior da posse (no mínimo dez anos) para a concessão do benefício.

Trata-se, assim, de regularização fundiária de áreas com ocupação reconhecidamente consolidada e concedida às famílias que nelas residem. Vislumbra-se ainda que, no caso do Núcleo Habitacional Quero-Quero, a outorga da escritura pública é sem ônus e há isenção de ITBI aos beneficiários, conforme dispõe a Lei n.º 2.652/2009.

Os objetivos do Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social encontram-se consignados no art. 2º do Decreto n.º 152/10, dispondo que o mesmo visa desenvolver ações no sentido de: recuperar o ambiente degradado decorrente da utilização inadequada do uso do solo; adequar o direito de propriedade ao cumprimento da função social da terra; manter relações sócio-econômicas estabelecidas pela comunidade, reconhecendo a cidade real; estimular parcerias com as esferas federais e estaduais em ações e programas referentes à regularização fundiária e ao exercício do direito fundamental/social à moradia; trabalhar em conjunto com os serviços de topografia e projetos técnicos, obras de urbanização, realocação ou melhoria de habitações e execução de equipamentos comunitários que promovam à inclusão social da população alvo do programa; e incentivar soluções técnicas diferenciadas e a adoção de padrões urbanísticos especiais mais compatíveis com as especificidades de cada assentamento, mediante o estímulo à elaboração e qualificação de projetos.

3.3 Legislação Aplicada

O conjunto jurídico-normativo, o qual dá suporte legal para as ações de regularização fundiária, foi sendo constituído na medida em que avançaram as formas de intervenção do Poder Público sobre a realidade local, amparado pela regulamentação da esfera federal.

O marco referencial para a introdução dessas ações, como já citado, foi a partir da edição da Lei n.º 10.257/01, denominada “Estatuto das Cidades”, que veio a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana nacional.

Priorizando a função social da propriedade, a moradia, o saneamento ambiental, o planejamento do desenvolvimento, a gestão democrática e a sustentabilidade das cidades, este diploma legal disciplinou um conjunto de instrumentos para a viabilização da política urbana dos municípios brasileiros. Dentre estes, podem ser citados alguns dos seus institutos jurídicos e políticos (art. 4º, V, da Lei n.º 10.257/01) que tiveram aplicação direta no plano municipal, a saber: a desapropriação, a concessão de direito real de uso, a usucapião especial de

imóvel urbano e, destacadamente, a regularização fundiária e a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos (escopo do programa em tela).

Além disso, uma série de eventos e atividades foram promovidos com o intuito de preparar e alavancar a participação dos municípios para tratarem seus problemas fundiários, de saneamento, de reordenamento urbano e de moradia. Como exemplo, as conferências das cidades (municipais) representaram importantes fóruns de democratização e de participação popular, envolvendo sociedade, instituições, empresários e Poderes Públicos na discussão sobre os problemas urbanos locais e na definição de rumos para solucioná-los.

No âmbito da legislação municipal, os principais instrumentos concebidos para dinamizar as ações de regularização fundiária, são os seguintes: Decreto nº 152/2010, que institui o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social (anexo D); Decreto n.º 373/2010, que regulamenta a Lei n.º 464/1990 (referente à regularização da Gleba “B” da Vila Santa Luzia); e a Lei n.º 2.652/2009, que trata da regularização dos lotes situados no Núcleo Habitacional Quero-Quero.

Cronologicamente, o marco normativo municipal voltado a disciplinar a regularização fundiária, sob a perspectiva de política pública, foi o Decreto nº 152/2010. A sua edição ocorreu em 04 de junho de 2010, quando o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social foi então oficialmente instituído. Contudo, o programa de regularização, na verdade, já vinha sendo operacionalizado desde o início de 2009, sendo que o referido decreto basicamente veio a formalizá-lo.

A importância desse instrumento legal está no fato de regulamentar as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei Orgânica Municipal (art. 98), formalizando as ações e integrando as normas (Lei n.º 464/1990, Lei n.º 2.652/2009) que já vinham sendo aplicadas no tratamento da questão fundiária.

Mediante um conjunto de dispositivos, ele estrutura a operacionalização das ações, confere atribuições, determina objetivos, elege critérios para atendimento do

público alvo e dá suporte para outros programas afins (como de habitação, planejamento e reordenamento urbano, etc.).

Portanto, o referido decreto tem uma dimensão estruturante que confere maior abrangência de atuação e respaldo para as ações do Governo, disciplinando formas e proporcionando base normativa para outras iniciativas acerca da questão fundiária; bem como promove a especialização da política urbana. Figura, assim, como principal móvel para a articulação das estratégias de gestão urbana no município.

As outras duas formas aplicadas à regularização fundiária foram criadas para situações específicas, com requisitos e procedimentos próprios, devido às particularidades de cada área (Núcleo Habitacional Quero-Quero e a Gleba "B" da Vila Santa Luzia).

Por se tratarem de ocupações antigas e consolidadas de imóveis pertencentes ao município, a solução encontrada foi através da doação, com transferência de domínio (e não apenas o direito real de uso) aos respectivos posseiros, exigindo forma de regulamentação apropriada a cada caso.

Assim, no intuito de viabilizar a regularização dos imóveis no Loteamento Capão da Canoa, Gleba "B" (Vila Santa Luzia), de propriedade do município (objeto de doação de área remanescente do Município de Osório), vinha sendo utilizada a Lei Municipal nº 464/1990. Nesse sentido, houve a elaboração do decreto municipal nº 373/2010, publicado em 22/11/2010, que regulamenta a referida Lei, elegendo critérios a serem atendidos pelos posseiros/beneficiários.

Para o caso do Núcleo Habitacional Quero-Quero, o instituto jurídico utilizado também foi a doação, mas sob a forma de Lei Ordinária (Lei n.º 2.652/2009), de acordo com o que determina o art.100 da Lei Orgânica Municipal. Dessa forma, no corpo da própria Lei já estão descritos os procedimentos e os requisitos necessários, dispensando a edição de um novo decreto regulamentar.

Complementando a legislação aplicada, ainda cita-se: a Lei Orgânica do Município de Capão da Canoa, a qual estabelece base jurídica em âmbito local; o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em fase de diagnóstico; e mais recentemente, visando a prevenção de novas ocupações irregulares, foi editado o Decreto n.º 318/2011.

3.4 O Programa sob o enfoque da análise do Ciclo de Políticas Públicas

O Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social passa agora a ser analisado sob a perspectiva do modelo do ciclo de políticas públicas, visando reconstituir o seu fluxo político. Desta forma, o processamento político do programa será decomposto segundo as etapas do referido modelo, investigando como foram realizadas as fases de formação de agenda, de elaboração de alternativas e tomada de decisão, de implementação e de avaliação.

Os principais expedientes utilizados para a abordagem foram as entrevistas (anexas) e a pesquisa documental (processos judiciais e legislação), as quais constituíram o conjunto de informações produzidas acerca do mesmo. Mediante isso, se buscará identificar as prováveis tendências do programa em relação aos referenciais anteriormente vistos, para, então, estabelecer um perfil comparativo deste com o padrão analítico referencial.

Iniciando pela fase de formação da agenda, observa-se que, através dos dados primários coletados, os principais fatores que favoreceram o ingresso da questão para o sistema político estariam relacionados à forte demanda por regularização fundiária no município, manifestada por um público alvo (evidenciação do tema); à preocupação do Poder Público com o avanço do problema, exigindo a sua imediata intervenção (expressando uma situação de crise); e à conjuntura política favorável, havendo a presença de um consenso político-ideológico e a disponibilidade de recursos e de programas federais para tratar a questão (tratabilidade do tema).

Portanto, a questão da regularização fundiária contou com alguns dos principais aspectos que influenciam a composição da agenda, considerando ser

percebida como uma situação de crise pela sociedade, ser um tema em evidência e reunir condições de tratabilidade. Assim, a combinação desses fatores foi, provavelmente, determinante para a inclusão da questão na agenda governamental da gestão anterior (2005-2008) e também na atual (2009-2012).

Observa-se que essa fase, no caso da política municipal, também concentrou a formação de arenas políticas, mediante a polarização da opinião pública e a atuação dos atores sociais diretamente envolvidos (proprietários/posseiros). De acordo com as informações obtidas, constata-se a ocorrência de pressões sobre o sistema político, tanto no sentido de promover à inclusão da matéria quanto no sentido de obstar o seu ingresso na agenda governamental, conforme as forças dos atores que aí interagem .

Por outro lado, considerando a regularização fundiária envolver a transferência da propriedade, implicando, de um lado, a aquisição da titularidade imóvel por parte do beneficiário e, de outro, a sua consequente perda por parte do proprietário originário; revela-se que a arena formada seria do tipo redistributiva, apresentando os conflitos que lhe são característicos e que foram identificados na pesquisa de campo.

Na fase de elaboração de alternativas e tomada de decisão foram observados aspectos que permitem identificar com qual das respectivas linhas teórico-analíticas o programa mais se aproxima; bem como determinar a relação de influência exercida pela esfera institucional nessa etapa do ciclo.

Na elaboração de alternativas, verifica-se que a Administração Pública, inicialmente, adotou como expediente padrão, o instituto jurídico da usucapião; o qual já vinha sendo aplicado. A seguir, na medida em que foram avançando as ações e o curso da política fundiária, foram sendo formulados novos mecanismos de intervenção, com a constituição de um arcabouço normativo direcionado à regularização e a incorporação de outros instrumentos de inclusão social, a fim de adequar-se à nova dinâmica que se estabelecia para o tratamento da questão.

Quanto ao processo de tomada de decisão, tem-se que o mesmo partiu basicamente dos setores burocráticos encarregados pelo programa e se deu a partir das constatações diárias das ações implementadas. Assim, analisando a prática rotineira adotada, foram sendo feitas adaptações e incluídos outros elementos na sua composição (*feedbacks*).

Outro ponto interessante nessa fase, é em relação ao núcleo decisório que a conforma. Isso porque, apesar da política fundiária ser de natureza conflituosa e complexa, contou, por outro lado, com amplo consenso no âmbito institucional, o que permitiu a formação de um núcleo decisório coeso e consistente, no sentido de prevenir possíveis divergências internas (*withinputs*) e de agregar intersetorialidade na estrutura administrativa.

Nota-se ainda que, praticamente, todo este processo se concentrou na esfera institucional, a qual definiu essa fase com ampla hegemonia. Desse modo, afere-se que as alterações introduzidas se deram de forma gradual e sob o controle do Poder Público Municipal, o que reforça a idéia da influência do modelo neo-institucionalista no caso em tela.

Assim, o processo de elaboração de alternativas e a tomada de decisão apresenta as seguintes constatações relevantes:

1. parte de uma política pré-existente, que já estava em curso desde a gestão anterior (2005-2008) e que não sofre rupturas significativas, mas passa a agregar outros componentes (procedimentos, normas, dimensão social, etc.);
2. não são evidenciados elementos de ampla análise ou de planejamento prévio para as ações, relacionados aos aspectos de previsão e controle de resultados, ou de estudo das variáveis que afetariam o problema (o que o afasta do modelo Racional-Compreensivo);
3. contém elementos de estruturação e coordenação política, com a normatização criada em 2010, mas que, ainda assim, foram inseridos a partir da experiência prática desenvolvida durante o Programa (o que também relativiza a sua tendência ao modelo de Exploração Combinada);

4. a composição de ações e procedimentos partiu da análise empírica sobre a realidade, e foram sendo implementadas de modo prático e gradual, sem maiores detalhamentos e mediante a observação dos resultados produzidos;
5. concentrou-se exclusivamente no âmbito institucional, sendo definido pelos seus setores e agentes administrativos.

A partir disso, é possível inferir que, em relação aos modelos teóricos anteriormente vistos e considerando os pontos acima apontados, o programa se aproximaria mais da perspectiva incrementalista, haja vista o aspecto gradual das adições que foram sendo introduzidas, sem cisões e com o mesmo em curso; e que o papel da instância institucional (*polity*) foi determinante nesta fase do processo político.

A fase de implementação do programa, considerando-a como uma continuidade do processo anterior (2005-2008), teve por base referencial a relação de interação entre as ações aplicadas e os efeitos produzidos na realidade em que atuava. Desse modo, a concepção de implementação, como processo interativo e iterativo, se aplica ao caso municipal, tendo em vista o contínuo e recíproco fluxo que estabelecia com a fase antecedente (formulação).

Nesse ponto, a política de regularização fundiária foi sendo adaptada a partir das constatações fáticas decorrentes de sua implementação, o que levou à introdução de novos elementos (procedimento e normas) e relações (com outros setores e programas) que contribuíram para a sua remodelação, no sentido de complementaridade e de otimização do processo. Com isso, depreende-se que a fase de implementação se fez acompanhar do monitoramento, o qual possibilitou promover os constantes ajustes no decorrer do programa.

Quanto a possíveis déficits de implementação, considerando a relação entre o projetado e o produzido, há presunção de sua incidência (ainda que não determinados), de acordo com as informações fornecidas pela assessoria jurídica. Isso porque, embora não tenham sido definidas metas formais, informalmente havia uma previsão sobre os resultados, mas que, por deficiência orçamentária e de recursos humanos, não foram completamente alcançados. Logo, as principais

deficiências a afetar o programa foram de ordem orçamentária e de recursos humanos.

Nessa fase, constatou-se também a intensa oposição por parte dos proprietários (como uma das principais arenas políticas já instaladas), uma vez que a implementação veio a representar a ação prática da política e, como previsto, passou a produzir os seus resultados e impactos na realidade social, consumando a transferência, de fato e de direito, da propriedade imóvel.

No que diz respeito aos referenciais analíticos atinentes à fase de implementação, o programa reúne características bem definidas que permitem observar a sua tendência para o modelo *bottom up*.

Dadas as informações produzidas na pesquisa de campo, se verifica que o processo de implementação (assim como os demais) restringiu-se aos setores de média hierarquia no âmbito da Administração Municipal, os quais foram os principais responsáveis pela percepção das demandas e pela definição das diretrizes do programa. Além disso, constata-se que o fluxo do processo político partiu da base burocrática, mediante as suas experiências práticas de intervenção cotidiana, e sem maiores controles dos níveis superiores da Administração. Corroboram ainda para tal entendimento: a ausência de divisões entre fases (a condução dessas sempre foi no mesmo órgão); e a autonomia decisória do órgão responsável sobre os principais pontos do programa. Portanto, a presença desses aspectos aponta no direcionamento do modelo acima referido.

Na última fase do modelo do ciclo de políticas, detectou-se que o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social, mediante as fontes consultadas, não adotou um processo formal de avaliação sobre o mesmo, durante o período objeto deste estudo (2009-2011).

Desse modo, o que se encontra disponível é um conjunto de informações que ainda não foram sistematizadas e valoradas institucionalmente, de maneira formal e objetiva, a fim de se constituir dados e indicadores capazes de mensurar, com maior propriedade, o que o programa conseguiu alterar na realidade social.

Assim, segundo as informações prestadas pela assessoria jurídica, há indícios de que o programa vem atingindo resultados importantes, dentre os quais destacam-se: o significativo aumento do número de regularizações feitas no período de 2009 a 2011; o avanço da política fundiária municipal, com criação de um arcabouço jurídico-normativo específico para a questão; e o número de beneficiários (diretos e indiretos) contemplados com as diversas iniciativas de inclusão social (capacitação, formação, empreendedorismo, etc). Contudo, embora sejam informações fidedignas, não foram ainda sistematizadas como dados primários e como indicadores. Por conseguinte, a análise dessa fase fica dificultada, no sentido de se tentar estabelecer, sob a ótica institucional, parâmetros comparativos em relação aos modelos analíticos de avaliação (ex-ante, ex-post, de processos, produtos, resultados, etc), uma vez que essa tem na formalidade o seu pressuposto elementar, com a existência de critérios formais e objetivos; e que, no caso, não foram definidos para o programa.

A partir disso, conclui-se a análise do Programa de regularização Fundiária com Inclusão Social sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas, na qual se buscou determinar algumas das características do processo de construção da política municipal através da aplicação das fases desse modelo, estabelecendo uma relação comparativa com os respectivos enfoques que cada uma delas comporta. Assim, a cada etapa do respectivo referencial analítico, foram sendo discriminados os principais pontos e tendências que configuram o perfil do programa no campo da análise de políticas.

No próximo capítulo, serão tratados os principais resultados observados na pesquisa de campo, sendo apresentado o conjunto de informações que compõe os dados primários da mesma e que serão analisados sob as dimensões material, política e social.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

Neste capítulo, serão apresentados e analisados os dados produzidos pela pesquisa de campo acerca do Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social do município de Capão da Canoa. Inicialmente, será tratado o tipo de abordagem proposta, as razões que definiram a sua escolha e a exposição dos procedimentos metodológicos utilizados. Na sequência, se fará à apresentação propriamente dita dos dados coletados, expondo-se a forma como foi estruturada a análise e a interpretação dos mesmos.

4.1 Procedimentos metodológicos

O trabalho ora apresentado foi concebido, predominantemente, sob a forma de pesquisa qualitativa, adotando-se a tipologia do estudo de caso como expediente investigativo. A adoção do mesmo se deu em razão da flexibilidade e da diversidade que os seus instrumentos técnicos de investigação proporcionam, permitindo, assim, ampliar o campo informativo; e, principalmente, por sua capacidade de aproximação com a realidade do objeto analisado, o que foi fator decisivo para a sua escolha.

Dessa forma, por tratar-se de um caso prático, com delimitação espacial e temporal definidas, entendeu-se que o estudo de caso seria o tipo adequado aos objetivos pretendidos, uma vez que se almejava avaliar a efetividade do referido programa através dos seus principais canais de expressão, explorando-o de forma mais próxima e direta. Assim, o estudo de caso foi considerado o meio conveniente para abordagem do tema.

Os principais instrumentos utilizados para a coleta de dados foram: as entrevistas, dirigidas aos atores que têm, ou tiveram, vinculação direta e significativa com o programa; e a pesquisa documental, através do exame à legislação específica e da consulta aos processos judiciais.

As entrevistas realizadas foram num total de 03 (três), tendo cada uma delas um objeto próprio, um objetivo específico e um direcionamento investigativo definido, e que se constituíram como a principal fonte de informações.

Na seleção dos entrevistados, observou-se aqueles que tiveram uma participação efetiva e relevante na construção do programa, os quais poderiam apresentar informações consistentes e com certa margem de fidedignidade para compreensão do mesmo.

A primeira entrevista (anexo A) tinha por objeto o programa, em sua completude, e por objetivo a exploração do seu processamento, estrutura e conteúdo. A mesma foi conduzida sob o enfoque da análise política, com ênfase no modelo do ciclo de políticas públicas, e produzida com a assessora jurídica da Secretária Municipal de Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária, e principal responsável pelo Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social: Ângela Patrícia Schardosim de Souza. As informações resultantes desta entrevista subsidiaram a análise mais ampla da pesquisa, atingindo a dimensão material e política do programa. O que representou ser, por excelência, a base essencial de observação e de produção dos dados primários sobre o mesmo.

Na segunda entrevista (anexo B), o objeto de investigação foram as relações entre o programa municipal e as interfaces de inclusão social, tendo por objetivo a abordagem dos aspectos de inclusão social decorrentes destas interações. As informações foram prestadas pela ex-chefe de gabinete da PMCC, responsável pelo Programa de Capacitações, Formalização de Empreendedores Individuais e Agente de Microfinanças no Município: Carmen Freitas. Os dados extraídos desta entrevista permitiram observar a projeção do programa no campo da inclusão social, podendo ser aferidos alguns dos principais aspectos, tanto na forma qualitativa quanto quantitativa.

A terceira entrevista (anexo C) tinha por objeto as ações políticas de regularização fundiária promovidas na Gestão 2005-2008, e por objetivo analisar a motivação das mesmas. Ela foi realizada com o Sr. Pedro Dornelles, ex- secretário da Secretária Municipal de Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária (gestão 2005-2008), atual vereador (mandato 2009-2012), e que foi um dos principais articuladores para o fomento da política fundiária no município. As informações prestadas reforçaram o entendimento acerca do início do processo político de enfrentamento da questão fundiária. O que contribuiu, de forma subsidiária, para a

compreensão de alguns dos aspectos relacionados ao modelo do ciclo de políticas públicas (juntamente com a entrevista n.º 1), os quais foram aplicados na análise do programa.

Já a pesquisa da fonte documental concentrou-se, preponderantemente, na investigação da legislação fundiária municipal. A partir desse conjunto normativo, foram levantadas informações sobre os aspectos gerais da política fundiária municipal e do programa, as quais seriam atinentes ao conteúdo, à estrutura e à operacionalização dos mesmos. A referida fonte permitiu também mensurar e comparar o crescimento da produção legislativa entre períodos distintos e, com isso, inferir a mudança de postura no âmbito político-institucional. Possibilitou, assim, produzir dados também de natureza qualitativa e quantitativa.

Quanto à pesquisa dos processos judiciais, a mesma serviu basicamente como parâmetro comparativo para aferição das informações produzidas pelas demais fontes. Portanto, foram realizadas consultas (via internet) ao sítio do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), por meio de amostras selecionadas aleatoriamente, que confirmaram as informações da entrevista n.º 01 (anexo A).

Este foi o roteiro dos procedimentos utilizados para a coleta de informações e para a posterior produção de dados primários da pesquisa empírica, e que serão, a seguir apresentados e analisados.

4.2 Apresentação e análise dos dados

Neste tópico, serão apresentados e analisados os principais dados produzidos por meio do processamento das informações coletadas através das fontes anteriormente vistas. Para isso, serão informados os critérios de ponderação aplicados na avaliação dos mesmos e a estrutura da respectiva análise.

Os dados primários foram distinguidos e analisados segundo a sua natureza qualitativa e quantitativa. Assim, em relação à forma de tratamento das informações e a respectiva produção dos dados, foram utilizados critérios de objetividade e de

inferência de conteúdo, de acordo com a natureza dos mesmos.

Desse modo, para as informações que tinham expressão quantitativa e possibilidade de mensuração, adotou-se o critério objetivo para constituir e analisar os dados. Já para as informações apenas com representação qualitativa, foram observados critérios de inferência do conteúdo das mesmas, por meio da análise dedutiva; e, a partir disso, trabalhadas a formação e análise dos seus respectivos dados. Através da interação dessas categorias de dados, também puderam ser deduzidas outras observações paralelas, ampliando o campo analítico.

Quanto à exposição da análise dos dados, esta foi estruturada a partir do enfoque das seguintes dimensões do programa: a dimensão material, relacionada ao conjunto dos dados primários encontrados; a dimensão política, direcionada aos aspectos da política e da sua tipologia, e a dimensão social, voltada aos aspectos de inclusão social.

Começando pela dimensão material, foram apurados os resultados relativos aos números produzidos pelo programa no período-objeto, 2009-2011, os quais formam a base de dados primários da pesquisa. Esses, foram obtidos através das informações prestadas pela assessora jurídica e confirmadas por meio das consultas feitas ao sitio do TJRS (aquelas com trâmite nesta esfera), e são os seguintes:

- Loteamento Quero-Quero: 131 regularizações (do total de 156 lotes), com as entregas das escrituras em nome dos beneficiários, realizadas em três atos públicos;
- Santa Luzia (Lei n.º 464/90, regulamentado pelo Dec. n.º 373/2010): 13 regularizações;
- Ações Ajuizadas: em torno de 200 ações, até o final de 2011;
- Sentenças procedentes: em torno de 25, até 2011;
- Mandados entregues para registro: 15 mandados de registro de sentença.

Na gestão anterior (2005-2008), compreendendo todo o período do mandato, foram 46 (quarenta e seis) processos de usucapião ajuizados. Não houve nenhuma

regularização concluída, conforme relatório entregue ao secretário da Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária.

Essa considerável diferença entre os resultados, se deve principalmente aos novos procedimentos adotados para o tratamento da questão. No caso da gestão anterior (2005-2008), utilizava-se unicamente o procedimento de ação judicial de usucapião; a partir da atual gestão (2009-2011), e no curso do programa, foi introduzido o procedimento administrativo (além do judicial), o que imprimiu celeridade ao processo de regularização fundiária. Além disso, a busca pela autocomposição entre as partes foi outro fator a agilizar o andamento dos processos.

A produção legislativa é outro ponto evidenciado no programa. No período de 2009 a 2011, foram editados os seguintes diplomas:

- a Lei n.º 2.652/2009, criada especificamente para a regularização do Núcleo Habitacional Quero-Quero;
- o Decreto n.º 373/2010, que regulamenta a Lei n.º 464/1990, referente à regularização da Gleba “B” da Vila Santa Luzia;
- o Decreto n.º 152/2010, que formaliza o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social;
- e o Decreto n.º 318/2011, que trata da contenção das ocupações ilegais/irregulares.

Até 2009, além da Lei Orgânica Municipal, o único dispositivo utilizado nas ações administrativas de regularização fundiária era a Lei n.º 464/1990 (a qual foi regulamentada pelo Dec. n.º 373/2010, justamente para dar celeridade e adequação aos casos).

Logo, constata-se que houve um substancial aumento na criação de normas voltadas para a regularização fundiária, o que constituiu um arcabouço jurídico-normativo com maior capacidade de intervenção e mais adequado à realidade urbana e social do município.

A redução do quadro de informalidade urbana é outro aspecto aferível, na medida inversa em que o programa avança em número de imóveis regularizados; assim como o reordenamento urbano, o qual já se projeta na configuração espacial da cidade (especialmente no readequando das áreas públicas).

Quanto a deficiências, interferências, déficits e efeitos, foram levantadas, respectivamente, as seguintes informações sobre o programa: as deficiências foram de ordem orçamentária e de recursos humanos; quanto a interferências, não houve registro; os déficits são presumíveis, porque, considerando não ter metas formalmente definidas, informalmente havia uma previsão sobre os resultados e que, por deficiência orçamentária e de recursos humanos, não foram completamente alcançados.

Já em relação aos efeitos, os mesmos podem ser mensurados, objetivamente, a partir: da própria inclusão social do beneficiário (no número de atendidos), da regularização fiscal dos imóveis, da redução da informalidade imobiliária e do reordenamento urbano do município.

Na dimensão política, os principais aspectos observados no programa foram em relação aos impactos produzidos no contexto político-social do município e à modelagem política que veio a caracterizar a sua tipologia.

Dentre os principais impactos aferidos, notoriamente se destaca a produção normativa, a qual se qualifica tanto no aspecto quantitativo quanto de conteúdo, representando um “divisor de águas” no enfrentamento da questão da irregularidade fundiária que acometia o município.

Comparativamente, resta demonstrado, e de forma objetiva, que a legislação fundiária criada entre 2009 e 2011 (03 anos) supera todo o período compreendido desde a emancipação (1982) até 2008 (26 anos). Tal fato, por si só, representa uma clara mudança de postura da comunidade política dirigente (Executivo e Legislativo). Quanto ao conteúdo normativo, verifica-se que o mesmo abrange tanto em âmbito geral quanto no caso das especificidades, o que dá abrangência e versatilidade de atuação para as ações do programa.

No que concerne à tipologia política, observa-se que o programa apresenta na sua configuração de política pública as seguintes características:

- concentra arenas políticas (conflitantes);
- alinha-se ao modelo incremental,
- a sua implantação segue o modelo *bottom-up*;
- não conta com uma fase de avaliação definida, apenas com o acompanhamento do processo;
- e constitui-se, essencialmente, numa política do tipo redistributiva.

Esses seriam os principais aspectos dos modelos da análise de políticas públicas relacionados ao perfil político do Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social.

Ingressando na dimensão social, verifica-se que o programa, ao promover a regularização fundiária e proporcionar a aquisição da propriedade imóvel ao beneficiário, concretiza, de forma direta e imediata, um direito reconhecido e assegurado, constitucionalmente, como fundamental. Essa realidade, demonstrada nos números anteriormente apresentados, expressa-se como a principal forma de inclusão social, uma vez que representa uma mudança social que abarca outras esferas de relações (econômica, jurídica, cultural, etc.). Assim, o fato de tornar-se proprietário de um imóvel eleva o cidadão a uma situação de emancipação social, na medida em que proporciona um novo *status* na sua condição de cidadania. portanto, isto representa, por si só, o maior aspecto da inclusão social propiciado pelo programa.

Além desse aspecto fundamental de inclusão social, a interdisciplinaridade com outras iniciativas e programas ampliou os efeitos dessa dimensão. Nesse sentido, segundo as informações obtidas com a responsável pelo Programa de Capacitações e Formalização de Empreendedores Individuais, os números relativos às pessoas atendidas, durante o período de janeiro de 2009 a outubro de 2011, foram os seguintes:

- cerca de 1.700 pessoas formadas e formalizadas, com enquadramentos diversos - comércio, indústria e serviços;
- 50 empreendedores formalizados e com apoio financeiro, através do Programa Gaúcho de Microcrédito;
- 800 pessoas capacitadas nos cursos: Sebrae – gestão nas áreas do comércio, indústria, serviços e empreendedorismo; Senai – construção civil; Senac – prestação de serviços nas áreas de panificação (padaria e confeitaria), aproveitamento de alimentos, estética e embelezamento, todos concluídos, com certificação aos participantes, e, na sua maioria, já atuando no mercado de trabalho.

Portanto, esses foram os principais dados e observações, analisados nas referidas dimensões, que o programa apresentou no período de 2009 a 2011.

A seguir, serão feitas as considerações finais sobre o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social de Capão da Canoa, seguidas das principais conclusões e do respectivo resultado acerca da avaliação da sua efetividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dessa pesquisa, se procurou desenvolver um trabalho de ampla abordagem sobre o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social executado em Capão da Canoa durante o período de 2009 a 2011, e que foi definido como objeto do presente estudo. A proposta tinha como principal objetivo buscar elementos que permitissem avaliar a sua efetividade, descrevendo a suas características estruturais e procedimentais, observando os fatores e aspectos envolvidos no seu funcionamento, investigando as razões que o originaram e analisando a sua modelagem de política pública e o seu alcance social.

Para tanto, foram adotados os procedimentos metodológicos da pesquisa empírica qualitativa, coletando-se informações sobre os resultados do programa, através das entrevistas realizadas e da pesquisa à legislação municipal e aos processos judiciais, formando, então, o conjunto de dados primários que serviram para a respectiva análise.

Assim, no primeiro capítulo, a pesquisa incursionou no campo da análise de políticas públicas, cujo propósito foi dar uma visão geral sobre os principais conceitos e os modelos analíticos que informam a área e, posteriormente, aplicar o modelo do ciclo de políticas públicas na análise do perfil político do programa, identificando-se a sua provável tipologia.

A seguir, no segundo capítulo, foi explorada a questão do modelo de urbanização brasileiro, apresentando-se os fatores que concorreram para o problema da irregularidade urbana e para a segregação social existente na maioria dos municípios. Na sequência, foi contextualizado o histórico do processo de urbanização do município de Capão da Canoa, confirmando-se a presença dos referidos fatores no caso local, e que estariam também relacionados às causas que deram origem ao programa.

No terceiro capítulo, foram descritos e analisados os principais aspectos e características que definiram o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social. Desse modo, abordou-se o processo de formação do programa, reconstituindo os antecedentes históricos, nos quais se verifica que a combinação entre o crescimento da irregularidade urbana e o momento político foram determinantes para a sua criação; foi também exposta a dinâmica administrativa, apresentando a sua estrutura, os procedimentos operacionais e os objetivos, destacando-se a inovação introduzida com o processo administrativo, fator de celeridade na regularização da propriedade; a legislação municipal produzida no período em questão foi outro ponto ressaltado, especialmente com a edição do Decreto n.º 152/2010, o qual oficializa o programa; e, por fim, retomando a perspectiva do modelo do ciclo de políticas públicas, foi estabelecida a relação comparativa com o programa municipal, observando no mesmo uma política do tipo redistributiva, com formação de arenas, de implementação alinhada ao modelo *bottom-up* e que apresentou a carência de uma fase avaliativa. Esses foram os principais pontos evidenciados na política pública municipal.

Finalmente, no quarto capítulo, foram apresentados a tipologia de pesquisa, os procedimentos metodológicos utilizados e os resultados sobre o programa, os quais foram analisados sob as dimensões material, política e social. Na dimensão material, foi analisado o conjunto dos dados primários encontrados, sendo constatado que o programa produziu um expressivo número de regularizações entre 2009 e 2011, bem como uma intensa produção legislativa na área da política fundiária municipal. Esse significativo avanço se deve principalmente às inovações procedimentais introduzidas no âmbito administrativo e, de outra banda, na postura dos Poderes Públicos em relação ao problema. Inversamente, também restou comprovada a redução do quadro de informalidade urbana.

Quanto às deficiências, observou-se que elas foram de ordem orçamentária e de recursos humanos; os déficits não foram definidos, apenas presumidos (visto não haver metas formalmente definidas), e provavelmente decorrentes das deficiências citadas; e, em relação a possíveis interferências, não foram as mesmas detectadas. Os principais efeitos diagnosticados foram relativos à inclusão social dos

beneficiários, à regularização fiscal dos imóveis, ao reordenamento urbano do município e à redução da informalidade imobiliária.

Na dimensão política, aferiu-se que a produção legislativa, sob a forma de impacto, foi um dos pontos singulares no processo de regularização fundiária. Comparativamente, a legislação fundiária, criada entre 2009 e 2011 (03 anos), superou todo o período compreendido desde a emancipação (1982) até 2008 (26 anos), e o seu conteúdo normativo qualificou-se pela abrangência e pela versatilidade, instrumentalizando e dando dinâmica para as ações de intervenção do programa. O que revela uma notória mudança de rota no tratamento da questão fundiária, demonstrando que os atores políticos municipais assumiram uma nova concepção e postura sobre a realidade da situação de informalidade urbana, refletindo-se na aprovação de um significativo conjunto de diplomas legais. No aspecto da modelagem política do programa, como já referido, observou-se que o mesmo tem por características básicas: a presença de arenas políticas; a concepção do modelo *bottom-up*, na sua forma de implementação; a falta de uma fase de avaliação; o viés incremental; e assume a forma de política redistributiva. Estas observações tomaram por base a análise das informações obtidas através das entrevistas n.º 01 e n.º 03, reforçadas pelo exame de amostras dos processos judiciais em trâmite.

Com relação à dimensão social, restou comprovada a capacidade de inclusão social do programa, conforme apurado na entrevista n.º 03 (anexa). Em primeiro Lugar, ao cumprir a sua principal finalidade, retirando o indivíduo da situação de mero posseiro irregular para a condição de proprietário regularizado de imóvel urbano, efetivou diretamente um dos chamados direitos fundamentais do cidadão e abriu um rol de possibilidades que essa nova condição proporciona (segurança jurídica, acesso a crédito imobiliário, etc.). Esse seria o efeito imediato que a regularização proporcionou ao beneficiário. Em segundo lugar, as interfaces que estabeleceu com outros setores e programas articulados pela Administração Pública ampliaram essa capacidade inclusiva. Dessa forma, as ações promovidas através das diversificadas formas de capacitação, formação e formalização de recursos humanos para o mercado de trabalho, complementaram o resgate social.

Revisto o curso da pesquisa e as constatações acima expostas, prossegue-se na consecução do objetivo geral deste trabalho: o de avaliar o programa quanto à sua efetividade; e passa-se, então, às últimas considerações.

No que concerne à questão da modelagem política do programa, observa-se que o mesmo é, por excelência, uma política pública de natureza redistributiva e que concentra arenas com alto grau de conflito. A base das iniciativas de elaboração e de decisão sobre ele se deu nos moldes do modelo incrementalista: sem rupturas bruscas, de forma gradativa, mediante aplicação e observação de resultados e efeitos produzidos. A implementação, pelas características apresentadas, se sucedeu no sentido de baixo para cima, concentrando-se nos setores intermediários da estrutura administrativa, sem separação entre as fases e, portanto, alinhada ao modelo *bottom-up*.

Por outro lado, devido à dinâmica pela qual foi sendo concebido, estruturado e implementado, o programa não dispôs de um planejamento pré-estabelecido e detalhado, no qual fosse definido um momento para a análise formal sobre os resultados e informações que iam sendo produzidas no curso do seu processo. O que se refletiu na ausência de uma fase avaliativa que mensurasse e valorasse os produtos sob critérios técnicos. Assim, houve uma carência de sistematização dos resultados produzidos e que se demonstra, por exemplo, através dos números apresentados, os quais não foram tratados para constituir uma base de dados analíticos. Desse modo, a atuação se deu basicamente de forma pragmática e reativa, não permitindo uma reflexão maior sobre o conjunto do programa. Tal aspecto, se observado, poderia retro-alimentar o processo e possivelmente introduzir melhorias no mesmo.

No entanto, apesar de não contar com uma fase de avaliação, o mesmo apresentou significativos avanços no tratamento da questão fundiária, de acordo com os dados primários apurados e no que se refere ao conjunto de informações analisadas na pesquisa (anexo A). Isso resta incontestemente através da expressiva diferença do número total de regularizações realizadas na gestão anterior (2005-2008) e no do período objeto desta pesquisa (2009-2011), com a atual gestão (2009-2011).

Outro importante aspecto evidenciado na pesquisa, foi em relação ao fundamental protagonismo que a instituição pública assumiu na formatação política do programa. A burocracia administrativa determinou, de forma hegemônica, a condução do processo, contornando as arenas conflitantes e definindo os moldes de tratamento para a questão fundiária. Nesse aspecto, confirma-se a adequação do caso em estudo ao modelo neo-institucionalista.

Em relação aos aspectos de inclusão social, conforme já anunciado, o programa apresentou elementos concretos que o credenciam como um potencial indutor nessa seara. O que foi perfeitamente comprovado pelos números apresentados e pelo valor jurídico e social que a propriedade representa para a emancipação da cidadania. Portanto, fica claro que o programa atinge tal dimensão, uma vez que possibilita a aquisição da propriedade; e essa já representa, por si só, um fator de inclusão.

Desse modo, diante de todo o exposto, conclui-se que o programa de regularização fundiária com inclusão social demonstrou:

- atender a função social da propriedade;
- promover a inclusão social do beneficiário;
- reduzir a informalidade urbana;
- e corrigir as irregularidades na ocupação do espaço urbano municipal;
- ampliar a legislação fundiária municipal.

A partir de então, retoma-se o questionamento inicial que direcionou esta pesquisa: o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social, enquanto política pública, apresenta efetividade?

Para isso, ainda cumpre analisar alguns pressupostos que estabelecem um liame lógico capaz de assegurar, ao final, a validação da respectiva conclusão alcançada para a questão.

O primeiro pressuposto, seria em função da presença dos elementos relacionados à efetividade, como critério de avaliação de resultado da implementação de uma política pública, os quais são: os produtos, os efeitos e/ou os impactos. No caso do programa, eles estão representados da seguinte forma: a) produtos: regularização fundiária e aquisição da propriedade imóvel; b) efeitos: reordenamento urbano, inclusão social, regularização fiscal e redução da informalidade urbana; c) impactos: produção da legislação fundiária municipal.

O segundo, seria na forma de relação que esses elementos guardam com a política pública implementada, para fins de avaliação da efetividade. Assim, a aferição desta se dá a partir dos efeitos e impactos, mas desde que estes conservem uma relação de causalidade com a política objeto. No caso do programa, evidencia-se que há essa relação de causalidade com os referidos produtos, efeitos e impactos.

Por último, a efetividade confirma-se, fundamentalmente, pela constatação fática de mudanças produzidas na realidade social após a introdução da política pública, e que com ela se relacione. O que também foi confirmado, através dos dados do programa.

Portanto, resta demonstrado que o mesmo provocou uma significativa mudança sobre a questão fundiária no município, trazendo consequências que exorbitaram a relação direta que originalmente havia sido estabelecida entre os objetivos inicialmente formulados e os produtos esperados pelo mesmo. Logo, observa-se que houve outros desdobramentos perpetrados pelo programa, sob a forma de efeitos e/ou impactos, que potencializaram o seu alcance, tanto no âmbito político quanto social.

Com efeito, conclui-se que o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social de Capão da Canoa, compreendido entre 2009 e 2011, e com base nos pressupostos anteriormente referidos, apresenta elementos factíveis suficientes para credenciá-lo como uma política pública efetiva; especialmente no que diz respeito às significativas mudanças de que promoveu na realidade local, por força da sua atuação.

Ainda como forma de contribuição, a pesquisa observa que o programa, como elemento estratégico, e ainda em curso, da política pública municipal de regularização fundiária, pode avançar em relação aos aspectos avaliativos. Mediante a introdução de instrumentos de acompanhamento e de avaliação de processos e resultados, se possibilitaria processar e sistematizar as informações geradas pelo meio e, assim, constituir um banco de dados e indicadores analíticos. E, a partir disso, poderiam ser também gerados *feedbacks* para o sistema político, visando otimizar o seu processo de gestão.

Essa foi, então, a trajetória feita pela pesquisa na busca do seu objetivo maior, que era o de avaliar a efetividade do Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social, executado durante o período de 2009 a 2011 em Capão da Canoa.

Espera-se, assim, que o presente estudo tenha se aproximado do seu intento, propiciando uma análise acerca dos principais produtos, resultados e respectivos desdobramentos que o programa operou sobre a realidade municipal. Obviamente, o tema não se esgota nessa incipiente abordagem; mas tão somente se inicia.

REFERÊNCIAS

ABREU Filho, Nylson Paim de. (ORG.). *Constituição Federal (1988), Legislação Administrativa, Legislação Ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

ARRETCHE, Marta T. S. *Tendências no estudo sobre a avaliação*. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche1998.pdf>> acesso em 05 jun. 2012.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. Campinas, SP:[s.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000422928&opt=4>> acesso em 29 nov. 2011.

DAGNINO, Renato Peixoto. *Metodologia de Análise de Políticas Públicas*. Disponível em: <<http://www.campus-oei.org/salactsi/rdagnino1.htm>> acesso em 04 nov. 2011.

FERNANDES, Jorge Luiz da Silva. *A evolução histórico-geográfica de Capão da Canoa (1970-2004)*. In: ESPÍNDOLA, L. A., FLORENTINO, R. F., BARROSO, V. L. M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004.

FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes á prática da análise de políticas públicas no Brasil*. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n.21, jun, 2000. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158//www.campus-oei.org/salactsi/rdagnino1.htm>> acesso em 29 nov. 2011.

LEHERA, Eugenio Parada. *Políticas y políticas públicas*. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas, coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858http> acesso em 19 nov. 2011.

MARICATO, Ermínia. *O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano*. IPEA - políticas sociais - acompanhamento e análise. Publicação em meio digital disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites0002/publicacoesbpsociaisbps_12ensaio2_ministerio.pdf, fevereiro de 2006> acesso em 18 out. 2011.

NEVES, Gervásio Rodrigo. *Capão da Canoa: Explosão Demográfica?*. In: ESPÍNDOLA, L. A., FLORENTINO, R. F., BARROSO, V. L. M. (Orgs.). *Raízes de Capão da Canoa*. Porto Alegre: EST, 2004.

PINHEIRO, Otilie Macedo. *Plano diretor e gestão urbana*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração – UFSC. [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração – UFSC. [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas, coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858 <<http://www.campus-oei.org/salactsi/rdagnino1.htm> > acesso em 19 nov. 2011.

COSTADOMAR&SERRA, o jornal local do litoral. *Executivo Municipal preocupado com o crescimento populacional acelerado*. Capão da Canoa, 03 dez. 2010. Ano XX – nº 864 – circulação semanal, p. 01.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20 – 45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>> acesso em 18 de out. 2001.

STROHAECKER, Tânia Marques. *A urbanização no Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul: contribuição para a gestão urbana ambiental do município de Capão da Canoa*. 2V. il. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/10086>> acesso em 07 dez. 2011.

ANEXOS

ANEXO A – ENTREVISTA N.º 0 1

Assunto: Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social de C. Canoa/RS.

Objeto: o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social de C. Canoa/RS.

Objetivo: analisar o processamento do Programa, com direcionamento para o modelo do Ciclo de Políticas Públicas.

Data: 07/02/2012 a 10/02/2012

Dados do(a) Entrevistado(a):

Nome: Ângela Patrícia ScharDOSim de Souza

Profissão: Advogada

Função: Assessora jurídica da Secretaria da Cidadania, Trabalho e Ação comunitária da Prefeitura Municipal de Capão da Canoa, e responsável pelo Programa.

Roteiro da entrevista:

1.Quais os fatores que motivaram a atual gestão (2009-2012) a tratar a questão da regularização fundiária?

R- As razões foram a preocupação da imagem do município como promotor de invasões, a demanda crescente e o Governo via a necessidade de regularização. Inclusive com a preocupação da legalidade. O Governo reconhecia a demanda e entendia como prioritária.

2.A questão da regularização fundiária já era tratada antes de 2009?

R- Já era tratada e era um tema polêmico. Porque, de um lado, se reconhecia a importância da regularização, como todos os seus benefícios; mas, por outro, se questionava a atuação do Poder Público, inclusive como forma de fomentar novas invasões. Parte da população, com maior poder aquisitivo, era mais resistente à esta política, sentindo-se ameaçada em sua segurança jurídica.

3.Houve formas de resistências, tensionamentos, ou de interesses específicos em relação à atual política de regularização fundiária?

R- Sim, a resistência maior foi por parte da população que possuía um poder aquisitivo mais elevado, esta se revelou principalmente através de críticas agressivas, e, inclusive, no direcionamento do pensamento das pessoas que estavam sob sua influência, por conta de qualquer tipo de dependência (econômica, social ou moral). Houve existência de tensionamentos quando a defesa do direito fundamental social à moradia esbarrou em interesses privados e meramente econômicos e foram usados, inclusive, mecanismos jurídicos para coibir a atuação de agentes públicos que executam o programa, como por exemplo, ações disciplinares e judiciais contra os referidos agentes.

Ainda, quanto aos interesses específicos, visualiza-se os dos grandes grupos, como das loteadoras, que há décadas tinham passe livre na região, demonstrando grande poder e não sofrendo qualquer tipo de oposição à forma de atuação duvidosa das mesmas. Em contraponto, existiam também interesses de grupos “políticos” eleitoreiros, que estavam sendo prejudicados a partir do momento que se deu um novo dimensionamento à política pública, que passa a ter amparo legal e ser tratada de uma forma séria, comprometida e com responsabilidade social.

4.Quais são os atores envolvidos no programa?

R- Além dos atores supramencionados (grupos com interesse específico), são envolvidos os agentes públicos que implementam a política pública.

5.Como se deu o processo de formulação do programa? Contou com um estudo técnico prévio, com elaboração detalhada de propostas? Ou se deu de forma mais pragmática, mediante a análise cotidiana?

R- Foi de forma mais pragmática, mediante a análise cotidiana.

6.Partiu-se do que já existia? Foi totalmente reeditado? Ou a combinação destes?

R- Partiu-se das ações pré-existentes do governo anterior (2005-2008); entretanto, imediatamente houve inclusões significativas no curso do programa, com relação aos decretos, lei e programas de inclusão social. Ou seja, na gestão passada ele não iniciou como programa e somente a regularização fundiária era operacionalizada, de forma autônoma, através de ações de usucapião. Neste sentido, existe o número exato de ações de usucapião ajuizadas no referido período. A partir de 2009, quando assumiu a atual gestão (2009-2011) começou a ser expandida à política pública, já sob a concepção de programa, embora ainda não formalizada legalmente; o que veio a acontecer a partir do Decreto 152/2010. Também vislumbrou-se que a mesma não poderia ser operacionalizada de forma isolada e sim em consonância com as demais políticas voltadas para o desenvolvimento e independência econômica e profissional dos beneficiários. Evidenciou-se também, a necessidade de eleger critérios objetivos para o atendimento dos mesmos, já que inexistia diploma que disciplinasse o “Programa”. Assim, somente em 2010 foi instituído formalmente o Programa através do Decreto 152/2010.

7.O Programa de regularização Fundiária com Inclusão Social só surge, então, a partir do Decreto n.º 152/2010?

R- Não. Como referido, o programa foi instituído desde o início de 2009, com todos os seus procedimentos, ações, objetivos, etc. Porém, ainda não havia um decreto formalizando-o. Portanto, quando se fala no Programa de regularização Fundiária com Inclusão Social, se esta fazendo referência a todos os instrumentos que o compõem, como os decretos, as leis, as ações, procedimentos, etc., dos quais o Decreto n.º 152/2010 é apenas um deles, e que nomina oficialmente o programa.

8.Como foram as decisões sobre o programa? Como se deram as escolhas das alternativas e quem participou desta fase?

R- As decisões acerca do programa partiram basicamente do setor encarregado e se deram a partir das constatações diárias da prática implementada pelo poder público

municipal. Assim, analisando a prática rotineira adotada, foram sendo feitas adaptações e incluídos outros elementos.

9.Houve pontos do programa que ficaram para ser decididos posteriormente, num outro momento? Quais e quando?

R- A princípio, como o mesmo foi sendo adequado ao longo do processo, não houve um momento específico de discussão de técnicas de elaboração, metodologia, etc. Assim não ficaram definidos pontos específicos, e conseqüentemente, nem para serem abordados posteriormente. Verifica-se que o programa está constantemente num processo de aperfeiçoamento.

10.Como se deu o processo de implementação do programa, considerando o período de 2009-2011? Quais foram as principais mudanças e/ou inovações introduzidas?

R- De 2009 a 2011, a implementação passou a priorizar o atendimento ao beneficiário, levantando a sua situação sócio-econômica e o seu encaminhamento para a formação, qualificação e formalização, etc.; bem como no mapeamento de áreas de ocupação consolidada (para regularização) e com risco potencial de ocupação (para fiscalização/contenção). Quanto às principais mudanças e/ou inovações introduzidas, destaca-se a desburocratização do acesso à justiça; uma vez verificado os requisitos legais, o próprio departamento ajuda o beneficiário na aquisição de todos os documentos necessários para o ajuizamento das demandas de usucapião, ou para instrução dos processos administrativos (aberto, instruído e concluído no próprio departamento), quando a regularização se der desta forma. Também se destaca a busca da composição entre as partes (quando se trata de demandas judiciais), já que se procura, antes mesmo de ajuizar a demanda, através de um primeiro contato, fazer acordos com os proprietários registrais dos imóveis. Além disso, as ações judiciais são priorizadas de tal forma que todos os esforços são empenhados na celeridade, evitando-se conclusões, notas de expediente, audiências, recursos desnecessários, procurando sempre a composição quando possível. Assim os processos judiciais de usucapião levam um terço do tempo dos que os conduzidos fora do Programa. Por fim, inovação igualmente importante é a própria inclusão social, os beneficiários além de ter assegurado o direito fundamental social à moradia, são encaminhados, em conformidade com a sua realidade e possibilidade, às ações orientadas para o empreendedorismo, formalização e suporte técnico para empreendedores individuais, cursos de formação e capacitação profissional, encaminhamento para o mercado de trabalho, missões empresariais com trocas de experiências e técnicas profissionais. Ainda há o incentivo e o suporte técnico para as comunidades atendidas a criarem as associações de moradores, de produtores, bem como de cooperativas, para um melhor contato entre o Poder Público Municipal e a comunidade local.

11.A implementação/execução do programa ficou ao encargo da equipe que o formulou, ou coube a outras instâncias aplicá-la?

R- Sim. Ficou ao encargo da equipe que o formulou.

12.Em relação à implementação do programa, existe autonomia do setor responsável, ou há dependência de outros níveis hierárquicos para deliberação sobre ajustes na sua condução?

R- Sim, existe autonomia, entretanto, está não é plena no sentido de esbarrar em alguns limitadores, como, a questão do orçamento.

13.Há déficits entre o que foi projetado e o que foi executado? Quais seriam?

R- Em que pese não tenham sido definidas metas formalmente, informalmente havia uma previsão sobre os resultados, e que, por deficiência orçamentária e de recursos humanos, não foram completamente alcançados.

14.Quais foram as deficiências e interferências apresentadas pelo programa, e quando foram observadas?

R- As deficiências foram de ordem orçamentária e de recursos humanos, quanto a interferências, não houve.

15.O programa possui instrumentos de avaliação? E em que momento deste foram estabelecidos (início/fim)?

R- Não. Ainda não estabelecemos critérios objetivos de avaliação, dado a complexidade das atividades realizadas dentro do programa. Apenas contamos com os resultados obtidos.

16.Quais são os principais resultados, efeitos (previstos) e impactos (imprevistos) apresentados pelo programa?

R- Os resultados se mostram significativos no que tange ao número de regularizações realizadas, tanto judicialmente, quanto administrativamente. Ainda, quanto à inclusão social do beneficiário do Programa de Regularização, que, em muitas vezes é inserido em outras políticas públicas do município, principalmente as que tratam de independência financeira (formação, qualificação, formalização, capacitação, etc).

Os principais efeitos do programa foram uma maior satisfação do beneficiário das ações da esfera municipal, a regularização fiscal dos imóveis e o aumento de arrecadação, a inclusão social do beneficiário, o reordenamento urbano do município, etc.

Quanto aos impactos, não identificamos a ocorrência dos mesmos.

17.Quais seriam os principais instrumentos normativos aplicados no período de 2009 a 2011?

R - Os principais instrumentos do programa são o Decreto 152/10, o Decreto 373/10 (S. Luzia) e Lei 2.652/09 (do Bairro Quero-Quero), que tratam das ações de usucapião (individuais) e de doações (coletivas), através de processos administrativos. O Decreto 152/2010 seria atualmente o diploma legal mais importante, porque institui e regulamenta o programa. Através dele possibilita-se a regularização fundiária de várias formas, inclusive dos outros dois diplomas legais, os quais são instrumentos para se chegar aos objetivos propostos no referido diploma.

18. Qual o público alvo e a forma de atuação?

R - O público alvo do programa é o beneficiário que possui renda familiar igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos nacional e que possui o imóvel regularizando como único imóvel, destinado à moradia da família. Excepcionalmente, em casos de regularizações coletivas através de leis, as peculiaridades da coletividade são levadas em conta, sendo analisado o preenchimento dos critérios específicos dentro

de cada processo administrativo. Todavia, sempre destinada à regularização à população de baixa renda.

19.Quais são os números de regularizações de 2009 a 2011?

R - Loteamento Quero-Quero: de 156 lotes, 131 regularizados e com a entrega das escrituras em nome dos beneficiários em três atos públicos; Santa Luzia (Lei 464/90, regulamentado pelo Dec. 373/2010): 13 regularizações; Ações Ajuizadas: em torno de 200 ações até o final de 2011; Sentenças procedentes:em torno de 25, até 2011; Mandados entregues para registro entregues: 15 mandados de registro de sentença.

20.Quais foram os números de imóveis regularizados na gestão 2005-2008?

R - Conforme relatório entregue ao secretário da Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária, foram ajuizados na gestão 2005/2008, 46 (quarenta e seis) processos de usucapião.

Capão da Canoa, 08 de fevereiro de 2012.

Ângela P. S. de Souza/entrevistada

Ronaldo S. da Silva/entrevistado

ANEXO B – ENTREVISTA Nº 0 2

Assunto: Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social de C. Canoa/RS.

Objeto: As relações entre o Programa Municipal e as interfaces de inclusão social

Objetivo: abordar aspectos de inclusão social decorrentes das interfaces estabelecidas com o Programa Municipal.

Data: 09/02/2012

Dados do(a) Entrevistado(a):

Nome: Carmen Freitas

Profissão: Administradora - Consultora Empresarial e Agente de Microfinanças – Empreteca -

Função: Chefe de Gabinete da PMCC e responsável pelo Programa de Capacitações, Formalização de Empreendedores Individuais e Agente de Microfinanças no Município.

Proposições e Relatos:

1.Qual a função desempenhada na Prefeitura Municipal de Capão da Canoa no período de 2009 a 2011?

R - No período de Janeiro 2009 até 15 de Outubro 2011, estive no cargo de Chefe de Gabinete, PMCC - responsável pelo Programa de Capacitações com parceria sistema “S”, Sebrae, Senai e Senac, Formalização de Empreendedores Individuais e Agente de Microfinanças no Município.

2.Comente quais são as principais interfaces estabelecidas com o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social e que aspectos de inclusão social podem ser apresentados como resultante desta relação:

R- A principal interface estabelecida com o Programa foi a própria inclusão social, onde os beneficiários além de ter assegurado o direito fundamental social à moradia, foram encaminhados, em conformidade com a sua realidade e possibilidade, à ações como de orientações quanto a empreendedorismo, formalização e suporte técnico para empreendedores individuais, cursos de formação e capacitação profissional oportunizados pelo executivo municipal em parceria com o sistema “S”, Sebrae, Senai e Senac em diversas áreas; posterior encaminhamento para o mercado de trabalho; missões empresariais com trocas de experiências e técnicas profissionais; como também incentivo e suporte técnicos para as comunidades atendidas criarem suas associações de moradores, de produtores, bem como de cooperativas, para um melhor contato do poder público municipal com a comunidade local; Atendemos os beneficiários e o auxiliamos a identificar suas necessidades e potencialidades, com procedimentos adequados para sua formalização e enquadramento, verificação dos documentos existentes necessários e os a providenciar, no mesmo momento, se inexistentes documentos, foram efetuados os contatos necessários (CEEE, CORSAN, IGP, Receita Federal, Junta Comercial, Bombeiros, Zoneamento e Cadastro Municipal), enfim, uma análise e acompanhamentos criteriosos para que sua formalização fosse validada e concluída com sucesso. Análise da situação sócio-econômica do beneficiário e posterior agendamento com profissional responsável para verificação e averiguação das informações prestadas, posterior encaminhamento para solicitação de crédito, se do

interesse e da necessidade do empreendedor, alavancando assim seus negócios. Inserção social do beneficiário do programa através da regularização, formalização, capacitação e suporte financeiro de forma simples, retirando-o do anonimato e incluindo-o nas políticas públicas municipais, estaduais e federais, com oportunidades, em condições de competir, tendo em sua auto-estima o incentivo para seguir em frente.

3.Qual o número de pessoas envolvidas nos programas de inclusão social?

Em termos de números, podem ser citados os seguintes: cerca de 1.700 pessoas formadas e formalizadas no período de janeiro 2009 até outubro 2011, com enquadramentos diversos - comércio, indústria e serviços; 50 empreendedores formalizados e com apoio financeiro através do Programa Gaúcho de Microcrédito (todos adimplentes); 800 pessoas capacitadas nos mais diversos cursos: Sebrae, gestão nas áreas do comércio, indústria, serviços e empreendedorismo; Senai, construção civil, economia que rege o município; Senac, prestação de serviços nas áreas de panificação (padaria e confeitaria), aproveitamento de alimentos e estética e embelezamento de mãos e pés, todos concluídos, com certificação aos participantes, estes em sua maioria já atuando no mercado de trabalho.

Capão da Canoa, 09 de fevereiro de 2012.

Carmen Freitas/entrevistada

Ronaldo S. da Silva/entrevistador

ANEXO C – ENTREVISTA N.º 03

Assunto: Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social de C. Canoa/RS.

Objeto: Ações políticas de regularização fundiária na Gestão 2005-2008 .

Objetivo: analisar a motivação das ações políticas de regularização fundiária na Gestão 2005-2008.

Data: 12/02/2012

Dados do(a) Entrevistado(a):

Nome: Pedro Dornelles

Profissão: Técnico Contábil

Função: Vereador do município de Capão da Canoa - PT

Questionamentos e Relatos:

1. Qual foi a função desempenhada na Gestão 2005-2008?

R-Assumi como Secretário na Secretaria de Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária, entre outubro de 2006 e março de 2008.

2.Quais os fatores que motivaram a gestão 2005–2008 a tratar a questão da regularização fundiária?

R - A principal motivação era a determinação da Secretaria, coordenada pelo Partido dos Trabalhadores, em tentar dar consequência a uma das principais “bandeiras do partido”. Respeitar o Estatuto das Cidades que regulamentou a lei 10.257 de 2001, dando conta de um problema social, dos mais relevantes para as cidades brasileiras, que era a regulação da função social da propriedade urbana.

E, também, levando em conta o problema social do nosso município nesta área, com muitas ocupações irregulares consolidadas. Este era o foco principal do Estatuto das Cidades, no quesito usucapião urbano, e que exigia política planejada para obter recursos do fundo nacional de habitação de interesse social.

3) Ela tratava apenas da usucapião? Ou envolvia outras ações, como o reordenamento?

R - havia, apenas, esta iniciativa no sentido de dar conta de uma demanda, de fazer um pouco daquilo que o próprio partido propunha e também, para cumprir uma exigência legal, no caso o estatuto das cidades.

4) a determinação sobre a importância e a necessidade de implantar a política, foi um entendimento conjunto na Administração (PDT e PT) ou teve resistências na época? E por quem?

R - houve uma insistência nossa com a concordância do prefeito. Tinha o Dr. Celso Menger (advogado), meio disponível pra isso, e contratamos o Cesar Barcelos (arquiteto) para fazer o trabalho de campo.

Capão da Canoa, 08 de fevereiro de 2012.

Pedro Dornelles/entrevistado

Ronaldo S. da Silva/entrevistador

ANEXO D – DECRETO N.º 152/2010



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO DA CANOA

DECRETO N.º 152, DE 04 DE JUNHO DE 2010.

FI-01

Dispõe sobre o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social.

Art. 1º. Fica instituído o Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social, destinado a regulamentar o fomento e a política de regularização fundiária para as ocupações consolidadas em áreas municipais ou privadas, devendo ser implantado e coordenado pela Secretaria da Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária.

Art. 2º. O Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social tem como objetivo o desenvolvimento de ações que visem:

- I – recuperar o ambiente degradado decorrente da utilização inadequada do uso do solo;
- II – adequar o direito de propriedade ao cumprimento da função social da terra;
- III – manter relações sócio-econômicas estabelecidas pela comunidade, reconhecendo a cidade real;
- IV – estimular parcerias com as esferas federais e estaduais em ações e programas referentes à regularização fundiária e ao exercício do direito fundamental social à moradia;
- V – trabalhar em conjunto com os serviços de topografia e projetos técnicos, obras de urbanização, relocação ou melhoria de habitações e execução de equipamentos comunitários que promovam a inclusão social da população alvo do programa;
- VI – incentivar soluções técnicas diferenciadas e adoção de padrões urbanísticos especiais mais compatíveis com as especificidades de cada assentamento, mediante o estímulo à elaboração e qualificação de projetos;

Art. 3º. São atribuições do Departamento de Habitação, através do Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social, coordenado por um assistente/assessor jurídico:

- I – propor as ações judiciais cabíveis, visando à regularização de loteamentos;

Certifico que este documento foi publicado em 04 de 1 de 2010.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO DA CANOA

DECRETO N.º 152, DE 04 DE JUNHO DE 2010. FI-02

- II - proceder à regularização de loteamentos clandestinos e irregulares, nos termos da legislação vigente;
- III - analisar e encaminhar procedimentos necessários para a concessão de uso especial para fins de moradia;
- IV - denunciar ao Ministério Público do Estado os loteadores clandestinos e irregulares, a fim de se promover a responsabilização criminal dos mesmos;
- V - responder as consultas que diretamente lhes forem feitas por outros órgãos a respeito de questões relativas à sua competência;
- VI - realizar e desenvolver outras atividades de apoio ao Secretário da Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária, nos assuntos de natureza fundiária;
- VII - exercer outras atribuições fixadas em lei ou regulamento.

Art. 4º. São instrumentos do Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social:

- I - a usucapião judicial;
- II - a usucapião administrativa;
- III - a concessão especial para fins de moradia;
- VI - qualquer outra forma legal que possibilite a regularização fundiária com inclusão social e/ou envolva o direito fundamental social à moradia;

Art. 5º. São parceiros do Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social:

- I - o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e Saneamento - COMHISS;
- II - as secretarias municipais;
- III - as associações comunitárias e de bairro;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO DA CANOA

DECRETO N.º 152, DE 04 DE JUNHO DE 2010.

Fl.-03

IV – as entidades da sociedade civil ligadas ao tema;

Art. 6º. Os beneficiários, para fins de atendimento no programa, deverão:

I – não possuir renda familiar superior ao equivalente a 3 (três) salários mínimos nacional;

II – ser morador do município de Capão da Canoa.

Parágrafo Único - Para que o beneficiário utilize os procedimentos atinentes às usucapiões, não poderá ser proprietário de bens imóveis.

Art. 7º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Capão da Canoa, 04 de junho de 2010.


AMAURI MAGNUS GERMANO,
Prefeito Municipal.

Registre-se e Publique-se


CRISTIANO DA SILVA SIELICHOW,
Secretário Interino de Administração.

Procuradoria

12 DE ABRIL DE 1982


CAPÃO DA CANOA