

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

YVANA PACHECO GOMES

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA
DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:**
um estudo de caso no município de Eldorado do Sul

Porto Alegre

2018

YVANA PACHECO GOMES

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA
DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
um estudo de caso no município de Eldorado do Sul**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Luciana Pazini Papi

Porto Alegre

2018

YVANA PACHECO GOMES

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA
DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
um estudo de caso no município de Eldorado do Sul**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof.^a Dr^a Luciana Pazini Papi

Conceito final:

Aprovado em de de

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Prof. Dr. Leonardo Granato

AGRADECIMENTOS

Agradeço à todos os professores do Curso de Administração Pública e Social (UFRGS), que foram importantes na minha vida acadêmica, me proporcionando pensamentos mais reflexivos e críticos. Sem dúvida, terei muito orgulho em levar esse nome no meu currículo. Foram os cinco anos mais importantes da minha vida.

À professora Luciana Pazini Papi pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão deste trabalho, norteando meus pensamentos para que eu pudesse estrutura-los da melhor forma possível.

Ao meu pai, Adroaldo, que é minha inspiração profissional, e que não mediu esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida, me proporcionando os meios necessário para que meu esforço fosse recompensado nesta universidade.

A minha irmã Thais e minha mãe Hilma, base da minha família, por toda paciência que tiveram nestes últimos anos, pelos conselhos recebidos e pelo incentivo a nunca desistir. Por entenderem cada ausência em decorrência da faculdade e do trabalho de conclusão de curso. Sem minha família com certeza essa jornada seria mais penosa.

Ao meu namorado, Jeferson, com quem escolhi dividir minha vida, por toda paciência, carinho e amor recebido nos momentos mais difíceis desta jornada.

Aos meus colegas de faculdade pela companhia nos estudos dos trabalhos e das provas, tornando essas tarefas mais fáceis.

Aos meus amigos e colegas de trabalho com quem passo a maior parte do tempo e que me acompanharam nesta trajetória. Aos tantos colegas que já passaram pela Secretaria de Habitação e com quem adquiri grande parte do meu conhecimento. Obrigada por todas as entrevistas concedidas.

RESUMO

O trabalho tem por objetivo compreender as influências das capacidades estatais burocráticas na implementação de políticas públicas, tomando como caso de estudo o processo de Regularização Fundiária, executada pelo governo municipal de Eldorado do Sul, no período de 2005 a 2018. Parte-se da premissa de que as capacidades burocráticas são pré-requisitos para a entrega de qualidade dos serviços prestados nessa área, uma vez que o potencial de implementação das ações do governo depende de um corpo administrativo profissional, dotado dos recursos e dos instrumentos necessários (GOMIDE; BOSCHI, 2016). Do ponto de vista metodológico, tratou-se de uma pesquisa qualitativa, em que o objetivo central foi verificar temporalmente as variações na implementação da política de regularização fundiária, de acordo com as maiores ou menores capacidades burocráticas desenvolvidas para tanto. Como técnicas de pesquisa, o trabalho lançou mão de análise documental e entrevistas com técnicos e gestores que participaram de distintas gestões entre os anos 2005 a 2018, compreendendo a Secretaria de Habitação, Departamento de Regularização Fundiária, Secretaria de Planejamento, Departamento de Orçamento e observação participante. Foi possível observar que, na medida em que as capacidades burocráticas (definidas por Souza (2017)), como a estrutura organizacional, recursos financeiros e humanos) foram evoluindo no decorrer dos anos, a produção e implementação da Regularização fundiária se tornou mais efetiva. Com isso, o município passou a ter maior autonomia e elaborar seus próprios instrumentos legais. No que diz respeito à capacidade relacional, definido por Gomide e Pires (2014) como as habilidades do Estado de se conectar com os diferentes grupos da sociedade, não interferiu significativamente na implementação das ações, tendo em vista seu imperceptível crescimento no município.

Palavras chave: Capacidades estatais. Políticas públicas. Regularização fundiária. Governo municipal.

ABSTRACT

The academic work aims to understand the influence of bureaucratic state capacities in the implementation of public policies, taking as a case study the land regularization process, executed by the municipal government of Eldorado do Sul, from 2005 to 2018. It is based on the premise that bureaucratic capabilities are prerequisites for delivering quality services in this area, since the potential for implementing government actions depends on a professional administrative body, equipped with the necessary resources and instruments (GOMIDE; BOSCHI, 2016). From the methodological point of view, it was a qualitative research, in which the central objective was to verify temporarily the variations in the implementation of the policy of land regularization, according to the greater or lesser bureaucratic capacities developed for it. As research techniques, the work was based on documentary analysis and interviews with technicians and managers who participated in different managements between the years 2005 to 2018, comprising the Department of Housing, Department of Land Tenure Regularization, Department of Planning, Department of Budget and Observation participant. It was possible to observe that, as bureaucratic capacities (defined by Souza (2017)) as organizational structure, financial and human resources) have evolved over the years, the production and implementation of land regularization became more effective. The city began to have greater autonomy and to elaborate its own legal instruments. Regarding the relational capacity, defined by Gomide and Pires (2014) as the state's ability to connect with different groups of society, did not significantly interfere in the implementation of actions, given its imperceptible growth in the city.

Keywords: State capacities. Public policies. Land regularization. Municipal government.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Níveis de operacionalização | 18 |
| Figura 2 - Modelos sobre os estudos das Capacidades Estatais | 19 |
| Figura 3 - Ciclo de Políticas Públicas..... | 23 |
| Figura 4 - Etapas da Regularização Fundiária..... | 35 |
| Figura 5 - Mapa de Eldorado do Sul | 41 |
| Figura 6 - Área CTG/APAE..... | 46 |
| Figura 7 - Área Campo Medianeira..... | 47 |
| Figura 8 – Realidade local “ Campo do Medianeira” | 47 |
| Figura 9 - Localização Centro Novo | 48 |
| Figura 10 - Realidade local “ Centro Novo” | 49 |
| Figura 11 – Localização ocupação acesso São Borja..... | 50 |
| Figura 12 – Início da Ocupação Centro Novo..... | 50 |
| Figura 13 – Perímetro área Beco do Beto | 51 |
| Figura 14 – Perímetro área Botafogo | 52 |
| Figura 15 – Perímetro área Sol Nascente | 54 |
| Figura 16 – Início ocupação em 2013 | 54 |
| Figura 17 – Localização ocupação Sol Nascente | 55 |
| Figura 18 – Enchente Eldorado do Sul..... | 56 |
| Figura 19 – Realidade “Cidade Verde”- Após Enchente | 56 |
| Figura 20 – Localização Ocupação Vila da Paz..... | 57 |
| Figura 21 – Localização Ocupação Picada..... | 58 |
| Figura 22 – localização ocupação Pinheira | 58 |
| Figura 23 – Localização Progresso..... | 59 |
| Figura 24 – Localização ocupação costaneira | 60 |
| Figura 25 – Localização Condomínio Delta do Jacuí | 61 |
| Figura 26 – Realidade local “Condomínio Delta do Jacuí” | 61 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Distribuição de setores em aglomerados subnormais por Grandes Regiões - 2010 | 33 |
| Gráfico 2 - Déficit habitacional, por faixa de renda, no RS e no Brasil | 34 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Evolução do Regimento Jurídico nacional sobre Regularização Fundiária..... | 33 |
| Quadro 2 - Capacitação e nível de instrução dos Servidores da Gestão 2009-2012..... | 64 |
| Quadro 3 - Capacitação e nível de instrução dos Servidores da Gestão 2013-2016..... | 64 |
| Quadro 4 - Capacitação e nível de instrução dos Servidores da Gestão 2016-2020..... | 65 |
| Quadro 5 - Recursos Humanos e Técnicos - SEHAB..... | 67 |
| Quadro 6 - Infraestrutura SEHAB..... | 69 |
| Quadro 7 - Recursos financeiros 2014-2017 - SEHAB | 71 |
| Quadro 8 - Recursos financeiros 2018-2021 - SEHAB | 72 |
| Quadro 9 – Ações de Regularização Fundiária nos anos de 2005 à 2018 | 82 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BNH - Banco Nacional da Habitação
COHAB - Companhias Estaduais de Habitação
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CPD - Centro de Processamentos de Dados
CTG - Centro de Tradições Gaúchas
FCP - Fundação da Casa Popular
FNH - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCMV - Minha Casa Minha Vida
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR - Programa de Arrendamento Residencial
PPA - Plano Plurianual
SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SFS - Sistema Financeiro do Saneamento
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 CAPACIDADES ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA .. | 17 |
| 2.1 A Política Pública e os desafios de sua implementação..... | 21 |
| 2.1.1 <i>O Ciclo de políticas públicas.....</i> | <i>22</i> |
| 2.1.2 <i>Implementação de políticas públicas: novas abordagens para velhos problemas</i> | <i>24</i> |
| 2.2 Municípios como implementadores de Políticas Públicas..... | 26 |
| 3 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL: DILEMAS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO | 29 |
| 3.1 Breve histórico habitacional: Programas de construções de moradias..... | 29 |
| 3.2 A política de Regularização Fundiária. | 31 |
| 4 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE ELDORADO DO SUL | 38 |
| 4.1 O Jovem Município de Eldorado do Sul-RS | 40 |
| 4.1.2 Histórico de ocupações em Eldorado do Sul: Conhecendo a realidade local..... | 45 |
| 4.1.2.1 Ocupação Área APAE/CTG | 45 |
| 4.1.2.2 Ocupação Campo do Medianeira..... | 46 |
| 4.1.2.3 Ocupação bairro Centro Novo | 47 |
| 4.1.2.4 Nova Ocupação Centro Novo- Acesso São Borja | 49 |
| 4.1.2.5 Ocupação Beco do Beto..... | 50 |
| 4.1.2.6 Ocupação Botafogo..... | 51 |
| 4.1.2.7 Ocupação bairro Loteamento Popular | 52 |
| 4.1.2.8 Ocupação Sol Nascente | 53 |
| 4.1.2.9 Ocupações Pontas de Ruas Cidade Verde | 55 |
| 4.1.2.10 Ocupação Vila da Paz | 56 |
| 4.1.2.11 Ocupação Picada | 57 |
| 4.1.2.12 Ocupação Itaí..... | 58 |
| 4.1.2.13 Bairro Progresso | 58 |
| 4.1.2.14 Conjunto Habitacional Delta do Jacuí..... | 60 |
| 4.1.2.15 Praças Parque Eldorado..... | 61 |
| 4.3 Capacidades Burocráticas no município de Eldorado do Sul | 62 |

| | |
|--|------------|
| 4.3.1 A construção da secretaria de Habitação: estruturação Técnico Administrativo entre os anos de 2005 a 2018..... | 62 |
| 4.3.2 A construção da secretaria de Habitação: estruturação financeira entre os anos de 2005 a 2018 | 70 |
| 4.4 Capacidade Relacional: tímido crescimento no município..... | 73 |
| 5 INFLUÊNCIAS DAS CAPACIDADES ESTADIS NA PROMOÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS ANOS DE 2005 a 2008..... | 75 |
| 5.1 Início dos debates habitacionais no município: Gestão 2005-2008 | 75 |
| 5.2 O tímido crescimento nas políticas públicas habitacionais e na autonomia Estatal no município: Gestão 2009-2012 | 76 |
| 5.3 Uma nova fase na estruturação administrativa e nos resultados da Regularização Fundiária: gestão 2013-2016..... | 77 |
| 5.4 Avanços nas Capacidades Estatais e ações para cidade regular: Gestão 2017-2020 | 80 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 855 |
| REFERÊNCIAS | 89 |
| APENDICE A- ROTEIRO DE ENTREVISTAS..... | 95 |
| APENDICE B- QUADRO DE ENTREVISTADOS..... | 98 |

1 INTRODUÇÃO

A realidade atual dos centros urbanos traz muitos reflexos da história da ocupação do território brasileiro. Visando minimizar as diferenças encontradas na distribuição das terras ao longo dos anos, a administração pública faz uso de um conjunto de instrumentos jurídicos, urbanísticos e sociais, de modo a promover o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana. Essas questões compreendem uma demanda urgente das gestões dos governos brasileiros, dado que as questões por moradia e por terra são problemas sociais antigos.

A origem da concentração da terra está ligada ao processo de colonização de nosso país, que culminou nos desiguais padrões de existência das condições sociais da população, pois, historicamente, as terras ficaram nas mãos de uma minoria, excluindo socialmente a maior parte dos brasileiros (PRADO JUNIOR, 1981), conforme salienta o autor,

[...] por força da grande concentração da propriedade fundiária que caracteriza a economia agrária brasileira, bem como das demais circunstâncias econômicas, sociais e políticas que direta e indiretamente derivam de tal concentração, a utilização da terra se faz predominantemente e de maneira acentuada, em benefício de uma reduzida minoria. (PRADO JUNIOR, 1981, p.15)

Até os anos de 1950, o Brasil era predominantemente rural. Entretanto, a partir desta década, as condições do campo ficaram desfavoráveis aos trabalhadores devido a mecanização da agricultura, aliado à industrialização, urbanização e concentração fundiária. Foi então que iniciou o Êxodo Rural, processo de migração em massa da população do campo para as cidades em busca de melhores condições de vida. Este fenômeno ocasionou diversos problemas urbanos, pois a situação das cidades não satisfazia as demandas sociais trazidas do processo de migração (CASTELLS, 1983).

Desta forma, a falta de emprego e, conseqüentemente, a baixa renda influenciaram na configuração das cidades, uma vez que as famílias que não possuíam recursos próprios para adquirir um imóvel para morar, ocupavam áreas periféricas sem condições de habitabilidade e, em vários casos, em áreas de risco. O que acabou provocando a expansão de casas precárias em bairros marginalizados (MARICATO 2000, MILTON SANTOS, CORRÊA 2002, RODRIGUES 1990). Foi desta maneira que a maioria das cidades brasileiras se desenvolveram: as pessoas mais pobres ocupavam áreas mais degradadas que não eram de interesse do mercado e da especulação imobiliária.

[...] as reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno "à moda" da periferia. Eram feitas obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico, implantavam-se as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, ao mesmo tempo em que a população excluída desse processo era expulsa para os morros e as franjas da cidade. (MARICATO 2000, p.1)

No início da ditadura militar no Brasil, o governo preocupou-se em montar um programa habitacional que procurou ganhar legitimidade popular. Com este intuito, foi criado, no ano de 1964, o Banco Nacional da Habitação (BNH), principal medida relacionada à questão de moradia, a qual definiu rumos da política habitacional (MELO, 2014). A empresa pública atuava na área de financiamento imobiliário e trabalhou na formulação e implementação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS). O banco teve seu fim no ano de 1986, quando não resistiu às inadimplências e às taxas de juros. Apesar de ter sido a principal política habitacional, o financiamento imobiliário não atingiu toda a população. Com relação a esta questão, Maricato (2000, p. 23) salienta: “o mercado não se abriu para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades. Ele deu absoluta prioridade às classes médias e altas”. Desta forma, a população mais carente continuava ocupando os espaços mais periféricos com a autoconstrução de seus imóveis, em loteamentos clandestinos.

Frente a esse cenário, envolvendo as dificuldades de grande parte da população, vulnerável em garantir a propriedade da terra e de moradia, com a Constituição Federal de 1988 se consolidou a preocupação da democratização do acesso à terra e priorização de sua função social, em um período no qual as cidades já abrigavam mais de 80% de toda a população de nosso país. Até os dias atuais, vários instrumentos se formaram para operacionalizar esta demanda da questão urbana, com maior número no tocante à construção de moradias.

No início da década de 90, no governo de Fernando Collor, foi elaborado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), o qual tinha como meta o financiamento de 245 mil habitações. Nos anos de 1992 a 1994, o governo de Itamar Franco criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda. Entretanto, essas medidas não foram suficientes para resolver tal problemática, pois entre os anos de 1991 e 2000 o déficit habitacional no Brasil cresceu cerca de 21,7% (BRASIL, 2000)¹.

¹ Os dados são oriundos do estudo "Déficit Habitacional no Brasil 2000", pesquisa encomendada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Presidência da República à Fundação João Pinheiro (MG).

No período que compreende a consolidação da Carta Magna até os anos 2000, a Regularização Fundiária careceu de legislação nacional que estabelecesse parâmetros para tais ações. Ainda se utilizava a lei de Parcelamento de solo nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, a qual foi sendo alterada a partir do ano de 1999.

No estado do Rio Grande do Sul, o Programa More Legal foi constituído em 1995, tendo como finalidade permitir e facilitar a regularização de loteamentos, desmembramentos. Este programa teve originalidade no tema, eis que serviu como paradigma para demais Estados da Federação, conforme ressaltou o Registador João Pedro Lamana Paiva, no painel de debates do Fórum Social Mundial no ano de 2005.

Esta conjuntura da irregularidade dominial extrapola as grandes metrópoles do país, ocorrendo também nas médias e pequenas cidades. Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontou em 2010, 84,4% da população viviam em áreas urbanas e 15,6%, em zonas rurais. Neste mesmo ano, o instituto revelou que mais de 11 milhões de brasileiros viviam em ocupações irregulares e carentes de serviços públicos essenciais.

Para enfrentar este problema de abrangência nacional e para a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento urbano e de habitação, foi criado no ano de 2003 o Ministério das Cidades. Dois anos antes, foi elaborado o Estatuto das cidades, através da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, na qual estabeleceu normas de ordem pública e interesse social, que regulamentou o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Diante destas novidades institucionais, muito precisou ser realizado para que essas normas pudessem se concretizar e se transformar em políticas públicas. Exemplo disso são as regularizações fundiárias.

Sabe-se que os assentamentos irregulares trazem sérios prejuízos às pessoas que ali residem, em sua maioria em situação de extrema vulnerabilidade social. São inúmeras doenças que são contraídas por falta de saneamento básico, assim como muitas moradias erguidas em área de risco, com alta possibilidade de serem vítimas de catástrofes naturais. A política pública de Regularização Fundiária passou a promover a urbanização desses assentamentos, integrando ao contexto legal das cidades, de modo a manter a população nos bairros que ocupam, melhorando continuamente a infraestrutura do local. Esta medida não somente concede o título de posse ou propriedade, mas melhora as condições habitabilidade das áreas antes inadequadas para moradias.

A Regularização Fundiária não nasceu com a edição da Lei 11.977/2009, entretanto esta lei representa um marco, pois passou a disciplinar um assunto que era enfrentado pela União, Estados e Municípios com disposições, ações e instrumentos próprios. Com a edição

da normativa, passou-se a ter um conceito legal de regularização fundiária, conforme mostra o artigo 46.

[...] conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009, p.34)

Entretanto, para implementação desta política pública, há diversos desafios complexos e diversificados enfrentados pelos três entes federados, mas sobretudo para os municípios, onde se executam as políticas e se demandam abordagens de política urbana adequadas às realidades sociais, urbanas e ambientais de cada local. O processo de elaboração de uma política pública envolve a identificação dos diversos atores e dos diferentes interesses (FARIA, 2003). Esses fatores influenciam na inclusão desta questão na agenda pública e, posteriormente, em sua regulamentação. Já a implementação de políticas habitacionais nas cidades brasileiras depende das condições *institucionais e da capacidade dos governos* para superar suas restrições de ordem técnica, administrativa e política, as quais dificultam o planejamento e a gestão urbana.

A elaboração e implementação de políticas públicas habitacionais, para minimizar o déficit habitacional e melhorar a qualidade de vida dos habitantes não é preocupação somente em grandes centros urbanos, mas das regiões metropolitanas, que vêm crescendo gradativamente nos últimos anos, como a cidade de Eldorado do Sul, situada a 10 km da capital gaúcha e com aproximadamente 35.000 habitantes. Para tentar solucionar os problemas habitacionais do município, foi criada a Secretaria de Habitação em 2005, mas apesar dos avanços obtidos, o município carece de programas de Regularização Fundiária realizados administrativamente pelo ente municipal². Embora o Governo Federal disponibilize instrumentos legais para a concretização da Regularização Fundiária, o grande desafio encontrado é obter meios para pôr em prática essas ações. A efetiva incorporação dos assentamentos irregulares à cidade requer o enfrentamento de inúmeras questões³. Além disso, quando se trata de população de baixa renda, são necessárias ainda medidas sociais, de forma a buscar a interação das pessoas no contexto legal. A articulação setorial ou a rede

2 Atualmente a cidade possui mais de 10 assentamentos irregulares aqui compreendidos conforme Lei Federal nº 11.977/2009, art 47, inciso VI, “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizados em áreas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradias”.

3 O município, além de disponibilizar servidores com capacidades técnicas, deve tratar deste assunto como prioridade na agenda política, além de manter recursos orçamentários.

de conectividade dentro do próprio município é central para a concretização das ações, pois englobam várias áreas de diferentes pastas, como Planejamento, Habitação, Assistência Social e Fazenda. Conforme sustentam Gomide e Pires

[...] compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas[...]. São arranjos que adotam o Estado de capacidades de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar política pública. (GOMIDE E PARIS, 2014, p. 19)

Frente a esse contexto, o trabalho busca responder ao seguinte problema de pesquisa: de que maneira as capacidades burocráticas, construídas no decorrer dos anos de 2005 a 2018, influenciam na implementação da Regularização Fundiária no município de Eldorado do Sul? Parte-se do pressuposto que, quanto maior forem as capacidades burocráticas e técnicas de um município, maior autonomia do governo para execução da política pública e maior a probabilidade de sua eficiência.

O estudo tem por objetivo analisar, sob a perspectiva do conceito de Capacidades Estatais, a evolução das capacidades burocráticas e suas influências no processo de implementação das Políticas Públicas habitacionais, com ênfase na Regularização Fundiária, executada no âmbito do Governo municipal de Eldorado do Sul, utilizando uma linha analítica longitudinal entre os anos de 2005 a 2018.

Como técnica de pesquisa, este trabalho lançou mão de revisão bibliográfica, análise documental, entrevistas com técnicos e gestores do município e observação participante. Desta maneira, buscou-se identificar as capacidades burocráticas (estrutura administrativa, recursos humanos e financeiros) construídas ao longo do tempo para a implementação da política pública de regularização fundiária. Concomitantemente pesquisou-se as ações desenvolvidas pelo poder público nos assentamentos irregulares. Com esta metodologia⁴, foi possível identificar elementos e indicadores que constituem a chamada Capacidade Estatal burocrática do município de Eldorado do Sul. A partir de então, passou-se a investigar de que maneira estas capacidades burocráticas influenciam na implementação desta política pública no município.

Este trabalho se justifica por perspectivas de duas naturezas. A primeira do ponto de vista teórico por contribuir com o debate sobre o papel do município como implementador de políticas públicas na federação brasileira, um tema cada dia mais relevante para o campo

4 A metodologia utilizada neste trabalho será melhor explanada nos capítulos seguintes.

de públicas, dado que o desafio por desenvolvimento de capacidades estatais para execução de ações e serviços se mostra na prática da gestão pública.

A segunda do ponto de vista empírico, por enriquecer as discussões sobre o tema no governo municipal, auxiliando o gestor a encontrar pontos de conflitos e atenuar problemas de implementação futuros, bem como contribuir com orientação de estudos ao funcionamento estatal do município de Eldorado do Sul, desvendando o processo de implementação da política pública de Regularização Fundiária.

O trabalho está desenvolvido em três partes principais. Na primeira é apresentada uma revisão teórica, que servirá de sustentação para este estudo e na qual foi baseado o resultado da análise apresentada no último capítulo. A segunda parte do trabalho se constitui na apresentação do município e suas características organizacionais, na apresentação da descrição do contexto em que a pesquisa ocorre e dos dados descobertos, abordando a realidade do município frente aos desafios encontrados. A terceira parte do trabalho apresenta análise das capacidades burocráticas construídas ao longo do tempo e que atualmente compõem as capacidades estatais, frente à implementação da regularização fundiária e suas influências. Por fim, são feitas as considerações finais da pesquisa realizada, onde é trazido o panorama geral da política pública de Regularização Fundiária em Eldorado do Sul.

2 CAPACIDADES ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

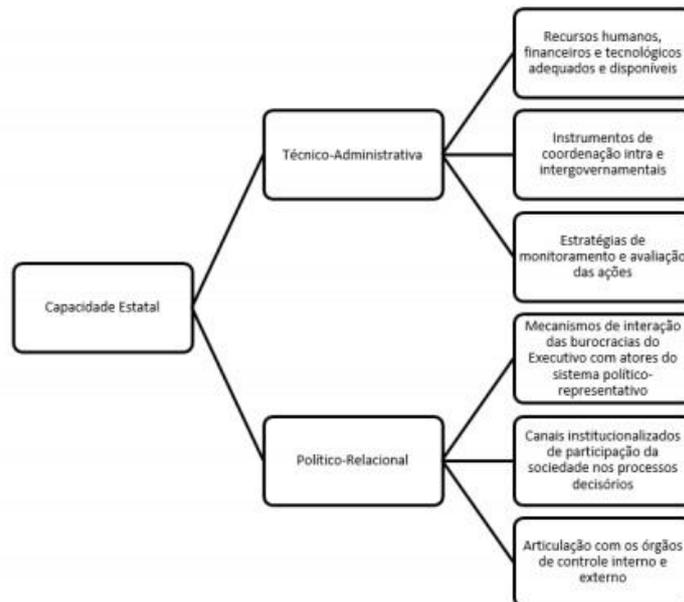
O uso do conceito de capacidade vem se desenvolvendo nos últimos anos nos estudos das Ciências Sociais brasileira. Inicialmente associado à literatura internacional sobre formação do Estado e desenvolvimento econômico, passou a compor assuntos ligados a autonomia e capacidade estatal. A autonomia está relacionada ao poder do governo implementar políticas não apenas observando as pressões dos grupos de interesses, tais como das classes sociais (SKOCPOL, 1979). Nesse sentido, as instituições com certa trajetória dotariam o Estado de certa autonomia desses conflitos e condições de implementar políticas a despeito deles. O segundo uso do termo está associado na capacidade de implementação de políticas públicas, em face de circunstâncias adversas, sobretudo às pressões do mercado (EVANS, 1995). Neste sentido, o Estado seria autossuficiente para fixar políticas e capacidade técnicas para implementá-las.

O texto brasileiro em que o conceito de capacidade estatal associado à pesquisa científica e ao campo empírico da ação do Estado, escrito por Alexandre Gomide, Ana Pereira e Rafael Machado, apresenta duas percepções diferentes de capacidades estatais. Em um primeiro momento os autores trazem que o Estado poderia ser autônomo para trabalhar suas propostas, de acordo com a perspectiva de Skocpol (1979). O mesmo texto traz que o Estado seria potencialmente independente, sobretudo pelo fato de sua burocracia com seu quadro próprio administrativo ser dotado de poder perante aos conflitos de interesses. Entretanto a capacidade estatal não se proveria apenas das características do aparelho do Estado, as quais variam com o tempo em determinados governos, mas também da relação deste com as estruturas sociais circundantes (EVANS, 1995, apud GOMIDE; PEREIRA; MACHADO)

As capacidades do Estado estariam associadas às habilidades dos governos para realizar escolhas e definir estratégias para o dimensionamento de recursos, administrar eficientemente os recursos necessários para a entrega de resultados e mobilizar apoio e consentimento da sociedade para seus atos. Este mesmo texto traz os autores Painter e Pierre (2005), que chamam atenção para as características estruturais e os estoques de recursos do Estado, estes fatores constituem um conjunto de sistemas como indicadores que servem de apoio para uso em implementação de ações específicas. Os autores brasileiros, tais como Alexandre Gomide, Ana Pereira e Rafael Machado, preocuparam-se em desdobrar esse conceito, de forma que fosse possível operacionalizar sua utilização no campo da pesquisa em administração pública, facilitando o acesso dos governos aos achados empíricos. Assim, a capacidade administrativa ou burocrática refere-se ao potencial de implementação das

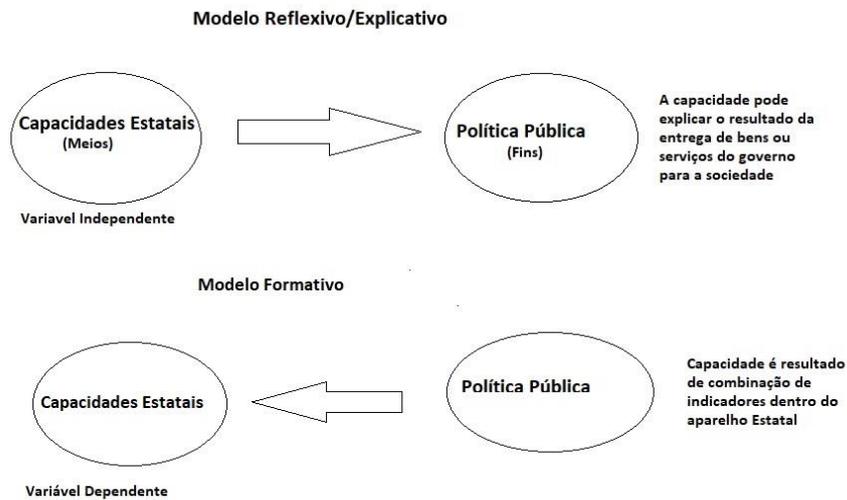
políticas públicas. Condição necessária para tal seria a existência de um corpo administrativo profissional dotado dos recursos e dos instrumentos necessários(GOMIDE; BOSCHI, 2016). A dimensão relacional diz respeito às habilidades das burocracias do Estado de se conectar com os diferentes grupos da sociedade (SOUZA, 2015). Segundo Gomides e Pires (2016), propõe-se um esquema que esquematiza o nível de operacionalização de capacidades estatais.

Figura 1 - Níveis de operacionalização



Fonte: Gomide; Pereira; Machado, 2017

Ademais, o mesmo texto escrito por Alexandre Gomide, Ana Pereira e Rafael Machado nos mostra que a pesquisa científica no campo de capacidades estatais deve possuir duas reflexões. O primeiro autor trazido para esta discussão foi Addison (2009), o qual discute a relação de causa e efeito entre capacidade estatal e indicadores observáveis, propondo a utilização de dois modelos: formativo e reflexivo, o importante observar nesses dois modelos é o sentido da causalidade. Para a reflexão da análise minuciosa do conceito, o livro apresenta os autores Koche, Lindvall e Teorell, que ressaltam a importância na observação do estudo, se a explicitação é dos elementos que influenciam/causam determinados eventos ou a explicação se refere aos fatores que são causados pelo fenômeno de interesse do pesquisador. Muitas pesquisas sobre capacidades possuem confusão entre meios (o que pode causar ou produzir a capacidade) e fins (o que é produzido pela capacidade). Abaixo é apresentado os dois modelos, formativo e reflexivo que resumem essa celeuma em torno do tema.

Figura 2 - Modelos sobre os estudos das Capacidades Estatais

Fonte: Elaboração da autora (2018)

No modelo formativo, a direção de causalidade vai dos indicadores (variáveis observáveis) para a capacidade estatal (variável latente). Assim, um conjunto de fatores observados formam a capacidade estatal, ou seja, ela é resultado de combinações de indicadores dentro do aparelho Estatal. Resumidamente a capacidade estatal, aqui, é compreendida como uma variável dependente ou endógena ao modelo. O modelo reflexivo ou explicativo, a direção de causalidade vai da capacidade estatal para seus indicadores. Ou seja, a capacidade é a causadora ou se reflete nos indicadores, neste sentido a “capacidade estatal pode explicar o resultado na entrega de bens ou serviços do governo para a sociedade. Portanto, a capacidade estatal é uma variável independente ou exógena ao modelo” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p.9).

Desta maneira, a pesquisa científica, presente duas formas de condução: se o estudo deseja tratar a capacidade estatal como variável dependente privilegia a análise das condições que propiciam a formação das capacidades estatais.

[...] deve-se identificar quais antecedentes a determinam: a capacidade estatal é a resultante da combinação de uma série de atributos ou fatores que devem ser observados empiricamente por meio da decomposição do conceito em suas partes constitutivas e da especificação de indicadores, conforme a teoria utilizada. Esses atributos constitutivos devem ser operacionalizados em indicadores, fornecendo uma validação para o conceito de capacidade estatal. (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, p. 9, 2017)

Se a pesquisa deseja tratar a capacidade estatal como variável independente, observa-se a influência das capacidades estatais sobre o processo de produção de políticas públicas.

[...] Caso a pesquisa busque identificar os efeitos da capacidade estatal sobre um determinado resultado, deve-se identificar os fatores que influenciaram a ação estatal: sob essa perspectiva, a capacidade estatal é analisada como uma variável explicativa, ou seja, possuindo um efeito independente sobre determinado resultado da ação pública. (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, p. 10, 2017)

Dentro do esquema de Gomides, Pereira e Machado (2017), neste trabalho tratou-se capacidade estatal como variável independente, onde elas influenciam na implementação da política pública. Desta maneira será observado os instrumentos e processos que capacitam o Estado para a produção e implementação da política pública em questão.

Parte-se da premissa que a inexistência de certas capacidades estatais pode constranger o desenvolvimento de políticas ao reduzir o poder de agência dos governos.

[...] A capacidade fiscal dos governos e sua capacitação político-administrativa influem no processo de transferência de atribuições, na medida em que configuram os recursos com que conta uma dada administração local para desempenhar funções de gestão de políticas públicas. (ARRETCHE, 1999, p. 132)

Ancorado no conceito de capacidades Estatais, este trabalho procura refletir sobre o conjunto de instrumentos administrativo, financeiro e técnicos que o município de Eldorado do Sul desenvolveu para atingir de forma efetiva seus os objetivos, especificamente relacionados à regularização fundiária.

Apesar de considerar a importância da capacidade relacional, onde o governo interage com diversos atores para atingir seus objetivos e legitimar seus atos, neste trabalho analisaremos apenas a capacidade burocrática do município de Eldorado do Sul para implementação da regularização fundiária. Em uma fase exploratória da pesquisa constatou-se que a interação da sociedade na fase de implementação da política pública habitacional ainda é tímida, ademais há pouca participação de outros setores sociais nesse processo. Identificou-se que existe um Conselho de Políticas Públicas nesta área, o qual gere o fundo municipal de habitação, entretanto, não há discussão sobre o momento de implementação, justamente o foco deste trabalho.

Além disso, em um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, divulgado no livro Capacidades Estatais e Democracia, analisou-se um conjunto de programas federais onde se identificou a relação entre as capacidades técnico-administrativos e a eficiência na execução dos programas, ou seja, os programas que envolviam organizações com recursos humanos de qualidade, com instrumentos de coordenação, planejamento e gestão bem desenvolvidos eram justamente aqueles programas que apresentavam melhor

desempenho em termos da entrega do serviço. Já as capacidades político-relacionais não apresentaram interferência muito clara com a dimensão da execução, essa capacidade se apresenta conectada com a ideia de inovação.

Deste modo, a análise quanto as capacidades relacionais do município de Eldorado do Sul, na fase de execução de programa habitacional, ficarão para um estudo posterior.

Adiante, cabe refletir como pode se constituir esse processo de construção de capacidades estatais nos municípios brasileiros.

2.1 A Política Pública e os desafios de sua implementação

Os estudos acerca de Políticas Públicas vêm crescendo nos últimos anos, no Brasil. Diante disso, pesquisadores de diferentes disciplinas, tais como, a sociologia, antropologia, economia, ciência política, administração pública, ciências sociais, partilham de um interesse comum, entender os condicionantes institucionais, econômicos e burocráticos que influenciam na construção de políticas públicas. Como se trata de um campo multidisciplinar, não há uma definição única sobre o Políticas públicas.

Algumas abordagens apontam que políticas públicas, se restringem a atores estatais, embora admita-se que os atores não governamentais exerçam influência no processo de elaboração (HOWLETT E RAMESCH, 2003; DYE, 1972). A mesma distinção acontece para definir se o ato de decidir ou não realizar determinada ação frente a um problema público constitui uma política pública, ou seja, a omissão por parte do governo também seria caracterizada como política pública. Entretanto seria impossível visualizar a fase de implementação deste tipo de política.

Para Secchi (2010, p. 4) a decisão de não realizar um ato, não constitui uma política pública, conforme salienta o autor: “Com relação à pergunta: política pública também se refere à omissão ou a negligência? Nosso posicionamento é não. Uma política pública deve resultar em uma diretriz intencional”.

Para Hofling (2001), as políticas públicas são definidas e realizadas pelo Estado:

Políticas Públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação”. É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. [...] As Políticas Públicas podem ser compreendidas como um sistema, conjunto de elementos que se interligam, com vistas ao cumprimento de um fim: o bem-comum da população a quem se destinam (HOFLING, 2001, p.31)

Para Howlett et al. (2013), no livro “política pública: seus ciclos e subsistemas”, os autores trazem a definição de política pública como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos e que dizem respeito a seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los”. Este mesmo autor acrescenta a ideia de que “a capacidade do governo para implementar suas decisões também é um relevante componente da política pública e um fator chave, que afeta os tipos de ação que o governo levará em conta” (HOWLETT, M.; RAMESSH, M.; PERL, 2013, p. 8).

Para Heidemann (2010, p. 31) a política pública pode ser desenvolvida por atores não estatais, tal visão faz parte da multicêntrica: “A perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover políticas públicas”.

Nesse mesmo sentido Castro (2008), ressalta que:

[...] Embora o Estado apareça como um agente central dentro desta concepção, tal abordagem não deve remeter à falsa conclusão de que toda política pública deve ser estatal, mas sim que uma política só é pública a partir do momento em que o Estado participa como um agente importante. (CASTRO, 2008, p. 66).

Frente a esta conjuntura envolvendo diversas discussões sobre o tema, nesta pesquisa trabalharemos com a compreensão de que políticas públicas são de responsabilidade do Estado, embora entenda-se que o mesmo se relaciona com diferentes organismos e agentes da sociedade para sua implementação. Assim as políticas públicas constituem decisões de Estado que influenciam a vida de um conjunto de cidadãos (CASTRO, 2008). Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas de governo, pois nessa concepção possui uma relação com um mandato eletivo e com atividade de competição.

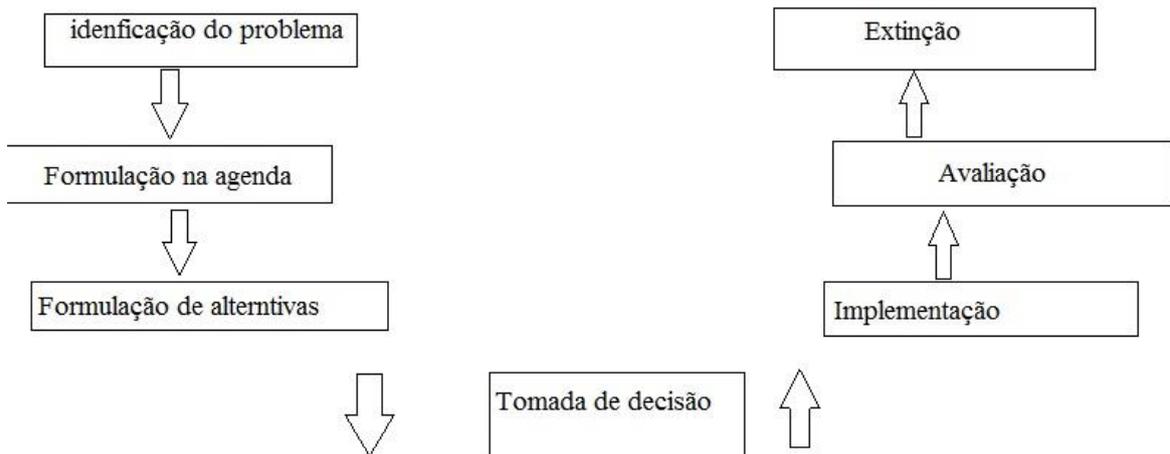
A dimensão política enfatizada neste trabalho pode ultrapassar vários mandatos, tendo em vista que são ações vinculadas a problemas públicos elaborando um processo de construção e atuação de decisões.

2.1.1 O Ciclo de políticas públicas

O processo de construção de políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas, o qual consiste em uma ferramenta importante para o planejamento e execução de ações que serão desenvolvidas pelos governos. A esquematização apresenta uma

análise por momentos ou fases do processo político de maneira funcional para se tornar possível a produção e organização do projeto. Apesar das críticas ao modelo, este persiste no debate acadêmico como referência.

Figura 3 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Secchi (2010)

De maneira simplificada, define-se as etapas da seguinte forma:

- a) Identificação do problema: A delimitação do problema envolve a definição de quais são seus elementos;
- b) Formulação na agenda: Par a elaboração de uma política, é preciso decidir o que é prioritário para o poder público. A fase da agenda consiste em perceber os problemas existentes que merecem maior atenção;
- c) Formulação de alternativas: momento no qual deve ser definido o objetivo da política, quais os programas desenvolvidos e as linhas de ação. Após esse processo, se avaliam as causas e prováveis alternativas para minimizar ou eliminar o problema em questão;
- d) Tomada de decisão: Com todas as alternativas avaliadas, se define qual será o curso da ação a ser adotada. É o momento em que os interesses dos atores são equacionados;
- e) Implementação: Nesta fase o planejamento e a escolha são transformados em atos. Aqui o planejamento ligado à organização é transformado em ação, onde regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em atos concretos. São direcionados recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos para executar a política;

- f) Avaliação: deve ser realizada em todos os ciclos, contribuindo para o sucesso da ação. Também é uma fonte de aprendizado para a produção de melhores resultados. Nela se controla e supervisiona a realização da política, o que possibilita a correção de possíveis falhas para maior efetivação. Inclui-se também a análise do desempenho e dos resultados do projeto;
- g) Extinção: onde se encerra a política pública.

Este trabalho trata especificadamente sobre a fase de implementação de política pública, pois é nesta etapa que se encontra o processo burocrático, técnico e administrativo para colocar em prática as atividades propostas. A importância de compreender a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acontecer nas diversas áreas de políticas públicas. Busca-se combinar e conciliar o tempo para a implantação da política com os recursos financeiros e humanos disponíveis para seu cumprimento. Ao final do processo, os resultados alcançados caracterizam o impacto da política implementada.

O campo de estudos na área de implementação está ligado às necessidades de desenvolvimento e de melhorias nos processos político administrativos, que permitam o aperfeiçoamento das atividades implementadoras. “A análise de políticas públicas [...] é uma forma de pesquisa aplicada desenhada para entender profundamente problemas socio técnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores” (MAJONE & QUADE, 1980, p. 5 apud LIMA L. L.; D'ASCENZI, L. 2013, p 1).

2.1.2 Implementação de políticas públicas: novas abordagens para velhos problemas

Na literatura são encontrados dois modelos predominantes sobre a implementação de políticas públicas: um deles possui como foco na análise do processo de formulação da política pública, e as variáveis destacadas são referentes às normas que a estruturam, neste sentido, estabelece que a natureza do problema é administrativo organizacional e sua resolução depende da especificação de objetivos e do controle dos subordinados. A segunda abordagem enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada. Os obstáculos da implementação transcorrem de conflito de interesses. Neste sentido a preocupação é com a obtenção de cooperação dos participantes do processo. No caso da

pesquisa avaliativa, a orientação está mais voltada para entender as causas de falhas ou acertos, ou seja, busca um objetivo bem mais prático, conforme SECCHI (2010).

O modelo *top-down*, parte do pressuposto que a trajetória da implementação, está no processo que lhe deu origem, com isso, o foco direciona-se para o processo de formulação. A investigação central para entender o processo está direcionada para às normas que estruturam a política pública. Com isso, os implementadores teriam margem de manobra limitada. Esta linha de pensamento possui uma visão tecnicista pautado na lógica de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política mais alta (burocratas de alto escalão) e que a implementação é o resultado do esforço técnico/administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Ou seja, acreditava-se que quanto mais “exato” for o processo de formulação, melhor seria a etapa de implementação. Não se pode negar que as decisões trazidas do topo possuem um grau de legitimidade e de validade para as definições das políticas, entretanto a perfeita obediência as regras e o perfeito controle, como propõe o modelo *top-down*, talvez sejam objetivos inalcançáveis, tendo em vista a existência de circunstâncias externas que afetam a política, bem como a questão de tempo e recursos disponíveis. Esta perspectiva não leva em conta que durante a fase de implementação pode haver mudanças de decisões.

Essa perspectiva foi contrariada pela nova geração de estudos, uma vez que se percebeu um conjunto de fatores que influenciam na implementação que estão para além das regras. A realidade importa nesse caso.

Nesse movimento nasce o modelo *bottom-up* que é marcado pela caracterização de liberdade de burocratas e redes de atores em poder modelar a implementação de políticas públicas. Desta maneira, o formato da política pública após a tomada de decisão não é definitivo, tendo em vista ser passível de modificação. Nesta visão se enfatiza que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas (O'BRIEN & LI, 1999 apud LIMA, L. DASCENZI, L. 2013). Nesse sentido a remodelagem da política pública não é entendida como um desvirtuamento, pois eles possuem autonomia para adaptar as regras com a realidade de cada espaço (LOTTA, 2010; LIMA, L. DASCENZI, L. 2013). Dessa forma, considera-se que a política muda à medida que é executada, e assim a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN & SABATIER, 1983 apud LIMA, L. DASCENZI, L. 2013). Do mesmo modo não se pode negar a importância do reconhecimento das ações daqueles localizados nos níveis hierárquicos inferiores para se compreender a dinâmica das políticas

públicas, no modelo *bottom-up* os burocratas de nível trabalham como mediadores, os quais estabelecem elos entre as políticas públicas e seus beneficiários, ou seja são responsáveis por fazer a interface do Estado com a população, isto é a ponta do processo de políticas públicas. Entretanto os burocratas do nível da rua, enfrentam um paradoxo, uma vez que este funcionário se sente, por um lado, oprimido pela máquina burocrática, mas, por outro lado, possui um alto grau de discricionariedade e autonomia, segundo Lipsky (1980, apud FILHO, 2014). A crítica desta abordagem é de não oferecer prescrições para a prática, assim o servidor possui a característica de impessoalidade, com o olhar para os indivíduos e não para a coletividade, com interesses, poderes de barganha e conflito de valores envolvidos.

A diferenciação entre modelos *top-down* e *bottom-up* serve assim como um indicativo para a pesquisa sobre implementação. Enquanto o primeiro possui foco na valorização de variáveis relacionadas à hierarquia organizacional, com seu eixo no processo de formulação, o segundo ressalta variáveis relacionadas com as características dos espaços locais de implementação e à atuação das burocracias implementadoras. Atualmente novos espaços têm sido abertos para pensar no processo de implementação. Cada vez mais torna-se claro que as condições materiais do desenvolvimento do processo de implementação, tais como as trajetórias e estruturas das organizações importam nesse processo. É o que se observará nesse trabalho pelo viés das capacidades estatais.

Neste sentido busca-se encontrar um equilíbrio entre controle e discricionariedade. A implementação de uma política pública é influenciada por uma cadeia de atores, tirando a ideia de agentes isolados (nem somente os tomados de decisão e nem somente os burocratas de baixo escalão). Em face dos estudos de implementação envolver diversos e diferentes condições de materialização, faz-se necessário trazer o debate de capacidades estatais no âmbito municipal. Assim as políticas públicas são implementadas a partir de grupos multiorganizacionais, com diversos atores que constroem estruturas de implementação ligados a fatores administrativos (LOTTA, 2010).

2.2 Municípios como implementadores de Políticas Públicas

A Constituição de 1988 promoveu descentralização política, administrativa e fiscal aos municípios com transferência de receitas, responsabilidades e autoridade administrativa. Desta maneira as regras que regiam a formulação e implementação de políticas públicas foram alteradas, (PAPI, 2009). A partir de então, todos os municípios transformaram-se em

entes federativos, passando a ter similaridade com os estados e à União, resultando em um compartilhamento de competências e obrigações. Entretanto, essa autonomia foi instituída num cenário em que a maioria das municipalidades não possuía todas as condições para exercer esse novo poder político-administrativo, pois existia uma situação de heterogeneidade, bem como disparidade socioeconômica (ABRÚCIO, 2007).

Com a Carta Magna a responsabilidade das políticas públicas passou a ser dividida entre os três entes de governo, conforme o artigo 18 “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Desta maneira os municípios tiveram que adaptar sua estrutura e seus recursos para comportar serviços que antes não eram realizados em plano local. Ademais, legalmente o município é caracterizado como pessoa jurídica de direito público interno, e civilmente responsável por atos dos seus agentes, conforme disposto no Código Civil, artigo 41 e 43.

Nesse contexto, os entes subnacionais enfrentam diversos desafios complexos, na implementação de política pública, pois a combinação entre aportes financeiros insuficientes às realidades locais, somadas às crescentes demandas por prestação de serviços e às “incapacidades” históricas dos governos locais, requerem a construção e melhoramento das capacidades estatais (GRIN, 2016).

Desta forma, conhecer a organização administrativa do município é essencial para realizar o trabalho de pesquisa, e assim identificar as barreiras a serem superados, uma vez que as exigências para capacitá-los e qualificar seus atos têm sido um dos mais difíceis obstáculos para a implementação de políticas públicas nas diversas regiões do país (GRIN, 2016).

Para o bem estar social dos cidadãos a constituição Federal assegura alguns direitos sociais, entre eles o direito à moradia, conforme artigo 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Todavia a maioria das políticas públicas voltadas para as necessidades primárias do indivíduo, são executadas no âmbito local, deste fato advém a importância do estudo das capacidades dos municípios em implementar ações nessas áreas.

Em relação as questões habitacionais a Constituição Federal deixa claro a responsabilidade dividida entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

IX promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. (BRASIL, 1988, p 20.)

Com relação ao uso adequado do solo e seu ordenamento, a Constituição Federal dispõe que os municípios são responsáveis por seu planejamento, e destaca que a propriedade deve cumprir sua função social. Para tanto, cada cidade deve possuir o Plano Diretor, pois dessa maneira será possível realizar políticas de regularização fundiária incluindo as ocupações no contexto legal de seu território, conforme artigo 30 e artigo 182.

Art. 30. Compete aos Municípios

[...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

[...] Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988, p 25.)

A implementação de políticas públicas ligadas a questão habitacional, principalmente na questão de regularização Fundiária aconteceu com mais ímpeto a partir da constituição de 1988, a qual incluiu a função social em seu texto. Entretanto as administrações municipais enfrentam dificuldade de proporcionar condições para cumprir suas finalidades políticas, organizacionais e legais de forma eficiente, visando gerar resultados para a sociedade.

Considerando a questão habitacional, principalmente o objeto de regularização Fundiária como política pública, na próxima seção são trazidos os conceitos que balizam essa compreensão

3 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL: DILEMAS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

As políticas públicas realizadas na área habitacional possuem arcabouço de ações que podem ser realizadas pelo Poder Público à população mais desassistida, objetivando o acesso à moradia digna destas famílias. Nas sessões seguintes será explicado os dois maiores programas realizados pelo governo Federal os quais possuem legislação específica.

3.1 Breve histórico habitacional: Programas de construções de moradias

As ações do poder público voltadas para a área habitacional no que tange a construção de moradias, iniciou no ano de 1946, com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), a qual institucionalizou a primeira agência de nível nacional voltada para a construção de casas populares para famílias de baixa renda, conforme ressalta o autor Azevedo (1988).

Contudo a formação da política pública habitacional estruturada voltadas ao financiamento de recursos para a construção de unidades habitacionais ocorreu em 1964 com o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH). Neste período foi possível observar a intervenção do Estado na tentativa de reduzir o déficit habitacional, o que possibilitou a criação de mecanismos de financiamento e de implementação, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Neste sentido surgiram as Companhias Estaduais de Habitação-COHAB, que obtinham financiamentos junto ao BNH, contratavam construtoras e repassavam, a preço de custo, as unidades habitacionais aos consumidores finais que se incumbiam de pagar o financiamento.

Contudo a recessão econômica e a falta de dinheiro no Banco Nacional da Habitação, contribuíram para sua extinção em 1986, ao passo que suas funções foram absorvidas pela Caixa Econômica Federal.

No início da década de 90, foi elaborado o Plano de Ação Imediata para a Habitação-PAIH, o qual tinha como meta o financiamento de 245 mil habitações. Nos anos de 1992 a 1994, o Governo Federal criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda

No ano de 1999, foi formulado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), permitindo a utilização de recursos do FGTS e orçamento da União. Entretanto, conforme salienta a autora Oliveira (2011), a implementação deste programa gerou pouco impacto sobre o déficit habitacional, devido à dificuldade de acesso da população mais carente.

Em 2004 o Ministério das Cidades instituiu a Política Nacional de Habitação, a qual contou com um conjunto de instrumentos para viabilizar o acesso a moradia digna. Por intermédio desta política foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-FNHIS, aprovado pelo congresso nacional em 2005, através da Lei nº 11.124. Para que os Estados e municípios pudessem aderir ao sistema necessitam elaborar localmente o Plano Local de Habitação de Interesse Social, condição necessária para acessar recurso do Fundo Nacional de Habitação.

Um dos grandes investimentos do governo Federal, em 2007, no que tange as questões relacionadas a energia, rodovias, portos, saneamento e habitação foi o Programa de Aceleração do Crescimento-PAC. Com a implementação deste programa, em 2009, foi possível instituir, através da Lei Federal 11.977, o Programa “Minha Casa Minha Vida”, gerido pelo Ministério das Cidades e destinados as famílias mais carentes, entretanto o programa possuiu cinco modalidades no qual cada uma delas atendia à um público específico. Os recursos do MCMV eram do orçamento do Ministério das Cidades repassados às instituições financeiras autorizadas pelo banco Central. Tal medida integrou um conjunto de ações para estimular a construção civil e a geração de empregos. Este programa se configurou como sendo a maior política de investimentos em habitação do governo.

Conforme Instituto Lula Brasil chegou a 2014 com 1,7 milhão de casas e apartamentos entregues em 5.288 municípios brasileiros.

Não obstante, o contexto histórico demonstrou que a maioria dos programas habitacionais do Governo Federal, foi voltado à área de financiamento imobiliários, o qual muitas famílias em vulnerabilidade social não possuíram acesso ou acabavam inadimplentes. Sabe-se assim, que a saída para a questão habitacional da parcela da população carente de recursos financeiros, formada por desempregados e trabalhadores eventuais, são os cortiços, favelas e bairros clandestinos localizados na periferia das cidades. Nessas circunstâncias, a autoconstrução torna-se a solução possível para amplas camadas populares resolverem seus problemas de moradia. Devido à carência de recursos e de tempo disponível, essas construções prolongam-se por um largo período de tempo e se caracterizam pelo tamanho reduzido, baixa qualidade dos materiais empregados, acabamento precário e tendência à deterioração precoce.

Diante deste cenário, além das medidas adotadas para promover programas de construção de moradias, o Governo Federal passou a adotar instrumentos para implementação da política pública de regularização fundiária, o qual se constituiu em medidas multisetoriais

para melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico, conforme já previa a constituição brasileira.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...] IX - Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. (BRASIL, 1988, p 20.)

3.2 A política de Regularização Fundiária.

A democratização do país foi a ocasião propícia para uma reflexão mais acurada sobre a integração socioespacial das camadas urbanas mais desprotegidas, tanto no plano jurídico quanto no plano social (GONÇALVES, 2009). O artigos 182 e 183 da Constituição Federal reconheceram que tanto a propriedade quanto a cidade devem exercer uma função social, isto é o mesmo que afirmar que a terra urbana deve servir ao interesse coletivo em vez de restringir-se ao direito individual de propriedade, buscando: o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano, a redução das desigualdades sociais; a promoção da justiça social e a melhoria da qualidade de vida urbana. Para regulamentar estes artigos, foi sancionada a Lei Federal 10.257/01, conhecida como Estatuto das cidades, desta maneira novas perspectivas foram abertas para orientar as ações do Poder Público municipal para elaborar e executar a política urbana. O município passou a exercer, um papel central na elaboração e na aplicação das políticas de desenvolvimento urbano local.

Para regulamentação do uso do solo, o plano diretor aprovado por lei municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art.40 da Lei 10.257/01) e tem como função dirigir, ordenar, o crescimento e a conseqüente transformação da cidade e do campo, ele é exigido constitucionalmente para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes.

A regularização fundiária dos assentamentos urbanos ocupados pela população de baixa renda revela-se como um dos programas prioritários da política urbana necessário para a inclusão social dos moradores, a medida consiste em regularizar a posse dos habitantes e promover a urbanização do local sem recorrer à remoção da população para outras localidades.

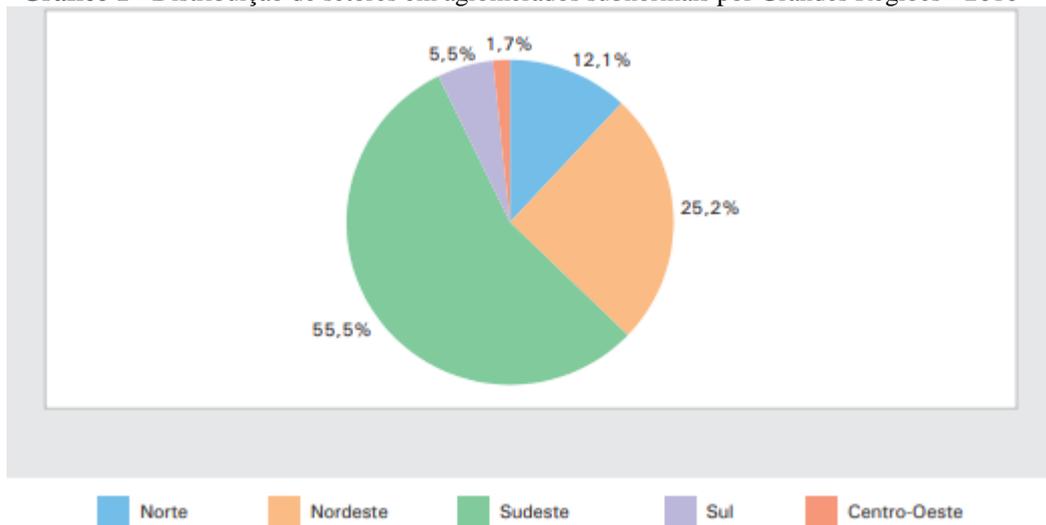
[...] Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de

áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. (ALFONSIN, 1997, p 24)

Este processo exige parcerias públicas de diferentes áreas: de ordem urbanística, a fim de suprimir possíveis situações que apresentem riscos às populações e permitir a instalação e/ou a melhoria dos serviços públicos, levantamento topográfico e planialtimétrico para se ter a dimensão do local; de ordem administrativo, por meio das medidas voltadas para o endereçamento do bairro, o reconhecimento das ruas, a identificação dos habitantes e das construções no cadastro do município; de aspecto social com o levantamento socioeconômica para verificar a realidade social dos moradores e traçar o perfil desta população para identificar quais são as suas necessidades; de ordem ambiental para emissão de licenciamento ambiental e por fim de ordem jurídica com a legalização do loteamento junto ao registro de imóveis.

Para esta medida a área passível de regularização fundiária precisa ser declarada Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) por uma lei municipal. Essa ferramenta jurídica prevê a possibilidade de flexibilizar localmente as diferentes regras urbanísticas, quando interesses sociais se impõem, conforme artigo 47 da Lei Nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Pois nestes locais há um adensamento de construção de casas e pelo plano diretor não seria possível sua regularização, tendo em vista a previsão mínima de dimensionamentos de lote, construção, rua, espaços públicos, entre outros.

Em 2010, segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) mais de 11,4 milhões de brasileiros viviam em aglomerados subnormais. O instituto classifica como “aglomerado subnormal” as áreas que concentram no mínimo 51 domicílios ausentes de título de propriedade e carentes de serviços públicos essenciais (como saneamento básico e energia elétrica) e que estejam dispostos de forma “desordenada e densa”. Do total de 6.329 aglomerados no Brasil, 32,7% ainda não tinham acesso adequado à rede de esgotamento sanitário.

Gráfico 1 - Distribuição de setores em aglomerados subnormais por Grandes Regiões - 2010

Fonte: IBGE (2010)

A política de regularização fundiária tem, ao longo do tempo, se consolidado com novas leis as quais modificam instrumentos para melhor atender as demandas da população, buscado acelerar o processo. Recentemente, foi sancionada a Lei Federal 13.465 de 11 de julho de 2017, o qual dispôs sobre a regularização fundiária rural e Urbana.

Quadro 1 - Evolução do Regimento Jurídico nacional sobre Regularização Fundiária

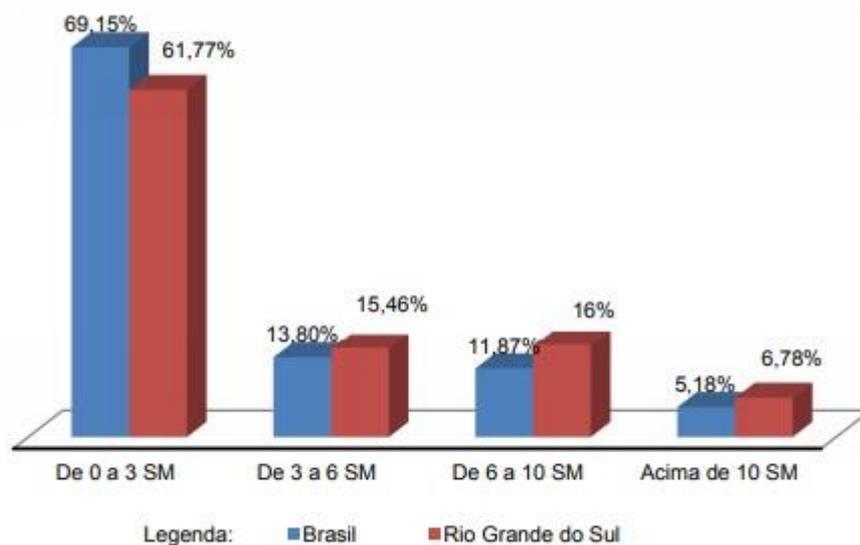
| | |
|---|---|
| Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979. | Dispõem sobre política Urbana e dá outras providências |
| Constituição Federal de 1988; Artigo 182 e 183 | Estabelecem diretrizes gerais de políticas públicas |
| Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001 | Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto das cidades |
| Medida Provisória 2.220 de 04 de novembro de 2001 | Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. |
| Lei Federal Nº 11.977, de 7 de julho de 2009. | Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas |
| Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017 | Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências |
| Decreto Federal nº 9.310 de 15 de março de | Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à |

| | |
|------|--|
| 2018 | Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União |
|------|--|

Fonte: Elaboração da autora (2018)

Para minimizar o déficit habitacional além das políticas de Regularização Fundiária o município deve investir em programas para a geração de novas moradias destinadas a população de baixa renda. Conforme salienta Souza (2000, p. 31) “a intervenção pública, através da provisão de habitação social, desempenhará um papel fundamental em relação aos persistentes déficits de habitação”. Segundo os dados da Fundação João Pinheiro (2013), tendo por base as informações do Censo do IBGE de 2010, o estado do Rio Grande do Sul possuía naquele ano, um déficit habitacional total de 303.521 domicílios.

Gráfico 2 - Déficit habitacional, por faixa de renda, no RS e no Brasil



Fonte: Fundação João Pinheiro (2013)

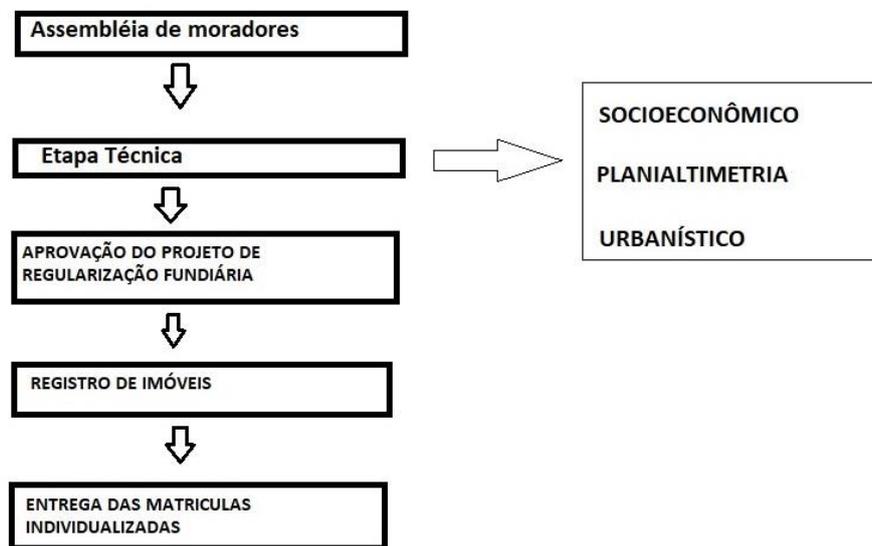
Diante dos instrumentos dispostos pelo ente federativo, cabe aos Municípios a difícil e fundamental tarefa de avaliar a cidade como um todo, verificando em seu território a melhor solução para os problemas gerados pela ocupação descontrolada, bem como prevenir situações de risco social, organizando áreas e elaborando ações de regularização fundiária. Além disto, fica sob responsabilidade dos entes subnacionais a implementações destas ações, o qual devem dispor de capacidades estatais para inferir metas, estratégias e sustentação, com o objetivo de criar condições para que o poder municipal exerça seu dever constitucional de garantir o cumprimento integral da função social da cidade e da propriedade urbana.

Como breve demonstração dos procedimentos trazidos pela instrução normativa Federal, Decreto nº 9.310/18, demonstraremos as etapas do processo de Regularização Fundiária, que podem ser utilizadas no âmbito Federal, Estadual e Municipal, dependendo da propriedade da área.

Art. 2º Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais a serem regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (BRASIL, Decreto 9.310, 2018, p 01)

Figura 4 - Etapas da Regularização Fundiária



Fonte: Arquivos Secretaria de Habitação (2018)

A) Requerimento de abertura: Poderão requerer a instalação da Regularização Fundiária: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atuar nas áreas de desenvolvimento urbano ou de regularização fundiária urbana; Defensoria Pública; Ministério Público.

b) Levantamento planialtimétrico cadastral georreferenciado: Este documento deverá conter levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento,; outros levantamentos georreferenciados necessários para a elaboração do projeto de regularização

fundiária; planta do perímetro; memorial descritivo; descrições técnicas das unidades imobiliárias; outros documentos em que se registrem os vértices definidores de limites, com o uso de métodos e tecnologias que estiverem à disposição e que se adequem melhor às necessidades, segundo a economicidade e a eficiência em sua utilização. Técnico responsável: topógrafo, ou profissional habilitado na área.

c) Cadastro Socioeconômico e parecer técnico Social: Este documento deverá conter a situação econômica de cada família, com a identificação de todos os moradores com RG e CPF, por imóvel. Bem como a remuneração percebida por cada um deles. Através deste documento é possível classificar o tipo de Reub.

d) Projeto Urbanístico: Este documento deverá conter levantamento topográfico georreferenciado, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas, quando possível; estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental; projeto urbanístico; memorial descritivo, entre outros. Técnico responsável: Engenheiro, arquiteto ou profissional habilitado na área.

e) Licença Ambiental : Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, será obrigatória a elaboração de estudo técnico que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias. O documento deverá constar: caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; especificação dos sistemas de saneamento básico; proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação e das suas áreas de amortecimento, quando for o caso; comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber. O estudo deverá ser realizado por um técnico na área ambiental. Biólogo, engenheiro ambiental ou profissional habilitado na área.

Diante de todas as etapas especificadas, nota-se a importância de um governo municipal estruturado tecnicamente e dotado de equipamentos necessários para elaboração dos documentos imprescindíveis aos tramites burocráticos, previstos em Lei Federal.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE ELDORADO DO SUL

Neste capítulo, são demonstrados os achados do trabalho que teve por objetivo analisar a influência das capacidades estatais do Município de Eldorado do Sul, na implementação da política pública de regularização fundiária.

Do ponto de vista metodológico o estudo de caso se mostrou eficaz na proposta de buscar entender a relação entre as capacidades estatais do município e a implementação da política pública habitacional, em que se analisou especificamente as variáveis de capacidades burocrática-administrativa ao longo do tempo e como isso variou no processo de implementação política pública de regularização fundiária.

O estudo qualitativo mostrou-se como a melhor estratégia para buscar atender aos objetivos, tendo em vista que o propósito não foi contabilizar quantidades como resultado, mas sim interpretá-los, com o objetivo de compreender o comportamento de determinados atos, quais sejam, as condições que o governo dispõe de realizar política pública e como isto impacta no momento da implementação. O estudo permitiu entender as particularidades do caso e o levantamento de hipóteses sobre o porquê de certos acontecimentos e suas relações. Segundo Richardson (2008), a abordagem qualitativa de um problema, justifica-se, sobretudo por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social.

Os estudos que empregam a metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos. (RICHARDSON, 2008, p. 80)

Como técnica de pesquisa, este trabalho lançou mão de análise documental, entrevistas com técnicos e gestores do município e observação participante.

No que tange a análise documental, foram buscados dados primários e secundários na Secretaria de Habitação do município de Eldorado do Sul, tais como, cadastro de famílias no déficit habitacional, cadastro de famílias residentes em áreas passíveis de regularização fundiária, cadastro das ocupações, arquivos sobre ações de regularização fundiária, títulos de posse concedidos, quantidade de reintegração, plano local de habitação de interesse social, leis municipais, decretos e portarias, atas de conselho, entre outros, onde foi possível identificar a trajetória da implementação da política pública habitacional entre os anos de

2005 e 2018. Desta maneira, foi possível constatar a estimativa do déficit habitacional trabalhado pela secretaria, programas de acesso a moradia, as ocupações e o tempo existência de cada uma delas, o período de esperada para que uma família receba seu título de posse, as regularizações que foram realizadas neste período, as regularizações que estão pendentes e seus motivos, a realização de reintegração de posse, formas de impedir a ocupação. A análise se baseia em comparações no processo de implementação conforme varia as capacidades estatais do município, dentro do período da pesquisa, ou seja, em uma escala longitudinal.

Com relação às entrevistas, foi possível coletar indícios do modo como cada sujeito percebe a realidade, levantando informações consistentes das relações internas ao funcionamento das ações de governo. Deste modo, foram efetuadas entrevistas com o Secretário de Habitação e diretor de Regularização Fundiária de três diferentes gestões, com o intuito de verificar como esta política foi colocada na agenda longo do tempo, quais os desafios encontrados para sua implementação e como se deu a estruturação da secretaria competente. Ademais, foram realizadas entrevistas com técnicos, tais como, engenheiros, arquitetos, topógrafos e contadores com objetivo de averiguar a percepção de cada um em relação a importância desta política e as barreiras encontradas, bem como se os mesmos possuíam condições necessária para o bom andamento de suas atividades (equipamentos e recursos financeiro) assim como foi possível apurar se a verba destinada para esta finalidade foi suficiente para implementações das ações, da estruturação e aquisição de equipamentos, bem como se os recursos financeiros foram crescendo ou diminuindo ao longo do tempo.

Além disto, realizou-se observação participante na prefeitura, como forma de captar a realidade empírica, objetivando compreender melhor o organograma, observando o número de funcionários, ações que estão sendo desenvolvidas na Secretaria de Habitação, identificando o funcionamento dos setores e equipamentos existentes. Ademais será permitido a vivência das rotinas e situações que permeiam as ações de planejamento para pôr em prática as propostas do governo.

Sistematicamente, a construção dos indicadores das capacidades Estatais foi analisada da seguinte maneira:

Capacidade Burocrática:

a) Estrutura administrativa organizacional ao longo do tempo: identificou-se neste quesito a existência ou não de um setor/departamento responsável, exclusivamente, pela política pública habitacional. Examinou-se se este órgão possuía autonomia nas decisões de implementação, não necessitando solicitar autorização de outros setores. Verificou-se a estrutura física deste setor/departamento ao longo do tempo, se possuía a disposição

equipamento e técnicos, tais como, engenheiros, arquitetos, assistentes sociais, advogados, topógrafos, aparelhos de medição e topografia, computadores, impressoras, plotters para mapas, AutoCAD, sistema informatizado de cadastro entre outros necessários para o funcionamento das atividades.

b) Recursos humanos: identificou-se neste quesito a quantidade de funcionários exclusivos para a política pública de regularização fundiária, tipo de vínculo (estatutários, cargos em comissão, contratos emergenciais), tempo de serviço, rotatividade, plano de carreira, promoção, capacitação.

c) Capacidade Financeira: Analisou-se a previsão de orçamento e sua execução para a política de Regularização Fundiária nos anos de 2005 a 2018, para tanto foi utilizado o Plano Plurianual-PPA.

Após os mapeamentos das capacidades burocráticas, passou-se a ser investigado os programas de regularização fundiária desenvolvidas no município, entre os anos de 2005 e 2018. Deste modo foi permitido inferir sobre as influencias dos elementos que compõem a capacidade Estatal do município de Eldorado do Sul na implementação de política pública de Regularização Fundiária, no município.

Para atender aos objetivos inicialmente proposto, o trabalho traz o histórico do município de Eldorado do Sul, sua estrutura administrativa e um mapeamento dos assentamentos informais localizados em área pública, para posterior análise dos dados.

4.1 O Jovem Município de Eldorado do Sul-RS

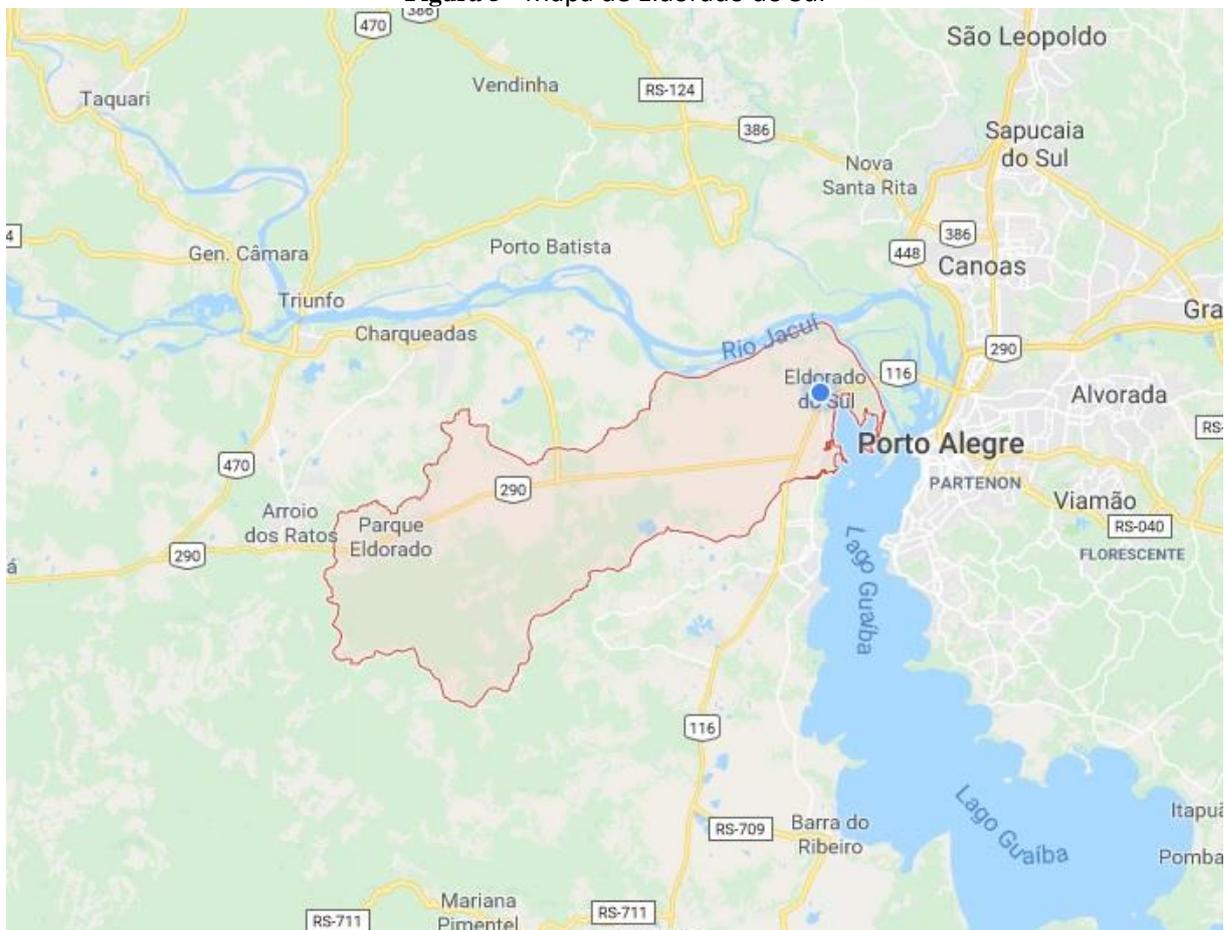
O território onde situa-se a cidade de Eldorado do Sul foi inicialmente povoado por açorianos pertencente ao grupo de Jerônimo Ornellas, na metade do século XVIII. Por volta de 1960 começou a ser ocupada por colonos de origem alemã que nomearam a área de Balneário Sans Souci, pois a região é cercada por rios e era utilizada nesta época para banhos, tornando-se área de lazer. A região era composta por muitas fazendas que se dedicavam ao cultivo de arroz e a pecuária. Todavia, devido a aproximação da capital e ao fácil acesso através da Br116, na década de 1970, houve um aumento significativo na procura por terrenos para fins de moradia. Desta forma, os fazendeiros começaram a fracionar suas terras em lotes menores para venda, primeiramente deu-se origem a vila Medianeira. Nesta época a cidade de Eldorado do Sul pertencia ao município de Guaíba, entretanto com o crescente aumento da população este município não conseguiu atender satisfatoriamente as demandas da região.

Como consequência em 1985 começaram, os trabalhos de emancipação da localidade. Após anos de mobilização o trabalho foi recompensado com a autonomia política e administrativa na data de 08 de junho de 1988, criou-se oficialmente o município de Eldorado do Sul, a palavra “Eldorado” tem origem espanhola e significa a “Terra do Ouro”.

A cidade fica localizada à 12 km da capital gaúcha e possui uma extensão territorial de 509.728 km², maior que a área de Porto Alegre. Estes fatores fazem com que empresas de diversos segmentos optem por se instalarem na região e com que as pessoas procurem o município para residir. Condomínios de luxo têm sido construídos nos últimos anos à beira do rio Jacuí, com vista para a cidade de Porto Alegre, tornando cada vez mais forte o contraste com muitas áreas de ocupações precária que existem na cidade.

Eldorado do Sul faz parte da região metropolitana, região está formada por um total de 34 municípios, tendo como municípios vizinhos: Triunfo, Charqueadas, Arroio dos Ratos, Mariana Pimentel, Guaíba e Porto Alegre, a imagem a seguir mostra a localização do município.

Figura 5 - Mapa de Eldorado do Sul



Fonte: Google Mapas (2018)

Segundo dados do IBGE a cidade é predominantemente urbana (totalizando 70,57% da área) sua população é de 38.581 habitantes (estimada IBGE/2017). Apesar do crescente número de empresas que se instalam na região, através do incentivo concedido pelo município e pelo fácil escoamento das mercadorias pelas BRs 116 e 290, o emprego local gerado não é suficiente para a população, desta maneira, muitos buscam a capital para adquirir oportunidade de trabalho, o que caracteriza um movimento pendular diário, tornando-a como cidade dormitório.

Ao mesmo tempo com a proximidade de Porto Alegre, o município atrai a cada ano mais moradores, contudo com a alta procura e baixa demanda de imóveis na região, constituem fatores para alta nos preços dos imóveis. Deste modo a população de baixa renda não possui condições de financiar sua casa própria, pois necessitam de um valor muito alto de entrada ou então as prestações ficariam fora do orçamento familiar. A única opção encontrada é a ocupação de áreas vazias, entretanto sem condições mínimas de moradia. Além disso, como o município é banhado por rios, na época das cheias várias áreas ficam inundadas, atingindo centenas de casas e desabrigando famílias.

Desta maneira, cada vez mais se exige que o governo possua planejamento na utilização adequada do solo e capacidades para executarem ações que minimizem os efeitos das ocupações já existentes, com políticas públicas eficientes para a população.

Atualmente, a prefeitura municipal está administrativamente composta por 11 (Onze) secretarias, por 02 (Duas) Subprefeitura motivado pela extensão territorial do município e uma Procuradoria Jurídica, sendo elas:

a) Secretaria de Administração: compete a esta secretaria executar as atividades inerentes à administração de recursos humanos, protocolo, vigilância, serviços gerais, preparar os atos a serem assinados pelo Prefeito ou pelos ordenadores de despesas, realizar e controlar a publicidade legal e institucional do Município;

b) Secretaria de Agricultura: compete a esta secretaria orientar, executar, coordenar e controlar a política de desenvolvimento agropecuário do Município, promovendo o desenvolvimento agropastoril e agroindustrial, através de pesquisa, fomento e extensão rural;

c) Secretaria de Assistência Social e Trabalho: compete a esta secretaria as atividades relacionadas com o Programa Bolsa-Família, com a área de Serviço Social e com o Balcão de Empregos.

d) Secretaria de Educação, Cultura, Desporto e Lazer: compete a esta secretaria a execução de atividades educacionais, a manutenção de bibliotecas, museus, a preservação e a

difusão cultural; responsável pelas escolas municipais de educação infantil, promoção do desporto no município, determinando e criando eventos esportivos oficiais;

e) Secretaria da Fazenda: responsável pelas áreas de Fiscalização Tributária, ICMS Rural, Contabilidade, Financeiro, CPD, Planejamento e Orçamento, Fiscalização de Obras e Posturas e Setor de Licenciamento.

f) Secretaria de Habitação: possui como objetivo principal a criação de uma política para solucionar os problemas habitacionais do município, instituída pela Administração em 2005.

g) Secretaria de Meio Ambiente: compete a esta secretaria a preservação ambiental, desenvolve ações voltadas à educação ambiental, fiscalização e valorização do meio ambiente, bem como realiza o recolhimento de animais de rua/abandonados de pequeno, médio e grande porte.

h) Secretaria de Obras e Viação: são de sua competência as atividades relacionadas as obras públicas municipais, a construção de parques, praças e jardins, promover a conservação dos mesmos; a manutenção de prédios públicos, executar ou promover a coleta de lixo urbano, bem como realizar a limpeza urbana, com atenção ao seu destino final, seja urbano ou industrial;

i) Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão: são competência desta secretaria o planejamento territorial e o planejamento geral, assim como, o gerenciamento de projetos especiais de interesse do Município, o controle de parcelamento, uso e ocupação do solo urbana, elaboração de projetos de moradias populares, a regularização das vias e logradouros públicos e o estabelecimento da localização do polo industrial

j) Secretaria de Saúde: são competência desta secretaria a promoção a assistência médica a todos os munícipes, elaboração do Plano Municipal de Saúde e a organização dos programas de saúde.

k) Secretaria de Transporte, Trânsito e Iluminação Pública: são de sua responsabilidade o Departamento de Trânsito, respondendo também pelas áreas de Transportes e Iluminação Pública que se trata do tema

- Procuradoria Jurídica: compete a assistência jurídica ao Prefeito e a todas as Secretárias do Município, o exame da legislação básica municipal, a coordenação do Departamento de Compras, a elaboração de contratos, pareceres jurídicos, projetos de lei, estudos de natureza jurídica e a representação do Município em causas jurídicas

- Subprefeituras: competem a administração dos distritos, segundo a orientação do Prefeito, e o cumprimento e a divulgação dos atos municipais, bem como, a coordenação e apoio dos serviços executados pelos diferentes órgãos municipais.

Desde de sua emancipação em 1988 até o ano de 2001, as políticas ligadas a Habitação não pertenciam a nenhuma secretaria específica. Entretanto, houve crescimento nas demandas por moradia, sendo que as ocupações irregulares estavam tomando espaço na atual conjuntura país, assim notou-se a importância deste tema ser inserido no debate governamental. Com a Lei Municipal nº 1.407 de 05 de dezembro de 2001, foi criada a Secretaria de Assistência Social, Trabalho, **Habitação** e Agricultura, mesmo ano em que foi criado o Estatuto das Cidades. Entretanto a política pública de Regularização Fundiária não teve espaço na agenda política, conforme relata um servidor desta gestão.

“A Habitação foi criada junto com a Assistência Social, porque eles tinham uma visão fechada que habitação era só um benefício social, a regularização fundiária não foi prioridade, talvez não sabiam a importância disto.” (ENTREVISTADO D)

No ano de 2003, mesmo ano em que o país criava o Ministério das Cidades, a gestão municipal decidiu unir os assuntos ligados a Habitação com o planejamento urbano, através da Lei Municipal nº 1.722 de 27 de agosto de 2003, foi instituído a Secretaria de Planejamento, **Habitação** e Agricultura.

Finalmente no ano de 2005 viu-se a necessidade de criar uma secretaria independente para implementação das políticas habitacionais, tema que estava ganhando visibilidade nacionalmente. O assunto de planejamento urbano e moradia não poderia ficar atrelado apenas com a Secretaria de Assistência Social ou apenas com a Secretaria de Planejamento. Esta discussão deveria ganhar espaço na agenda política, visto o déficit habitacional no município e as inúmeras áreas irregulares na cidade.

São de competências da Secretaria de Habitação (SEHAB):

- Promover o desenvolvimento habitacional do Município, juntamente com outros órgãos municipais;
- Coordenar e monitorar a expansão habitacional;
- Organizar a distribuição de lotes em loteamento elaborado pelo Poder Executivo Municipal;
- Articular a regularização e a titulação das áreas ocupadas pela população de baixa renda, passíveis de implantação de programas habitacionais;
- Estabelecer projetos destinados a facilitar o acesso da população de baixa renda à habitação, bem como a melhoria e das condições de habitabilidade.

Para elucidar os desafios encontrados nos municípios na implementação da política pública de Regularização Fundiária, necessitamos primeiramente conhecer o histórico das ocupações na cidade, a quantidade de áreas passíveis de serem regularizadas, bem como número que foram e irão ser beneficiadas na entrega de títulos de posse definitiva no imóvel.

4.1.2 Histórico de ocupações em Eldorado do Sul: Conhecendo a realidade local

O aumento e o empobrecimento da população urbana, lincadas à carência de investimento público em programas habitacionais pelo município fomentou a falta de acesso à moradia, consequentemente a exclusão das famílias, as quais se abrigaram nas ocupações irregulares em área periféricas da cidade com inadequação do saneamento básico. O município apresenta um crescimento desordenado em seu território identificado pelas ocupações irregulares, muitas delas aconteceram ainda quando o município não era emancipado, entretanto até os dias atuais permanecem na irregularidade urbana, outras tantas se formaram nas gestões atuais. As consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desses configuram negativamente os impactos, sobre o meio ambiente, à administração pública e às famílias carentes.

4.1.2.1 Ocupação Área APAE/CTG

A área possui 12.464,50 m², estando matriculada junto ao Registro de Imóveis de Guaíba-RS sob o número 60.443. A Ocupação teve início entre os anos de 1983 e 1984, é conhecida popularmente como “área do CTG e APAE”, pois nela se localiza há muitos anos o Centro de Tradições Gaúchas- Porteira da Tradição e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais. Atualmente residem neste espaço mais 200 famílias, esta área é passível de regularização, pois se trata de área consolidável, situado em Zona Especial de Interesse Social-ZEIS, contendo estruturas mínimas de saneamento, algumas ruas asfaltadas, drenagem de água pluviais, abastecimento de água potável, abastecimento de energia elétrica, limpeza Urbana coleta e manejo de resíduos sólidos

O início da ocupação ocorreu no ano de 2004, após a gestão ter desapropriado os lotes para abrigar algumas famílias que haviam perdido ação judicial de reintegração de posse, por terem ocupação uma fazenda particular na cidade. Área totalmente consolidável contendo estruturas mínimas de saneamento, todas as ruas possuem asfalto, mesmo em estado precário, possui abastecimento de água potável, abastecimento de energia elétrica, limpeza Urbana coleta e manejo de resíduos sólidos. A cidade tende a crescer por este bairro, tendo em vista que é um dos poucos que possuem espaço para lotear, conforme demonstra a Figura 9, o que já está acontecendo, nele ainda está instalado a Escola Municipal Getúlio Vargas, Unidade Básica de Saúde e pequenos comércios locais. A Regularização Fundiária se tornou constante visto que a titularidade pode ser trocada, cabendo ao município a elaboração da documentação necessária.

Figura 9 - localização Centro Novo



Fonte: Google Mapas (2018)

Figura 10 - Realidade local “Centro Novo”



Fonte: Secretaria de Habitação (2017)

4.1.2.4 Nova Ocupação Centro Novo- Acesso São Borja

A área possui 7.416,79 m², estando matriculada junto ao Registro de Imóveis de Guaíba-RS sob o número nº 50966. Inicialmente o local foi destinado como área verde para lazer da população, como o município nada nela fez, a mesma permaneceu ociosa. Em 2014, foi permitido pelo Poder Executivo que um Centro de Religião utilizasse metade do espaço. Sob esta alegação algumas famílias que já possuíam residência no bairro se organizaram e ocuparam a área com intuito de distribuir os lotes aos familiares que não possuíam local para moradia. Entretanto aos poucos a área foi sendo loteada e praticado crime de venda de bem público.

O município no mesmo ano da ocupação impetrou e ganhou ação de Reintegração de posse contra os ocupantes, porém a Brigada Militar não possuía efetivo para retirada dos mesmos, nem local para abrigar os utensílios das famílias, desta maneira a retirada dos casebres não ocorreu.

Atualmente residem neste espaço mais de 50 famílias, esta área é passível de regularização, pois se trata de área consolidável, a qual possui abastecimento de água potável que somente foi possível no ano de 2016, através de uma parceria entre a Companhia Riograndense de Saneamento-CORSAN e o município. A rua que permite o acesso aos imóveis não possui asfalto, tão pouco canalização de esgoto.

Figura 11 - localização ocupação acesso São Borja



Fonte: Google Mapas (2018)

Figura 12 - Início da Ocupação Centro Novo

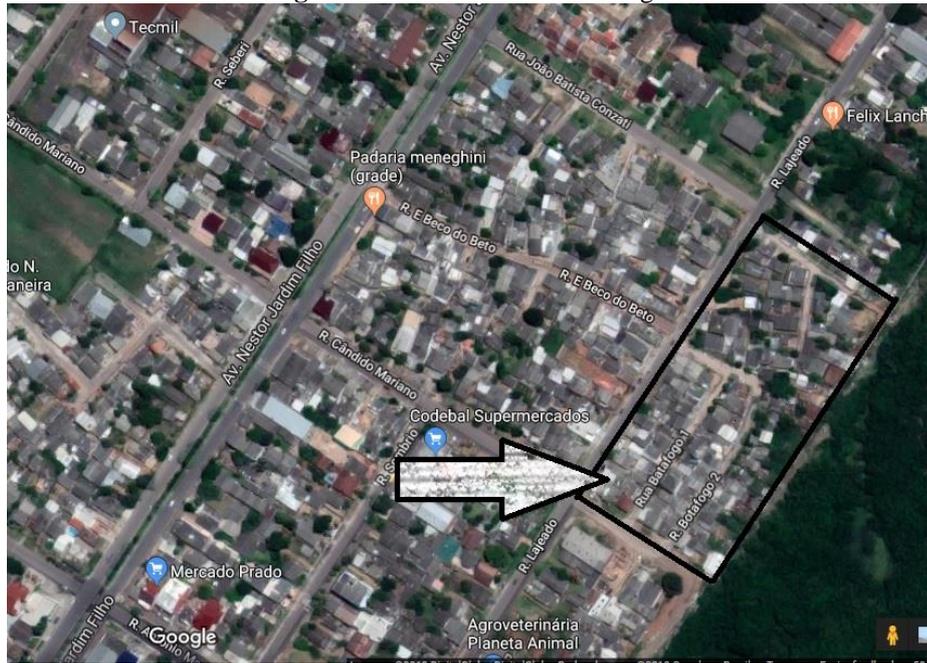


Fonte: Secretaria de Habitação (2014)

4.1.2.5 Ocupação Beco do Beto

A área possui 29.070 m², estando matriculada junto ao Registro de Imóveis de Guaíba-RS sob o número 60.500. A Ocupação teve início entre aproximadamente no ano de 1978, é conhecida popularmente como “Beco do Beto”, pois o primeiro ocupador e líderes da comunidade de chamava Beto, apenas de não residir mais na localidade o nome continuou. Atualmente residem neste espaço aproximadamente 163 famílias, esta área é passível de regularização, pois se trata de área consolidável, situado em Zona Especial de Interesse

Figura 14 - Perímetro área Botafogo



Fonte: Google Mapas (2018)

4.1.2.7 Ocupação bairro Loteamento Popular

Este loteamento está inserido em área central da cidade, o qual atualmente possui um valor venal alto, a ocupação teve início na década de 1990 nos 330 lotes que pertenciam ao município. Muitos deles não foram ocupados, mas sim cedidos com autorização de uso para fins de moradia. A regularização Fundiária ocorreu por volta de 1998, através da Lei Municipal nº 898 que permitiu transferir a propriedade dos lotes para os permissionários do Loteamento Popular, através de ato oneroso no valor aproximado de R\$ 3.000,00 que poderiam ser parcelados em 250 vezes no valor de 10% do salário mínimo nacional, sendo que aposentados e pensionistas contavam com benefício de desconto de 50% no valor total do lote, e caso o titular do contrato viesse a falecer, a dívida era considerada quitada, ficando a cargo do município a outorga definitiva do imóvel. Entretanto, os contratos elaborados naquela época, erroneamente, não foram levados ao Registro de Imóveis para averbação em suas matrículas, o que não garantiu a documentação total. Frente a esta situação, que contemplava parte da regularização, elaborou-se a lei Municipal nº 3.246 de 19 de março de 2010, a qual permitiu que os Instrumentos Particulares de compra e Venda repactuados com os moradores novamente, fossem levados ao Registro de Imóveis, conforme Art. 7º.

Art. 7º Os promitentes compradores assinarão Instrumentos Particulares de Compromisso de Compra e Venda e outras avenças, devendo estes termos serem

levados a registro na matrícula do imóvel adquirido junto ao Registro de Imóveis da Comarca de Guaíba-RS.

§ 1º Os referidos instrumentos serão elaborados pela Procuradoria Jurídica do Município, atendendo solicitação da Secretaria Municipal de Habitação.

§ 2º As custas relativas ao registro do imóvel serão suportadas pelo Município, sendo o valor incluído na dívida dos promitentes compradores. (ELDORADO DO SUL, Lei 3.246, 2010, p 03)

Ao todo são 330 lotes, sendo que 50 possuem escritura e 280 possuem contrato de compra e venda averbado em suas respectivas matrículas no Registro de Imóveis. No ano de 2017, foi modificada a lei da regularização, tendo em vista que muitos pactuadores venderam seu imóvel ilegalmente. Para regularizar esta situação, o município foi autorizado a elaborar contrato com os novos compradores, nas mesmas condições estabelecidas anteriormente. A Regularização Fundiária se tornou constante visto que a titularidade pode ser trocada, cabendo ao município a elaboração da documentação necessária. Área consolidável contendo estruturas de saneamento, todas as ruas possuem asfalto, possui abastecimento de água potável, abastecimento de energia elétrica, limpeza Urbana coleta e manejo de resíduos sólidos.

4.1.2.8 Ocupação Sol Nascente

Área inicialmente destinada ao lazer dos munícipes, contendo campo de rodeio, CTG e ginásio de Esportes. Aos poucos a área passou a ser ocupado por famílias que não possuíam moradia, em meados de 1999. Área consolidável, contendo estruturas de saneamento, nem todas as ruas possuem asfalto, possui abastecimento de água potável, abastecimento de energia elétrica e limpeza urbana.

Figura 15 - Perímetro área Sol Nascente



Fonte: Google Mapas (2018)

No ano de 2009, com intenção de criar uma praça pública destinada ao entretenimento da comunidade n, visto que a área é distante do centro da cidade, foi realocada famílias ao conjunto habitacional Delta do Jacuí. A área ficou desocupada, mas o Poder público não instalou equipamento públicos, o que ocasionou nova ocupação em 2013, permanecendo até os dias atuais. Nesta nova ocupação os moradores não são assistidos por abastecimento de água potável, abastecimento de energia elétrica, por rede de esgoto e os acessos não possuem pavimentação

Figura 16 - Início ocupação em 2013



Fonte: Secretaria de Habitação (2014)

Figura 17 - Localização ocupação Sol Nascente

Fonte: Google Mapas (2018)

4.1.2.9 Ocupações Pontas de Ruas Cidade Verde

Entre os anos de 1980 e 1982 se constituiu o Loteamento Parque Cidade Verde, através da construção de unidades habitacionais pela empresa Nova Residência, e financiados pela Habitasul. Entretanto, as pontas das ruas que terminam em área de Preservação ambiental, portanto sem saída, acabaram por não ser utilizadas. Com isso a população mais carente que não possuíam acesso ao financiamento ocuparam estes espaços. Ocorre que com o tempo novas invasões acontecem nas áreas alagadiças, a população está entrando mata a dentro, causando sérios prejuízos ambientais, consequência disso são as enchentes que afetam centenas de famílias na cidade. Atualmente residem nesta localidade aproximadamente 125 famílias, as quais possuem abastecimento de água, energia elétrica, coleta de lixo e rede coletora de esgoto.

Figura 18 - Enchente Eldorado do Sul



Fonte: Defesa Civil do município (2015)

Figura 19 - Realidade “Cidade Verde” - Após Enchente



Fonte: Defesa Civil no município (2015)

4.1.2.10 Ocupação Vila da Paz

Esta ocupação ocorreu por volta de 1998, sendo uma das ocupações que abriga maior número de famílias em vulnerabilidade social, muitas delas se sustentam com o trabalho de reciclagem de materiais, acumulando lixo ao redor. A ocupação é consolidável, possuindo abastecimento de água potável, abastecimento de energia elétrica, entretanto possui esgoto a céu aberto. Uma das áreas mais atingidas por enchente, tendo em vista que a ocupação está

aumentando em área extremamente alagadiça. Atualmente, residem no local mais de 206 famílias.

Figura 20 - Localização Ocupação Vila da Paz



Fonte: Google Mapas (2018)

4.1.2.11 Ocupação Picada

A ocupação teve início na década de 1980, possui atualmente aproximadamente 300 famílias que residiam na faixa de domínio da CONCEPA as margens da BR 166, uma das principais estradas do Estado. Área considerada de risco tendo em vista que os imóveis foram construídos nos limites da rua, não possuindo calçada para segurança e tráfico de pedestres. Está área é atingida por enchente frequentemente, tendo em vista estar próxima do rio Jacuí e ser de baixo declínio. Atualmente tramita na prefeitura de Eldorado do Sul, projeto habitacional a ser realizado por empresa do ramo de construção, no qual a prioridade é a remoção destas famílias para um espaço próximo, porém seguro.

Figura 21 - Localização Ocupação Picada

Fonte: Google Mapas (2018)

4.1.2.12 Ocupação Itai

Ocupação teve início antes de 2013, porém neste ano ocorreu de forma mais acentuada. A referida área está matriculada no Registro de Imóveis de Guaíba-RS sob o número 1692, com área total de 7.000,00 m², tendo como proprietário a Empresa Soberana dos Móveis, entretanto foi penhorada ao governo do Estado do Rio Grande do Sul. Atualmente residem mais de 102 famílias, sem abastecimento de água, sem abastecimento de energia elétrica, tão pouco rede de esgoto instalado. As vias de acesso não possuem pavimentação. Esta área é atingida por enchentes frequentemente por estar muito próxima ao rio Jacuí.

Figura 22 - localização ocupação Pinheira

Fonte: Google Mapas (2018)

4.1.2.13 Bairro Progresso

Esta área é de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul, o qual foi cedida em 2007 com intuito de abrigar famílias que haviam ocupado fazenda particular e se encontravam com ordem de reintegração de posse. Os trabalhos do município para que a área fosse transferida de propriedade e assim houvesse a regularização dos lotes, tiveram início em 2009, entretanto após longas tratativas somente em 2017 foi assinada a Lei Estadual nº 15.064 de 28 de dezembro de 2017, o qual autoriza o Poder Executivo a doar ao Município de Eldorado do Sul uma fração de terras situada no Distrito Sede, zona urbana do Município de Eldorado do Sul/RS, com área de 294.354,50m², com intuito de implementação de política pública habitacional, conforme Art. 4º da citada Lei.

Art. 4º O imóvel descrito no art. 1º desta Lei será destinado à regularização fundiária de interesse social, de acordo com legislação pertinente.

Art. 5º Após a regularização fundiária da área e o registro do projeto urbanístico aprovado, o donatário efetuará a transferência dos lotes às famílias beneficiárias, atendendo aos seguintes requisitos: estarem devidamente cadastradas no Órgão Municipal encarregado da área de habitação e assistência social; utilizarem a área como residência própria; e comprovarem não serem proprietárias de outro imóvel urbano ou rural.

Art. 6º O imóvel descrito no art. 1º objeto desta doação, reverterá ao patrimônio do Estado caso não sejam atendidas as disposições contidas nos arts. 4º e 5º desta Lei. (RIO GRANDE DO SUL, Lei 15.054, 2017, p 1)

Inicialmente, o Bairro Progresso contou com aproximadamente 400 famílias, mas no decorrer dos anos o número aumentou significativamente. Atualmente são mais de 350 famílias residindo na ocupação nova, a qual não possui abastecimento de água potável, abastecimento de energia elétrica, rede de esgoto, coleta de lixo e acesso pavimentado.

Figura 23 - localização Progresso



Fonte: Google Mapas (2018)

Figura 24 - localização ocupação costaneira



Fonte: Google Mapas (2018)

4.1.2.14 Conjunto Habitacional Delta do Jacuí

O conjunto habitacional teve início nos anos de 2006, através do Fundo de Arrendamento Residencial-FAR, financiamento pela Caixa Econômica Federal e possuía contrapartida pelo município de Eldorado do sul. O empreendimento dispunha de três etapas, A, B e C, contendo respectivamente 189, 214, 202 unidades habitacionais, cuja a responsabilidade administrativa estava incumbida a cooperativa SIMACOOOP. Ocorre que no ano de 2009 as casas das etapas B e C foram entregues aos beneficiados sem a documentação legal, tendo em vista que os contratos assinados nunca foram levados ao registro de imóveis.

A cooperativa Simacoop abandonou o projeto habitacional, sem a conclusão da construção da etapa A, com esta negligência os 189 sobrados foram invadidos por famílias vindo de várias cidades. A caixa Econômica Federal chegou a entrar com ação de reintegração de posse, mas o processo nunca foi concluído, portanto as famílias permanecem, na ocupação até os dias atuais, sem possuir abastecimento de água, abastecimento de energia elétrica. As ruas não possuem pavimentação e tão pouco rede de esgoto, o qual escorre a céu aberto.

Diante desta situação, o empreendimento permanece pendentes de regularização fundiária.

Após breve histórico das áreas públicas ocupadas, as quais o poder público deve intervir para promover o planejamento e execução da regularização fundiária, passaremos a demonstrar e comparar a construção das capacidades estatais (técnica, administrativa e financeira) do município, para implementação de ações que visam integrar essas áreas ao contexto legal das cidades.

4.3 Capacidades Burocráticas no município de Eldorado do Sul

O Município de Eldorado do Sul organiza-se autonomamente ao que tange o planejamento e execução das políticas públicas de interesse local, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na do Estado do Rio Grande do Sul. Nos primórdios de sua emancipação a Lei Orgânica já previa a seguridade no acesso ao direito à moradia adequada, entretanto o município necessitava se constituir de capacidades específicas objetivando promover as condições necessárias para efetivação deste direito. Conforme o Plano Diretor da cidade o município deve promover o acesso à propriedade regular e à regularização urbanística e fundiária. Diante deste cenário, no final do ano de 2005 foi criada a Secretaria Municipal de Habitação, pasta exclusiva responsável por planejar e comandar ações habitacionais. Contudo foram encontrados inúmeros entraves de ordem estrutural para colocar em prática as ações pretendidas em sua criação.

No período de 2005 a 2018 foram quatro gestões diferentes, entretanto apenas dois prefeitos se alternaram como chefe do poder executivo nos períodos de 2005 a 2008, 2009 a 2012, 2013 a 2016, 2017 a 2020, sendo eles do partido do PDT e PSB. A seguir será descrito os dados de cada gestão, obtidos através de análise documental e entrevistas com servidores dos diferentes anos.

4.3.1 A construção da secretaria de Habitação: estruturação Técnico Administrativo entre os anos de 2005 a 2018

Através de análise documental e entrevistas foi possível perceber que inicialmente a estrutura administrativa carecia de servidores, equipamento e prédio adequado para atendimentos às famílias. Em uma sala, medindo aproximadamente 20 m², a secretaria contava com 03 servidores em provimento de cargo de comissão, sem nenhum cargo efetivo. O primeiro servidor estatutário, auxiliar administrativo, deu início as suas atividades no ano

de 2008. Observou-se que este panorama se transformou a partir de 2013, onde houve o equilíbrio com 5 servidores com cargo de direção, chefia e assessoramento e 5 servidores com nomeação através de concurso público. A alta rotatividade apresentada nas duas primeiras gestões dificultou a continuidade dos trabalhos, tendo em vista que o chefe do poder executivo eleito, trocava todos os cargos comissionados, ficando o único servidor estatutário responsável por transferir as informações para a nova gestão.

Em um panorama organizacional, a rotatividade de pessoal evento relacionado aos fluxos de admissões e egressões de servidores, deve ser considerada uma preocupação para o poder público. A saída de um servidor que já domina os processos internos da organização pode demorar a ser reparada. Nesse ensejo, a rotatividade se apresenta como um problema para as organizações no seguimento das políticas pública, visto que cada ordenador de despesas pode entrar com uma visão diferente dos demais, conforme relata um servidor da Secretaria de Habitação

“É muito difícil quanto troca de gestão e assume pessoas novas, temos que parar tudo que estamos fazendo quase metade de um mês para explicar como funciona e o que estamos fazendo. Isso acontece com os estagiários também que podem ficar só 2 anos, quando eles tão aprendendo eles precisam sair. Daí vem outros e temos que explicar tudo novamente. Essa troca de servidores acontece dentro da mesma gestão também quando se faz ou se quebra alianças políticas.” (ENTREVISTADO H)

Realizando uma breve análise de comparação, entre as 4 gestões, referente ao grau de escolaridade dos servidores lotados na Secretaria de habitação, concluiu-se que houve um aumento gradual no nível de formação. Nas duas primeiras gestões notou-se que não foram nomeados servidores com ensino superior completo, apesar da alta rotatividade dos trabalhadores de cargo em comissão a maioria apresentou ensino médio concluído. Entretanto, nos governos de 2013- 2016, a pasta responsável pelos assuntos habitacionais da cidade passou a contar com 40% dos servidores com ensino superior concluído ou em andamento, inclusive na área de pública e social. A gestão em exercício preocupou-se em reunir servidores qualificados para desenvolver políticas públicas habitacionais, atualmente a pasta conta com 06 servidores (46%) que possuem nível superior concluído ou em andamento, sendo 01 na área de ciência política e outro na área de Administração Pública e Social. Da mesma forma, os servidores atuais dispõem de maior experiência no setor público, conhecendo as burocracias internas e suas particularidades. Este cenário reflete numa maior agilidade na entrega de serviço à comunidade.

Abaixo será demonstrado, através de quadros, a sistematização das informações sobre grau de instrução dos servidores, encontradas em documentos da Secretaria de Habitação, bem como em entrevistas realizadas.

Quadro 2 - Capacitação e nível de instrução dos Servidores da Gestão 2009-2012

| Tipo de vínculo | Cargo | Tempo de serviço público | Tempo de serviço na SEHAB | Grau de escolaridade | Capacitação | Capacitação em Regularização |
|-------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------|-------------|------------------------------|
| Estatutário | Aux. Administrativo | 4 anos | 4 anos | Sup. incompleto | Sim | Sim |
| Cargo em comissão | Secretário | 4 anos | 6 meses | Ens. Médio | Sim | Sim |
| | Assessora Executiva | 6 anos | 5 anos | Ens. Médio | Sim | Sim |
| | Chefe de gabinete | 4 anos | 3 anos | Ens. Médio | Não | Não |
| | Diretor de departamento | 5 anos | 5 anos | Sup. Incompleto | Sim | Sim |

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Quadro 3 - Capacitação e nível de instrução dos Servidores da Gestão 2013-2016

| Tipo de vínculo | Cargo | Tempo de serviço público | Tempo de serviço na SEHAB | Grau de escolaridade | Capacitação | Capacitação em Regularização |
|-------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------|------------------------------|
| Estatutários | Auxiliar administrativo | 8 anos | 8 anos | Sup. Incompleto Administração | Sim | Sim |
| | Assistente administrativo | 17 anos | 2 anos e 10 meses | Sup. Completo-Direito | Sim | Sim |
| | Topografo | 22 anos | 2 anos e 10 meses | Ens. Médio | Sim | Sim |
| | Motorista | 1 ano | 1 ano | Ens. Médio | Não | Não |
| | Serviços Gerais | 5 anos | 1 anos | Ens. Médio | Não | Não |
| Cargo em comissão | Secretário | 2 anos | 2 anos | Ens. Médio | Sim | Sim |
| | Assessor Executivo | 2 anos | 2 anos | Ens. Médio | Sim | Sim |
| | Chefe de gabinete | 10 anos | 2 anos | Ens. Médio | Sim | Sim |
| | Diretor de | 2 anos | 1 ano | Superior | Sim | Sim |

| | | | | | | |
|--|----------------------------|--------|--------|----------------------------------|-----|-----|
| | regularização Fundiária | | | Completo- Direito | | |
| | Diretor de Cadastro | 2 anos | 2 anos | Superior Completo- Direito | Sim | Sim |

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Quadro 4 - Capacitação e nível de instrução dos Servidores da Gestão 2016-2020

| | Cargo | Tempo de serviço público | Tempo de serviço na SEHAB | Grau de escolaridade | Capacitação | Capacitação em Regularização |
|--------------------|------------------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------------------|-------------|------------------------------|
| Estatutários | Auxiliar administrativo | 10 anos | 10 anos | Sup. Incompleto | Sim | Sim |
| | Assistente administrativo | 20 anos | 6 anos | Sup. Completo-Direito | Sim | Sim |
| | Assistente administrativo | 20 anos | 3 meses | Ensino médio | Sim | Não |
| | Topografo | 25 anos | 6 anos | Ensino médio e Técnico | Sim | Sim |
| | Eng. Civil | 1 mês | 1 mês | Sup. Completo | Não | Não |
| | Assistente Social | 12 anos | 1 ano | Sup. Completo | Sim | Sim |
| | Motorista | 10 anos | 2 meses | Ens. Médio | Não | Não |
| Cargo Comissionado | Secretário | 14 ano | 2 anos | Ens. Médio | Sim | Sim |
| | Diretor de Regularização Fundiária | 10 anos | 2 anos | Superior Completo-Ciências Políticas | Sim | Sim |
| | Diretor de cadastro | 2 anos | 2 anos | Sup. Completo Direito | Sim | Sim |
| | Assessor Executivo | 10 anos | 2 anos | Ens. Médio | Não | Não |
| | Chefe de gabinete | 2anos | 2 anos | Ens. Médio | Sim | Sim |
| | Chefe de Gabinete | 10 anos | 2 anos | Ens. Médio | Não | Não |

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Através dos quadros, nota-se ainda que em relação a qualificação dos servidores públicos, todos os entrevistados envolvidos diretamente com as ações ligadas à área de Regularização Fundiária participaram de capacitação na área. Ademais, os entrevistados relataram que não possuíam dificuldade de realizar curso de regularização fundiária, conforme segue:

[...] nesse 3 anos que trabalhei lá, acho que fiz uns 4 cursos na área, sempre na DPM (Delegações de Prefeitura municipais) e no IGAM (Instituto gamma de Assessoria à Órgãos públicos) porque a prefeitura tinha convênio com essas instituições, os cursos ajudaram muito na aprendizagem, vi matéria que nunca tinha visto, porém quando a gente chegava no município para colocar em prática, demorava, porque não tinham técnicos para as etapas de regularização fundiária” (ENTREVISTADO F)

“[...] nunca tive problemas maiores com curso, inclusive já viajei para outras cidades atrás de melhores aproveitamentos e visitas técnicas, o secretário, com o aval do prefeito, sempre nos motivava, não me lembro de nenhum curso que tivesse solicitado e alguém tivesse negado” (ENTREVISTADO G)

No tocante à Política de Regularização fundiária, percebeu-se que o assunto foi colocado em pauta no ano de 2012, sete anos após a criação da Secretaria de Habitação, com a constituição de um departamento exclusivo para tratar da titulação das áreas ocupadas. Através do decreto nº 5.328 de 25 de outubro de 2012, o município instituiu e regulamentou o organograma, contendo a estrutura administrativa do Poder Executivo do Município de Eldorado do Sul.

Art. 13. A estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Habitação, que compõe o anexo XIII deste decreto, é composta pela seguinte estrutura

I-Gabinete

II- Departamento de Regularização Fundiária (grifo nosso)

III- Departamento de Cadastro (ELDORADO DO SUL, Decreto 5.328, 2012, p 7)

No decorrer das gestões, o arranjo técnico foi se constituindo, todos os diretores deste departamento possuíam formação em curso superior na área de direito ou Ciência Política. Contudo, existia a insuficiente técnica dos demais servidores para o desenvolvimento de ações. Até o ano de 2013 a secretaria de Habitação dependia dos profissionais (engenheiro/arquiteto) lotados na Secretaria de Planejamento, esta situação resultou em desperdício desnecessário de tempo, pois a burocracia existente nos tramites e o acúmulo de

trabalho fizeram com que processos administrativos demorassem para serem solucionados, conforme relata um ex-servidor da Secretaria de Habitação.

“[...] Quando a gente dependia da secretaria de planejamento as ações demoravam muito, porque eles tinham apenas um topografo para a cidade inteira, acho que tem solicitações ainda daquela época (2013) que estão pendentes, acho que o acúmulo de trabalho dificultava. Aliás a relação entre os secretários tinha que ser boa, porque senão eles trancavam lá (Secretaria de Planejamento). Depois da vinda do topografo para a habitação, facilitou a vida, porém ainda dependíamos deles na aprovação de projeto porque a gente não tinha engenheiro nem arquiteto, nem equipamento topográfico a secretaria (de habitação) tinha.” (ENTREVISTADO H)

A partir de então, os levantamentos topográficos, demarcação urbanística, projetos e memoriais descritivos necessários ao início da Regularização fundiária já podiam ser realizados pelo profissional lotado na Secretaria de Habitação, porém o mesmo sozinho não era suficiente para atender todas as demandas existentes. Pensando nisto, nesta última gestão houve esforços para nomeação ou transferência de servidores com o cargo de Assistente Social e Engenheiro Civil. Atualmente os laudos socioeconômicos para identificar a situação social de cada família beneficiada no programa de Regularização fundiária estão sendo realizados na própria secretaria, não sendo mais necessário a contratação de terceiros para tal serviço.

Quadro 5 - Recursos Humanos e Técnicos - SEHAB

| | Gestão 2005-2008 | Gestão 2009-2012 | Gestão 2013-2016 | Gestão 2017-2021 |
|---|--------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Quantos secretários de habitação tiveram nesta gestão? (rotatividade) | 6 | 6 | 2 | 1 |
| Quantidade de servidores | 3 | 5 | 10 | 11 |
| Servidores com cargo em comissão | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Servidores Estatutários | Não possuía Entrou em junho/18 | 01 | 5 | 7 |
| Quantidade de Estagiários | 1 | 2 | 3 | 3 |
| A secretaria possuía servidor com cargo de topografo | Não | Não | sim | Sim |
| A secretaria possuía servidor com cargo de Assistente social | Não | Não | Não | Sim |
| A secretaria possuía servidor com cargo de Engenheiro/arquiteto | Não | Não | Não | Sim |
| A secretaria possuía servidor com | Não | Não | sim | Sim |

| | | | | |
|---|-------------|-----------|-----------|-----------|
| cargo de Motorista | | | | |
| A secretaria possuía servidor com cargo de Auxiliar Administrativo Quantos? | Não possuía | Sim 01 | Sim 02 | Sim 03 |
| Diretor Regularização Fundiária | Não | Não | Sim | Sim |

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Com relação a remuneração salarial, nenhum servidor recebeu gratificação ou adicional por trabalhar com a promoção de regularização fundiária. Neste último ano, houve negociações, sem êxito, para que a comissão, formada por técnicos de diferentes secretarias, recebesse um adicional pela função exercida. Ademais até os dias atuais os servidores que trabalharam desenvolvendo ações nesta política, não receberam promoção, gratificação. O município não possui plano de carreira.

No tocante à infraestrutura, observou-se que no de 2013 o espaço físico não comportava o planejamento de todas as ações pretendidas para o setor habitacional, frente a esta realidade, o prefeito municipal liberou a locação de imóvel para abrigar as dependências da Secretaria de Habitação. A partir de então, contou-se com um espaço mais amplo e estruturado, no qual passou a ser prioridade a aquisição de materiais para a organização administrativa e o andamento adequado das atividades. Nota-se nos achados documentais que houve um acréscimo significativo na compra de equipamentos e materiais permanentes a partir de 2012, com maior destaque em 2013, no qual pode adquirir maior quantidade de arquivos de aço para armazenar os cadastros de moradores das áreas públicas, tendo em vista que os mesmos eram preenchidos a próprio punho e guardados em caixa de arquivo morto, ocasionando o extravio de muitas folhas e difícil localização.

Nesta mesma gestão foi possível adquirir um veículo próprio para realizar vistorias nas ocupações irregulares, sem ter a necessidade de solicitar carro para a Secretaria de Transporte. Aos poucos a secretaria veio se estruturando para ter maior autonomia. Neste período foi possível trocar todos os computadores por equipamento mais modernos, bem como adquirir uma multifuncional colorida, ideal para impressão de projetos e fotos que compõem os processos dos programas habitacionais. Entre os vários equipamentos adquiridos, se destacam o software topográfico para cálculos e o programa Autocad, todos de elevado valor, mas por entender ser fundamental, foram liberadas suas aquisições pelo chefe do poder executivo. No final do ano de 2015, a secretaria de habitação deixou de pagar aluguel e voltou a estar localizada na sede administrativa da prefeitura, com prédio construído exclusivo para esta finalidade.

Nesta última gestão (2017-2021) apesar de não ter completado dois anos de governo, os avanços foram significativos, estruturalmente a secretaria foi munida de equipamento GPS topográfico, trena a laser, mobiliário planejados para 03 salas, (incluindo o departamento de Regularização fundiária), notebook, computadores mais modernos além de outros equipamentos e materiais para que os servidores lotados na Secretaria de Habitação pudessem desenvolver suas atividades. Uma das aquisições mais importantes no ano de 2018 foi de software para os cadastros habitacionais, o qual proporcionou maior avanço agilidade no atendimento, conforme relata estagiário da Secretaria.

“Quanto não tinha sistema, tínhamos que ficar procurando pasta por pasta os documentos de cada pessoa, isso quando não misturávamos os documentos e era uma dificuldade para achar. Agora tá diferente, tudo informatizado, não precisa aquele monte de papel em cima da mesa, o atendimento demora menos tempo.”
(ENTREVISTADO I)

Em análise posterior verificou-se que na medida que a estruturação da organização ia se efetivando, mais ações de regularização fundiária eram produzidas, tendo em vista que o órgão passou a ter maior autonomia, sem depender exclusivamente de outras secretarias e passou a possuir os meios necessários para efetivação das ações pretendidas.

Quadro 6 - Infraestrutura SEHAB

| | Gestão 2005-2008 | Gestão 2009-2012 | Gestão 2013-2016 | Gestão 2017-2021 |
|---|--|---------------------|---------------------|---------------------|
| Houve aquisição de computadores | Não Os existentes foram emprestados de outras secretarias | Sim | Sim | Sim |
| Houve arquivos de aço para organização administrativa de cadastros. | Não | Sim | Sim | Sim |
| Houve aquisição de câmera fotográfica | Sim | Não | Sim | Não |
| Aquisição de multifuncional | Não | Sim | Sim colorida | Sim |
| Possuía equipamento topográfico GPS | Não | Não | Não | Sim |
| Possuía software topográfico | Não | Não | Sim | Sim |

| | | | | |
|--|-----|-----|---|---------|
| Aquisição de autocad | Não | Não | Sim | Sim |
| Aquisição de carro | Não | Não | Sim | Locação |
| Houve aquisição de móveis | Não | Não | Não Alguns foram doados pela Câmara municipal | Sim |
| Houve aquisição de software para os cadastros municipais | Não | Não | Não | Sim |

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

4.3.2 A construção da secretaria de Habitação: estruturação financeira entre os anos de 2005 a 2018

Os orçamentos simbolizam mais do que documentos que autorizam a realização de despesas públicas. Eles expressam o planejamento dessas despesas em obediência a um plano governamental, ao qual é elaborado de acordo com as prioridades e objetivos dos planos de governo, o mesmo deve ser seguido independentemente da plataforma de governo, conforme ressalta o autor Pederiva (1998, p. 34).

O orçamento corresponde ao principal instrumento da administração pública para planejar projetos, programas e atividades para um período financeiro, estimando suas receitas e projetando suas aplicações com fixação dos limites de gastos. (Pederiva, 1998, p. 34)

Neste trabalho foi analisado o Plano Plurianual (PPA) do município de Eldorado do Sul, mais especificadamente dos valores destinados a implementação da política pública de Regularização fundiária, com o objetivo de compreender a capacidade financeira do município com intuito de financiar seus programas e prover bens e serviços na área habitacional. O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos do governo. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas, ou seja, são identificados as prioridades e os investimentos de maior porte. O projeto do PPA é elaborado no primeiro ano de cada governo, mas ele só começa a valer no ano seguinte. Sua vigência vai até o final do primeiro ano do governo seguinte. Essa passagem do PPA de um governo para outro visa promover a continuidade

administrativa, de forma que os novos gestores possam avaliar e até aproveitar partes do plano que está sendo encerrado.

Poucas dúvidas existem sobre a importância de um fluxo estável e adequado de recursos orçamentários e financeiros para a execução apropriada das políticas públicas em geral, no município apesar do tema da regularização fundiária ter se destacado no ano de 2005 juntamente com a criação da Secretaria de Habitação, os recursos exclusivos para esta finalidade somente entraram no PPA de 2014-2017 e se perpetuou até os dias atuais. Anteriormente as despesas eram oriundas do orçamento geral da Secretaria de Habitação e não de um programa exclusivo para esta finalidade de regularização fundiária.

Visto que o orçamento exclusivo para da Regularização Fundiária teve início em 2014 passamos a analisar os dois últimos PPAs sendo eles:

Quadro 7 - Recursos financeiros 2014-2017 - SEHAB

| PPA 2014-2017 | | | | | |
|---------------|--|------------------------------|----------------------------|--|---|
| ANOS | Programa REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | Programa MORADIA DIGNA | Programa ALUGUEL SOCIAL | Manutenção atividades Secretaria | Aquisição de equipamento e material permanente |
| 2014 | R\$ 120.000,00 | R\$302.000,00 | R\$30.000,00 | R\$ 593.000,00 | R\$ 49.000,00 |
| 2015 | R\$ 120.000,00 | R\$ 201.000,00 | R\$ 30.000,00 | R\$ 593.000,00 | R\$ 49.000,00 |
| 2016 | R\$ 120.000,00 | ----- | R\$ 30.000,00 | R\$ 593.000,00 | R\$ 49.000,00 |
| 2017 | R\$ 120.000,00 | ----- | R\$ 30.000,00 | R\$ 593.000,00 | R\$ 49.000,00 |

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Notou de o PPA 2018-2021 apresenta três programas de governo na área habitacional, sendo eles:

a) Regularização Fundiária: Trata-se de um programa que tem por objetivo combater a exclusão e a desigualdade social, assegurar o uso e a ocupação do solo adequados às necessidades dos habitantes, melhorar as condições de vida da população dos assentamentos informais e precários, e conseqüentemente resgatar a cidadania das populações carentes.

b) Moradia Digna: Objetiva diminuir o déficit habitacional do município com a construção de unidades habitacionais, aquisição de terrenos ou contrapartidas em programas do governo Federal, entre outros que serão debatidos e regulamentados

c) Aluguel Social: O aluguel social é um benefício assistencial temporário para custear a locação de imóvel, destinado a beneficiar famílias que vivem em condição financeira

e social vulnerável, que sofram acidentes ou sejam vítimas de catástrofes naturais, situação de emergência, pessoas atingidas por regularizações fundiárias e urbanísticas em assentamentos precários.

Apesar dos três programas terem tido previsão orçamentaria em lei, os projetos de Moradia Digna e Aluguel social nunca foram utilizados nesta gestão. Já o programa de Regularização Fundiária, pouco se utilizou. As despesas mais significativas foram com serviços de Cartório Notarial e de Registro de Imóveis, tais como serviços de reconhecimento de assinatura, retirada de matrícula atualizada de lotes do município, averbação de contratos de compra e venda e abertura de matrícula de áreas públicas. Esta questão de pouco uso dos recursos ocorreu em grande parte por não terem sido disponibilizados técnicos suficientes para promover em grande quantidade ações de regularização de lotes, tendo em vista que as demandas se apresentavam diariamente e recursos financeiros não faltavam.

Quadro 8 - Recursos financeiros 2018-2021 - SEHAB

| PPA 2018-2021 | | | | | | |
|---------------|---|------------------------------|-------------------------------|----------------------------|--|--|
| ANOS | Programa REGULARIZAÇÃ O FUNDIÁRIA | Programa MORADIA DIGNA | Programa ALUGUEL SOCIAL | Programa Reforma Lar | Manutenção atividades Secretaria | Aquisição de equipamento e material permanente |
| 2018 | R\$ 270.000,00 | R\$ 250.000,00 | R\$ 96.000,00 | R\$ 150.000,00 | R\$ 890.502,24 | R\$ 54.000,00 |
| 2019 | R\$270.000,00 | R\$ 250.000,00 | R\$ 96.000,00 | R\$150.000,00 | R\$ 916.174,85 | R\$ 54.000,00 |
| 2020 | R\$ 270.000,00 | R\$ 250.000,00 | R\$ 96.000,00 | R\$150.000,00 | R\$ 943.002,71 | R\$ 54.000,00 |
| 2021 | R\$135.000,00 | R\$ 250.000,00 | R\$ 96.000,00 | R\$150.000,00 | R\$ 971.037,81 | R\$ 54.000,00 |

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

No planejamento seguinte 2018-2021 foi acrescentado no orçamento o programa Reforma lar que tem como objetivo a qualificação nas moradias das famílias de baixa renda que possuem necessidade de realizar reformas em suas residências, com a compra de materiais de construção e contratação de serviços. Muitas casas encontram-se atualmente deprecadas sem condições de moradia digna, devido aos acidentes naturais como enchentes e chuva de granizo. Cabe ressaltar que, devido à baixa condição financeira muitas famílias não possuem oportunidade de construção de banheiro, ampliação de cômodos, pinturas, etc. Notoriamente os valores dos últimos PPAs se comparados, tiveram um aumento significativo de disponibilidade de recursos na questão da Política Pública de Regularização Fundiária,

bem como na manutenção das atividades da secretaria, como despesa com folha de pagamento e aquisição de equipamentos e materiais permanentes. Isto se deu pelo fato de a atual gestão estar comprometida em trazer as ocupações para o contexto legal das cidades, disponibilizando técnicos e equipamentos necessários para a implementação das ações previstas. A meta imposta é regularizar pelo menos metade das ocupações de Eldorado do Sul, principalmente as mais antigas que se formaram antes mesmo do município se emancipar.

Observou-se, nos documentos avaliados, que os recursos destinados ao Programa de Regularização Fundiária, após sua criação em 2013, não foram totalmente utilizados pela Secretaria de Habitação. Ocorre que, no segundo semestre do ano contábil o chefe do Poder Executivo, visando a prioridade em outras áreas, suplementa recursos financeiros principalmente na saúde e obras, reduzindo estes valores das dotações da secretaria de Habitação. Entretanto não foi possível mensurar, neste trabalho, os valores não utilizados.

4.4 Capacidade Relacional: tímido crescimento no município

A dimensão relacional diz respeito às habilidades das burocracias do Estado de se conectar com os diferentes grupos da sociedade. No decorrer dos anos, pouco se viu da participação da sociedade civil com a implementação de políticas públicas habitacionais. O primeiro vínculo obtido com os moradores foi através da construção do Plano Local de Habitação de Interesse Social-PLHIS, em 2009, muito mais por exigência do Ministério das Cidades em ter audiências públicas do que por vontade da própria administração, visto que após a conclusão do PLHIS esse elo de interlocução com a sociedade cessou. Outro ponto a se destacar foi a criação do Conselho Municipal de Habitação, apesar de ter sido criado por lei municipal em 2007, foi colocado em prática somente em 2017, conforme relata dois antigos servidores da Secretaria de Habitação.

“O Fundo Municipal era para ser criado em 2007, logo depois da lei, mas não foi prioridade, os prefeitos não queriam isso, porque o orçamento ia ficar refém da sociedade, para ter o fundo tinha que ter o conselho, e se tivesse o conselho todas as despesas tinham de ser aprovadas ali. Então era mais fácil sair do recurso livre os gastos da Habitação” (ENTREVISTADO D)

“teve um tempo que corremos atrás dos representantes da sociedade civil, mas muito deles não tinham interesse de participar, me lembro que chegamos a enviar muitos convites e não tivemos retorno, mas se tudo tivesse dado certo, no final o prefeito não iria aceitar ele não queria implantar o fundo municipal na folha do orçamento, porque não queria o conselho, achava que dava muito trabalho, tem vários conselhos que não funcionam” (ENTREVISTADO C)

Frente a esta situação, este trabalho não analisou a influência da capacidade relacional na implementação da política pública de regularização fundiária, visto que a participação da sociedade neste campo ainda é tímida e recente. Percebe-se, no último ano, a abertura de novos canais de relacionamento com os munícipes, através do conselho de habitação ativo, da ouvidoria, de canais de rede social e principalmente da participação da sociedade dentro da secretaria de habitação trazendo demandas reais dos bairros. Sendo assim, cabe a um trabalho posterior realizar a análise da construção desta capacidade e suas influências.

5 INFLUÊNCIAS DAS CAPACIDADES ESTADIS NA PROMOÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS ANOS DE 2005 a 2008

Nesta sessão foi possível mapear as ações desenvolvidas pelo Poder Público, através da Secretaria Municipal de Habitação, para a implementação da Regularização Fundiária no município. Para tanto foi utilizado como parâmetro três pontos principais: O começo da Regularização Fundiária com a inclusão na agenda de promover a regularização de uma determinada área, a fase final da entrega dos títulos de posse aos moradores, com averbação do documento nas respectivas matrículas no registro de Imóveis e a elaboração de instrumentos jurídicos próprios, adaptando-os a realizada local. Por fim foi possível analisar as ações a luz dos pensamentos sobre Capacidades Estatais burocráticas e relacionar suas influências no processo de implementação da Regularização Fundiária.

5.1 Início dos debates habitacionais no município: Gestão 2005-2008

Observou-se através dos documentos que a criação de Secretaria de Habitação no ano de 2005 proporcionou o início dos debates sobre as questões habitacionais na cidade, entretanto esta gestão careceu de ações efetivas para implementação da Regularização fundiária, haja visto que o país estava iniciando a discussão sobre o tema. Foi somente no ano de 2009 que a União pois passou a disciplinar um assunto que era enfrentado pela legislação própria. Ademais, a Secretaria de Habitação não possuía em seu quadro de servidores, técnicos e equipamentos necessários.

Através da procuradoria Jurídica do município, foi realizado o processo de desapropriação judicial de 192 lotes no bairro centro novo, com a transferência da titularidade da área para o nome do município, com intuito de abrigar famílias em vulnerabilidade social que haviam perdido ação de reintegração de posse. Cabe destacar que esta ação não dependeu da Secretaria de Habitação, nem de profissionais específicos, tais como topografo, assistente social, biólogo e arquiteto, tendo em vista que já existiam as matrículas no Registro de Imóveis, a ação ocorreu para transferir a propriedade dos lotes ao município, primeiro passo para a regularização fundiária. Contudo, a efetivação da documentação de posse aos moradores ocorreu somente no ano de 2013.

5.2 O tímido crescimento nas políticas públicas habitacionais e na autonomia Estatal no município: Gestão 2009-2012

O Partido Político que ganhou as eleições para atuar nesta gestão foi o PDT, entretanto os secretários de Habitação tiveram uma alta rotatividade de servidores de diversos partidos (PDT, PMDB, PTB).

O avanço na gestão habitacional no município ocorreu através da elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social-PLHIS, sendo um instrumento de implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social–SNHIS, que visava constituir um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento. Com este dispositivo foi possível planejar as estratégias da municipalidade referentes ao setor habitacional, de forma a garantir às populações de baixa renda, o acesso à moradia adequada, e ao solo urbano regularizado, dotado de infraestrutura básica.

Nesta gestão iniciou-se, ainda que de forma tênue, a autonomia do município para a implementação da Política pública de Regularização fundiária, visto que passou a elaborar leis próprias para sua efetivação. Para que isto ocorresse necessitou-se a qualificação de servidores responsáveis, com intuito de conhecimento técnico desta política e posterior elaboração de projeto de Leis à Câmara de Vereadores.

Desta maneira como advento da Lei Municipal nº 3.246 de 19 de março de 2010, foi possível concluir a Regularização Fundiária de aproximadamente 330 lotes no bairro Loteamento Popular. Os contratos assinados naquela época nunca foram levados ao Registro de Imóveis para averbação em sua respectiva matrícula, a averbação só foi possível em 2010, conforme Art. 7º.

Art. 7º Os promitentes compradores assinarão Instrumentos Particulares de Compromisso de Compra e Venda e outras avenças, devendo estes termos serem levados a registro na matrícula do imóvel adquirido junto ao Registro de Imóveis da Comarca de Guaíba-RS.

§ 1º Os referidos instrumentos serão elaborados pela Procuradoria Jurídica do Município, atendendo solicitação da Secretaria Municipal de Habitação.

§ 2º As custas relativas ao registro do imóvel serão suportadas pelo Município, sendo o valor incluído na dívida dos promitentes compradores. (ELDORADO DO SUL, Lei 3.246, 2010, p. 6)

Além disto, os compradores que haviam pactuado com o município venderam seus imóveis, de forma irregular, através de “contratos de gavetas”, os quais não possuíam reconhecimento legal. Após a edição da lei foi possível a regularização desta situação.

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a repactuar com todos os promitentes compradores dos lotes do Loteamento Popular.
Parágrafo Único - A regularização será efetivada através de Instrumento Particular de Compromisso de Compra e venda e outras avenças.

Art. 2º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a transferir os direitos de propriedade dos lotes do Loteamento Popular vendidos pelo(s) promitente(s) comprador(es) a terceiros.

Parágrafo Único - Para que possa ser realizado tal ato, o adquirente deverá comprovar, documentalmente, a efetivação da transação.

Art. 3º Após a titularização dos direitos dos lotes, através do Instrumento Particular de Compromisso de Compra e Venda e outras avenças, não será permitido qualquer tipo de transferência de posse dos lotes cadastrados, enquanto não for quitado o financiamento e emitida a escritura definitiva, salvo mediante ordem judicial. (ELDORADO DO SUL, Lei municipal 3.246, 2010, p. 1)

Outro ponto de destaque desta gestão foi a outorga de 32 escrituras definitivas, que consiste num documento pelo qual se transmite a propriedade de determinado bem imobiliário entre pessoas físicas ou jurídicas, nela consta o histórico do terreno e também do imóvel, bem como a parte mais importante: o registro.

A escrituração ocorre quando o município realiza a regularização fundiária através de Instrumento Particular de compromisso de compra e venda, inicialmente os pactuantes se tornam promitentes compradores até a quitação do financiamento do lote, momento em que será emitida a escritura definitiva em nome do titular do contrato, e assinada pelo chefe do Poder.

Diante da regularização fundiária realizada no bairro Loteamento popular, a municipalidade notou que era possível promover mais atos de legitimação de posse das famílias residentes em área públicas e que careciam de infraestrutura e de documentação do imóvel. Visando este cenário, no último ano de gestão foi possível adquirir equipamentos mais modernos para a informatização, contudo a secretaria dependia de técnicos de outros órgãos para por exemplo abertura de matrículas.

Foram levados 140 contratos ao Registro de Imóveis para averbação em suas respectivas matrículas.

5.3 Uma nova fase na estruturação administrativa e nos resultados da Regularização Fundiária: gestão 2013-2016

O Partido Político que ganhou as eleições para atuar nesta gestão foi o Partido Socialista Brasileiro-PSB, entretanto os Secretário de Habitação era do Partido dos

Trabalhadores-PT. As questões habitacionais ganharam destaque neste governo, no início do mandato o município realizou a elaboração de duas leis, as quais desafetaram áreas com objetivo de promover a regularização fundiária. Este ato se faz necessário quando um imóvel a ser regularização está com destinação inicial de domínio público, como por exemplo, uma praça de lazer e passará a integrar um domínio privado. Sendo elas:

a) Lei Municipal nº 3.840 21 de março de 2013 “Dispõe sobre a desafetação de área Urbana propriedade do município, autoriza Regularização Fundiária e dá outras providencias.

Art. 1º Fica para todos os fins e efeitos, desafetado de sua primitiva condição de bem de uso comum, passando à categoria de bem disponível, a área Institucional QUADRA "R" (PRAÇA) - Área de 3.329,85m² do Loteamento Popular nesta cidade, objeto da matrícula nº 53.649 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Guaíba, Estado do Rio Grande do Sul.

§ 1º A área desafetada nos termos deste artigo, servirá de bem ideal, para regularizar o assentamento de 22 famílias e 2 instituições, com a outorga do título definitivo (grifo nosso). (ELDORADO DO SUL, Lei municipal 3.840, 2013, p. 1)

b) Lei Municipal nº 4.269, de 09 de junho de 2015 “Dispõe sobre a desafetação de área pública e dá outras providências

Art. 1º Fica, para todos os fins e efeitos, desafetada de sua primitiva condição de bem de uso comum, passando à categoria de bem disponível, a área Institucional PRAÇA 03 (três), situada no município de Eldorado do Sul, - Área de 40.669,27 m² do LOTEAMENTO RURAL ELDORADO 1ª PARTE, objeto da matrícula nº 54.011 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Guaíba, Estado do Rio Grande do Sul. Contendo a seguinte descrição, metragens e confrontações, conforme planta baixa e memorial descritivo, em anexo, que passam a fazer partes integrantes da presente Lei:

Art2º A área, ora desafetada, servirá de bem ideal para regularizar o assentamento de 35 famílias e 4 instituições, com a outorga do título definitivo (grifo nosso). (ELDORADO DO SUL, Lei municipal 4.269, 2015, p. 1))

Dando continuidade na produção de leis próprias, como advento da Lei Municipal nº 3.925 de 21 de agosto de 2013, foi possível dar início na regularização de 192 lotes do bairro Centro Novo, utilizando um modelo que já vinha dando certo no bairro Loteamento Popular. O município pactou com as famílias de baixa renda que já residiam no local, Instrumentos Particulares de compromisso de Compra e venda, os documentos foram levados ao Registro de Imóveis de Guaíba.

Para oportunizar estas ações, foi essencial a melhoria estrutural da Secretaria de Habitação, tanto com a aquisição de novos equipamentos, como com a chegada de profissionais técnicos especializados. A mudança de prédio fez com que a Secretaria de

Habitação pudesse ter espaço físico para atender a todas estas famílias, além do mais, a inclusão do departamento de regularização fundiária se fez extremamente necessária para a coordenação dos trabalhos. No planejamento sobre o Plano Plurianual dos anos de 2014-2017 foi incluído o programa de Regularização fundiária e valores significativos para pôr em prática procedimentos inerentes ao projeto de governo.

Entretanto as dificuldades com técnicos com o cargo de assistente social e arquiteto ainda persistiam, outro obstáculo encontrado eram o cadastramento de moradores de áreas públicas ainda serem realizadas a próprio punho pelos servidores, o qual não possuíam um sistema informatizado, o que dificultava a agilidade no atendimento.

Diante das capacitações e aumento do número de servidores na secretaria de Habitação, bem como investimentos financeiros ao programa desta política pública, foi possível realizar abertura de matrículas de 3 áreas consolidadas no município. A abertura de matrícula é o primeiro passo a ser dado em uma regularização fundiária, se a área demarcada não estiver matriculada, deve-se providenciar a abertura de uma matrícula para a área abrangida pela demarcação urbanística realizada, para tanto se faz necessário um trabalho multisetorial: o levantamento topográfico realizado por um técnico com equipamentos adequados para a atividade, cabe salientar que neste caso o equipamento foi locado durante algumas semana pelo município, tendo em vista que o mesmo não possuía recursos financeiros para a compra, aprovação de projeto realizado por engenheiros da Secretaria de Planejamento, pagamento de taxas realizado por servidor administrativo da Secretaria de Habitação e por fim requerimento ao Registro de Imóveis o qual foi realizado pelo diretor do departamento de regularização fundiária. Matrículas abertas nesta gestão: área da ocupação Beco do Beto, ocupação Campo do Medianeira e ocupação Botafogo

O grande destaque e barreiras enfrentadas nesta gestão foi a regularização da quadra R onde ocorreu a doação dos lotes às famílias residentes da área. Com o advento da Lei Municipal nº 4.320, de 17 de dezembro de 2015, a qual autorizou o município de Eldorado do Sul a alienar, por meio de doação, bem imóvel de sua propriedade para fins de Regularização Fundiária de Interesse Social. Através desta Lei foi possível transferir a titularidade definitiva dos 20 lotes às famílias que aguardavam há mais de 15 anos.

Art. 1º Fica autorizado o Município de Eldorado do Sul a alienar, por meio de doação, bem imóvel de sua propriedade para fins de regularização fundiária de interesse social, com 3.329,85m² denominada quadra R. (ELDORADO DO SUL, Lei municipal 4.320, 2015, p. 1)

Esta regularização envolveu diferentes secretarias e foi a única com início (abertura de matrícula) meio (normativa jurídica que autorizasse o ato) e fim (entrega dos títulos às famílias) em uma mesma gestão. Para tanto se fez necessário o trabalho conjunto de técnicos de distintas áreas. Primeiramente foi necessário conhecer a realidade social de cada família, para tanto houve a intervenção da profissional assistente social, lotada na Secretaria de Assistência Social, a qual foi disponibilizada para realizar esta atividade uma vez na semana. Após, foi necessário conhecer a realidade ocupacional de cada lote, para tanto o profissional na área de topografia realizou o levantamento topográfico e planialtimétrico, gerando os projetos que seriam aprovados posteriormente por engenheiros da Secretaria de Planejamento. Antes disso, foi necessária licença ambiental da área, expedida pela secretaria de meio ambiente. Após toda a documentação concluída, foi necessária a juntada dos autos e abertura de matrícula no Registro de Imóveis. Posteriormente, foi encaminhado projeto de lei, realizado por um advogado, à Câmara de vereadores para autorização da doação destes lotes às famílias que residiam na área.

Nesta gestão ainda, foram outorgadas 40 escrituras definitivas do bairro Loteamento Popular e Centro Novo, tendo em vista a quitação dos lotes pelos promitentes compradores, bem como foram levados 140 contratos ao Registro de Imóveis para averbação em suas respectivas matrículas.

5.4 Avanços nas Capacidades Estatais e ações para cidade regular: Gestão 2017-2020

O Partido Político que ganhou as eleições para atuar nesta gestão foi o PDT, mesmo partido do atual Secretário de Habitação. Concomitantemente a política pública de regularização fundiária é necessário a contenção da disseminação de novas ocupações no município, para não se transformar num ciclo vicioso (ocupa-regulariza) e assim otimizar o trabalho na política de construção de novas moradias diminuindo déficit habitacional na Região. Através da pesquisa documental percebe-se que a Secretaria de Habitação realiza ações que visam sistematizar o controle de novas ocupações e zelar pelo crescimento ordenado do Município. Apesar da Secretaria ainda não dispor de servidores com o cargo de Fiscal de Obras e Posturas, a pasta realiza constantes vistorias buscando frear o adensamento irregular. Isto acontece devido a construção da estrutura organizacional que ocorreu nos últimos anos. Dentre essas ações, pode-se citar a confecção de placas informativas com o

dizer “proibido ocupar- sob pena de crime contra a Administração pública”, contratação de empresa especializada na divulgação sonora à população das consequências de uma ocupação irregular, bem como distribuição de informativos nos bairros do município.

Nesta gestão ainda, foram outorgadas 15 escrituras definitivas do bairro Loteamento Popular e Centro Novo, tendo em vista a quitação dos lotes pelos promitentes compradores, bem como foram levados 131 contratos ao Registro de Imóveis para averbação em suas respectivas matrículas.

Em comparação com as gestões anteriores, nesta última, realizou-se mais ações que buscam entregar o título definitivo dos lotes às famílias residentes de áreas irregulares. Isto decorre do aprimoramento das técnicas utilizadas, bem como de servidores exclusivos para esta finalidade. Na observação participante foi possível constatar que o município conta com a comissão técnica de Regularização Fundiária, a qual se reúne uma vez por semana e se constitui de servidores de secretarias fundamentais para a implementação da política pública de Regularização fundiária. Tal medida foi fundamental para o destravamento de vários tramites burocráticos, segundo relata um servidor administrativo da Secretaria de Habitação:

“Antigamente os processos demoravam para tramitar em todas as secretarias, a gente tinha que ficar ligando e cobrando de cada um a sua parte, primeiro esperávamos uma secretaria concluir, entregar o processo e depois passávamos para a outra. Agora com a comissão os técnicos já se reúnem ali mesmo, e cada um sabe o que fazer, o cronograma e o despacho a ser dado. Facilitou muito o nosso trabalho. Qualquer impasse eles já resolvem na reunião, antes o processo vinha com o indeferimento, a gente fazia a justificativa, eles analisavam, depois devolviam. Bah demorava muito mais que o necessário.”

Posto isto, foi possível dar início as seguintes Regularizações Fundiárias:

- a) Núcleo informal Urbano Botafogo
- b) Núcleo Informal Urbano Progresso;
- c) Núcleo Informal Urbano Beco do Beto;
- d) Núcleo Informal Urbano Campo do Medianeira;
- e) Núcleo Informal Urbano Sol Nascente;
- f) Núcleo Informal Urbano CTG-APAE;
- g) Núcleo informal Urbano Bento;

Foi possível perceber, que além da importância de criar o Departamento de Regularização Fundiária, possuir no quadro de servidores alguém constituído de capacitação e

experiência na área contribuiu significativamente para o avanço das ações de, conforme relata um servidor da Secretaria de Habitação

“A Paula (atual diretora de Regularização) veio para o município em 2017 com muita bagagem de conhecimento, porque ela já fazia isso em Guaíba (município vizinho) então ela entende o que precisa ser feito e a maneira que precisa ser feito, com isso, já deu início a várias regularizações, inclusive a mais importante, que as outras gestões tentaram e não conseguiram: a municipalização do bairro progresso, e outra mais.”

Além disto, achados documentais comprovam que em relação aos anos anteriores as duas últimas gestões (2013-2016, 2017-2020) produziram mais ações para implementar as políticas públicas habitacionais. Cabe destacar a última gestão, que apesar de ter apenas dois anos em exercício, deu início em algumas Regularizações que vinham se arrastando por anos. Tais medidas deram-se motivadas pelo fato do crescimento do quadro de funcionários com profissionais técnicos necessários para pôr em prática as ações planejadas bem como do aumento da verba disponível para esta finalidade. No ano de 2018 a Secretaria de Habitação passou a contar com servidores com cargo de Engenheiro Civil e Assistente Social. Quando da falta destes profissionais, a Secretaria de Habitação contratou no ano de 2017 uma empresa para prestar serviços de coleta de dados socioeconômicos e respectiva tabulação/processamento referente a população residente na ocupação irregular localizada dentro do perímetro Urbano no município, denominada “Botafogo”. Este trabalho realizado pela empresa serviu como base para o planejamento e metodologia quando da intervenção urbanística, que permanecia sem andamento.

Quadro 9 – Ações de Regularização Fundiária nos anos de 2005 a 2018

| | Gestão 2005-2008 | Gestão 2009-2012 | Gestão 2013-2016 | Gestão 2017-2021 |
|---------------------------|------------------|--------------------------------|--|--|
| Elaboração Projeto de Lei | --- | Lei 3.246/2010 Lote Popular | Lei 3.935/13 Centro Novo Lei 3.840/13 Quadra R Lei 4.269/15-Parque Eldorado | Lei 4.523/17 Lei 4.714/18 Lei 4.581/17 Lei 4.773/18 |
| Regularizações concluídas | ----- | ----- | 20 lotes | Botafogo (90% concluído) |
| Início Regularizações | ---- | Loteamento Popular | Centro Novo Abertura de Matriculas Beco do Beto Quadra R Campo Medianeira Quadra CTG/APAE | Municipalização Progresso Beco do Beto Quadra R Campo Medianeira Quadra CTG/APAE |

| | | | Botafogo | Botafogo Sol Nascente Bento Gonçalves |
|-------------------------------------|-----|-----|----------|---|
| Escrituras | -- | 32 | 40 | 15 |
| Contratos levados ao Registro | --- | 140 | 250 | 131 |

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

A política pública de Regularização fundiária foi um dos planos de governo da atual gestão, e possui prioridade em sua agenda política, conforme ressalta o atual secretário:

[...] A prioridade da atual gestão é a regularização fundiária das famílias que já estão há anos aguardando a titulação dos seus lotes, o prefeito possui esta prioridade neste assunto. Para isto nomeou servidores capacitados para pôr em prática seu planejamento. Além de um documento a titulação proporciona melhoria na qualidade de vidas dos moradores, eles passam a possuir a seguridade da terra e um endereço fixo, muito hoje não tem água nem energia elétrica regular. Estamos aqui para mudar esta triste realidade

A municipalização da área do bairro progresso que antes pertencia ao Estado e atualmente foi doada ao município para implementação da Regularização Fundiária foi uma das ações mais importantes do governo, segundo o Prefeito Municipal.

Contudo, apesar das melhorias e contribuições trazidas nas últimas gestões o município carece de uma equipe maior para suportar todas as demandas existentes. Como vimos anteriormente, a cidade possui inúmeras ocupações passíveis de regularização. Porém, realizar todas elas concomitantemente, não é possível, tendo em vista que mais de 10% das moradias do município estão nessa situação de pendência na documentação do seu Imóvel.

Diante desta situação, atualmente existe uma empresa atuando no município, a qual é contratada pelos moradores de diversos bairros para realizar serviços técnicos como: Levantamento Socioeconômico, demarcação urbanística, levantamento planialtimétrico, entre outros. Tal medida é amparada pela Lei Federal nº 13.465, de 11 de junho de 2017, que não impede os munícipes a se organizarem e solicitarem a regularização de seus lotes com a documentação técnica completa.

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações,

organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana (grifo nosso);

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - A Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - O Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro. (Brasil, Lei 13.465, 2017, p 21)

Verifica-se que tal contratação por parte dos beneficiados dará maior agilidade na conclusão do processo de regularização, haja visto que os mesmos não precisam aguardar a disponibilidade de técnicos do município para este fim. Entretanto esta ação possui o ônus de pagamento por parte dos moradores, no qual muitos são famílias em vulnerabilidade social e não possuem condições de realizar de arcar com as despesas.

Neste ponto cabe o debate, no que tange à construção das capacidades Estatais dos municípios, perante sua competência em promover políticas públicas, previstas na Constituição Federal de 1988. Teoricamente o município deveria ter capacidade para implementar a política pública de Regularização fundiária, realizando todos os processos do início ao fim. Entretanto muitos, entes federados enfrentam diversos desafios técnicos, administrativos e burocráticos para implementação das ações. Posto isto, os munícipes não desejam aguardar mais de 30 anos pela regularização, em decorrência contratam a empresa para realizar serviço que deveria ser executado pelo município. A empresa contratada pelos moradores em Eldorado do Sul, atuam em mais de 08 cidades no Estado do Rio Grande do Sul.

Entretanto somente o município poderá promover os outros atos necessários a regularização, tais como: instauração da REURB, classificação de modalidades, notificação dos confinantes, aprovação de projetos de regularização e legitimação fundiária, conforme art. 30 da Lei Federal 13.465/17

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - Processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF. (BRASIL, LEI 13.465, 2017, p 28)

Por fim, apesar do notório crescimento nas capacidades Estatais do governo municipal de Eldorado do Sul, entre as 4 gestões explanadas, e sua influência nas ações de governo para entrega de serviços à comunidade, ainda há diversas melhorias a serem realizadas no processo de implementação da política pública de Regularização Fundiária.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção das cidades brasileira ocorreu de forma desigual e desordenada, haja visto que as famílias mais desprovidas de recursos financeiros não possuíam acesso na aquisição de imóvel regular. Desta forma, os espaços públicos vazios foram sendo ocupados por casebres desprovidos das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade. Diante desta situação, que persiste nos municípios até os dias atuais, políticas públicas são desenvolvidas pelo Estado, com intuito de inserção destas famílias dentro do contexto legal das cidades, proporcionando legitimação de posse e serviços básicos adequados.

Ocorre que a Constituição Federal de 1988 conferiu autonomia político administrativa aos municípios, no qual passaram a ser entes da federação e ter capacidade e autonomia em formular e implementar políticas. Esta situação trouxe consigo o desafio da coordenação intergovernamental na gestão pública. Com este processo houve uma mudança na agenda de responsabilidade que passou da esfera federal para os governos locais. Entretanto, conforme Souza (2004) a descentralização não significou necessariamente a transferência de capacidades técnicas para as esferas subnacionais, mas sim a delegação por implementação das políticas sociais universais.

Frente a essa realidade, nem todos os municípios se constituíram com recursos necessários para implementar políticas, tais como: estruturas administrativas adequadas para gerir os programas, recursos e expertise técnica. O presente estudo de caso, analisou a implementação da política pública de Regularização Fundiária a luz dos estudos sobre Capacidades Estatais, entendida como os meios ou recursos que ampliam o poder de agência governamental (Grin, 2012). A análise se ateve na observação das capacidades Burocráticas (administrativa, técnica e financeira). Entretanto acredita-se na importância dos resultados da relação do governo com a sociedade civil. Os resultados obtidos neste trabalho dão conta das influências que o aparelho burocrático estatal possuem na implementação da política pública local, mas não é sozinho um fator determinante. Deste modo estariam trabalhando apenas com a visão tecnicista. Sendo assim, a pesquisa sobre as capacidades relacionais poderá ser explorada em um estudo posterior

Diante da responsabilidade na implementação de política pública incumbida aos governos locais pela Constituição Federal de 1988, Eldorado do Sul promoveu, no decorrer dos anos de 2005 a 2018, a construção de capacidades burocráticas para atender aos

problemas habitacionais da desordenada ocupação de solo, visando minimizar as diferenças encontradas na distribuição das terras ao longo dos anos.

De acordo com os propósitos deste trabalho foi possível mapear os processos existentes, demonstrando a organização administrativa interna de governo, bem como a mobilização de diferentes recursos. Perante a análise realizada foi possível concluir que conforme a estrutura organizacional, recursos financeiros e humanos foram evoluindo no decorrer dos anos, a produção e implementação da Regularização fundiária se tornou mais efetiva, com isto o município passou a ter maior autonomia e elaborar seus próprios instrumentos legais.

O grande avanço das questões habitacionais aconteceu no ano de 2005 com a criação de uma secretaria exclusiva para esta finalidade. De forma tímida, a secretaria foi se estruturando nos anos de 2005 a 2012, isto ocorreu por reduzidos números de funcionários que não eram capacitados e não possuíam recursos e equipamentos. As mudanças mais significativas ocorreram na gestão de 2013-2016 onde foi possível observar que a rotatividade de servidores diminuiu consideravelmente, principalmente o cargo de secretário, desta maneira foi possível dar continuidade das ações de um ano para outro, o que não ocorreu nas gestões anteriores, tendo em vista que um mesmo secretário não permanecia no cargo por mais de 12 meses, concomitantemente neste período houve um pareamento no número de servidores estatutários e servidores em cargo em comissão. Esta situação refletiu na entrega de serviços à população, pois observou-se que na primeira gestão não foi concedido nenhum título de posse.

Importante destacar que a infraestrutura da Secretaria de Habitação influenciou o resultado das ações no campo da Regularização fundiária, devido aos recursos financeiros foi permitido adquirir equipamentos adequados as necessidades de trabalhos, bem como proporcionar aos servidores capacitação nos assuntos relacionados à habitação, visto que todos os cursos realizados foram ministrados por terceiros prestadores de serviços. Nas últimas duas gestões, os servidores que estavam ligados diretamente a regularização fundiária realizaram curso de aperfeiçoamento na área. Ademais, a nomeação de servidor qualificado para exercer a direção do departamento de Regularização fundiária, em 2017, refletiu no início da regularização de novos assentamentos informais, uma vez que a mesma já trabalhava em outros municípios com essa temática. Em dois anos, foi dado início a sete regularizações, na qual os moradores aguardavam há mais de 30 anos pelo documento da área.

No decorrer dos anos, a Secretaria de Habitação foi se desvincilhando da dependência de outras secretarias, ao passo que não necessita dos trabalhos que antes eram

realizados pela Secretaria de Planejamento para elaborar projetos urbanismos, e pela Secretaria de Assistência Social para laudos socioeconômicos, pois atualmente possui em seu corpo técnico engenheiro e assistente social. Este cenário resultou em uma maior agilidade nos processos. Quanto aos instrumentos legais a Secretaria teve a autonomia de elaborar seus próprios projetos de leis, adequando os meios legais a realidade local, pois muitas vezes as normas Federais não se aplicavam a situações encontradas no município. É importante ressaltar que as capacidades estatais não se constituem em um conjunto de atributos fixos e atemporais, elas são construídas no decorrer dos anos e podem avançar ou retroceder, no caso de Eldorado do Sul foi notado um avanço contínuo.

Desta maneira, comparando as capacidades Estatais Burocráticas (Administrativas, técnicas e financeiras) não é possível escalonar o grau de influências entre elas na política pública de Regularização Fundiária, haja visto que as mesmas em conjuntos produzem um melhor resultado final nas ações do governo. Não se pode realizar projeto sem técnicos específicos para este fim, bem como não é possível realizar trabalho com técnicos e sem equipamento e sem recursos financeiros. Sendo assim, o conjunto de todos os instrumentos que formam a capacidade burocrática funciona como uma base de sustentação das ações de Regularização Fundiária.

Apesar da construção das capacidades burocráticas, ocorridas a Secretaria de Habitação desde o ano de 2005, outras melhorias necessitam ser realizadas. Como sugestão de pesquisa, recomenda-se:

a) o aumento do número de servidores técnicos para suportar a demanda existente, tendo em vista que a cidade possui mais de 20 ocupações irregulares e atualmente conta apenas 1 técnico de cada área (engenheiro civil, topografo, assistente social, advogado, auxiliar administrativo...) os quais ficam sobrecarregados, pois atendem toda a secretaria, inclusive em outros programas habitacionais existentes.

b) adequada urbanização de praças e espaços públicos vazios pelo poder público, evitando que estes locais permaneçam ociosos e propícios para construções irregulares.

c) Realizar constante controle, monitoramento, fiscalização as ocupações irregulares, evitando sua expansão. Atualmente essas ações não são realizadas por falta de servidores com o cargo de fiscal de obras e posturas lotado na Secretaria de Habitação.

d) Promover o acesso de famílias em vulnerabilidade social à programas habitacionais de construção de casas ou loteamentos regulares promovidos pelo município.

O resultado deste trabalho busca auxiliar o gestor municipal a encontrar pontos de conflitos e atenuar problemas de implementação futuros, bem como contribuir com orientação

de estudos ao funcionamento estatal do município de Eldorado do Sul, desvendando o processo de implementação da política pública de Regularização Fundiária. A falta de atenção aos detalhes dos procedimentos de implementação vem sendo uma característica da prática dos gestores públicos, que ignoram dimensões importantes na definição e execução das políticas públicas. Muitas vezes, o tempo necessário para entender os detalhes se contrapõe ao tempo político, que exige ações rápidas e com efeito imediato.

Cabe ao executivo organizar-se de maneira eficiente para gerir seus recursos e cumprir com as obrigações perante a sociedade, se planejando e dispondo de ações e meios que assegurem aos munícipes o suprimento do direito à moradia digna garantidas pela Carta Magna.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L.; FRANZESE, C. **Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. In: Maria Fátima Infante Araújo; Ligia Beira (Org) Tópico de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1ed Edições FUNDAP: São Paulo, 2007.

ADDISON (2009) ADDISON, Helen J. Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in Political Science literature. *LSE Research Paper*. Disponível em: <http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf>

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR/ FASE, 1997.

ARRETCHE, Martha. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas**. BIB, n.39, p.3-40, 1995.

_____. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 1999, vol.14, n.40, pp.111-141. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269091999000200009&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 28 de maio 2018.

_____. **Estado Federativo e políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AZEVEDO, Sérgio de. **Vinte e Dois Anos de Política Habitacional Popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 22(4), p. 107-119, out.- dez. 1988. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391> Acessado em 15 de nov. de 2018.

BRASIL. Planalto Central. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 Compilada**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 abr. 2018.

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l6766.htm>. Acesso em 28 de mar. de 2018.

_____. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 28 de mar. de 2018.

_____. **Medida Provisória nº 2.220 de 04 de novembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em 26 de maio 2018.

_____. **Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em 01 de abr. 2018.

_____. **Lei Federal 13.465 de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm >. Acesso em 26 de maio 2018.

_____. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Dispõe sobre Instituição de normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9310-15-marco-2018-786319-publicacaooriginal-155038-pe.html>> . Acessado em 12 julho de 2018.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. **Políticas Públicas: conceitos e conexões com a realidade brasileira.** In: CANELA, Guilherme (org.). Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo. São Paulo, SP: Cortez, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana. Coleção pensamento crítico.** Editora Paz e terra, Rio de Janeiro, 1983.

CORRÊA, R. Lobato. **“O espaço Urbano”.** 4. Ed, São Paulo: ática, 2002.

ELDORADO DO SUL, Prefeitura Municipal, **Lei Municipal nº nº 3.246 de 19 de março de 2010,** autoriza o Poder Executivo a regularizar os lotes do Loteamento Popular e dá outras providências. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/eldoradodosul>>. Acessado em 15 de agosto de 2018.

_____. **Decreto nº 5.328 de 25 de outubro de 2012.** Dispões sobre a estrutura administrativa do município.

_____. **Lei Municipal nº 3.840 de 21 de março de 2013.** Dispõe sobre desafetação de área urbana propriedade do município, autoriza regularização fundiária e dá outras providências Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/eldoradodosul>>. Acessado em 15 de agosto de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 4.320 de 17 de dezembro de 2015.** Autoriza o município de Eldorado do Sul alienar, por meio de doação, bem imóvel de sua propriedade para fins de regularização fundiária e dá outras providências.

_____. **Lei Municipal nº 3.935 de 21 de agosto de 2019.** Autoriza o Poder Executivo Municipal pactuar com os promitentes compradores dos lotes do Loteamento Centro Novo e dá outras providências. Disponível em

<<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/eldoradodosul>>. Acessado em 15 de agosto de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 4.269 de 09 de julho de 2015.** Dispõe sobre desafetação de área pública e dá outras providências. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/eldoradodosul>>. Acessado em 15 de agosto de 2018.

_____. **Lei Municipal 4.325 de 02 de agosto de 2017.** Autoriza o Poder Executivo a regularizar os Loteamento Populares do município e dá outras providências. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/eldoradodosul>>. Acessado em 15 de agosto de 2018.

EVANS, P. **Embedded autonomy: states and industrial transformation.** New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FARIA, C. Aurélio. **Implementação de políticas públicas. Teoria e prática.** Belo Horizonte; ED. PUC MINAS, 2012.

FILHO, T.P.A. **Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado.** 2014. Disponível em: <https://revistaaskesis.files.wordpress.com/2014/07/04_dossie_askesis2014_tarcic3acc281sioperdigac3acc692o.pdf>. Acesso em: 25 de maio 2018.

GOMIDE; PIRES (EDITORES). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Www.Ipea.Gov.Br, p. 385, 2014.

GOMIDE; BOSCHI (ORG). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada.** Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOMIDE; PEREIRA; MACHADO. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica.** Sociedade e Cultura, v. 20, p. 3–12, 2017.

GONÇALVES, R. Soares. 2009. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial.** Estud. av. vol.23 no.66 São Paulo, 2009.

GRIN, J. Eduardo. 2012. **Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais.** Revista Teoria & Sociedade. São Paulo, 149, Volume 20. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/283854333_Notas_sobre_a_construcao_e_a_aplicacao_do_conceito_de_capacidades_estatais> Acessado em 24 de março de 2018.

_____. **Rotas federativas para a promoção capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira.** Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) Fundação Getulio Vargas. São Paulo como requisito para a obtenção do título de (Doutorado em Administração Pública e Governo). 2016.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40. Disponível em: <

http://www.mp.go.gov.br/portaIweb/hp/10/docs/do_sonho_do_progresso_as_politicas_de_desenvolvimento.pdf>. Acesso em 17 de maio 2018.

HOFLING, E.M (2001). Estado e Política (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, XXI. P. 30-41 Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em 10 de maio 2018.

HOWLETT, M.; RAMESSH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

LIMA, L. DASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política** v. 21, nº 48: 101-110 dez. 2013

LOTTA, S. Gabriela. **Implementação de políticas públicas: O Impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas dos níveis de rua no programa saúde da família**. São Paulo, 2010. Disponível em: < file:///C:/Users/yvanaa/Downloads/2010_GabrielaSpangheroLotta%20(2).pdf >. Acesso em 05 de maio 2018.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado**. São Paulo em Perspectiva, v. 14, n. 4, 2000.

MELO, W. Fabio. **A ditadura a questão da moradia e a modernização excludente: Roberto Campos em defesa do Sistema Financeiro de Habitação**. 2014. Anais do XVI Encontro Regional de História da Anpuh-Rio: Saberes e práticas científicas, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400519461_ARQUIVO_Texto_Final_Anais_AnpuhRJ_2014_Wanderson_Melo.pdf>. Acesso em 07 de maio 2018.

MAJONE, G. & WILDAVSKY, A. 1984. **Implementation as Evolution**. In: PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. (eds.). *Implementation*. 3a ed. Berkeley: University of California.

MAJONE, G. & QUADE, E.S. (eds.). 1980. *Pitfalls of Analysis*. London: John Wiley and Sons.

O'BRIEN, K. J. & LI, L. 1999. Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, New York, v. 31, n. 2, p. 167-186, jan.

OLIVEIRA, Cirlei Terezinha. 2011. A Implementação de políticas públicas habitacionais: O caso do programa de subsidio à Habitação de Interesse Social (PSH) no Rio Grande do Sul. UFRGS. Trabalho de conclusão de curso de ciências sociais.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. Unpacking Policy Capacity: issues and themes. In: PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. *Challenges to State Policy Capacity*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-18.

PEDERIVA, João Henrique. **Accountability, Constituição e Contabilidade**. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 140, out./dez. 1998. P. 17-39

PRADO JÚNIOR, C. **A Questão Agrária no Brasil**. 3.ed., São Paulo: Brasiliense, 1981

PAPI, Luciana. Descentralização e formulação de políticas públicas em municípios pobres: o caso da assistência em Alvorada-RS.2009, Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/19004> >. Acesso em 12 de maio 2018.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**. 3ª Ed., Atlas, São Paulo, 2008.

RIO GRANDE DO SUL, Lei Estadual nº 15.064, de 28 de dezembro de 2017. Autoriza o Poder Executivo a doar imóvel ao município de Eldorado do Sul. Disponível em < <http://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-15064-2017-rio-grande-do-sul-autoriza-o-poder-executivo-a-doar-imovel-ao-municipio-de-eldorado-do-sul> >. Acessado em 15 de agosto de 2018

SKOCPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1979.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010

SOUZA, Celina. Governos Locais e gestão de políticas sociais locais. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.2, p. 27-41, 2004.

_____. **Política públicas: uma revisão da literatura**, Sociologia. P. 20-44. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> >. Acesso em 10 de maio 2018

_____. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração**, Rio de Janeiro 51(1):27-45, jan. - fev. 2017

SOUZA, Ângela G (2000). **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do Século XX**. Salvador: EDUFBA, 2000.

SOUZA, B. S. P.; MARTINS, E. R. C.; ARNUTI, F.; CARDOSO, C. B.; LOHMANN, M.; LUTHER, A.; SANGOI, D. S.; SCHNEIDER, M; **Proposta de planejamento físico territorial do bairro Itararé – Santa Maria/RS**, In: X Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada, 2003, Rio de Janeiro. Temas e debates da geografia física na contemporaneidade. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

APÊNDICE A- ROTEIRO DE ENTREVISTAS

IDENTIFICAÇÃO

1- Você trabalhou/trabalha na Prefeitura de Eldorado do Sul ?

() trabalhei, no período de _____ a _____

() trabalho, desde _____

Qual formação? _____

Qual secretaria? _____

Qual repartição? _____

2 - Qual vínculo de contratação?

() Concursado

() Cargo em comissão

() terceirizado

() contrato emergencial

DISPONIBILIDADE DE RECURSOS HUMANOS .

3-0 Existia/existe órgão ou estrutura específica para conduzir ações no âmbito da política municipal de regularização fundiária?

4- Este órgão possui/possuía servidores exclusivos para tais ações

5- Número total de servidores que trabalham/trabalhavam no órgão _____

Quantos Cargos em comissão?

Quantos estatutários?

Quantos estagiários?

6- Você considera/considerava o número de funcionários compatível com a demanda?

7- Você já realizou curso de capacitação sobre o assunto, disponibilizado pelo município?

8- Levando em conta os técnicos necessários para a realização da Regularização fundiária, o órgão competente possuía/possui.

A- ()Arquiteto

B- () Engenheiro civil

C- ()Assistente social

D- ()Topógrafo

9- Existia/ existe equipamentos necessários para o trabalho do técnicos, como autocad, GPS, carro para locomoção, computadores com alta resolução, impressoras coloridas e preto e branco, ploters?

10- Existe/existia benefício específico (ex gratificação) para execução das atividades relacionadas com a regularização fundiária?

DISPONIBILIDADE DE RECURSOS FINANCEIROS ADEQUADOS

11- A secretaria possui/ possuía orçamento exclusivo para implementação de regularização fundiária? Você notou no período em que trabalhou/trabalha, algum aumento na verba disponível?

12- Você acredita que há adequada disponibilidade de recursos necessários orçamentários para atividades relacionadas a política pública de Regularização fundiária? Porquê?

13- O município possui Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social- FMHIS

14- O Município recebe/ recebeu aportes financeiro do governo Federal ou Estadual entre 2005 e 2018?

15- Vc acredita que esta política pública está entre as prioridades de governo no município? Como ocorre o planejamento das ações?

16- Para você, qual a importância da regularização fundiária?

17- Quantas regularizações foram realizadas no período em que você trabalhou na prefeitura?

18- Quais as dificuldades/barreiras que você encontrou na implementação da regularização fundiária?

DADOS E INFORMAÇÕES SOBRE OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

19- O município possuía/possui o sistema de cadastro de moradores de áreas passíveis de regularização, informatizado?

20- O Município possui base cartográfica digital de seu território?

21- O município possui/possuía diagnóstico dos assentamentos irregulares presentes em seu território?

22- MARCO REGULATÓRIO- Leis e regulamentos que apontem normas ou instrumentos aplicáveis a regularização Fundiária

23- O município desenvolveu/ desenvolve programas de regularização fundiária?

24- O município possui/possuía Plano Diretor?

25- O município possui Plano Local de Habitação de Interesse Social?

26- O município já contratou ou contrata serviços de terceiros para implementação de ações de regularização fundiária

27-Para a implementação da Regularização fundiária o município utiliza Leis Federais, Estaduais ou municipais? Relate....

28-O município possui títulos registrados em cartório de imóveis que foram concedidos nas ações de regularização fundiária urbana promovidas pelo município ?

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

29-Existia/Existe conselho, ativo, que participação das ações de Regularização Fundiária?

30-Você já participou de alguma reunião do conselho?

APÊNDICE B- QUADRO DE ENTREVISTADOS

| Entrevistado | Cargo | Vinculo | Gestão | Secretaria |
|--------------|------------------------------------|-------------------|-----------|------------|
| A | Secretária | Cargo em Comissão | 2005-2018 | Habitação |
| B | Assessor Executivo | Cargo em Comissão | 2005-2018 | Habitação |
| C | Secretário | Cargo em Comissão | 2009-2012 | Habitação |
| D | Diretor de Departamento | Cargo em Comissão | 2009-2012 | Habitação |
| E | Contador | Concursado | 2009-2012 | Fazenda |
| F | Secretário | Cargo em Comissão | 2013-2016 | Habitação |
| G | Diretor de Regularização Fundiária | Cargo em Comissão | 2013-2016 | Habitação |
| H | Auxiliar Administrativo | Concursado | 2013-2016 | Habitação |
| I | Secretário | Cargo em Comissão | 2017-2020 | Habitação |
| J | Diretor de Regularização Fundiária | Cargo em Comissão | 2017-2020 | Habitação |
| L | Topógrafo | Concursado | 2017-2020 | Habitação |