

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

JOSISLAINE DE OLIVEIRA GOUVEA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S):
PROPOSTA DE AVALIAÇÃO COM O USO DO MAPA DE PROCESSOS E
RESULTADOS (MAPR) NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO - MG**

VARGINHA/MG

2023

JOSISLAINE DE OLIVEIRA GOUVEA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S):
PROPOSTA DE AVALIAÇÃO COM O USO DO MAPA DE PROCESSOS E
RESULTADOS (MAPR) NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO - MG**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Vinícius de Souza Moreira

VARGINHA/MG

2023

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca Campus Varginha

Gouvea, Joslaine de Oliveira.

Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) :
proposta de avaliação com o uso do Mapa de Processos e Resultados
(MAPR) no município de Campo Belo - MG / Joslaine de Oliveira Gouvea. -
Varginha, MG, 2023.

117 f. : il. -

Orientador(a): Vinícius de Souza Moreira.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade
Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2023.

Bibliografia.

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Regularização Fundiária Urbana.
3. Direito à Moradia. 4. Mapa de Processos e Resultados. I. Moreira,
Vinícius de Souza, orient. II. Título.

**TÍTULO: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S):
PROPOSTA DE AVALIAÇÃO COM O USO DO MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS (MAPR) NO
MUNICÍPIO DE CAMPO BELO - MG**

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas.

Área de concentração: Administração Pública.

Aprovada em: 17 de março de 2023

Prof. Dr. Vinícius de Souza Moreira
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Janaina de Mendonça Fernandes
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Nathália Carvalho Moreira
Instituição: Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Alex dos Santos Macedo
Instituição: Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius de Souza Moreira, Professor do Magistério Superior**, em 17/03/2023, às 15:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alex dos Santos Macedo, Usuário Externo**, em 17/03/2023, às 17:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Janaina de Mendonça Fernandes, Professor do Magistério Superior**, em 27/03/2023, às 09:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Nathalia Carvalho Moreira, Usuário Externo**, em 27/03/2023, às 09:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0943706** e o código CRC **3F3C6504**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pelo renovo diário que possibilitou a conclusão deste trabalho e pela saúde que me concedeu para vencer cada etapa.

Agradeço aos professores do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal de Alfenas, Campus Varginha, por todo o aprendizado. Em especial, agradeço ao Professor Vinícius de Souza Moreira, meu orientador, que mesmo antes de assumir tal encargo, de forma amistosa me atendeu prontamente e se empenhou ao máximo para que esta conquista fosse possível.

Ao meu esposo, Ednaldo Elias Gouvea, que pacientemente me apoiou, incondicionalmente, e a todos os meus familiares que me acompanharam com suas orações.

A todos os meus amigos da Procuradoria-Geral do Município de Campo Belo pelo companheirismo na luta diária entre o trabalho e os estudos.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

A despeito das concepções que justificam a propriedade e a posse de bens imóveis, a evolução dos núcleos urbanos de maneira irregular se trata de um problema social histórico e emergente que, à luz das percepções no Estado Democrático de Direito merecem especial atenção, sobretudo como resultado da busca pela efetividade dos direitos constitucionais da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, consubstanciada no direito à moradia digna. Neste sentido, foi editada a Lei n.º 13.465/2017, que trouxe novas implicações práticas para o programa de regularização de imóveis urbanos informais, a fim de garantir o direito à propriedade com o registro individualizado, resguardando o direito à moradia, em especial para a população de baixa renda. Diante deste contexto, o presente estudo teve como objetivo propor um instrumento para monitorar e avaliar o Programa de Regularização Fundiária – Reurb-S na fase de implementação, no município de Campo Belo, Minas Gerais, por meio da aplicação das técnicas do Mapa de Processos e Resultados (MaPR). Para tanto, foram analisados os instrumentos normativos relacionados à implementação do programa no município foco do estudo com base nos elementos do MaPR (recursos, atividades, produtos, resultados e impactos) para que fosse demonstrada a importância da elaboração de um plano de avaliação para compreensão da efetividade dos esforços empreendidos na execução da política pública. A pesquisa contribuiu para a compreensão do programa de regularização fundiária no município estudado de maneira esquematizada, e das falhas durante a fase de sua implementação, passíveis de avaliação para eventual correção antes da sua continuidade. Contribuiu também com a literatura de avaliação de políticas públicas, em expansão e consolidação no Brasil, ratificando a necessidade da proposição de instrumentos de avaliação como ferramental de análise, em especial para os municípios de pequeno porte, e para que a sociedade como um todo possa acompanhar e controlar democraticamente a condução de políticas públicas. Por fim, com a estruturação do MaPR, foram propostos instrumentos de avaliação do programa para aquele município, de caráter replicável, e sugeridas novas pesquisas sobre o tema.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; regularização fundiária urbana; direito à moradia; Mapa de Processos e Resultados (MaPR).

ABSTRACT

Despite the conceptions that justify the ownership and possession of real estate, the irregular evolution of urban centers is a historical and emerging social problem that, in the light of perceptions in the Democratic State of Law, deserves special attention, especially as a result the search for the effectiveness of the constitutional rights of human dignity and legal security, embodied in the right to decent housing. In this sense, Law N°. 13.465/2017 was enacted, which brought new practical implications for the regularization program for informal urban properties, in order to guarantee the right to property with individual registration, safeguarding the right to housing, in particular for the low-income population. Given this context, the present study aimed to propose an instrument to monitor and evaluate the Land Regularization Program - Reurb-S in the implementation phase, in the municipality of Campo Belo, Minas Gerais, through the application of the Process Map techniques and Results (MaPR). To this end, the normative instruments related to the implementation of the program in the municipality that were the focus of the study were analyzed based on the elements of the MaPR (resources, activities, products, results and impacts) in order to demonstrate the importance of drawing up an evaluation plan for understanding of the effectiveness of the efforts undertaken in the execution of the public policy. The research contributed to the understanding of the land regularization program in the municipality studied in a schematic way, and of the failures during the phase of its implementation, subject to evaluation for eventual correction before its continuation. It also contributed to the literature on public policy evaluation, expanding and consolidating in Brazil, confirming the need to propose evaluation instruments as analysis tools, especially for small municipalities, and so that society as a whole can monitor and democratically control the conduct of public policies. Finally, with the structuring of the MaPR, replicable program evaluation instruments were proposed for that municipality, and new research on the subject was suggested.

Keywords: evaluation of public policies; urban land regularization; right to housing; Map of Processes and Results (MaPR).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	O ciclo das políticas públicas	18
Figura 2 -	Modelo “espiral” de etapas para construção do MaPR de um programa	25
Figura 3 -	Representação de um MaPR	26
Figura 4 -	Fluxograma da Reurb	38
Figura 5 -	Localização do município de Campo Belo-MG	48
Figura 6 -	Publicação do Decreto que instituiu a Reurb-S no bairro Floresta	58
Figura 7 -	Linha do Tempo da Regularização Fundiária de Campo Belo	64
Figura 8 -	Resumo do programa por meio do modelo “espiral” do MaPR	66
Figura 9 -	Diagrama de Objetivos e Público-alvo da Reurb-S	69
Figura 10 -	Proposta de diagrama de Mapas de Processos e Resultados da Reurb-S	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Etapas do ciclo das políticas públicas	17
Quadro 2 -	Política da regularização fundiária urbana de interesse social	37
Quadro 3 -	Documentação analisada – etapa 1	42
Quadro 4 -	Documentação analisada – etapa 2	42
Quadro 5 -	Categorias MaPR	45
Quadro 6 -	Relação de bairros e vilas no município de Campo Belo	50
Quadro 7 -	Relação de bairros irregulares no município de Campo Belo ..	51
Quadro 8 -	Relação de ações civis públicas ajuizadas pelo MPMG para regularização de núcleos clandestinos ou irregulares	53
Quadro 9 -	Resultados das ações judiciais propostas pelo MPMG	55
Quadro 10 -	Documentos oficiais emitidos durante a fase implementação da Reub-S no bairro Floresta	60
Quadro 11 -	Litígios incluídos no TAC firmado entre o município de Campo Belo e o MPMG	62
Quadro 12 -	Documentos de continuidade da regularização fundiária do bairro Floresta	63
Quadro 13 -	Abrangência do TAC entre o município de Campo Belo e o MPMG	72
Quadro 14 -	Exemplo de um plano de monitoramento e avaliação da Reurb-S já implementada no município de Campo Belo	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MaPR	Mapa de Processos e Resultados
MPMG	Ministério Público do Estado de Minas Gerais
ONU	Organização das Nações Unidas
PGM	Procuradoria-Geral do Município
UNIFAL-MG	Universidade Federal de Alfenas
REURB	Regularização Fundiária Urbana
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REVISÃO DA LITERATURA	16
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E REFLEXÕES INICIAIS	16
2.2	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS (MaPR)	19
2.2.1	O MaPR enquanto instrumento para as pesquisas científicas: estudos correlatos	27
3	PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL – REURB-S	30
3.1	URBANIZAÇÃO, PROPRIEDADE E POSSE COMO ELEMENTOS DO DIREITO À MORADIA	30
3.2	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL	32
3.2.1	A regularização fundiária de interesse social como política pública	35
4	METODOLOGIA	41
4.1	CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA	41
4.2	OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA	41
5	RESULTADOS E DISCUSSÕES	47
5.1	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO	47
5.2	A APLICAÇÃO DO MAPR À REURB NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO	64
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
	REFERÊNCIAS	83
	APÊNDICE	91

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento urbano em escala global é marcado por um fenômeno reiterado de estruturação informal de ocupação do solo, ainda não plenamente compreendido pelos gestores públicos. Este contexto de ocupação irregular de áreas urbanas acarreta graves implicações sociais, ambientais, políticas, econômicas, culturais e jurídicas. Consiste no produto de uma combinação de fatores, tais como: a falta de opções formais de moradia em razão das falhas nas políticas habitacionais, fundiárias e fiscais; a exclusão dos pobres do mercado formal de terras; o clientelismo político que articula a entrega de lotes de maneira irregular; do planejamento urbano sem observância da realidade socioeconômica e da capacidade de ação das administrações locais; e os procedimentos jurídicos obsoletos utilizados para a regularização dessas áreas em países em desenvolvimento (FERNANDES, 2006).

A informalidade da ocupação do solo, além de nociva para as cidades, não é uma opção econômica, pois requer programas de regularização dispendiosos, e leva ao aumento do valor dos imóveis, dificultando ainda mais o acesso às áreas regulares, vez que, em países onde o processo de urbanização já se consolidou, a informalidade na ocupação do solo alcança tanto grupos sociais privilegiados economicamente, quanto os mais pobres, em flagrante violação da ordem jurídica (FERNANDES, 2006; 2013).

No Brasil, o crescimento das cidades ao longo da segunda metade do século XX se caracterizou pela configuração de glebas formais legalizadas, geralmente centrais destinadas às classes médias e altas, e de glebas informais, periféricas, caracterizadas por assentamentos irregulares ocupados pelas classes mais baixas. Esse contexto que concentra a parcela populacional nos centros urbanos sem infraestrutura adequada propicia exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental (CALDAS, 2010; D'OTTAVIANO; SILVA, 2022; MARICATO, 2013; SILVA, 2018).

De acordo com o Ministério das Cidades, com base no último levantamento demográfico realizado no ano de 2010, no Brasil, constatou-se um total de 1.618.836 (6,65%) domicílios localizados em setores subnormais (favelas) e 1.546.250 (6,35%) em setores precários, indicando que 13% do total dos 24.364.375 domicílios brasileiros possuem algum tipo de precariedade, assim consideradas as habitações

em favelas, loteamentos clandestinos e/ou irregulares e cortiços¹ (D’OTTAVIANO; SILVA, 2022). O reconhecimento da gravidade do fenômeno da ocupação irregular do solo e das suas implicações, é imprescindível para que respostas institucionais satisfatórias sejam dadas na forma de políticas públicas. Neste trabalho, as políticas públicas são entendidas como respostas do Estado, em conjunto com outros atores políticos, para resolver pacificamente os problemas públicos percebidos e considerados merecedores de atenção (CAPELLA, 2018; COELHO; JANNUZZI, 2016; PIRES, 2019; RUA, 2009; SECCHI; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2014).

Diante disso, as políticas públicas para a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais se prestam a equacionar tais problemas, proporcionando dignidade da pessoa humana por meio da moradia digna. No âmbito nacional, a legislação de regência passou por evolução que culminou com a edição da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e elenca medidas urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas, para melhoria dos índices de regularização dos núcleos informais, como forma de reurbanização (BRASIL, 2017a).

O Programa de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – Reurb-S, regulamentado de maneira geral pela mencionada Lei n.º 13.465/2017, tem o objetivo de “criar regras e procedimentos para que prédios, terrenos, assentamentos, ocupações, empreendimentos diversos, em áreas com características urbanas, antes irregulares por descumprimento de parâmetros urbanísticos, possam se oficializar” (LAGE; MARQUES, 2021), busca-se, com isso, que as estruturas reconhecidas pelo direito, atraiam “investimentos privados e públicos, permitindo, ainda o pleno exercício de direitos reais sobre os bens, como o direito à propriedade” (LAGE; MARQUES, 2021).

Alvim *et al.* (2007) e Fernandes (2013) destacam o papel da administração pública municipal na formulação de políticas de planejamento urbano, bem como na condução dos procedimentos de desenvolvimento e gestão urbana, pois são os entes

¹ Loteamento ilegal é gênero, do qual são espécies: o loteamento irregular (aquele inicialmente aprovado pela Prefeitura Municipal, mas que não foi inscrito no Cartório de Registro de Imóveis, ou foi executado em desconformidade com o plano e as plantas aprovadas); e o loteamento clandestino (aquele sobre o qual o Poder Público não tem nenhum conhecimento oficial, pois não possui nenhum projeto aprovado pela Prefeitura Municipal (SCHMIDTT, 2019). Os cortiços, por sua vez, são espécies de casas que servem de habitação coletiva para a população pobre, “são espaços exíguos, aluguéis exorbitantes, situações de exploração e desrespeito ao locatário, insalubridade e insegurança nas instalações” (VIEIRA, 2008).

da estrutura estatal mais próximos às necessidades dos habitantes das cidades e, dadas as configurações legais, são aqueles que detêm os principais mecanismos político-jurídicos para o controle do uso do solo e do desenvolvimento urbano. Para tanto, além da necessária previsão do rito para a formalização de áreas irregulares, se mostra adequado que os programas de regularização efetivamente enfrentem as causas do fenômeno, a fim de proporcionar uma compatibilização com o quadro mais amplo de políticas públicas habitacionais, fundiárias, fiscais e orçamentárias.

Neste aspecto, dada a escassez de recursos públicos e a necessidade de potencialização de resultados na implementação de políticas e programas públicos, a avaliação de políticas públicas constitui-se de um importante instrumento de auxílio na melhoria dos gastos públicos, de controle social e efetividade das ações estatais, além de proporcionar a responsabilização por estas ações (COSTA; CASTANHAR, 2003; MOREIRA, 2021; RAMOS; SCHABBACH, 2012). A avaliação de políticas públicas, nesta perspectiva, em uma definição programática e aplicada, refere-se “ao esforço analítico de produzir informação e conhecimento para o desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais” (JANNUZZI, 2016, p. 46).

Portanto, diante da necessidade e importância de se monitorar e avaliar a execução de políticas públicas, esse tipo de estudo se justifica para aprimorar a gestão e a própria política, permitindo que os agentes públicos conheçam o seu funcionamento e desempenho, e para que a própria sociedade tenha condições de verificar o desenvolvimento dos recursos e das ações públicas.

Em face a este contexto, o objetivo geral deste trabalho consiste em propor um instrumento para monitorar e avaliar o Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social – Reurb-S, na fase de implementação, no município de Campo Belo, Minas Gerais. Especificamente, pretende-se:

- a) descrever o contexto situacional relacionado aos aspectos fundiários do município de Campo Belo;
- b) identificar e analisar os elementos normativos e contextuais que caracterizam a Reurb-S no município estudado; e
- c) estruturar um Mapa de Processos e Resultados.

Buscou-se, com isso, realizar uma análise conceitual acerca das políticas e programas públicos, pontuar a legislação de regência e o funcionamento da política pública fundiária, para então descrever o contexto situacional do programa fundiário

no município de Campo Belo, com a finalidade de subsidiar a aplicação das técnicas de Mapa de Processos e Resultados (MaPR), proposta por Jannuzzi (2016). O instrumento consiste na explicitação dos processos críticos de um programa, das conexões das atividades nele envolvidas e relações de interdependência entre elas, pelo qual subte-se que os resultados e impactos advêm da interação desses componentes e das condições particulares nas quais se desenvolve (JANNUZZI, 2016). Tudo a fim de proporcionar uma leitura mais compreensiva do funcionamento do programa.

Justifica-se que a análise seja feita no município de Campo Belo, Minas Gerais, devido ao fator acessibilidade, haja vista que se trata do local de residência da pesquisadora, que faz parte do corpo técnico jurídico do ente público municipal estudado, assistindo, portanto, a aplicação do programa como burocrata, o que lhe permite um olhar interno sobre os processos administrativos. A relevância é observada também por se tratar do estudo do programa num município de pequeno porte, cuja população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o ano de 2021, é de 54.338 pessoas², porém, polo de uma microrregião, que pode servir de modelo para os demais, sobretudo se considerada a diversidade de implementação da política em realidades sociais distintas e complexas.

Em linhas gerais, o desenvolvimento desta pesquisa contribuiu com a literatura de avaliação de políticas públicas, em expansão e consolidação no Brasil (COSTA; CASTANHAR, 2003; RAMOS; SCHABBACH, 2012; TREVISAN; VAN BELLEN, 2008). Reforça a importância de se propor instrumentos de monitoramento e avaliação e, em especial, ratifica a validade do MaPR, proposto por Jannuzzi (2016) empregado como ferramental analítico na investigação de políticas públicas, sobretudo para municípios de pequeno porte (FREIRE; FERNANDES; LIMA, 2022; MAIA; ASSIS, 2020; REIS; JANNUZZI, 2021). Importante destacar, ainda, a contribuição às pesquisas que se dedicam a estudar os fenômenos e implicações das políticas públicas urbanas, para que a sociedade como um todo possa acompanhar e controlar democraticamente a condução dessas políticas (ALVIM *et al.*, 2007; CALDAS, 2010; FERNANDES, 2013; MARICATO, 2013) e, em particular, as de regularização fundiária (FARDIN, S.;

² Os dados divulgados pelo IBGE datam do ano de 2010, com base no último censo demográfico realizado no Brasil. A nova pesquisa censitária deveria ter ocorrido no ano de 2020, contudo, devido à situação pandêmica em razão da propagação do vírus da Covid-19, os trabalhos foram postergados para o ano de 2022, sendo que, até a data de conclusão desta pesquisa, não há resultados definitivos publicados em substituição aqueles disponibilizados no ano de 2010.

FARDIN, HENRIQUE.; FARDIN, HUGO, 2018; MALHEIROS; DUARTE, 2019).

Este trabalho foi dividido em quatro capítulos, além desta introdução. No capítulo Avaliação de políticas públicas: revisão da literatura, buscou-se contextualizar a discussão sobre políticas e programas públicos, rememorando o conceito de política pública e de seu ciclo deliberativo, com ênfase na fase de avaliação, para então se abordar a inserção do MaPR enquanto instrumento para a pesquisa científica.

No capítulo Programa de regularização fundiária de interesse social no Brasil – REURB-S, apresenta-se o programa no contexto brasileiro, a fim de que seja traçado o panorama e verificados os avanços da literatura sobre a política pública. Em seguida, no capítulo Metodologia, são apresentadas as características gerais da pesquisa e como ocorreu a sua operacionalização para o atendimento dos objetivos propostos.

No capítulo Resultados e discussões é descrito o contexto da política no âmbito do município foco do estudo para que, por fim, com a elaboração do MaPR, seja proposto um modelo de monitoramento e avaliação do Programa, em fase de implementação.

Ao final, são apresentadas as Considerações finais com os principais resultados da pesquisa e o aprendizado dela decorrente, as limitações encontradas, e propostas de estudos futuros.

2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REVISÃO DA LITERATURA

Nesta seção, objetiva-se contextualizar a discussão sobre políticas e programas públicos, com ênfase na importância do monitoramento e da avaliação, com o emprego do Mapa de Processos e Resultados (MaPR), proposto por Jannuzzi (2016), como instrumento de representação esquemática e da entrega de resultados de um programa público.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E REFLEXÕES INICIAIS

De início, faz-se necessário perpassar pelo conceito de Política Pública, para o qual, segundo Souza (2006), não há apenas uma definição ou a mais correta. Jannuzzi (2016) destaca que, em meio as diversas definições possíveis para o termo, “política pública pode ser entendida como o conjunto de decisões tomadas pelas instituições de Estado em busca da solução de um problema ou da promoção de um objetivo comum desejado pela sociedade” (JANNUZZI, 2016, p. 14).

Howlett, Ramesh e Perl (2013), aduzem que uma política pública se trata de uma escolha, capaz de oferecer algum ou nenhum curso a uma ação, que seriam decisões negativas ou positivas. Nessas decisões, aponta Couto (2019), o agente primário é o governo, aqui mencionado o democrático que, sob a diretriz da supremacia constitucional, tanto lhe é imposto um poder dever de ação quanto limites ao exercício deste poder.

Em que pese o protagonismo estatal na formulação de políticas públicas como resultado da tomada de decisões em busca de soluções para os problemas públicos, essa atuação não se mantém incólume às interferências de outros fatores. Souza (2006) aponta uma visão holística sobre a política pública, que comporta vários olhares, caracterizando-se como um campo multidisciplinar.

Schneider (2005) afirmou que a capacidade de integração das sociedades modernas está relacionada à teoria da governança, que, no conceito contemporâneo, se aplica não apenas à condução estatal, mas também ao governo, regulação e condução da sociedade. Nessa toada, os problemas sociais são reconhecidos pelos atores estatais, que devem traçar objetivos e mobilizar recursos para solucioná-los (CAPELLA, 2018). Buta e Teixeira (2020) afirmam que os desafios da boa governança

alcançam não só a efetividade, *accountability*, legalidade e transparência, mas também condições de equidade, participação social e inclusão.

Neste cenário, para dar efetividade e aplicabilidade ao referido conceito de governança, faz-se necessário instituir regras de gestão para o bom exercício do poder, que no contexto hodierno, se dá pelo Estado, que o legitima por meio da formulação de políticas públicas. No cenário de formulação dessas políticas, a sociedade tenta interagir para propor agendas – busca influenciar na tomada de decisões sobre políticas públicas – o que propicia um campo de conflito, de mobilização, associação e organização social (ABERS; BÜLOW, 2011).

Em matéria de políticas públicas vários modelos explicativos de formulação e análise foram desenvolvidos, sobretudo para responder ao questionamento do porquê o governo adota certas posturas na resolução de demandas sociais (DYE, 2009). Entre eles está inserido o *policy cycle*, ou ciclo da política pública, tipologia que vê a política pública como um ciclo deliberativo, constituído de estágios, comumente abordados como: formação da agenda, formulação de alternativas, implementação e avaliação (LIMA; D’ASCENZI, 2016; SOUZA, 2006). Apresenta-se, no Quadro 1, breves descrições sobre essas etapas.

Quadro 1 - Etapas do ciclo das políticas públicas

(continua)

ETAPA	AÇÕES
FORMAÇÃO DA AGENDA	Trata-se do estágio mais crítico do ciclo no qual os problemas sociais considerados importantes num dado momento, resultado da ação política de diversos atores sociais, são levados ao poder público e reconhecidos como parte da agenda governamental, conforme o grau de relevância e urgência (CAPELLA, 2018).
FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS	Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 123) este estágio “refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público”. Os autores pontuam, em referência aos estudos de Harold Thomas (2001), que esse estágio pode ser subdividido nas fases: de apreciação (identificação de dados, referências, consultas públicas para coleta de informações); diálogo (comunicação com os atores políticos para coleta de suas perspectivas e propostas de solução; formulação (deliberações e sopesamento das opções e a forma de sua regulamentação, feita por servidores públicos); e consolidação.

Quadro 1 - Etapas do ciclo das políticas públicas

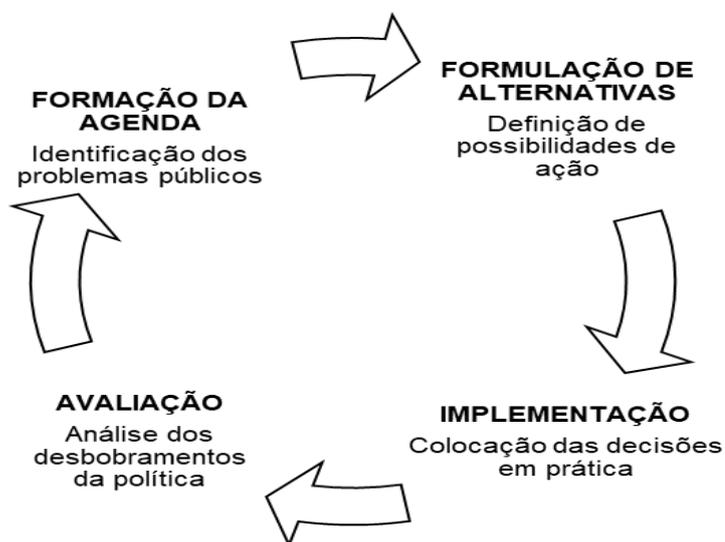
(conclusão)

ETAPA	AÇÕES
IMPLEMENTAÇÃO	Trata-se do emprego do esforço, dos conhecimentos e dos recursos para traduzir as decisões políticas em ação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Jannuzzi (2016, p. 13), por sua vez, pondera que “políticas públicas requerem objetivos factíveis, instâncias afinadas de governança e equipes técnicas bem-formadas e informadas para sucesso da implantação de seus processos de trabalho e efetividade de seus resultados”.
AVALIAÇÃO	“Trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1272).

Fonte: Elaboração própria com base na literatura (2023).

De forma ainda mais sintética, na Figura 1, observa-se o movimento cíclico das etapas descritas.

Figura 1 - O ciclo das políticas públicas



Fonte: Elaboração própria (2023).

Tendo em vista a finalidade central deste estudo, o ciclo de políticas públicas foi tomado como o esquema que organizou o processo político-administrativo a partir da sequência de etapas inter-relacionadas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SOUZA, 2006). Conforme explicam Lima e D’Ascenzi (2016, p. 19) “a abordagem sequencial, também denominada ciclo de políticas públicas [...] é útil porque propõe

um recorte que permite ao analista lidar com a complexidade que envolve uma política pública”. Contudo, a ênfase concentrou-se em um de seus estágios, o da avaliação, que será melhor descrito na próxima subseção.

2.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS (MAPR)

Com a implementação de determinada política pública, desponta-se o interesse de observar o seu funcionamento, mormente para a determinação de seu sucesso ou insucesso (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Neste sentido, o monitoramento e a avaliação se referem aos processos de acompanhamento dos programas implementados para que se possa verificar seus resultados (SILVEIRA; MOREIRA, 2023).

Monitoramento pode ser entendido “como um processo sistemático e contínuo para produzir informações sintéticas que permitam ou viabilizem a rápida avaliação situacional e a intervenção que confirma ou corrige as ações monitoradas” (NOGUEIRA, 2002, p. 147). Ramos e Schabbach (2012) destacam que o monitoramento se trata de uma atividade gerencial interna, realizada durante a execução/implementação, necessária para o dimensionamento das metas de um projeto. A atividade possibilita que, diante dos resultados encontrados, possa-se recomendar o ajuste do plano, das condições operacionais e a correção dos rumos (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

O monitoramento produz informações relevantes para “[...] comparar o resultado atual com os resultados do programa ou projeto ou política implementado” (SILVEIRA; MOREIRA, 2023, p. 62), e, consiste num “[...] processo contínuo de medir resultados de curto, médio e longo prazo – para identificar se os objetivos estão sendo alcançados” (SILVEIRA; MOREIRA, 2023, p. 62). O monitoramento, portanto, se baseia “em um processo contínuo de coleta e análise de informações sobre indicadores chave” (SILVEIRA; MOREIRA, 2023, p. 62).

O termo avaliação, por sua vez, não conta com uma única ou mais correta definição (RAMOS; SCHABBACH, 2012) em sentido amplo, se refere “ao estágio do processo em que se determina como uma política pública está funcionando na prática. Ela envolve a avaliação dos meios que são empregados e dos objetivos que são atendidos” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 199). Para Costa e Castanhar

(2003, p. 972)

trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972).

Para uma visão positivista, a avaliação é o exercício neutro, técnico e sistemático dos esforços empenhados e dos resultados obtidos com a política pública, ao passo que numa visão pós-positivista, argumenta-se que a mesma condição pode ser avaliada de maneira diversa por avaliadores distintos. A junção dessas visões permite que o processo sirva como aprendizado político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Neste sentido, para esta pesquisa, entende-se avaliação de políticas públicas como um “exame **sistemático, empírico e objetivo** dos efeitos que as políticas e programas públicos em funcionamento têm sobre seu público-alvo em termos dos objetivos que pretendem alcançar” (MOREIRA, 2021, p. 4, grifo nosso),

compreende o processo de medição sistemática da operação e/ou dos resultados de um projeto, programa ou política, em relação ao desempenho, a eficácia e/ou ao impacto (ambos esperados ou não) tendo em vista os objetivos planejados (implícitos ou explícitos), com fins de contribuir para o aprimoramento do conjunto de ações (aprendizagem) (MOREIRA, 2021, p. 5).

O processo de avaliação consiste num importante instrumento para verificação do atingimento dos objetivos da política pública e de seus impactos, serve como mecanismo de controle dos recursos estatais escassos, tem função de aprendizado na implementação de políticas públicas, além de servir como termômetro para a continuidade, reformulação ou extinção da política (COSTA; CASTANHAR, 2003; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

O interesse em estudos de avaliação está relacionado ao conceito de Administração Pública moderna e eficiente, cuja preocupação com questões de efetividade (para atingimento de metas e resultados), eficiência (para emprego de menor quantidade de recursos públicos, dada a sua limitação), *accountability* e desempenho da gestão pública, consistem em importantes ferramentas nas tomadas de decisão e para responsabilização por essas decisões e ações governamentais (CUNHA, 2018; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Enquanto uma atividade prática, a avaliação pode ser realizada por diferentes atores, bem como que a atividade de diferentes avaliadores é capaz de produzir tipos

distintos de avaliação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; WU *et al.*, 2014).

A avaliação interna é aquela efetivada por atores governamentais, empreendida dentro das instituições, com a colaboração de pessoas envolvidas na política pública, burocratas e políticos de diversos níveis de atuação. Este tipo de avaliação conta com a vantagem da eliminação da resistência natural a um avaliador. Por outro lado, por vezes, pode não se dar de maneira objetiva, tendo em vista o envolvimento dos avaliadores em todo o processo de implementação da política (CUNHA, 2018). Howlett, Ramesh e Perl (2013) denominam este tipo de avaliação como avaliação administrativa, e pontuam que, em geral, se presta à verificação do atingimento de metas dos programas com o menor custo e sacrifício possíveis. Ainda segundo os autores, este raciocínio atrelado à busca pela eficiência inspirou inúmeros sistemas de avaliação, como as de desempenho gerencial e as revisões do funcionalismo.

A avaliação externa, por sua vez, é aquela empreendida por atores não governamentais, mas que em geral têm interesse na política e/ou experiência neste tipo de atividade. Este tipo de avaliação pode ser realizada por pesquisadores em universidades, por institutos de pesquisa, empresas de consultoria, organizações do terceiro setor, pela mídia, por outras categorias de agentes de beneficiários da intervenção, ou ainda por meio de protestos públicos, que representam uma avaliação do mérito da política pública. Entre as vantagens neste tipo de avaliação estão inseridas a objetividade dos avaliadores e a possibilidade de comparação de resultados com outros programas já analisados. Contudo, há maior dificuldade de acesso aos dados necessários, dificultando o trabalho dos avaliadores (CUNHA, 2018; MOREIRA, 2021).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) colacionam ainda como formas de avaliação externa: a judicial (feita pelo judiciário para verificação de conflito entre as ações do governo e os princípios constitucionais); e como avaliação política, aquela empreendida por qualquer ator que tenha interesse no resultado da política pública.

Destaca-se que a avaliação não se trata de uma atividade isolada, mas sim de uma etapa inserida no processo de planejamento das políticas e programas governamentais (CUNHA, 2018). Neste sentido, a forma mais básica de classificação quanto ao momento de realização pode se dar: **antes** (*ex-ante*) da elaboração do programa, como forma de subsidiar a tomada de decisão em relação à conveniência e oportunidade da realização do projeto, para caracterização do público-alvo e dimensionamento do problema social; **durante** (de processo ou *in itinere*) realizada

com o fim de monitoramento durante a execução das atividades, com levantamento de informações sobre o andamento das intervenções e rotinas; e **depois** (*ex-post*) quando ao menos uma etapa do programa tenha sido concluída para que se possa avaliar a ocorrência de mudanças no público-alvo e aferição de potenciais resultados (CUNHA, 2018; MOREIRA, 2021; JANNUZZI, 2016, grifo nosso).

Observa-se que o momento de avaliação pode ocorrer por todo o ciclo de vida da política pública, sendo que para Jannuzzi (2016) a avaliação não se trata apenas de uma investigação por meio de métodos cientificamente validados, mas num levantamento consistente, ordenado, e replicável de dados, que verse sobre: “as características essenciais do contexto de atuação e os públicos-alvo; o desenho e os arranjos de implementação; os custos de operação; os resultados de curto prazo; os impactos sociais e de mais longo prazo de um programa” (JANNUZZI, 2016, p. 46). Diante disso, verifica-se o caráter prático que a etapa possui e a necessidade de sistematização de como fazê-la.

Diante do conceito de política pública como um conjunto de decisões tomadas pelo Estado em busca da solução de problemas sociais (SOUZA, 2006), tais políticas podem ser instrumentalizadas, sendo que, os programas públicos servem como um dos instrumentos operacionais dessas políticas públicas, e com elas não se confundem (JANNUZZI, 2016).

Jannuzzi (2016, p. 15) define programa público como um “conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, formulado para atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades políticas do Estado ou governo vigente”. Outrossim, há ainda um subconjunto de programas, consubstanciado nos programas sociais, que “são intervenções públicas desenhadas para mitigar uma problemática social ou para promover um objetivo societário comum” (JANNUZZI, 2016, p. 14).

Observa-se, pois, que, para que a mudança social se opere, são necessários esforços estruturados, sendo que avaliação de políticas públicas se trata de uma atividade muito mais ampla do que a análise ou avaliação de programas públicos. Contudo, em sendo o programa público um meio pelo qual a política se instrumentaliza, faz-se necessário que explicita de forma clara os seus objetivos e o modo de intervenção desenhado, para que não se torne inócuo. Em razão disso, Jannuzzi (2016) destaca que a explicitação clara dos objetivos é um requisito básico de um programa, haja vista que as problemáticas sociais são complexas e requerem

abordagens multidisciplinares.

Dada a necessidade de avaliação de políticas ou programas públicos, faz-se essencial definir medidas de aferição, ou critérios de avaliação. A mensuração de desempenho apresenta uma forma de avaliação, mas não consiste no único, tampouco no melhor critério para tanto. Costa e Castanhar (2003) apontam, com base nos manuais do Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef, que os mais comuns, a depender dos aspectos a serem privilegiados, são:

eficiência — termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;

eficácia — medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;

impacto (ou efetividade) — indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;

sustentabilidade — mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término;

análise custo-efetividade — similar à ideia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;

satisfação do beneficiário — avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;

equidade — procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 973).

Sem prejuízo destas, e em complemento, outra categoria de medida apontada pela literatura para avaliação de políticas e programas públicos são os indicadores, que assim como os critérios, apresentam uma variedade de formas de utilização e definição, a depender do propósito da avaliação. Trata-se de um recurso metodológico que possui como objetivo apontar ou demonstrar determinado aspecto da realidade. Dada a pertinência temática, nesta pesquisa, a ênfase recai sobre os indicadores sociais que, segundo Jannuzzi (2002, p. 55) são

uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas).

Servem para subsidiar as atividades de planejamento público e possibilitam o monitoramento e aprofundamento investigatório quanto às mudanças sociais. Para a pesquisa acadêmica, constituem um elo entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados, razão porque “um indicador consistente, deve estar referido a um modelo teórico ou a um modelo de

intervenção social mais geral, em que estejam explicitados as variáveis e categorias analíticas relevantes e o encadeamento causal ou lógico que as relaciona” (JANNUZZI, 2002, p. 56).

Como medida de avaliação, os **indicadores de insumo** correspondem à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos empregados em um programa ou processo, capaz de afetar a realidade social. Já os **indicadores de resultado** se relacionam com os objetivos finais das políticas públicas, que possibilitam a avaliação do cumprimento de metas específicas. Os **indicadores de impacto**, por sua vez, referem-se aos desdobramentos e efeitos da implementação das políticas públicas de forma mais ampla, sejam eles antecipados ou não, positivos ou não (MOREIRA, 2021; JANNUZZI, 2005, grifo nosso).

Para aferição da eficácia, eficiência e efetividade de um programa público, de início, faz-se necessário que este expresse o encadeamento lógico-processual e causal entre os recursos disponíveis, as atividades e efeitos produzidos. Trata-se do mencionado desenho do programa que, se apoiado em um quadro de referência no qual se possa visualizar de maneira ampla o modelo de intervenção adotado, facilita sobremaneira a avaliação de seus resultados (JANNUZZI, 2016).

Jannuzzi (2016) aponta que a lógica de intervenção que explicita a “engenharia social” de um programa, configura o que a literatura denomina de “Teoria do Programa” (*Programa Theory*), ou “Teoria da Mudança” (*Theory of Change – ToC*). Tais conceitos consistem em relatos articulados que vinculam a realização de atividades à consecução dos objetivos sob determinadas condições. Para tanto, o autor se valeu do termo “Mapa de Processos e Resultados” (MaPR) para representar de maneira esquemática e sintética o funcionamento de um programa, desde o contexto de operação, como seus componentes-insumos, processos e produtos, são alinhados para produção do resultado e impacto social esperado. Trata-se da demonstração da cadeia relacional de como, num dado **contexto**, entendido como realidade concreta no qual o programa surgiu, os insumos viabilizam a realização de atividades e entrega de produtos, sob certas **condições** de operação, que produzirão resultados para um público-alvo (JANNUZZI, 2016, grifo nosso).

Com a finalidade de prestar uma leitura mais compreensiva do funcionamento de programas sociais, que envolvem atividades de muitos agentes, sob os mais variados contextos, de maneira realista, o MaPR orienta a interpretação dos resultados conjugando atividades, condições de operação e contexto do programa,

trata-se de

um arquétipo instrumental que explicita os processos críticos de um programa, seus marcos e entregas no tempo, as conexões de suas atividades, as relações de antecedência e dependências entre elas, o contexto e os pressupostos de operação do programa, e que subentende que os resultados e impactos do programa advêm da interação de componentes e das condições particulares em que o programa “vive”, opera, transforma-se (JANNUZZI, 2016, p. 21).

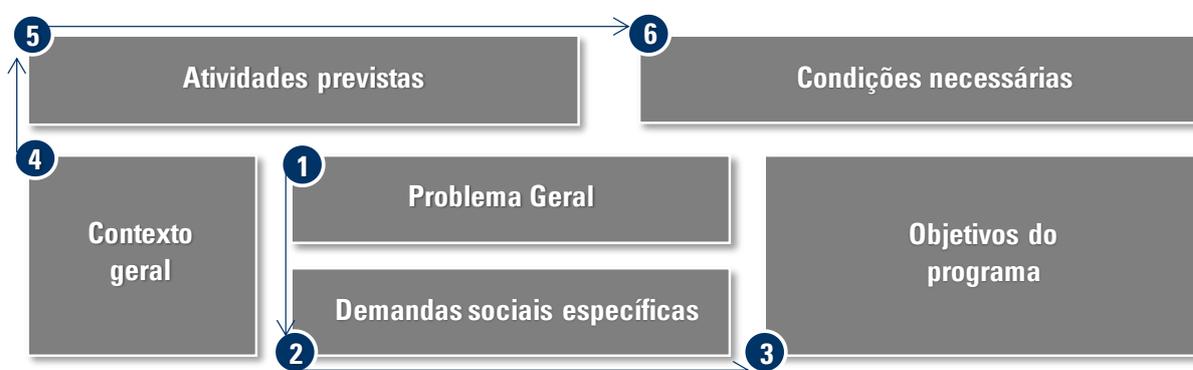
Sua representação se dá por meio de técnicas de desenho de projetos, a depender se o programa já existe e é documentado, ou ainda, se o programa se encontra em fase de elaboração, para que se tenha dele uma primeira representação. Em todo caso, a principal característica do MaPR consiste na explicitação da cadeia lógica de atividades que transformarão insumos em resultados (JANNUZZI, 2016).

Jannuzzi (2016) apresentou um modelo de representação do MaPR segundo o qual os componentes são especificados por etapas, do centro às bordas, como “em espiral”, de modo que

no centro do diagrama (etapa 1), explicita-se o problema social em questão, para, em seguida (etapa 2), serem apontadas as demandas que serão mais especificamente tratadas por um programa, cujos resultados devem ser enunciados mais claramente (etapa 3). Definidos os objetivos do programa, mapeia-se o contexto de sua operação (etapa 4), registrando-se fatores que condicionam, potencializam ou dificultam suas atividades (etapa 5) e as condições para que estas se desenvolvam (etapa 6) (JANNUZZI, 2016, p. 21).

Na Figura 2, observa-se o modelo “espiral”, recurso interessante para obtenção de uma primeira representação do programa, contudo, sem a explicitação da cadeia lógica de atividades necessárias para a transformação de insumos em resultados e impactos.

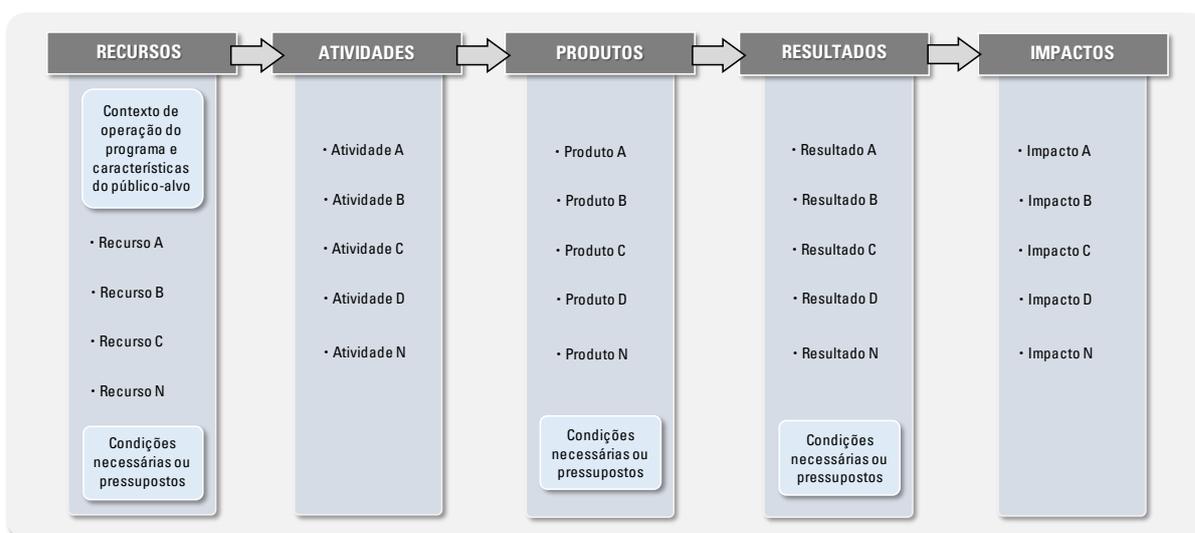
Figura 2 - Modelo “espiral” de etapas para construção do MaPR de um programa



Fonte: Jannuzzi (2016, p. 23).

A construção do MaPR, segundo Jannuzzi (2016) pode se dar por meio de diversas técnicas de desenho, como árvores de problemas e soluções entre outros instrumentos de construção de modelo lógico. O diagrama constante na Figura 3 corresponde à representação do MaPR nos casos em que o programa já existe e está documentado, de modo que é possível se obter uma visão mais ampliada dos recursos, atividades, produtos, resultados e impactos do programa.

Figura 3 - Representação de um MaPR



Fonte: Jannuzzi (2016, p. 22).

Sobre a natureza conceitual e instrumental do MaPR, Jannuzzi (2016) destaca que não se trata de um instrumento de controle e coordenação de atividades de um projeto por ausência do detalhamento encontrado nos modelos lógicos, tampouco consiste numa ferramenta de diagnóstico de problemáticas sociais, de um recurso de alinhamento estratégico multidepartamental, ou ainda de apresentação analógica para fins de auditoria. O autor defende que, na verdade, consiste na junção de um pouco de tudo isso, vez que oferece uma narrativa combinada do procedimento de um programa, ligada a seus componentes na busca por resultados. O MaPR “é um recurso metodológico para descrever o programa social em questão, para fins de especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de monitoramento de programas complexos” (JANNUZZI, 2016, p. 23). Programas públicos são, por sua natureza, complexos, haja vista que, em geral, são “operados por meio de arranjos federativos, envolvendo diversos processos de trabalho e atividades para que os recursos orçamentários alocados produzam resultados para o público-alvo” (JANNUZZI, 2014, p. 35). Portanto, envolvem a “contratação de pessoal técnico; disponibilidade de

instrumentos; adequação de equipamentos públicos; alocação de recursos monetários; promoção de capacitação, de forma coordenada no tempo e no território” (JANNUZZI, 2014, p. 27).

O cerne do recurso metodológico é explicitar quais são os processos-chave de um programa, quais são as atividades críticas na sua operação cotidiana, para apontar quais componentes devem ter indicadores para compor um painel de monitoramento.

De maneira abrangente, a avaliação e o monitoramento consistem na verificação da adequação do desenho de um programa à sua finalidade e aos objetivos pretendidos. Em ambos os instrumentos é patente a função de provisão de informações sobre um determinado programa ou política governamental em todo o seu ciclo (RAMOS; SCHABBACH, 2012). “A avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento que lhe cabe a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas; ambos os estudos são, portanto, complementares” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1280).

Na presente pesquisa, buscou-se compor por meio do MaPR, um painel que explicita a política de regularização fundiária urbana, para que se possa verificar os componentes que carecem de monitoramento e avaliação.

2.2.1 O MaPR enquanto instrumento para as pesquisas científicas: estudos correlatos

Enquanto um instrumento que busca oferecer uma narrativa articulada de um programa público, o MaPR tem sido utilizado em pesquisas acadêmicas para potencialização da entrega de resultados para aprimoramento de políticas públicas. Nesta subseção destaca-se os estudos de Freire, Fernandes e Lima (2022), de Maia e Assis (2020) e de Reis e Jannuzzi (2021), não com o objetivo de esgotar o tema, mas com o intuito de demonstrar a validação do MaPR em outras pesquisas e a escassez da sua aplicação em relação à política fundiária, em especial à Reurb-S.

O MaPR foi empregado por Freire, Fernandes e Lima (2022) para avaliar os efeitos da implantação do Programa Mais Educação na diminuição da evasão escolar no município de Maranguape/CE. Os pesquisadores realizaram uma pesquisa do tipo exploratória, bibliográfica e documental, de cunho qualiquantitativo, e a análise dos resultados se deu à luz da teoria da mudança e do Mapa de Processos e Resultados. Com o MaPR, os autores evidenciaram como as ações do programa no centro

educacional estudado foram planejadas e articuladas, e possibilitou a verificação de pontos favoráveis na sua implementação no combate à evasão escolar. Revelaram, ainda, aspectos a serem melhorados no tocante à estrutura e adequação do espaço físico e no corpo técnico envolvido e, especialmente a ausência de avaliação sistemática do programa necessária à sua boa continuidade.

Maia e Assis (2020) estudaram a utilização do monitoramento da Política de Prevenção à Criminalidade (PPSC) de Minas Gerais com o emprego do MaPR. Para a pesquisa foram selecionados programas em andamento, cujo objetivos visavam a redução da criminalidade em territórios e grupos vulneráveis. Os autores utilizaram da abordagem qualitativa de coleta de dados e constataram que, de certo modo, a política sempre foi monitorada, entretanto, notaram pouca correspondência de monitoramento com o modelo de MaPR proposto por Jannuzzi (2016). A pesquisa revelou que o mapa foi fundamental para a delimitação do escopo do monitoramento e a definição de objetivos e indicadores, tendo em vista que se trata de um monitoramento do tipo gerencial, voltado ao acompanhamento de metas. Concluíram que os dados produzidos por cada um dos programas se davam de modo fragmentado, o que conduziu à necessidade da criação de um monitoramento que atenda às expectativas dos atores de forma abrangente e sistêmica, com a criação de indicadores comuns a todos os programas.

Reis e Jannuzzi (2021) também empregaram o MaPR no estudo de um plano de avaliação em políticas educacionais no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Os autores se valeram do modelo “espiral” e do diagrama de Mapa de Processos e Resultados, que ofereceram uma narrativa esquematizada e articulada do programa, evidenciando possíveis caminhos e objetos de estudo, o que resultou num modelo com propostas de avaliação a depender do estágio de implementação ou do tipo de agente demandante. Diante disso, foi possível a entrega de um quadro com exemplos de avaliação intersetorial empregáveis ao programa, com base naquelas propostas, de forma prática e dinâmica, adequadas à intervenção instrumental e programática.

As pesquisas referenciadas corroboram a pertinência do emprego do MaPR como um método capaz de potencializar as chances da elaboração de pesquisas de avaliação que entreguem resultados relevantes ao exercício do monitoramento e da avaliação dos programas públicos, ainda não aplicado às políticas de regularização

fundiária urbana, evidenciando-se, pois, uma lacuna na literatura, em especial em relação ao programa da Reurb-S.

3 PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL – REURB-S

Nesta seção, destaca-se aspectos sobre o direito à propriedade e a regularização fundiária de interesse social como política pública de inclusão social.

3.1 URBANIZAÇÃO, PROPRIEDADE E POSSE COMO ELEMENTOS DO DIREITO À MORADIA

A reflexão acerca da urbanização, da posse e da propriedade, atrelada às características estatais e ao direito à moradia, consiste num desdobramento temático deste trabalho (regularização fundiária).

Como defendido por Reis e Oliveira (2017), valendo-se dos estudos de Câmara Cascudo (2004), a ocupação de terras urbanas ou rurais resulta da dinâmica antropológica de sedentarização dos agrupamentos humanos para obtenção de recursos necessários à sobrevivência, consistindo num importante fator histórico-civilizacional de ocupação de espaços e, conseqüentemente, para o surgimento e instituição do direito à moradia como instrumento de pacificação social.

No contexto das cidades, a urbanização acaba por fomentar a desigualdade habitacional. Desengrini e Hochheim (2020), em referência ao trabalho de Reis (2006), apontam que o termo “urbanização” abrange dois elementos fundamentais: o físico, que se refere à extensão do território urbanizado; e o social-demográfico, que diz respeito às conseqüências dos deslocamentos da população rural para os centros urbanos. O crescimento desordenado das cidades implica em alterações não programadas do espaço físico urbano, provocando carência habitacional (ROLNIK; KLINK, 2011).

No Brasil, o histórico fundiário sempre se mostrou excludente, sobretudo em razão do caráter mercadológico dado à terra pelos colonizadores portugueses, tanto pelo que dela se pode extrair, quanto pelo seu valor econômico (CORREIA, 2017), de modo que o processo de urbanização e apropriação do espaço urbano se confunde com o próprio histórico das cidades (MARICATO, 2013).

Para além da discussão jurídica dos conceitos de posse e propriedade sobre imóveis, há distintas fundamentações quanto à origem dos conceitos e suas

consequências positivas e negativas no processo civilizatório frente às características do Estado: Liberal ou Comunitário.

No sentido Liberal, reconhece-se à pessoa natural ou jurídica amplo direito à titularidade e ao exercício da propriedade ou da posse, ressalvadas as limitações de direito público e privado (REIS; OLIVEIRA, 2017). Ao passo que, sob a ótica do Estado Comunitarista, “a titularidade e o exercício da propriedade ou da posse não constituem, por si, direitos atribuíveis à pessoa natural ou jurídica, mas espécies de concessões estatais para utilização individual ou coletiva, a título precário” (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 44).

Historicamente, a sociedade experimentou sucessivas modificações no modo de atuação estatal, desde o próprio surgimento do Estado, do avanço para o ideal de Estado Liberal, seguindo os ideais de Estado Social, de Estado Regulador e Garantidor e, por fim, passou-se a se falar em Estado Social e Democrático de Direito, que, “em síntese, pode ser considerado um projeto de Estado voltado para a população, à medida que visa à satisfação dos interesses coletivos, focado especialmente na implementação de direitos sociais, econômicos e culturais” (TORRES, 2019, p. 109).

Nesse ínterim, exsurge a atuação estatal na elaboração de políticas públicas para atendimento de preceitos constitucionais e para o cumprimento de compromissos internacionais. Entre eles tem-se o desenvolvimento sustentável no ambiente urbano e o acesso à moradia como direito fundamental, a partir de uma visão conjunta de Direito Público, direitos humanos e sociais (BRASIL, 1988), cujo alcance é medida de equidade social que, se não atingida, potencializa a ocorrência de conflitos.

No cenário da política urbana recente, como marcos legais importantes, destacam-se, na Constituição Federal de 1988, a inclusão dos artigos 182 e 183, componentes do Capítulo II “Da Política Urbana” que integra o Título VII “Da Ordem Econômica e Financeira”. E, em julho de 2001, 13 anos após a promulgação da carta magna, por intermédio da Lei Federal n.º 10.257, denominada Estatuto da Cidade, é que houve a regulamentação dos citados artigos, além do estabelecimento diretrizes gerais da política urbana no país (AVRITZER, 2010; CALDAS, 2015).

Como resultado do envolvimento de organismos internacionais, Torres (2019) destacou a atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) e de suas agências na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, no âmbito da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2015, ocasião na qual foi divulgada a Agenda 2030, contendo os

novos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”, a refletir os novos desafios de desenvolvimento. A abordagem partiu de três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental, preceitos que se assimilam com os objetivos do Estado Social e Democrático de Direito. A autora aponta que a Agenda 2030

em seu 'Objetivo 11', que corresponde a “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, incluem-se metas como: habitação segura, urbanização de favelas, aumento da urbanização inclusiva e sustentável, planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes. Esta parece, outrossim, a finalidade do legislador pátrio ao instituir a Regularização Fundiária Urbana no Brasil em 2017, por meio da Lei nº 13.465 (TORRES, 2019, p. 111).

Na visão contemporânea de habitação, Reis e Oliveira (2017) afirmam que:

se incluem a residência (a segurança jurídica do “asilo inviolável” da identidade e da intimidade da pessoa ou do núcleo familiar ou afetivo, bem como a proteção da permanência ou estabilidade) e a infraestrutura material de moradia (elementos que viabilizam o abrigo e a adaptabilidade socioambiental: a construção e seu entorno material) (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 45).

Considerando tais perspectivas modernas, de primazia da dignidade da pessoa humana e de busca do bem-estar social, há de se reconhecer a importância da problemática envolta na ausência de moradia digna, não somente na entrega de novas edificações, mas de adequação das edificações existentes nas cidades, objeto deste estudo, e passa à análise da regularização fundiária urbana no contexto nacional.

3.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL

No âmbito habitacional, muitos estudos foram realizados sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que se consolidou como a política pública mais difundida e trabalhada na área de habitação (MOREIRA; EUCLYDES, 2021). Na essência de seus objetivos se encontra a redução do déficit habitacional³ brasileiro

³ Déficit e inadequação habitacionais podem ser entendidos como a falta e/ou a carência de moradias, corresponde ao número de moradias necessárias para solução de necessidades básicas habitacionais num dado momento. Trata-se de um conceito que tem dado sustentação aos indicadores que buscam estimar a falta de habitações e/ou sua existência em condições precárias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

em termos quantitativos, sem, contudo, ser pensada para a resolução de outros problemas relacionados (EUCLYDES *et al.*, 2022)⁴.

A ilustrar o crescimento desordenado das cidades, profundamente marcado pela informalidade, escancarou-se a necessidade de políticas públicas robustas de reconhecimento formal pelo poder público e de regularização de assentamentos clandestinos, que não mais poderiam permanecer alheios ao mundo jurídico (COSTA, 2019).

Ainda que não haja pesquisa no plano nacional ou mesmo dados oficiais, sobretudo em razão da deficiência e da desatualização dos cadastros públicos, o extinto Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) estimou, à época da edição da Medida Provisória n.º 759/2016, haver cerca de 50% dos imóveis no Brasil com alguma irregularidade (BRASIL, 2016). Por essa razão, é forçoso reconhecer a existência de falhas nos registros em todos os municípios brasileiros, cuja realidade não se limita à população de baixa renda, apesar de as favelas se mostrarem um ponto extremo quando o assunto é ocupação. Aliás, o processo de surgimento das favelas é fruto de políticas equivocadas do próprio Estado de realocação dos conjuntos habitacionais para locais afastados dos centros urbanos (COSTA, 2019).

Neste trabalho, antes de se dar enfoque à Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, que atualmente rege a regularização fundiária urbana e dá outras providências, importa mencionar a primeira lei a tratar da questão fundiária no Brasil, a chamada “Lei de Terras” de 1850 (MARICATO, 2013).

Em retrospecto, o regime das sesmarias, ainda no período colonial, foi responsável pela doação de extensos pedaços de terras a fazendeiros, os quais deveriam destiná-los à exploração e ao cultivo, sob pena de confisco. Já a partir de 1823, quando houve a proibição de doação de novas sesmarias, todos aqueles que pretendiam se apossar de um terreno devoluto e fixar nele a própria moradia, não sofreriam resistência por parte do Império (WESTIN, 2020).

Neste cenário, o advento da Lei de Terras se deu para proibir novas invasões de terras públicas, inclusive com a previsão de pena de prisão e multa em caso de descumprimento, mas também garantiu a legitimidade da posse a quem as havia adquirido mediante ocupação primária (BRASIL, 1850). Todavia, para a regularização

⁴ Para o maior aprofundamento do histórico das políticas habitacionais no Brasil ver: RUBIN, Graziela Rossato; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201-2013, maio/ago. 2014.

e concessão do título se fazia necessário o pagamento de taxas, o que excluiu dos pequenos camponeses a oportunidade de manterem suas terras e, por outro lado, contribuiu para o processo de concentração fundiária no país aos grandes posseiros da época (WESTIN, 2020).

Ao longo dos anos, outras legislações também passaram a influenciar na regularização das expansões urbanas no país. A Lei de Registros Públicos, por exemplo, de 31 de dezembro de 1973, garantiu os instrumentos necessários para atestar a autenticidade, a segurança e a eficácia aos atos jurídicos. Por sua vez, a Lei Federal n.º 6.766 de 1979 delimitou as permissões e proibições de parcelamento do solo, tais como em terrenos com alto grau de declividade (BRASIL, 1973; 1979).

As escolhas domésticas sobre políticas públicas na área ainda sofreram forte influência da atuação de organismos internacionais, em especial, diante da Declaração das Nações Unidas sobre assentamentos humanos (ONU, 1996). A partir das Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, os países signatários se viram compelidos a reconhecer o direito à moradia digna aos habitantes dos centros urbanos por meio de planos e programas habitacionais (FERREIRA FILHO, 2018).

Assim, desde a promulgação da Emenda Constitucional n.º 26, de 2000, a Constituição da República consagra o direito social à moradia como “consecutário de seus fundamentos relativos à cidadania e à dignidade da pessoa humana” (MALHEIROS; DUARTE, 2019, p. 1094).

No entanto, a política de desenvolvimento urbano dependia da estipulação de diretrizes gerais, principalmente para orientar a ação dos municípios na correção da urbanização desordenada, as quais foram logo contempladas pela aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001 (CALDAS, 2015).

Já para efetivação do processo de regularização fundiária, sobreveio a Lei n.º 11.977 de 2009, pormenorizando normas genéricas previstas no Estatuto da Cidade. A referida lei avançou ao trazer em seu bojo a definição de competências e responsabilidades, o conceito da medida e ao delimitar os tipos de assentamentos a serem regularizados, além de disponibilizar novos instrumentos com o intuito de conferir concretude ao princípio da função social da propriedade no contexto de ocupação de terras consideradas ociosas (MALHEIROS; DUARTE, 2019).

Na sequência de importantes marcos regulatórios, em um cenário de ruptura de políticas de governos anteriores, foi editada a Medida Provisória n.º 759, em

dezembro de 2016, revogando a legislação anterior no tocante à matéria. Posteriormente, a medida provisória foi convertida na Lei n.º 13.465 de 2017 com uma série de inovações. Algumas dessas novidades foram objeto de críticas e até mesmo de ações diretas de inconstitucionalidade. Quanto ao ambiente político envolto ao processo legislativo, Malheiros e Duarte (2019), em referência à Malheiros (2019, p. 73), constataram que

o governo, iniciando o procedimento, em vez de aproveitar a experiência anterior e proceder a alterações pontuais, optou por renegá-la, revogando a norma então vigente, terminando por passar duas impressões: (i) de que quis deixar sua “marca” na questão fundiária brasileira; e (ii) de que este problema pode ser resolvido com a mera edição de nova lei, equívoco já evidenciado. Ao cabo, o trâmite legislativo manteve, basicamente, o sistema instituído em 2009, com resgate de institutos abandonados e atração de outros, visando potencializar a incorporação dos núcleos informais ao ordenamento territorial.

Alguns estudos realizados apontaram a desconfiança de a política se limitar à legitimação fundiária com único viés arrecadatório e mercadológico. Para Costa (2019, p. 40), “na atual legislação, a compreensão de regularização fundiária se finda a uma simples titulação do imóvel, deixando de garantir como instrumento o direito à moradia digna e à cidade, para se tornar um instrumento de integração de áreas para o mercado imobiliário”.

A seguir, passa-se a abordar características da regularização fundiária na nova legislação e a sua caracterização como política pública.

3.2.1 A Regularização Fundiária de interesse social como Política Pública

Como resultado do processo evolutivo dos assentamentos urbanos, sob o ponto de vista fático e legislativo, conceitualmente, à luz das novéis bases principiológicas do Estado Democrático de Direito, e da Lei n.º 13.465 de 11 de julho de 2017, a Regularização Fundiária Urbana - Reurb, consiste em um instrumento de legitimação para o desenvolvimento do espaço urbano com sustentabilidade econômica, social, ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando o seu uso de forma funcional (BRASIL, 2017).

Correia (2017) aponta que o instituto caracteriza uma nova ordem urbanística popular, que a inverte a lógica da urbanização e regularização, uma vez que

no lugar de a cidade informal ter que se adaptar à legislação urbanística, é esta que passa a ter que se adaptar às novas conformações espaciais da cidade, mediante absorção, sempre que possível, dos parâmetros urbanísticos dos assentamentos informais à cidade formal, como quando na

hipótese de áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social, nas quais será viável adotar padrões mais flexíveis de uma urbanização possível – e não de uma idílica cidade cujo sonho estaria sempre condenado à frustração diante da inexorabilidade da vida tal qual ela é e da cidade, tal qual ela costuma ser cotidianamente (re) construída por aqueles que a habitam (CORREIA, 2017, p. 184).

A referida Lei n.º 13.465, de 2017, contemplou objetivos a serem observados por todos os entes federados para implementação da Reurb. Malheiros e Duarte (2019) discorreram sobre a política de regularização fundiária valendo-se de um “Quadro de Referência de Políticas Públicas”⁵, cuja finalidade é demarcar de maneira mais clara os limites de um determinado programa, por meio de uma abordagem jurídico-institucional, dada a conexão entre os elementos políticos e jurídicos que circundam o instituto, conforme apresentado no Quadro 2.

Ao considerar a distribuição de competências estabelecida pela Lei para a implementação da política pública, observa-se que o maior grau de atribuições recai sobre os municípios, mormente em razão da matéria de interesse local que caracteriza a regularização. Desse modo, a legislação nacional trata de procedimentos gerais, ao passo que, no âmbito dos municípios, os procedimentos para seleção das áreas e para a verificação dos requisitos são regulamentados por lei própria, que deve se compatibilizar com a norma geral.

Em linhas gerais, o procedimento de regularização fundiária previsto na Lei n.º 13.465/2017 se inicia com o requerimento de um dos legitimados e termina com o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade, se preciso for, com abertura de nova matrícula junto ao Cartório de Registro de Imóveis (CRI) (BRASIL, 2017).

⁵ O “Quadro de Referência de Políticas Públicas” se trata de um método proposto pela Professora Maria Paula Dallari Bucci (2013), concebido como uma ferramenta de apoio didático aos pesquisadores que procuram abordar a relação entre o direito e políticas públicas, sobretudo nos temas que envolvam o controle judicial dessas políticas. Nesta proposta, o quadro de referência sintetiza, numa perspectiva de racionalidade ideal, o caráter sistemático que articula os 12 elementos mais importantes da política pública, sendo eles: 1) nome oficial do programa de ação; 2) gestão governamental 3) base normativa; 4) desenho jurídico institucional; 5) agentes governamentais; 6) agentes não governamentais; 7) mecanismos jurídicos de articulação; 8) escala e público-alvo; 9) dimensão econômico-financeira do programa; 10) estratégia de implantação; 11) funcionamento efetivo do programa; e 12) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

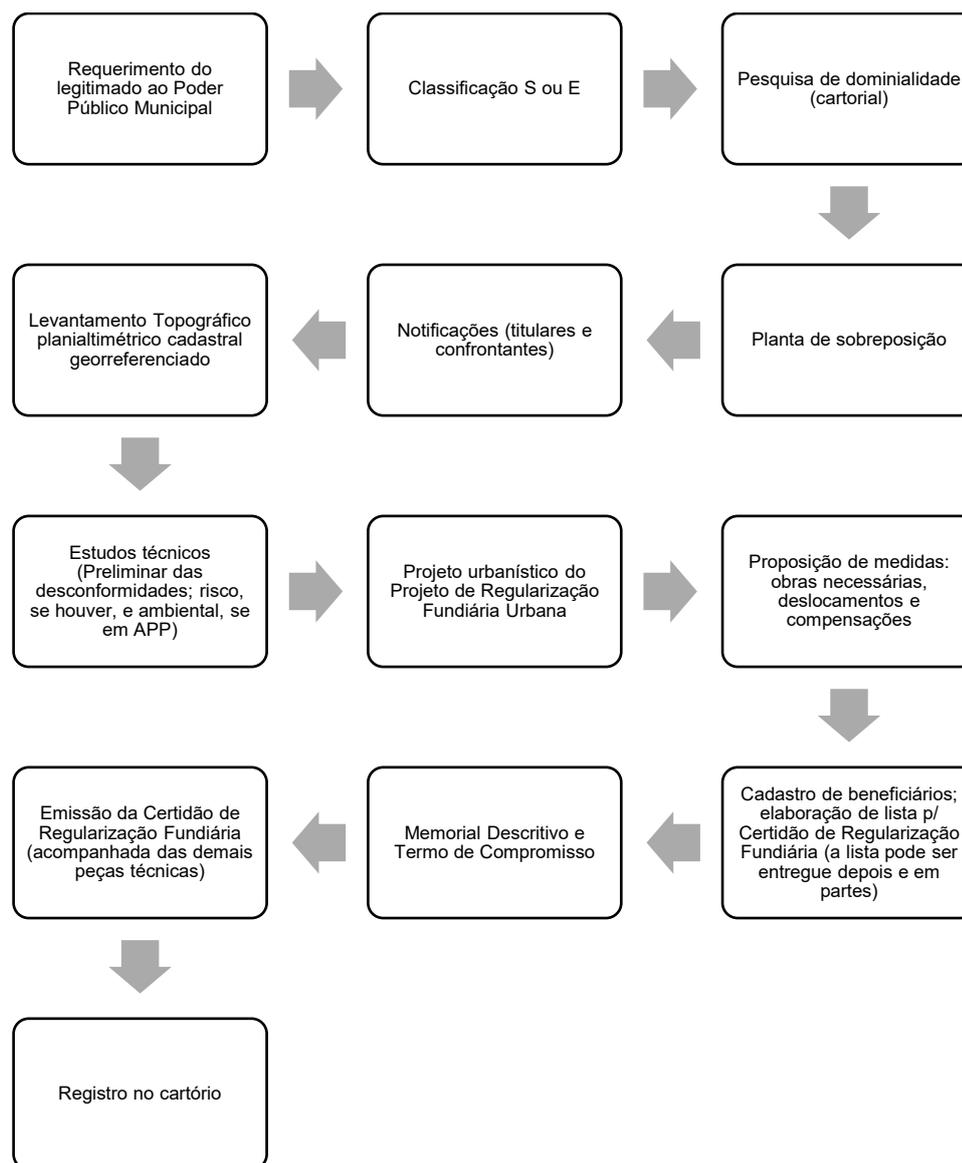
Quadro 2 - Política de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

ELEMENTOS	DESCRIÇÃO
Nome oficial do programa de ação: é sua marca política	Reurb-S, conforme art. 9º da Lei n.º 13.465, de 2017. Substitui o antigo termo “regularização fundiária de interesse social”, da revogada Lei n.º 11.977, de 2009.
Gestão governamental: que criou o programa, identificando seu espectro político-partidário	Criado no mandato do Presidente Michel Temer, por meio da MPV n.º 759, de 2016, convertida na Lei n.º 13.465, de 2017.
Base normativa: principal e acessórias que sistematizam o programa	Principais: Constituição Federal, artigos. 6º, 182 e 183; Lei n.º 13.465, de 2017, artigos 9º a 54. Acessórias: Lei n.º 6.766, de 1979 (LPS); Estatuto da Cidade; Lei n.º 11.977, de 2009.
Desenho jurídico-institucional: organização macro do programa	Envolve: a) articulação entre União, Estados e Municípios (principais atores), com repasse de recursos e capacitação para os agentes destes entes; b) evolui do Cap. III da Lei n.º 11.977, de 2009, alcançando todos os “núcleos urbanos” (Lei n.º 13.465, de 2017, art. 11, inc. I), com características urbanas, não mais somente os “assentamentos urbanos” localizados em “áreas urbanas”.
Agentes governamentais: e suas competências, atribuições e responsabilidades	Todos os entes governamentais podem requerer a Reurb-S (Lei n. 13.465, de 2017, art. 14, inc. I).
Agentes não governamentais: indução de comportamentos/financiamentos	Poderão requerer (Lei n. 13.465, de 2017, art. 14) beneficiários, associações de moradores, organizações sociais e da sociedade civil que tenham por finalidade atividades ligadas ao assunto; proprietários de imóveis, incorporadores e loteadores, MP; Defensoria, ampliando o rol da Lei revogada.
Mecanismos jurídicos de articulação: forma federativa e a repartição de competências	A Constituição Federal de 1988 atribui competência comum a todos os entes para promover programas de melhoria das condições habitacionais (art. 23, inc. IX); e 24, I, competência concorrente de União e Estados, “legislar sobre direito urbanístico” (art. 24, inc. I).
Escala e público-alvo: alcance esperado	População de baixa renda, conforme Lei n.º 13.465, de 2017, art. 13, inc. I; e Dec. nº 9.310, de 2018, art. 6º, definida em ato do Poder Público municipal ou distrital, conforme as peculiaridades locais.
Dimensão econômico-financeira: investimento, custeio ou pessoal	Recursos financeiros do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei n.º 11.124, de 2005) para assessoria e consultoria técnica e levantamento de dados; serviços cartográficos; aperfeiçoamento de pessoal; produção de material de divulgação etc.
Estratégia de implantação	Refere-se às fontes oficiais e às reações esperadas. A implementação se verifica na seguinte forma: (i) formação de Grupo de Trabalho (“Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária”); (ii) novas ferramentas de apoio aos Municípios (ex.: sistema de informação georreferenciado); (iii) capacitação e apoio técnico; (iv) repasse de recursos; (v) trabalho com a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) para melhoria habitacional e implantação de infra nos núcleos regularizados; (vi) revisão do marco legal: “Item 86” da Exposição de Motivos da MPV n. 759, de 2016, convertida na Lei n.º 13.465, de 2017: “o modelo da REURB ora proposto em caráter substitutivo, para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral – o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins”. As Prefeituras (principalmente, mas não só) determinam a modalidade de regularização (Reurb-S/Reurb-E). Reurb-S tem gratuidade dos atos registrais. Ato único de registro. Feita em larga escala (titulação coletiva, Lei n.º 13.465, de 2017, art. 44, § 1º, inc. III, in fine: “(...) dispensada a apresentação de título individualizado”. Exemplificativamente, como reações esperadas, pode-se citar ataques especulativos com sinalização da regularização (versus ZEIS, “parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”, Lei n.º 13.465, de 2017, art. 18, § 1º).

Fonte: Malheiros e Duarte (2019, p. 1101 - 1105), adaptado pela autora.

A principal característica da Regularização Fundiária de Interesse Social consiste na isenção de custos aos beneficiários diretos, funcionando como um mecanismo facilitador para sua implementação. A seguir, na Figura 4, a fim de viabilizar um panorama geral do procedimento, o Ministério das Cidades (2017) divulgou um modelo de fluxograma para ilustração.

Figura 4 - Fluxograma da Reurb



Fonte: Ministério das Cidades (2017), adaptado pela autora.

A política de regularização fundiária comumente tem sido estudada sob seus aspectos legais, sob a ótica da interferência do judiciário na fase de implementação, dos reflexos ambientais da implementação e dos resultados obtidos com a entrega de título de propriedade (CORREIA, 2017; DESENGRINI; HOCHHEIM, 2020; FARDIN,

S.; FARDIN, HENRIQUE.; FARDIN, HUGO, 2018; FERREIRA FILHO, 2018; MALHEIROS; DUARTE, 2019; RODRIGUES, 2016).

No referenciado trabalho de Malheiros e Duarte (2019), o tema foi abordado sob a ótica do reforço da necessidade e da eficácia da regulamentação do instituto como medida de efetivação do direito à moradia. Os autores identificaram que o sistema registral brasileiro não atende aos princípios da legislação de regularização fundiária, no que tange ao procedimento prático dos registros para a entrega dos títulos imobiliários. Nesse sentido, a atuação administrativa da Corregedoria-Geral de Justiça do estado de São Paulo tem possibilitado que os procedimentos registrares sejam desburocratizados.

Ainda sob o enfoque da política pública fundiária como meio de efetivação do direito à moradia, Rodrigues (2016) buscou por meio de sua pesquisa defender que a realidade utópica de acesso à cidade pelos cidadãos pode ser efetivada pela implementação da política fundiária, apresentando o direito à cidade com o pressuposto de que todos podem dela usufruir dignamente.

Fardin, S., Fardin, Henrique e Fardin, Hugo (2018), sob outra linha de pesquisa sobre a regularização fundiária urbana, estudaram a relação existente entre o instituto e os problemas para a aplicação dos instrumentos ambientais no município de Serra-ES. Os autores pontuaram problemas na regularização fundiária em casos de ocupação de áreas de preservação permanente – APP, construções inapropriadas em encostas, e os reflexos na qualidade na água e aumento dos riscos de desabamentos e deslizamentos nestas condições. A pesquisa demonstrou a necessidade de discussões em matéria de regularização fundiária de maneira conjunta, com a consideração de fatores ambientais e de risco aliados aos aspectos econômicos, fatores ainda tratados de modo incipiente nas legislações fundiárias em vigor.

A renúncia de receita como consequência da irregularidade fundiária é outro problema mencionado na exposição de motivos da Medida Provisória n.º 759/2016, na qual restou consignada a espera, a partir da implementação da REURB, de um aumento da arrecadação de impostos relativos à imóveis e uma maior inserção de capital na economia (BRASIL, 2016). Neste caminho, o estudo de Ferreira Filho (2018), em referência à pesquisa de Soto (2001), também apontou benefícios para o sistema econômico tributário do país com a formalização de propriedades extralegais.

Sob a ótica de entrega de títulos, o processo de regularização fundiária tem sido implementado em diversos municípios. A exemplo do Rio de Janeiro - RJ que, a partir do programa Favela-Bairro, que buscava a união da cidade informal à formal, desde o início das titulações, em 2002, até 2016, concedeu 4.895 títulos, e em 2017, 1.004 títulos, 21% daquele total (CORREIA, 2017).

Já o município de Florianópolis - SC, firmou acordo com o Ministério Público daquele estado a fim de elaborar diagnóstico de ocupação irregular e implementar a Reurb-s em 131 núcleos urbanos informais, clandestinos ou irregulares (DESENGRINI; HOCHHEIM, 2020).

No Estado de Minas Gerais, no Município de Janaúba, foram regularizados 768 lotes e abertas 793 matrículas no bairro Califórnia (REVISTA CORI-MG, 2018). No Município de Timóteo, no Vale do Aço, no ano de 2021, foram entregues 111 títulos de propriedade pelo Programa Minas Reurb (AGÊNCIA MINAS GERAIS, 2021). Ainda, no Município de Veríssimo, no Triângulo Mineiro, foram entregues 181 títulos, e no Município de Governador Valadares, 893 títulos (MINAS GERAIS, 2020). Ao passo que, na cidade de São Paulo - SP, de janeiro de 2017 a maio de 2019, foram beneficiadas 53.458 famílias (CIDADE DE SÃO PAULO, 2019).

Ferreira Filho (2018) apontou, ainda, que uma mera lógica de concessão de títulos de propriedade individualizada pode aumentar a vulnerabilidade dos beneficiários em razão apenas do reconhecimento da propriedade, sem a efetivação do direito social à moradia e a diminuição da pobreza, o que seria um sinal do fracasso da política pública.

Após esta breve explanação, verificou-se que o estudo da política fundiária, em grande parte, tem se dado sob o aspecto legal do instituto, com o debate acerca de sua validade enquanto política de inclusão social, sob os aspectos ambientais pela análise dos núcleos informais no meio ambiente, ao passo que a avaliação administrativa tem se mostrado na apresentação de resultados com a entrega de títulos imobiliários.

Neste sentido, a presente pesquisa contribui ao trazer uma proposta de aplicação do instrumento de monitoramento e avaliação na Reurb-s com o uso do MaPR, já utilizado por outros autores com outros objetos de estudo, como forma de potencializar a aprendizagem sobre a política fundiária na fase de implementação.

4 METODOLOGIA

Neste capítulo, apresenta-se os procedimentos metodológicos adotados para caracterização da pesquisa e sua operacionalização, com a finalidade de atendimento do propósito deste trabalho, qual seja, propor um instrumento para monitorar e avaliar o Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social – Reurb-S na fase de implementação, no município de Campo Belo, Minas Gerais.

4.1 CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA

Nesta pesquisa utilizou-se a abordagem qualitativa, pela qual é possível a análise de um fenômeno sob uma perspectiva integrada, baseada no princípio da produção do conhecimento pela lógica indutiva – do particular para o geral –, concatenando-se o teórico ao empírico (GODOY, 1995; GONZÁLEZ REY, 2005; JANNUZZI, 2016). Métodos qualitativos aplicados à avaliação de programas empregam técnicas como compilação bibliográfica e análise documental, que consistem num rico aparato de pesquisa que favorecem a maturação e a evolução do objeto estudado (JANNUZZI, 2016; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

O estudo tem caráter descritivo, à luz da definição atribuída por Marconi e Lakatos (2003) às pesquisas que descrevem uma determinada realidade, evento ou situação. Neste caso, pretende-se descrever o contexto de implementação da Reurb-S ante os fatores locais, para propor um instrumento de avaliação. Diante disso, a pesquisa possui também caráter exploratório, consubstanciado na análise de um caso, uma vez que se deu em um município no qual não há outras pesquisas semelhantes (GODOY, 1995; MARCONI; LAKATOS, 2003).

4.2 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

O local de estudo é o município de Campo Belo, situado na região oeste de Minas Gerais. A pesquisa foi operacionalizada em três etapas, sendo elas: a) contextualizar o panorama municipal relacionado aos aspectos fundiários; b) identificar e analisar os elementos normativos e contextuais que caracterizam a Reurb-S no município estudado; c) estruturar um Mapa de Processos e Resultados.

A primeira etapa consistiu em descrever o contexto situacional do programa fundiário no município investigado, valendo-se da coleta de dados por meio do levantamento de variáveis secundárias censitárias (IBGE) e locais (da Prefeitura Municipal de Campo Belo). Complementarmente, fez-se uso da pesquisa documental, por meio de documentos municipais (QUADRO 3).

Quadro 3 – Documentação analisada – etapa 1

Documento	Descrição
Relatório de déficit habitacional no município	Estudo de demanda para viabilidade de empreendimento habitacional no município em parceria com o estado de Minas Gerais.
Relatório de cadastramento de imóveis edificados no município	Dados sistêmicos de imóveis edificados cadastrados para fins tributários.
Declaração firmada pela Divisão municipal de urbanismo e projetos	Relação com o total de bairros e vilas situadas no município de Campo Belo regulares e irregulares.
Inquérito Civil Público n.º 112.05.000032-5 e seus apensos	Procedimento administrativo instaurado para apuração da existência de núcleos urbanos irregulares.

Fonte: Resultados da pesquisa (2023).

Na segunda etapa, específica sobre a Reurb-S em Campo Belo, valeu-se da pesquisa documental, com os documentos que instruíram ações judiciais sobre a matéria, textos normativos regulamentares e atos administrativos publicados, sumarizados no Quadro 4.

Quadro 4 – Documentação analisada – etapa 2

(continua)

Documento	Descrição
Lei municipal n. 68/2006	Plano Diretor de desenvolvimento do município de Campo Belo.
Lei municipal n.º 85/2010	Regulamenta o uso e ocupação do solo urbano.
Lei municipal n.º 86/2010	Regulamenta o parcelamento do solo urbano.
Lei nacional n.º 13.465/2017	Dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural.
Decreto n.º 9.310/2018	Institui normas gerais sobre a Reurb.
Lei municipal n.º 3.828/2019	Regulamenta a Reurb no município de Campo Belo.

Quadro 4 – Documentação analisada – etapa 2

(conclusão)

Ações civis públicas de números: 0129934-80.2010.8.13.0112; 0129900-08.2010.8.13.0112; 01129892-31.2010.8.3.0112; 0106379-34.2010.8.13.0112; 0012324-86.2013.8.13.0112; 0129926-06.2010.8.13.0112; 0129942-57.2010.8.13.0112; 0049880-59.2010.8.13.0112.	Processos judiciais que tramitam no Tribunal de Justiça de Minas Gerais sobre a regularização de núcleos informais no município.
Inquéritos Cíveis públicos: 0112.15.000205-6; 0112.21.000506-5.	Processos administrativos que tramitam no Ministério Público de Minas Gerais sobre a regularização de núcleos informais no município
Portaria n.º 31/2019	Instaura a Reurb no bairro Floresta no município de Campo Belo.
Decreto n.º 5.351/2020	Dispõe sobre a Reurb-S no bairro Floresta no município de Campo Belo.
Portarias n.º 5.915/2021 e n.º 5.916/2021	Dispõe sobre a renda familiar para fins de enquadramento na Reurb-S.
Processo de licitação n.º 132/2021	Pregão eletrônico para contratação de empresa especializada em regularização fundiária.
Termo de ajustamento de conduta, assinado em 14 de março de 2022	Compromisso firmado entre o município de Campo Belo e o Ministério Público de Minas Gerais - MPMG.

Fonte: Resultados da pesquisa (2023).

A escolha dos documentos se deu com base na disponibilidade, na acessibilidade e na pertinência com os objetivos da pesquisa. O primeiro documento identificado data do ano de 2005, e o último apropriado pela pesquisa, data do ano de 2023, fazendo-se, então, este o período de análise. Os documentos municipais, especialmente aqueles listados no Quadro 3, foram acessados fisicamente. O acervo acessado consistiu numa pasta física, na qual foram arquivados documentos não numerados e fora da ordem cronológica, que serão melhormente descritos no próximo capítulo “Resultados e Discussões”. Já os textos normativos e portarias publicadas, listados no Quadro 4, foram acessados por meio de busca textual no Portal da Transparência⁶ e no Diário Oficial⁷ do município. Os termos-chave utilizados nessa busca foram: regularização fundiária; equipe técnica; comissão; estudo social; bairro Floresta; Reurb.

⁶ <https://campobelo.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/8/item/2/tipo/1>.

⁷ <https://www.campobelo.mg.gov.br/portal/diario-oficial>.

Quanto às ações judiciais, de início, estas tramitaram por meio físico e, no curso da pesquisa, passaram por digitalização. Diante disso, foi realizada consulta processual por meio do Sistema de Processo Eletrônico Judicial (PJe), do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG)⁸, com acesso por *login* e senha. Já o processo licitatório de n.º 132/2021, listado no Quadro 4, foi acessado fisicamente no recinto da repartição pública.

Por fim, com base nos dados anteriormente levantados, procedeu-se à terceira etapa que consistiu em estruturar o Mapa de Processos e Resultados. Para tanto, fez-se uso da Análise de Conteúdo (AC) do material, que se deu segundo os objetivos propostos, conforme sugere Pimentel (2001). Em termos operacionais, a AC foi realizada seguindo-se as etapas propostas por Bardin (2011) (pré-análise; exploração; e tratamento e interpretação), melhores descritas a seguir.

A pré-análise se refere “[...] a fase de organização propriamente dita” (BARDIN, 2011, p. 125) na qual, inicialmente, fez-se a leitura e a seleção dos documentos municipais que, no presente caso, representam o conjunto de relatórios, declarações, ofícios, portarias, processo licitatório e textos de lei, e ainda, dos documentos constantes nos inquéritos civis públicos e ações judiciais. O processo permitiu “tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais”, para construir o *corpus* de análise (BARDIN, 2011, p. 125).

A exploração, por sua vez, compreende a “administração das técnicas no *corpus*” (BARDIN, 2011, p. 132), sendo que, para esta pesquisa, foram utilizadas as de codificação e de categorização. A codificação teve o “tema” como unidade de registro, ou seja, partes do *corpus* que foram recortadas segundo critérios estabelecidos conforme os conceitos teóricos que embasaram o trabalho (BARDIN, 2011), ao passo que, em razão das características comuns dos elementos, as unidades de registro foram agrupadas/categorizadas conforme as categorias do MaPR, propostas por Jannuzzi (2016), explicitadas no Quadro 5.

⁸ <https://pje.tjmg.jus.br/pje/login.seam>.

Quadro 5 – Categorias MaPR

Categoria	Descrição
Recursos	Insumos ou <i>inputs</i> do programa, que o “alimentam” continuamente.
Atividades	Série de ações, algumas encadeadas, outras concorrentes, mas todas alinhadas com o objetivo final de garantir as entregas previstas pelo programa.
Produtos	São as “entregas” propriamente ditas do programa.
Resultados	Resultados concretos do programa para seu público-alvo.
Impactos	Efeitos mais abrangentes da intervenção.
Condições ou pressupostos	Refere-se aos fatores intervenientes, que podem favorecer ou prejudicar o andamento das atividades do programa e pode ser ou não passíveis de controle do gestor do programa.
Contexto	Expressa a realidade concreta em que se estrutura o programa, isto é, os fatores determinantes do ambiente em que a problemática social em questão se manifesta, que devem ser considerados críticos no desenho da intervenção

Fonte: Jannuzzi (2016).

O método proposto por Jannuzzi (2016), apropriado nesta pesquisa, trata-se de um trabalho de referência nacional, que produziu ferramentas de análise para a realidade brasileira.

E, por fim, procedeu-se ao tratamento dos resultados e a sua interpretação, feita a reflexão embasada nas fontes empíricas documentais (BARDIN, 2011), de modo a estabelecer as conexões entre a realidade do município de Campo Belo e o aporte teórico sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas e sobre políticas públicas urbanas.

Em se tratando de uma política pública que envolve as três esferas de governo (União, estados e municípios), a análise partiu da legislação municipal de regência, a fim de que, a partir de objetivos genéricos dispostos na lei nacional como guia para a implementação do programa, as ações adotadas no processo de implementação no município foco fossem avaliadas.

Para tanto, como dito, buscou-se organizar os diplomas normativos, manuais de orientação do programa, dados públicos sobre o contexto de moradias irregulares, processos judiciais públicos sobre a regularização fundiária no município foco, documentos públicos de organização, divulgação e efetivação do programa, até o momento mais atual na execução da pesquisa.

A pesquisa sobre o histórico dos loteamentos constatados como em desacordo com a legislação de uso e ocupação do solo, se deu com base nos dados obtidos com a consulta aos documentos constantes nos processos administrativos instaurados pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), convertidos em ações

judiciais em autos⁹ físicos, posteriormente digitalizados pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Repisa-se que a migração do meio de tramitação, de autos físicos para digitais, se deu durante a pesquisa, de modo que a busca e acesso a estes documentos foi paulatina, em observância à disponibilidade pelos Órgãos que os detêm.

⁹ Autos são o conjunto de peças, ou documentos, que corporificam os atos do procedimento adotado em um processo (DINAMARCO, 2010).

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo, é efetuada a análise dos resultados da pesquisa com a descrição do contexto fundiário e a implementação da Reurb-S no município de Campo Belo, e, em seguida, explicitada a representação do programa por meio do MaPR e apresentadas possíveis demandas avaliativas.

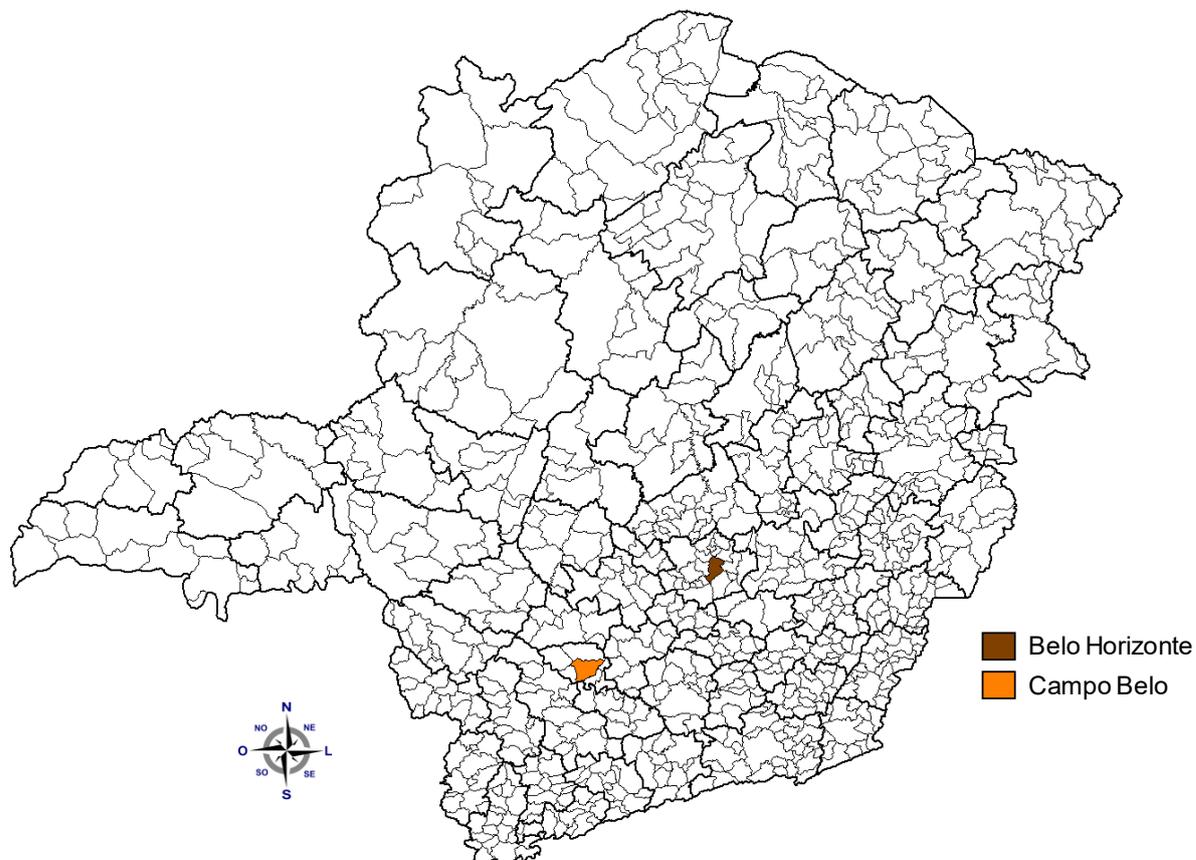
5.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO

O município de Campo Belo está situado na região oeste de Minas Gerais (FIGURA 5), foi criado no ano de 1876, e possui uma área de 527,90km². De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sua população no ano de 2010 era de 51.544 pessoas, com estimativa de que, no ano de 2021, este número chegasse a 54.338 pessoas. Deste montante, apurou-se que residiam de forma permanente no município 50.693 pessoas, sendo que, destas, 48.626 pessoas habitavam a zona urbana. Ainda de acordo com os dados do censo demográfico realizado pelo IBGE em 2010, a densidade demográfica¹⁰ naquele município é de 97,58 hab/km², ao passo que o número de domicílios particulares permanentes na zona urbana é de 16.178 (IBGE, 2010). A área urbanizada do município, em 2019, equivalia a 12,49km², ou seja, 2,4% da área total da cidade. Com base em dados de 2010, 94,5% do esgotamento sanitário era adequado.

Em termos socioeconômicos, Campo Belo registrou Produto Interno Bruto per capita, em 2020, de R\$ 20.640,44; o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,711 (2010), e o salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 1,6 salários mínimos (2020).

¹⁰ Densidade demográfica é definida como o estudo do número médio de habitantes por quilômetros quadrados (hab./Km²), ou ao número de pessoas em relação à uma unidade de área. O mapeamento de densidade demográfica nas cidades serve para o planejamento, ordenamento e reordenamento territorial, às pesquisas sobre a relação de superfícies impermeáveis, para a previsão de desastres ambientais, de exposição de risco à saúde pública, ao planejamento do transporte e segurança pública, entre outras ações de organização do espaço pelos entes públicos. O IBGE realiza este estudo a partir de setores censitários que são considerados como a menor unidade territorial formada por uma área contínua que integra a zona urbana ou rural (SANTOS; HOLMES; RAMOS, 2018).

Figura 5 - Localização do município de Campo Belo-MG



Fonte: elaborado com base no *software* TabWin (2023).

Em complementação aos estudos do IBGE, e a fim de implantação de empreendimento habitacional em colaboração com a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB), foi realizado, no ano de 2017, pela Prefeitura Municipal de Campo Belo, um estudo de demanda para viabilidade das obras de construção de moradias populares no município.

O levantamento realizado apontou que, no ano de 2014, a população do município era de 53.870 habitantes, sendo que 94,18% desta população vivia na área urbana. Naquela oportunidade, constatou-se com base nos dados obtidos através do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP), que o déficit habitacional no município, em 2017, era de 1.056 unidades habitacionais, incluídas: 449 demandas de domicílios com coabitação de famílias com intenção de constituir domicílio exclusivo e as residentes em cômodo; 514 domicílios com ônus excessivo com aluguel (famílias com renda de até 3 salários mínimos que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel); 08 domicílios precários (sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada); 85 domicílios alugados

com adensamento excessivo de moradores por cômodo (CAMPO BELO, 2017).

O estudo para fins de implementação de conjuntos habitacionais apontou, também, em comparação com os dados do levantamento censitário realizado no ano de 2010, que o déficit habitacional apurado para o município em 2017 foi de 6,15% em relação ao total de domicílios particulares permanentes existentes (CAMPO BELO, 2017).

Segundo dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Campo Belo, oriundos de relatórios gerados pelo sistema de controle de arrecadação, até o mês de novembro de 2022, constavam cadastrados para fins tributários 20.531 imóveis residenciais edificados (CAMPO BELO, 2022). Observa-se um aumento de 4.353 imóveis edificados em relação ao último levantamento censitário pelo IBGE em 2010, que era de 16.178 – crescimento de 27%. No entanto, as moradias irregulares, sem licença ou averbação de construção não são contabilizadas neste número, bem como que diversos bairros no município não foram devidamente constituídos segundo a legislação de regência de uso e ocupação do solo.

No âmbito do município de Campo Belo, a Lei municipal n.º 85, de 25 de março de 2010 regulamenta o ordenamento do uso e ocupação do solo, em consonância com o disposto no Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal - Lei Complementar Municipal n.º 68/2006, ao passo que a Lei n.º 86, de 08 de abril de 2010, dispõe sobre o parcelamento do solo (CAMPO BELO, 2010a; 2006; 2010b). A mencionada Lei n.º 85 de 2010, prevê que o território do município é composto das seguintes zonas de uso e ocupação:

- I - Zona Urbana da Cidade de Campo Belo;
- II - Zona Urbana do Distrito de Porto dos Mendes;
- III - Zona Urbana do Povoado dos Dias;
- IV - Zona Urbana do Povoado de Toscano de Brito;
- V - Zona Urbana Especial da Orla do Lago de Furnas;
- VI - Zona de Ocupação Especial Rural/Urbana;
- XV - Zona de Expansão Urbana;
- XVI - Zona Rural. (CAMPO BELO, 2010a).

A atual Divisão de Urbanismo e Projetos, vinculada à Secretaria Municipal de Infraestrutura do município, expediu, no mês de dezembro de 2022, uma relação com os bairros e vilas situadas na área urbana, conforme listado no Quadro 6.

Quadro 6 – Relação de bairros e vilas no município de Campo Belo

Bairros e Vilas	
1 Bairro Passa Tempo	32 Jardim Panorama
2 Jardim Aeroporto	33 Bairro Morada do Sol
3 Bairro Novo Bandeirantes	34 Bairro Bela Vista
4 Residencial Belvedere	35 Residencial Santo Antônio
5 Vila Bandeirante	36 Jardim Brasil Vilela
6 Vila Teodoro	37 Vila Etna
7 Bairro Primavera	38 Vila Augusto Ribeiro
8 Bairro Vieiras	39 Jardim Itália
9 Bairro Pôr do Sol	40 Bairro Ana Alves
10 Bairro Campestre	41 Bairro do Clube
11 Residencial Ecoville	42 Vila Matilde
12 Residencial Florença	43 Bairro São Francisco
13 Residencial Monte Belo	44 Bairro Floresta
14 Bairro Eldorado	45 Vila São João
15 Bairro Eldorado II	46 Bairro Vale do Sol
16 Vila Diniz	47 Jardim América
17 Bairro Felipe	48 Jardim Ouro Verde
18 Vila São Sebastião	49 Bairro Cidade Montesa
19 Vila Sansão	50 Bairro da Feira
20 Vila Miguel Nogueira	51 Vila Fernando de Paula Maradola
21 Bairro Arnaldos	52 Vila Bastos Garcia
22 Jardim Europa	53 Vila Senhor Bom Jesus
23 Vila Escolástica	54 Vila Amaury
24 Vila Berenice	55 Vila São Jorge
25 Bairro São Benedito	56 Bairro Cidade Jardim
26 Vila Guarani	57 Residencial Mirante do Lago
27 Bairro São Luiz	58 Residencial Bem Viver
28 Vila Misseno Silvério de Almeida	59 Jardim Alvorada
29 Vila Romana	60 Bairro Centenário
30 Jardim Nova Esperança	61 Jardim das Acácias
31 Jardim Dona Marieta	

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo (2022).

No mesmo documento, apontou-se que, da relação total de bairros e vilas, são irregulares, no todo ou em parte, incluído o perímetro urbano e rural do município, 15 agrupamentos (25%), conforme elencado no Quadro 7. Em perímetro urbano, a proporção é de 20%.

Quadro 7 – Relação de bairros irregulares no município de Campo Belo

Bairros Irregulares perímetro urbano	Bairros Irregulares zona rural
1 Bairro Passa Tempo – em parte	13 Povoado do Capão
2 Bairro Eldorado – Rua Professor José Florêncio	14 Povoado Bom Jardim – ranchos
3 Bairro São Benedito – Rua Bom Sucesso	15 Povoado Bananeira
4 Vila São Sebastião - em parte	
5 Bairro Arnaldos – em parte	
6 Vila São Jorge – em parte	
7 Bairro Morada do Sol II	
8 Bairro Floresta – prolongamento	
9 Bairro Pedreira	
10 Vila Guarani	
11 Distrito do Porto dos Mendes – em parte	
12 Povoado dos Dias	

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo (2022).

Os atuais agrupamentos em desconformidade com a regras de ocupação do solo são resultado da formação irregular da cidade ao longo dos anos. Em razão da existência destes núcleos urbanos clandestinos (loteamentos não aprovados pelo poder público e/ou não registrados no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) e irregulares (loteamentos que, embora aprovados e registrados, não receberam obras de infraestrutura), o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), por meio de seus representantes, instaurou procedimento administrativo a fim de apurar eventual inércia do poder público municipal. Até então, já haviam sido constatados como irregulares ou clandestinos os núcleos: Bairro Floresta, Bairro Morada do Sol, Bairro Passa Tempo, Bairro Jardim Eldorado, Vila São Jorge, Vila São João e Bairro Pedreira (MPMG, 2005).

O inquérito civil de n.º 112.05.000032-5 foi instaurado no ano de 2005 com duas frentes de trabalho: 1) apurar se houve efetiva fiscalização e aplicação de sanções aos proprietários de loteamentos em desconformidade com a legislação; 2) a regularização fundiária dos núcleos informais.

Para tanto, foram requeridos esclarecimentos ao município sobre a aprovação do Código municipal de Posturas e sua regulamentação (Lei Complementar n.º 84, de 25 de março de 2010), inclusive com a formação de uma Comissão Especial de Posturas para apuração de infrações, e requerido ao CRI parecer sobre as possíveis vias de regularização fundiária de todas as áreas.

Constatou-se, ao tempo das providências, três situações, a saber: 1) que nos loteamentos antigos, objeto do inquérito, os loteadores vendiam lotes por contratos de

compra e venda, sem infraestrutura de rede pluvial instalada, e os possuidores regularizavam a aquisição da propriedade por meio de ações judiciais de usucapião¹¹; 2) proprietários que, no ato da construção, ligaram o escoamento pluvial na rede de esgoto, causando sérios prejuízos à manutenção por ocasião das chuvas; e 3) loteamentos com topografia irregular, onde mesmo com a ligação da rede pluvial em via própria, por ocasião das chuvas, o excesso de água não foi recepcionado.

Diante destas constatações, no ano de 2009, em continuidade aos procedimentos do inquérito instaurado, foi determinado que o ente público prestasse informações e diligenciasse para que os loteamentos irregulares e clandestinos fossem adequados, considerada a necessidade da obtenção de licenças ambientais e a realização de obras de infraestrutura na rede pluvial, bem como que fosse efetuado o registro das glebas.

Durante a tramitação do procedimento, o principal enfoque dado pela Promotoria de Justiça, do ano de 2005 até o ano de 2010, se deu precipuamente em relação aos aspectos ambientais, haja vista os problemas enfrentados pelo não escoamento adequado de águas pluviais, embora também tenha sido questionada a ausência de áreas públicas institucionais e a necessidade de realização de obras públicas para melhoria dos aglomerados como um todo.

Como parte do atendimento das requisições, os representantes do município de Campo Belo informaram no inquérito ter nomeado uma comissão específica para tratativa da demanda. Contudo, a ausência de respostas concretas sobre as providências já tomadas, da reserva de áreas de interesse público nas glebas, dos prazos estendidos para regularização informados no processo e a ausência de um plano de trabalho que compreendesse todos os núcleos, sem o convencimento do

¹¹ A usucapião, também chamada de prescrição aquisitiva, é uma das hipóteses de aquisição da propriedade de bens móveis e imóveis prevista no Código Civil brasileiro de 2002. O direito brasileiro distingue três espécies de usucapião de bens imóveis: a) a extraordinária, que tem como requisitos a posse do bem pelo período de 15 anos (reduzidos para 10 anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel sua moradia habitual ou realizado obras ou serviços de caráter produtivo) exercida com ânimo de dono, de forma contínua, mansa e pacificamente, ainda que sem justo título (contrato) e boa-fé; b) a ordinária, que tem como requisitos a posse de 10 anos exercida com ânimo de dono, de forma contínua, mansa e pacificamente, além do justo título e boa-fé (reduzido o prazo para 5 anos se o imóvel tiver sido adquirido, onerosamente, e cancelado o registro posteriormente, caso o possuidor tenha estabelecido no imóvel sua moradia habitual ou realizado investimentos de interesse social e econômico; c) especial rural, que tem como requisitos a posse de área rural não superior a 25 hectares que tenha tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, desde que não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano, pelo período de 5 anos ininterruptos; d) especial urbana, que tem como requisitos a posse de área urbana não superior a 250 m², ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para moradia, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, pelo período de 5 anos ininterruptos (GONÇALVES, 2013).

representante do MPMG de que a regularização fosse efetivada em sua totalidade, deram causa ao ajuizamento de Ações Cíveis Públicas – ACP's, a fim de que o município fosse compelido, judicialmente, a regularizar os loteamentos objeto do procedimento administrativo. No Quadro 8 são elencadas as ações judiciais pelas quais o MPMG requereu a regularização fundiária no interesse público.

Quadro 8 – Relação de Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo MPMG para regularização de núcleos clandestinos ou irregulares

Número do processo	Núcleo informal	Tipo de loteamento ou núcleo urbano
0129934-80.2010.8.13.0112	Bairro Floresta	Clandestino sem obtenção de licenças de aprovação e registro no CRI, com obras de infraestrutura realizadas, lotes comercializados de maneira informal.
0129900-08.2010.8.13.0112	Bairro Morada do Sol	Clandestino sem obtenção de licenças de aprovação e registro no CRI, com obras de infraestrutura realizadas, lotes comercializados de maneira informal.
0129892-31.2010.8.13.0112	Bairro Passatempo	Clandestino sem obtenção de licenças de aprovação e registro no CRI, com obras de infraestrutura realizadas, constatados problemas na rede de esgoto, lotes comercializados de maneira informal.
0106379-34.2010.8.13.0112	Bairro Eldorado	Clandestino sem obtenção de licenças de aprovação e registro no CRI, com obras de infraestrutura realizadas em parte, lotes comercializados de maneira informal.
0012324-86.2013.8.13.0112	Bairro Eldorado	Obras de infraestrutura realizadas em parte, lotes comercializados de maneira informal, necessidade de asfaltamento de ruas e adequação da rede de esgoto.
0129926-06.2010.8.13.0112	Vila São Jorge	Clandestino sem obtenção de licenças de aprovação e registro no CRI, com obras de infraestrutura realizadas, lotes comercializados de maneira informal.
0129942-57.2010.8.13.0112	Vila São Sebastião	Clandestino sem obtenção de licenças de aprovação e registro no CRI, com obras de infraestrutura realizadas, lotes comercializados de maneira informal.
0049880-59.2012.8.13.0112	Bairro Pedreira	Irregular, ocupado por população de baixa renda, formado por um aglomerado rústico de casebres de precárias condições estruturais, com obras de infraestrutura realizadas em parte.

Fonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, consulta processual (2023).

Em cada ação, o MPMG requereu a regularização fundiária levando-se em conta a estrutura de cada núcleo, a situação jurídica e os aspectos econômicos da população residente.

Pediu-se, precipuamente, em todos os casos, que o município de Campo Belo fosse compelido a efetivar: 1) a notificação dos responsáveis pelos loteamentos irregulares ou clandestinos para que estes entrassem com o processo de regularização do empreendimento; 2) em caso de recusa ou impossibilidade de notificação, que o próprio município efetuasse o levantamento cadastral detalhado da ocupação em termos físico-urbanísticos e socioeconômicos, de forma a possibilitar a definição adequada dos parâmetros urbanísticos, técnicos e ambientais necessários à elaboração dos projetos de regularização dessas ocupações, para fins de consolidação ou remanejamento da população residente; 3) após o levantamento cadastral, que o município elaborasse um projeto de regularização de todos os empreendimentos, com cronograma prevendo todas as etapas a serem executadas; 4) que o projeto de regularização fosse apresentado aos órgãos especiais de controle ambiental para aprovação; 5) que fossem realizadas obras de infraestrutura na forma do projeto de regularização; 6) que com a regularização do registro de todo o empreendimento e abertura de matrícula para cada imóvel, os títulos de propriedade fossem entregues aos possuidores.

As ações se fundaram no interesse coletivo inserto no parcelamento do solo urbano para fins de implantação de loteamentos e expansão urbana, cuja participação dos entes públicos advém da lei e do poder de polícia¹² que a Administração Pública detém. Diante disso, destaca-se que, a fundamentação legal para os pedidos formulados pelo MPMG ao tempo do ajuizamento das ações se deu com base na Constituição Federal de 1988; na Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo em âmbito nacional; e na Lei n.º 86, de 2010, que regulamenta o parcelamento do solo no âmbito do município de Campo Belo (BRASIL, 1988; 1979; CAMPO BELO, 2010b).

Ao final do trâmite judicial regular, as ações foram julgadas procedentes em favor do interesse público, iniciando-se a fase de cumprimento das sentenças proferidas em cada caso, conforme descrito no Quadro 9.

¹² Poder de polícia consiste em restrições estatais sobre a liberdade e a propriedade privadas em favor do interesse público e não se confunde com o poder de política judiciária. O art. 78 do Código de Tributário Nacional conceitua poder de polícia como a “atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos” (MAZZA, 2013, p. 55-56).

Quadro 9 – Resultados das ações judiciais propostas pelo MPMG

Número da Ação	Núcleo informal	Data do ajuizamento	Data do trânsito em julgado ¹³	Início do cumprimento de sentença
0129934-80.2010.8.13.0112	Bairro Floresta	01/12/2010	09/04/2014	21/05/2014
0129900-08.2010.8.13.0112	Bairro Morada do Sol	01/12/2010	04/09/2014	04/09/2014
0129892-31.2010.8.13.0112	Bairro Passatempo	01/12/2010	02/02/2016	11/03/2016
0106379-34.2010.8.13.0112	Bairro Eldorado	30/08/2010	15/10/2012	28/08/2013
0012324-86.2013.8.13.0112	Bairro Eldorado	19/02/2013	29/04/2022	27/05/2022
0129926-06.2010.8.13.0112	Vila São Jorge	01/12/2010	14/06/2013	27/08/2013
0129942-57.2010.8.13.0112	Vila São Sebastião	01/12/2010	30/04/2013	10/05/2013
0049880-59.2012.8.13.0112	Bairro Pedreira	07/08/2012	18/07/2016	09/08/2016

Fonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, consulta processual (2023).

De maneira concomitante à tramitação das mencionadas ações judiciais, tramitaram também os inquéritos civis administrativos de n.º 0112.15.000205-6/SEI e n.º 19.16.1148.0016325/2020-33, com o objetivo de regularização do núcleo consolidado na comunidade do Capão; e de n.º 0112.21.000506-5/SEI e n.º 19.16.1148.0080526/2021-90, para a regularização do núcleo consolidado na comunidade Bom Jardim.

Neste íterim, foi publicada a Lei n.º 13.465/2017, que passou a tratar da Regularização Fundiária em âmbito nacional. Diante da novel disciplina normativa, o MPMG, nos autos do **processo n.º 0129934-80.2010.8.13.0112**, ACP na qual foi requerida a regularização do bairro Floresta, se manifestou pela primeira vez invocando a disciplina de regularização pela Lei n.º 13.465/2017, com sugestão de que, naquele caso, o ente público adotasse a regulamentação nela prevista, viabilizando o cumprimento de sentença já iniciado.

¹³ Considera-se que ocorreu o trânsito em julgado quando de uma decisão judicial proferida não caiba mais recurso, tornando o julgamento definitivo (BRASIL, 1942).

Em razão da ação judicial, a Procuradoria-Geral do Município (PGM), passou então a requerer diretamente diligências junto à Secretaria Municipal de Infraestrutura¹⁴, para fins de cumprimento da determinação judicial, haja vista que nos comandos sentenciais foram fixadas multas por descumprimento da obrigação fixada. Desse modo, passou-se a informar, no bojo das ações, as providências até então efetivadas.

Em 04 de setembro de 2018, foi informado nos autos do processo que o CRI foi oficiado em 16 de agosto de 2018, para o início da regularização do bairro Floresta, com fundamento na Lei n.º 13.465/2017. Contudo, após um longo período sem resposta formal, a oficiala responsável pelo CRI arguiu a necessidade de elaboração de lei municipal específica para dar início ao procedimento, segundo consta nos autos, informação prestada ao procurador do município por contato telefônico. No mesmo ato, a PGM informou que, após visita *in loco* realizada por uma servidora do município, constatou-se que, na área a ser regularizada, alguns possuidores afirmaram ter ingressado com ações judiciais de usucapião ou de legitimação de posse, o que inviabilizou a aplicação da legitimação fundiária¹⁵ previsto na Lei n.º 13.465/2017, razão porque foi requerido prazo para a elaboração e aprovação da Lei local sobre Reurb. Não foi localizado relatório sobre a referida visita *in loco* (TJMG, 2018).

A manifestação fez com que o Poder Executivo Municipal encaminhasse, para aprovação pelo Poder Legislativo, a regulamentação do instituto da regularização fundiária em âmbito municipal. Nesta perspectiva, a Lei Municipal n.º 3.828, publicada em 22 de maio de 2019, instituiu então o Programa de Regularização Fundiária – Reurb, no município (CAMPO BELO, 2019).

A publicação da legislação municipal deu início a um novo ciclo de ações para implementação do Programa Fundiário, sobretudo para o atendimento da demanda

¹⁴ A atual configuração político-administrativa do município de Campo Belo, na gestão 2021-2024, é formada por/pela: Controladoria do Município, Secretaria de Administração, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Desenvolvimento, Secretaria de Fazenda, Secretaria de Infraestrutura, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Secretaria de Esporte, Cultura e Turismo e Secretaria de Meio Ambiente.

¹⁵ A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do poder público àquele que detiver área pública ou possuir área privada, integrante de núcleo urbano informal consolidado já existente em 22/12/06 (art. 23, *caput*, da lei 13.465/17). É um dos institutos jurídicos previstos exclusivamente para fins de regularização fundiária e será formalizada mediante a entrega do título de "legitimação fundiária" (art. 15, I, da lei 13.465/17). Trata-se de um mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb, onde o poder público entregará o título outorgando a propriedade ao ocupante do terreno (art. 11, VII, da lei 13.465/17) (SABINO, 2022).

judicial em fase de cumprimento de sentença, cujo projeto piloto de regularização da Reurb no município passou, então, a ocorrer no bairro Floresta, que passa-se a abordar mais detalhadamente a seguir.

Por meio da Portaria n.º 31, de 14 de agosto de 2019, foi instaurado o procedimento da Reurb para a regularização do bairro Floresta e nomeada uma comissão para a realização de um estudo de campo para conhecimento da situação socioeconômica dos moradores do local, para que fosse classificada a modalidade da regularização a ser adotada (CAMPO BELO, 2019).

Considerando-se a documentação fornecida para consulta, observa-se que o estudo socioeconômico foi feito por meio do preenchimento de dados dos interessados, fornecidos no ato da entrega dos documentos ao município para análise, atermados no documento intitulado de “Ficha de Cadastramento Socioeconômico para fins de Regularização Fundiária do bairro Floresta”. No referido documento constou para preenchimento, os campos:

- a) dados pessoais com nome, profissão, número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), número do documento de identidade e seu órgão expedidor, nacionalidade, estado civil e endereço;
- b) posição do interessado em relação ao imóvel;
- c) tipo de utilização;
- d) se é o único proprietário;
- e) qualificação do cônjuge ou companheiro, se for o caso;
- f) cadastro socioeconômico com informações sobre o exercício de atividade remunerada, função ocupada, valor da renda familiar, composição do grupo familiar.

Não constam documentos de registro de como os interessados foram localizados para se apresentarem pela primeira vez, até aquele momento, no ano de 2019, e as declarações sobre o levantamento socioeconômico foram firmadas com a assinatura do interessado sem interposição de data. Constam também cópias dos documentos informados, cuja autenticidade foi certificada pelo servidor recebedor. Foram localizados um total de 16 fichas cadastrais instruídas com cópias de documentos pessoais e relativos à aquisição do imóvel.

O Poder Executivo Municipal editou, então, o Decreto n.º 5.351, de 22 de julho de 2020, que dispôs sobre o procedimento, classificado como Reurb-S para titulação dos ocupantes do bairro Floresta – Figura 6 (CAMPO BELO, 2020).

Figura 6 - Publicação do Decreto que instituiu a Reurb-S no bairro Floresta

3 Campo Belo - quarta-feira, 22 de julho de 2020/Edição Nº 1089

DIÁRIO OFICIAL DO
MUNICÍPIO

DECRETO Nº 5.351, DE 22 DE JULHO DE 2020.

Dispõe procedimento do tipo Reurb de Interesse Social (Reurb-S) para titulação dos ocupantes da Prolongamento do Bairro Floresta.

O Prefeito Municipal de Campo Belo, Estado de Minas Gerais, no uso de suas atribuições legais, e

Considerando que a moradia é considerada direito fundamental com previsão no *caput* do artigo 6º da Constituição Federal de 1988;

Considerando a Lei 13.465/2017 que instituiu no ordenamento pátrio a Regularização Fundiária Urbana cujo objetivo fundamental consiste em reconhecer o direito de moradia e habitação aos ocupantes de núcleos urbanos informais;

Considerando que a referida norma é regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.310/2018 o qual traça as diretrizes básicas a serem seguidas pelos poderes públicos a fim de materializar a Reurb;

Considerando a obrigação reconhecida nos autos da ação civil pública nº 0112 10 012993-4 para regularizar o núcleo urbano informal denominado “Prolongamento do Bairro Floresta” o qual está situado nas intermediações das Ruas: Maria Linhares de Barros, João Francisco Borges, Magnólias e Mangueiras;

Considerando ser de competência exclusiva do Município a classificação da modalidade de Reurb nos termos do artigo 13, inciso I da Lei 13465/2017 c/c art. 5º, inciso I do Decreto Federal nº 9.310/2018;

Considerando que, a partir dos dados objetivamente colhidos pelos membros da Comissão nomeada pela Portaria 31/2019, restou constatado que os ocupantes do local são predominantemente de baixa renda, nos termos do artigo 5º, inciso I do Decreto Federal nº 9.310/2018;

DECRETA;

Art. 1º. Fica a localidade denominada “Prolongamento do Bairro Floresta” situada nas intermediações das Ruas Maria Linhares de Barros, João Francisco Borges, Magnólias e Mangueiras, classificada como Núcleo Urbano Informal ocupado predominantemente por pessoas de baixa renda, nos termos do artigo 13, inciso I da Lei 13.465/2017 c/c artigo 5º, inciso I do Decreto Federal 9.310/2018;

Art. 2º. Para os fins previstos na legislação vigente, sobretudo a Lei Federal nº 13.465/2017, será instaurado procedimento do tipo Reurb de Interesse Social (Reurb-S) para titulação dos ocupantes do Prolongamento do Bairro Floresta.

Art. 3º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Campo Belo, 22 de julho de 2020.

ALISSON DE ASSIS CARVALHO
Prefeito Municipal

Fonte: Diário Oficial do município de Campo Belo (2020).

Para fins de classificação das famílias de baixa renda para adesão à Reurb-S, foram publicadas, ainda, as Portarias n.º 5.915, de 08 de 08 de fevereiro de 2021, que fixou o limite de 03 salários mínimos mensais por grupo familiar; substituída pela

Portaria n.º 5.916, de 09 de fevereiro de 2021, que reduziu o limite máximo para 02 salários por grupo familiar, em que pese a previsão constante no artigo 35, inciso IV, da Lei n.º 3.828/2019 que estabeleceu a faixa salarial para categorização de baixa renda em 04 salários mínimos per capita, nas Zonas Especiais de Interesse Social no município – ZEIS-S. Observa-se, também, que as referidas portarias foram publicadas no ano de 2021, ao passo que o estudo socioeconômico foi supostamente realizado no ano de 2019, antes da publicação do Decreto n.º 5.351, de 22 de julho de 2020, que classificou a Reurb no bairro Floresta como de interesse social por ocupação da área predominantemente por pessoas de baixa renda.

Neste lapso não foram documentados, em ordem, todos os procedimentos efetivados pelo ente público para dar andamento aos trabalhos, tampouco instituída uma equipe técnica e um plano de trabalho para efetivação formal das diligências, conforme o levantamento documental realizado nesta pesquisa.

Em 08 de abril de 2021, a PGM informou nos autos do processo judicial que a implementação do programa naquele núcleo estava em fase final, justificando que algumas intercorrências prejudicaram o andamento das diligências de maneira mais célere: 1) muitos imóveis estavam com metragem errônea em relação àquelas lançadas nos dados cadastrais do município, o que levou à retificação individualizada destes imóveis, demandando tempo, recursos humanos e financeiros; 2) com a pandemia da COVID-19, muitos serviços rotineiros foram interrompidos, paralisando as atividades (TJMG, 2021).

Na mesma oportunidade, a PGM informou a retomada da notificação dos moradores de cada imóvel, bem como que assim que fosse concluída esta etapa, de notificação dos proprietários e medição dos imóveis, seria emitida a certidão de regularização fundiária (CRF), e a entrega dos títulos para cada proprietário (TJMG, 2021).

Em consulta aos documentos fornecidos pela Prefeitura de Campo Belo para esta pesquisa, em relação à Reub-S implementada no bairro Floresta, que consistiu em uma pasta com documentos não catalogados e autuados, analisados em conjunto com as publicações efetivadas no Diário Oficial do município, pôde-se observar que a comunicação durante o procedimento se deu por meio de ofícios, notas devolutivas, pareceres, entre outras manifestações por escrito, documentos que foram descritos no Quadro 10, organizados por data.

Quadro 10 – Documentos oficiais emitidos durante a fase de implementação da Reurb-S no bairro Floresta

(continua)

Descrição	Data	Responsável	Assunto
Ofício n.º 88	16/10/2020	Assessor jurídico do município	Requerimento de buscas cartorárias para saber se na gleba a ser regularizada haviam moradores com titulação já registrada ou/e se estes moradores possuem outro imóvel.
Nota devolutiva do CRI	26/11/2020	Oficiala do CRI	Presta informações sobre: os imóveis já titulados com matrícula individual aberta; sobre a existência de registro da área total do loteamento; sobre a dispensa da elaboração do projeto de regularização fundiária – PRF para aquele núcleo. Esclarece que restam pendentes: o cadastramento e arregimentação dos beneficiários com indicação do elemento temporal da ocupação e da renda; sobre o dever de notificação dos interessados; da indicação da área construída em cada imóvel a ser registrado; da necessidade de comprovação do pagamento pelo imóvel; apresenta um <i>check list</i> de documentos a serem entregues para a expedição da CRF.
Ofício n.º 106	04/12/2020	Assessor jurídico do município	Solicita a expedição de certidão de buscas imobiliárias constantes na nota devolutiva de 26/11/2020.
Resposta CRI	07/12/2020	Oficiala do CRI	Envio das certidões requeridas no Ofício n.º 106/2020.
Resposta da Divisão de urbanismo e projetos	22/04/2021	Chefe da divisão de urbanismo	Listagem de lotes com proprietários identificados, com indicação da metragem da área construída nos imóveis nas quadras 1 e 2 do loteamento no bairro Floresta; indicados alguns lotes vagos; documento recebido pelo Assessor jurídico do município.
Certidão de regularização fundiária - CRF	07/05/2021	Prefeito municipal	Certifica a regularização fundiária para fins de titulação de imóveis na extensão do bairro Floresta.
Ofício n.º 50	12/05/2021	Assessor jurídico do município	Encaminhamento da CRF para registro pelo CRI.
Ofício n.º 82	01/07/2021	Assessor jurídico do município	Informa a notificação dos proprietários do loteamento do bairro Floresta sobre a instauração do procedimento da Reurb-S e titulação dos moradores; requerida a juntada dos comprovantes de notificação e a inscrição dos novos proprietários.
Ofício n.º 86	08/07/2021	Assessor jurídico do município	Encaminha o termo de ciência emitido pelos herdeiros dos proprietários do loteamento sobre a Reurb-S realizada.

Quadro 10 – Documentos oficiais emitidos durante a fase de implementação da Reub-S no bairro Floresta

(conclusão)

Descrição	Data	Responsável	Assunto
Ofício n.º 90	13/07/2021	Assessor jurídico do município	Ao presidente da comissão geral de avaliação de imóveis do município; requer a avaliação de lotes e área construída dos imóveis listados nas quadras 1 e 2 do bairro Floresta.
Solicitação de processo licitatório	14/07/2021	Secretário municipal de Infraestrutura	Solicitação de instauração de processo licitatório para contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de pesquisa fundiária, levantamento planialtimétrico cadastral georreferenciado e elaboração de projetos de regularização fundiária de núcleos urbanos informais.
Autorização de instauração de processo licitatório	16/07/2021	Prefeito municipal	Parecer na Superintendência de contabilidade municipal sobre dotação orçamentária para realização de licitação, autorizado pelo prefeito municipal.
Parecer técnico	30/07/2021	Secretário municipal de Infraestrutura	Parecer de avaliação dos imóveis conforme listagem emitida na resposta de 22/04/2021.
Processo de licitação n.º 132/2021	05/08/2021	Comissão de licitação	Extrato de publicação do processo de licitação n.º 132/2021, na modalidade pregão eletrônico para contratação de empresa especializada conforme solicitação de 14/07/2021.
Protocolo no CRI n.º 161134	11/08/2021	Assessor jurídico do município	Requerimento de registro de imóveis situados no bairro Floresta.
Ofício n.º 108	18/08/2021	Assessor jurídico do município	Ao CRI, para suscitar dúvida sobre a obrigatoriedade de reapresentação de títulos originais de compra e venda ao CRI, já entregues ao município recebidos com fé pública.
Ofício n.º 128	04/10/2021	Assessor jurídico do município	Requer à Secretaria municipal de Infraestrutura o pagamento de guia para emissão das certidões de registro das matrículas listadas no corpo do ofício
Ofício n.º 131	07/10/2021	Assessor jurídico do município	Ao CRI; requerimento da emissão de certidões dos imóveis listados

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo (2023).

Segundo consta nos documentos consultados, aparentemente, os possuidores foram identificados por pesquisa de campo que deram origem às referidas listagens encaminhadas ao CRI, contendo qualificação do proprietário e do imóvel. Para dar

publicidade ao procedimento, foi efetuada campanha nas redes sociais do município, que incluiu vídeo explicativo¹⁶, publicado em 01 de novembro de 2021.

Dado o longo período de debates e tentativas de efetivação das medidas de regularização, não apenas no bairro Floresta, mas em outros núcleos objeto de ACP e inquéritos civis administrativos, que se estendeu por diversos anos desde os primeiros questionamentos do MPMG, com registros desde 2005, em 14 de março de 2022, o município firmou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) junto ao MPMG. Com o instrumento objetivou-se solucionar os litígios pendentes, judiciais e extrajudiciais (QUADRO 11), com a aplicação da Lei n.º 13.465/2017. Com a assinatura do termo, as ações judiciais e inquéritos administrativos foram suspensos para que regularmente o município comprove a implementação da Reurb nos núcleos informais.

Quadro 11 – Litígios incluídos no TAC firmado entre o município de Campo Belo e o MPMG

Processos judiciais e administrativos
0129934-80.2010.8.13.0112 – em trâmite na 2. ^a Vara Cível – regularização fundiária do “Bairro Floresta” - em fase de cumprimento de sentença;
0129900-08.2010.8.13.0112 – em trâmite na 2. ^a Vara Cível – regularização fundiária do loteamento “Morada do Sol” - em fase de cumprimento de sentença;
0049880-59.2012.8.13.0112 - em trâmite na 1. ^a Vara Cível – regularização fundiária do “Bairro Pedreira” - em fase de cumprimento de sentença;
0129892-31.2010.8.13.0112 - em trâmite na 2. ^a Vara Cível – regularização fundiária do “Passatempo II” - em fase de cumprimento de sentença;
0106379-34.2010.8.13.0112 – em trâmite na 1. ^a Vara Cível – regularização fundiária do loteamento “Eldorado” – em fase de cumprimento de sentença;
0012324-86.2013.8.13.0112 - em trâmite na 2. ^a Vara Cível - pavimentação de vias no loteamento Eldorado – em fase de conhecimento – a regularização fundiária abarcará a implementação da infraestrutura restante;
0129926-06.2010.8.13.0112 - em trâmite na 2. ^a Vara Cível – regularização fundiária dos loteamentos Vila São Jorge I e Vila São Jorge II– em fase de cumprimento de sentença;
0129942-57.2010.8.13.0112 – em trâmite na 1. ^a Vara Cível – regularização fundiária do loteamento denominado “Vila São Sebastião” – em fase de cumprimento de sentença;
Inquérito civil n.º 0112.15.000205-6/SEI n.º 19.16.1148.0016325/2020-33 - núcleo urbano consolidado na comunidade denominada Capão;
Inquérito civil n.º 0112.21.000506-5/SEI n.º 19.16.1148.0080526/2021-90 – núcleo urbano consolidado na comunidade Bom Jardim.

Fonte: Ministério Público de Minas Gerais (2023).

O resultado das medidas até então efetivadas, foi divulgado no sítio eletrônico oficial do município no dia 15 de julho de 2022, que consistiu na entrega simbólica dos

¹⁶ Disponível em: <https://www.facebook.com/campobelomg/videos/prefeitura-implanta-o-reurb/1010506716461729/>.

títulos de regularização fundiária a 16 moradores do bairro Floresta, no dia 07 de julho de 2022 (CAMPO BELO, 2022). Em que pese a entrega simbólica dos títulos, as diligências para regularização do loteamento continuaram. Conforme consta nos documentos descritos no Quadro 12.

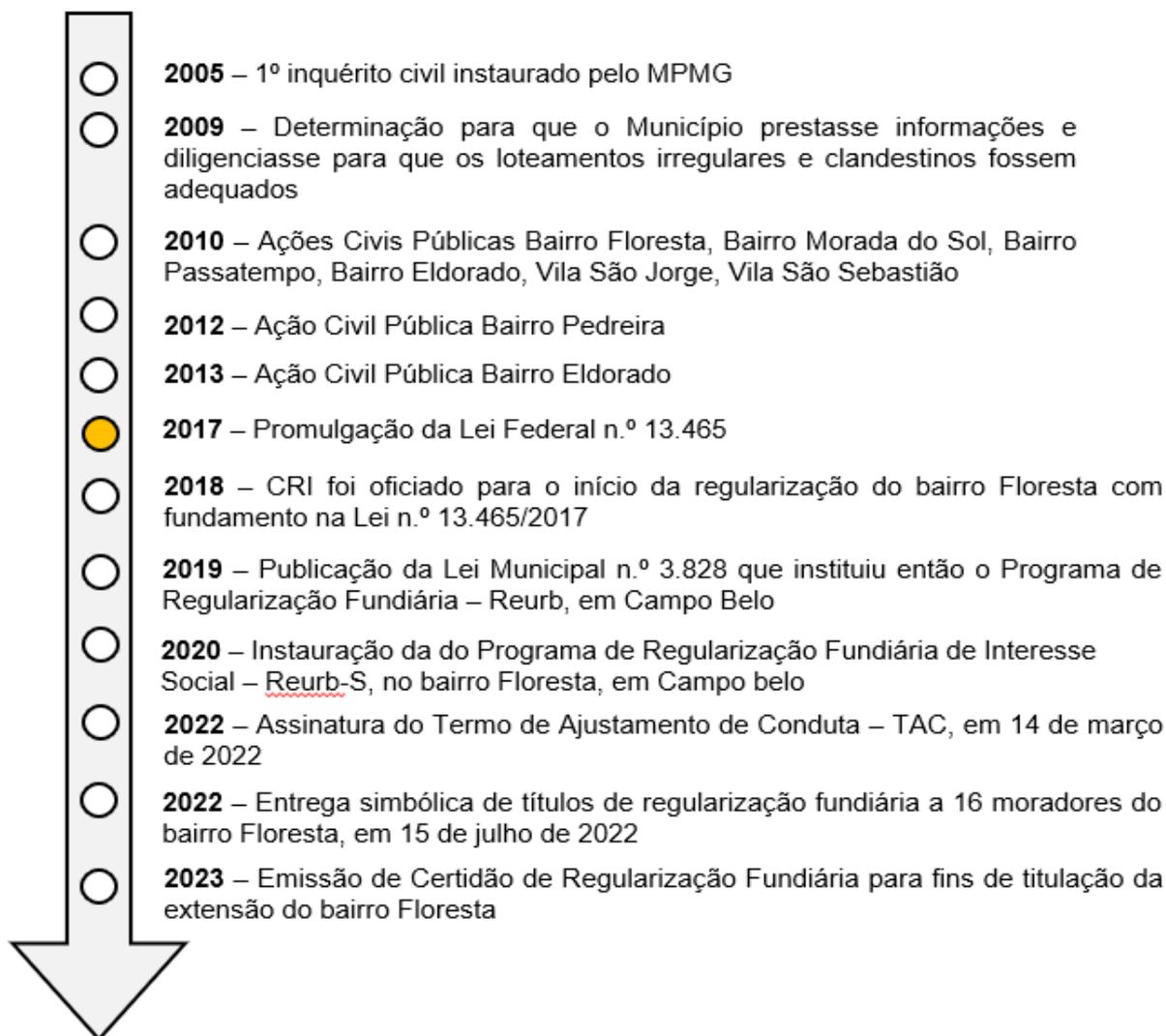
Quadro 12 – Documentos de continuidade da regularização fundiária do bairro Floresta

Descrição do documento	Data de envio	Responsável pelo envio	Assunto
Ofício n.º 74	26/07/2022	Assessor jurídico do município	Ao CRI; requerimento de buscas cartorárias em nome dos possuidores listados no corpo do ofício
Portaria n.º 6.180	04/08/2022	Prefeito municipal	Designa equipe técnica responsável pela condução dos trabalhos e execução dos procedimentos inerentes à Reurb no município
Ofício 39	21/12/2022	Coordenação da atenção primária à saúde	Informa e estimativa da população residente nos núcleos informais com base no cadastro no sistema de saúde da família
CRF 02/2022	06/02/2023	Prefeito municipal	Certifica a regularização fundiária para fins de titulação de imóveis na extensão do bairro Floresta

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo (2023).

Toda essa trajetória processual e normativa é sintetizada na Figura 7.

Figura 7 - Linha da Tempo da Regularização Fundiária de Campo Belo



Fonte: Resultados da pesquisa (2023).

A experiência com a implementação da Reurb no bairro Floresta, projeto piloto de regularização fundiária no município de Campo Belo, foi utilizada para ilustrar a utilidade do MaPR na definição de um plano de avaliação, considerando-se que, para cumprimento das medidas judiciais impostas, do compromisso firmado com o MPMG, e para a adequação total das glebas no município, ainda restam outros 14 núcleos informais para regularização, conforme listado no Quadro 7. Passa-se, então, a abordar o programa fundiário sob a ótica do MaPR.

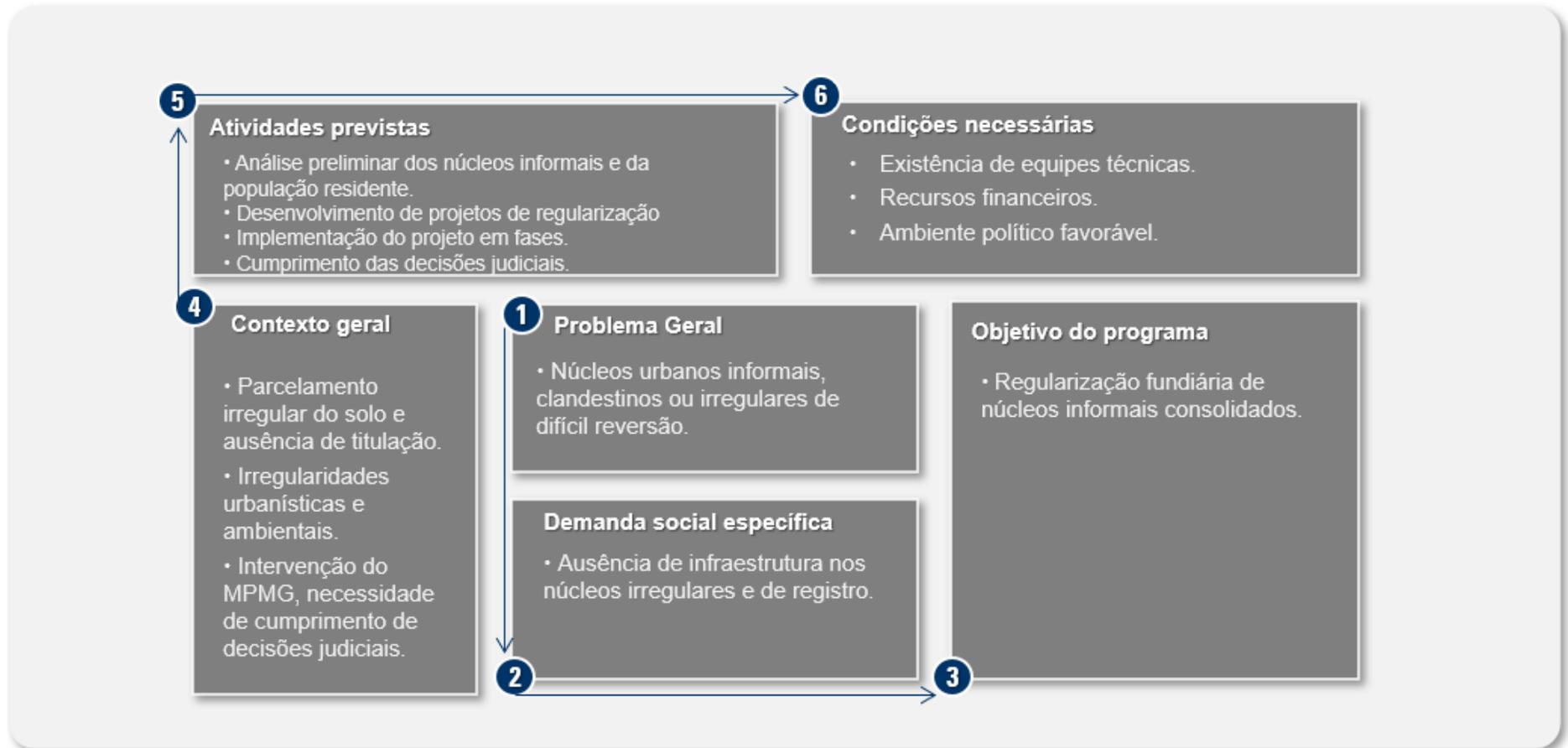
5.2 A APLICAÇÃO DO MAPR À REURB NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO

A política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, ao passo que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (CALDAS, 2010; MARICATO, 2013). Entre as diretrizes gerais da política urbana, inserem-se o planejamento do desenvolvimento das cidades e da distribuição espacial da população, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano desordenado e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (BRASIL, 2001).

A consolidação de núcleos informais prejudica o bom desenvolvimento urbano e contraria o direito à moradia digna, previsto na Constituição Brasileira (BRASIL, 1988). Diante disso, a implementação da Reurb como programa público para regularizar estes núcleos, integrando-os às cidades e titulando os seus ocupantes, trata-se de um grande empreendimento que envolve diversos atores e recursos. Para sua boa execução, informações sobre objetivos, normas operacionais, contexto geral, principais produtos, resultados e impactos almejados são essenciais logo nas etapas de planejamento e implementação, uma vez que a avaliação do programa deve corresponder à sua complexidade (JANNUZZI, 2016; 2021).

Nesta pesquisa, o MaPR proposto por Jannuzzi (2016) foi empregado para representar o programa fundiário Reurb-S, para então serem apresentadas possíveis demandas avaliativas. Na Figura 8 é ilustrado o resumo do programa, a partir do modelo “espiral” do MaPR.

Figura 8 - Resumo do programa por meio do modelo “espiral” do MaPR



Fonte: Resultado da pesquisa (2023).

O **problema geral** que o programa visa mitigar diz respeito a existência de núcleos informais, clandestinos e irregulares no município. Sabe-se que, até o momento de realização desta pesquisa, 20% dos bairros, em perímetro urbano, foram classificados como irregulares (QUADRO 7). A irregularidade na ocupação do solo prejudica a cidade, pois aumenta a segregação social (D'OTTAVIANO; SILVA, 2022; MARICATO, 2013).

No que tange à **demanda social específica** que o programa público visa combater (a ausência de infraestrutura e de registro público dos núcleos informais) no município estudado, os inquéritos civis instaurados se deram, a princípio, justamente em razão de problemas decorrentes do direcionamento indevido de águas pluviais, ocasionados pela precariedade nas ligações à rede de esgoto, que no período de aumento das chuvas, provocam embaraços à população. Outrossim, a ausência de registro público das propriedades, inviabiliza a comercialização dos imóveis, bem como inibe os investimentos pelos possuidores em obras de melhoria nas residências, ante a insegurança jurídica que permeia a ocupação (FARDIN, S.; FARDIN, HENRIQUE.; FARDIN, HUGO, 2018).

A Reurb consiste num conjunto de medidas (jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais) para a regularização de núcleos urbanos informais. Seus instrumentos, procedimentos, fases e requisitos encontram-se previstos na Lei n.º 13.465/2017, no Decreto n.º 9.310/2018, sem prejuízo de regulamentação específica pelos estados e municípios, como no caso do município de Campo Belo, que regulamentou o programa por meio da Lei Municipal n.º 3.828/2018 (BRASIL, 2017; 2018, CAMPO BELO, 2019).

O **contexto geral do programa**, que se dá em razão do parcelamento indevido do solo e de irregularidades urbanísticas e ambientais. No município de Campo Belo, a Reurb-S foi instaurada num contexto de inadequação dos núcleos urbanos, que se consolidaram de forma irregular por ausência de fiscalização do poder público municipal, o que impulsionou a atuação do MPMG como fiscal da ordem jurídica. As tratativas administrativas de solução do problema público foram pouco eficazes, o que levou à intervenção do Poder Judiciário, que proferiu decisões vinculantes com a fixação de multas pecuniárias por descumprimento.

Conforme descreveu-se na pesquisa, os inquéritos civis públicos se iniciaram no ano de 2005, objetivando, principalmente, a solução dos problemas ambientais ocasionados pela ausência de escoamento adequado de águas pluviais, sem prejuízo

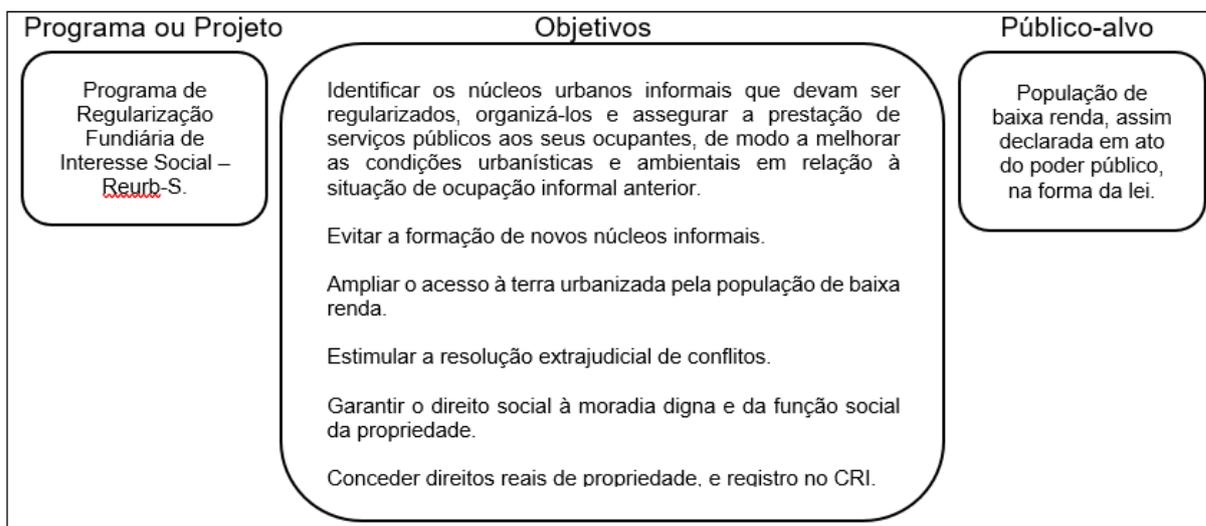
das demais adequações necessárias, como a implantação de serviços públicos nas glebas irregulares, do registro dos loteamentos e da titulação dos moradores. Com o decurso do tempo, até o ano de 2023, a fiscalização do MPMG foi ampliada e aumentado o objeto da regularização, com a inclusão de glebas informais nos inquéritos civis, provocando o ente público municipal a diligenciar para que todo o perímetro urbano fosse regularizado, à luz da legislação disponível ao tempo das intervenções.

A atuação de atores não ligados ao Poder Executivo municipal (MPMG e Poder Judiciário) para dar efetividade ao direito à moradia digna e de acesso à cidade foi determinante para a implementação do programa no município.

Tanto é assim que, em razão desta atuação concomitante de atores estatais, sobrevieram **atividades previstas**, em consonância e em complemento àquelas já previstas em Lei. O município foi compelido a identificar os núcleos informais e suas necessidades específicas, e, para dar continuidade ao desenvolvimento do programa, a elaborar projetos de regularização para sua aplicação em fases, como se verifica nas condições firmadas no TAC firmado entre o município e o MPMG. A pesquisa revelou que, no município estudado, mesmo após o início do programa no bairro Floresta, não haviam equipes técnicas específicas responsáveis pela implementação da Reurb, haja vista que o programa no bairro Floresta foi instituído por meio do Decreto n.º 5.351, de 22 de julho de 2020 (FIGURA 6), ao passo que a Portaria de n.º 6.180, que designou equipe técnica responsável pela condução dos trabalhos inerentes à Reurb, só foi publicada em 04/08/2022 (QUADRO 12), dois anos após o início dos trabalhos. Ainda, não há registros do dispêndio financeiro com o programa, **condições necessárias** para a sua implementação.

Na Figura 9, destaca-se os objetivos do programa e público-alvo da Reurb-S, modalidade foco desta pesquisa.

Figura 9 - Diagrama de Objetivos e Público-alvo da Reurb-S



Fonte: Lei n.º 3.828, de 22 de maio de 2019 (CAMPO BELO, 2019).

A aplicação da Lei n.º 13.465 só foi possível a partir do ano de 2017, constituindo-se como um marco legal e uma possibilidade de resolução dos conflitos judiciais e extrajudiciais.

Diante da novel legislação publicada, que regulamentou um conjunto de ações ou atividades a serem implementadas pelo poder público, firmou-se um rol de procedimentos a serem observados até a regularização do núcleo informal. Por conseguinte, dado o contexto de cada núcleo e o nível de irregularidade ou clandestinidade, fazem-se necessárias mais ou menos intervenções diretas pelo poder público.

A Lei n.º 13.465 de 2017 previu também os legitimados para requerer a Reurb, concedendo-lhes competência para a prática de todos os atos necessários até a sua conclusão, inclusive o requerimento do ato do registro no CRI. São legitimados para requerer a Reurb:

- a) a União, os Estados, o Distrito Federal e o próprio Município, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- b) 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;
- c) os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- d) a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes;
- e) o Ministério Público (BRASIL, 2017).

Como legitimado para implementar a Reurb, até mesmo de ofício (sem provocação), o papel do município consiste precipuamente em:

- Classificar a modalidade de Reurb;
- Verificar se o projeto de regularização fundiária atende os requisitos legais e, quando for o caso, determinar sua adequação;
- Confirmar/identificar os ocupantes;
- Notificar os titulares de domínio (dos imóveis atingidos), os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados;
- Decidir, deferindo ou não, a Reurb solicitada; no caso de deferimento, aprovar a proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- Expedir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), quando deferida a Reurb, que será apresentada no Registro de Imóveis para registro;
- Expedir, quando for o caso, títulos administrativos (legitimação de posse, legitimação fundiária, concessão de direito real de uso e concessão de uso especial para fins de moradia) para os seus ocupantes (BACELAR, [20--]).

Verificou-se que a implementação da Reurb possibilita a solução de problemas urbanos como o parcelamento irregular do solo, a falta de infraestrutura essencial nos núcleos ocupados, a insegurança jurídica ante a ausência de propriedade formal dos ocupantes e de irregularidades urbanísticas e ambientais (DESENGRINI; HOCHHEIM, 2020; SILVA, 2018). O artigo 20 da Lei n.º 3.828 de 2019 determina que serão observadas no procedimento administrativo as seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados; II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; III - elaboração do projeto de regularização fundiária; IV - saneamento do processo administrativo; V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; VI - expedição da CRF pelo Município; e VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada (CAMPO BELO, 2019).

A implementação da Reurb-S no bairro Floresta, no município de Campo Belo, projeto piloto sob a égide da Lei n.º 13.465/2017, não se deu de ofício, haja vista que as condições que levaram ao início do programa foram alheias à vontade da Administração municipal, advindas da atuação e intervenção do MPMG e do Poder Judiciário. Contudo, se mostraram benéficas para impulsionar o programa. Nesse sentido, por vezes, a atuação interligada de atores estatais faz-se necessária para a implementação de políticas públicas, consistindo em uma avaliação externa (HOWLETT; RAMESH PERL, 2013). Em contrapartida, são necessários recursos para a execução das atividades e entrega de resultados (JANNUZZI, 2016).

A temática “judicialização das políticas públicas” tem sido alvo de diversos estudos acadêmicos, em variados setores de políticas, por conta da reiterada omissão de órgãos do poder executivo, principalmente municipais, em realizarem suas responsabilidades constitucionais por meio de políticas públicas e demais ações governamentais (BARREIRO; FURTADO, 2015; CARVALHO; MENDONÇA, 2020). Esse comportamento, constatado em políticas de saúde (MARTINS, 2015), de direitos humanos (RIFIOTIS, 2014), para a pessoa idosa (RIBEIRO, 2016) e de educação (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019), também foi observado no campo das políticas de regularização urbana nesta pesquisa.

Verificou-se que o contexto prolongado de ausência de fiscalização e diligências para a regularização dos núcleos informais, sobretudo ante a falta de observância das etapas do processo administrativo descritas na lei; a não constituição de equipe técnica capacitada para a implementação de cada fase; e a falta de registro adequado da documentação do procedimento, prejudica o monitoramento e a avaliação do programa, pois, como afirmado por Jannuzzi (2016, p. 15) um programa público se trata de um “conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, bem como que, Ramos e Schabbach (2012, p. 1280), aduziram que “a avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento que lhe cabe a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas”.

No TAC firmado pelo município junto ao MPMG, foram detalhadas as etapas de implementação do programa, o que poderia ter sido objeto de regulamentação pelo próprio município, por meio de atos administrativos. Neste sentido, a intervenção ministerial se apresentou como uma janela de oportunidade para o ente público na implementação da política de regularização fundiária. No Quadro 13, relaciona-se as obrigações firmadas compreendidas no TAC, que esmiuçam as fases de implementação esperadas até a regularização da gleba informal classificada como Reurb-S.

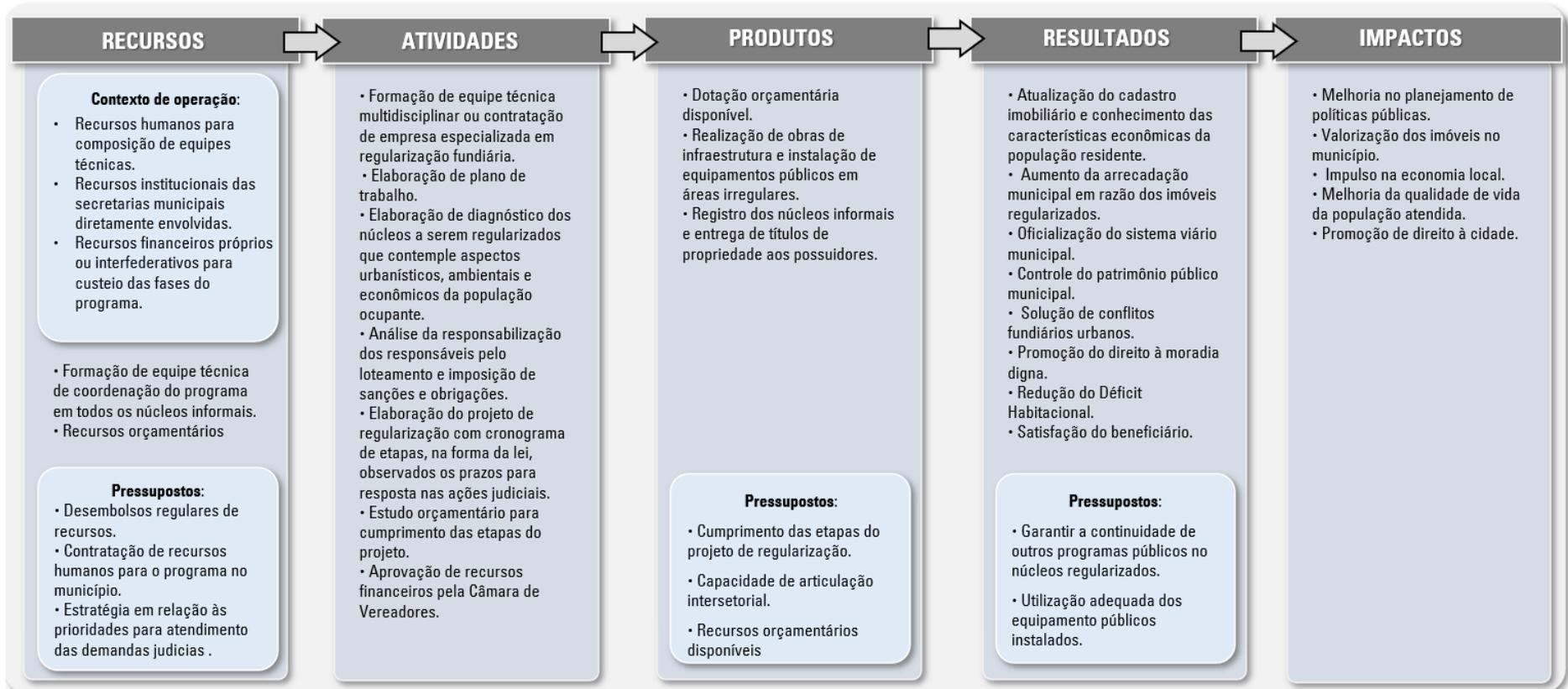
Quadro 13 – Abrangência do TAC entre o município de Campo Belo o MPMG

ATIVIDADES OU DILIGÊNCIAS A SEREM CUMPRIDAS
FASE I – Análise preliminar
<ul style="list-style-type: none"> • Formação de equipe técnica, com no mínimo um membro da PGM, e/ou contratação de empresa especializada em regularização fundiária. • Elaboração de diagnóstico de ocupação das áreas informais por meio de levantamento geográfico com imagens de satélite e realização de vistoria. • Realização de pesquisas cartorárias para a elaboração do diagnóstico, se necessário. • Análise da existência de empreendedor a ser responsabilizado, da infraestrutura instalada, de eventuais óbices urbanísticos e/ou ambientais para a regularização, estabelecendo-se uma ordem de prioridade para as intervenções necessárias, tudo com observância da legislação de uso e ocupação do solo. • Com a realização do diagnóstico, promover a realização de audiência pública para demonstração do resultado do diagnóstico
FASE II – Estudo Financeiro
<ul style="list-style-type: none"> • Concluída a fase I, que seja realizado um estudo financeiro das despesas necessárias para dar cumprimento à regularização, e a efetivação de previsão orçamentária.
FASE III – Regularização Fundiária
<ul style="list-style-type: none"> • Cumpridas as fases I e II, dar início à regularização fundiária com a adoção de medidas legais, se possível na forma da Lei n.º 13.465/2017, com a classificação dos núcleos passíveis de Reurb-S. • Feita a classificação, em sendo caso de Reurb-S, que seja instaurado procedimento administrativo para a realização das buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis em que está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado e notificar os titulares do domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal (se existirem), confinantes e terceiros eventualmente interessados para, querendo, apresentarem impugnação. • Resolvidas as impugnações, caso houver, proceder a elaboração do projeto da Reurb-S, conforme artigos 33, 35 e 36 da Lei n.º 13.465/17, o qual deverá indicar, além de todos os itens previstos em lei, cronograma de execução de obras de infraestrutura, equipamentos comunitários e melhorias habitacionais eventualmente necessárias, e submetê-lo aos órgãos de controle ambiental e urbanísticos para obtenção de eventuais licenças. • Implementação das obras de infraestrutura essencial, equipamentos comunitários e melhorias habitacionais previstas no projeto de regularização de acordo com o cronograma físico definido. • Concluída a regularização, que seja emitida a CRF para registro no CRI junto ao projeto de regularização fundiária.

Fonte: Resultados da pesquisa, com base no TAC elaborado pelo MPMG, 2022.

Frente às previsões legais que regem o programa e as orientações administrativas firmadas pelo MPMG, verifica-se que a Reurb-S não se desenvolve sem a intervenção e comprometimento do município, ente federado que, em razão do interesse local, mais se aproxima dos interessados na regularização fundiária (ALVIM *et al.*, 2007; FERNANDES, 2013). Diante disso, o mapeamento do projeto com exposição de suas etapas, auxilia na fase de implementação (FIGURA 10).

Figura 10 - Proposta de diagrama de Mapas de Processos e Resultados da Reurb-S



Fonte: Resultado da pesquisa (2023).

Em termos de recursos, considera-se fundamental a dotação orçamentária, inserida nas leis orçamentárias municipais, assim como, aportes de recursos financeiros junto aos governos estadual e federal para condução dos projetos. Isso porque, em sendo analisado o núcleo a ser regularizado, far-se-ão necessárias, para cada caso, a realização de obras de infraestrutura ou não, bem como que as custas cartorárias serão variáveis conforme o número de habitantes reconhecidos como de baixa renda. Ademais, a existência de uma equipe técnica para coordenação do programa é condição *sine qua non* para condução das ações.

Já em relação às atividades, série de ações, algumas encadeadas, outras concorrentes, mas todas alinhadas com o objetivo final de garantir as entregas previstas pelo programa, são indispensáveis.

Uma vez executadas as ações, espera-se que os produtos gerados com a regularização fundiária, de realização de obras de infraestrutura, instalação de equipamentos públicos e registro imobiliário, beneficiem o público alvo, e a cidade como um todo.

Após isso, enquanto resultados, entende-se que sejam possíveis melhorias na atualização cadastral de imóveis, que, por consequência, possibilitam o conhecimento do núcleo em seus aspectos urbanísticos e sociais.

E, por fim, em termos de melhoria social ampla, os impactos almejados a nível municipal são o aperfeiçoamento no planejamento de políticas públicas, valorização dos imóveis no município com o impulso na economia local, além da melhoria na qualidade de vida da população atendida como promoção do direito à cidade (COSTA, 2019).

As etapas do projeto de regularização fundiária são estabelecidas de acordo com a estrutura consolidada de cada núcleo, contudo, considerando-se que as etapas de estudo situacional da gleba, das características ambientais e socioeconômicas são indispensáveis, sua boa operacionalização é medida que se impõe, sobretudo no contexto de implementação da Reurb no município de Campo Belo, que está atrelada ao cumprimento de determinações judiciais.

A pesquisa documental realizada demonstrou que a falta de formação de uma equipe de trabalho multidisciplinar para o início dos trabalhos, que contemple todos os aspectos do programa (sociais, ambientais, urbanísticos e jurídicos) prejudicou o registro de todas as etapas realizadas. Ainda, a ausência de um plano de trabalho com cronograma de atividades, com registro, em ordem, de todos os atos praticados

dificultou a compreensão das fases do programa. Tal contexto é desfavorável para o monitoramento e avaliação do programa, tanto para verificação do sucesso ou insucesso da política de regularização fundiária, bem como para a demonstração de resultados em sede de avaliação judicial, haja vista que o município ainda precisa comprovar a efetivação de medidas ao juízo.

Verificou-se, também, a ausência de registros sobre a atuação da empresa licitante vencedora do processo licitatório n.º 132/2021, documento descrito no Quadro 10, na continuidade da implementação da Reurb-S no bairro Floresta.

Além disso, o único produto apresentado se deu com a mera titulação de parte dos imóveis identificados, o que consiste num cumprimento parcial dos objetivos do programa (FERREIRA FILHO, 2018).

A partir do MaPR da Reurb exibido na Figura 10, apresenta-se, no Quadro 14, possíveis demandas avaliativas ao programa, considerando-se a implementação no bairro Floresta, e propõe cinco pesquisas de avaliação e seus possíveis desenhos metodológicos, combinando técnicas de coletas de dados e métodos de análise.

Quadro 14 – Exemplo de um plano de monitoramento e avaliação da Reurb-S já implementada no município de Campo Belo

Componente (Mapr)	Monitoramento e Avaliação	Aspectos metodológicos	Abordagem
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> Levantamento dos recursos financeiros utilizados em cada fase do programa 	Estudo com base de dados primários de registros financeiros do Programa obtidos junto à Superintendência municipal de Contabilidade, correlacionando as etapas de maior e menor dispêndio.	Quantitativa, descritiva, documental.
	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisa com os servidores que atuam na implementação compondo formalmente ou não as equipes ou comissões designadas, para captar as principais dificuldades (barreiras) e facilitadores da execução dos trabalhos. 	Entrevista com os servidores.	Qualitativa, entrevista.
Atividades	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisa das atividades desenvolvidas pelos servidores municipais que atuam no programa e das atividades desenvolvidas pela empresa licitante vencedora do Processo Licitatório n.º 132/2021, para comparação de efetividade na implementação das fases do projeto de regularização com e sem a participação da empresa contratada; Acompanhamento sistemático e rotineiro de todas principais atividades previstas como forma de levantar as barreiras e os facilitadores da execução dos trabalhos. 	Estudo com base de dados primários nos registros de atividades desenvolvidas diretamente pelos servidores municipais e aquelas desenvolvidas pela empresa licitante.	Mista, descritiva, documental.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisa sobre o aumento da arrecadação municipal com o registro dos imóveis irregulares; Pesquisa de satisfação com os beneficiários. 	Estudo com base de dados primários nos registros sistêmicos de arrecadação municipal.	Mista, descritiva, documental.
Impactos	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisa de melhoria no planejamento de políticas públicas com a atualização de dados cadastrais em razão da regularização fundiária. Avaliação do impacto da política pública na melhoria da qualidade de vida. 	Grupos focais e entrevistas com os gestores do município para verificação do impacto da atualização cadastral nas políticas públicas.	Mista, grupo focal, entrevista.

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Os instrumentos de avaliação sugeridos representam possibilidades de solução para a continuidade de implementação do programa no município para a regularização

dos núcleos informais restantes, com o intuito de facilitar a tomada de decisão pelos gestores de forma técnica para que o objetivo da política pública seja atingido.

A partir do esforço de pesquisa empreendido, considera-se que, com a implementação da Reurb-S, em Campo Belo, a proposta avaliativa em tela contribui para a observância do funcionamento e para a determinação do sucesso ou insucesso da política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Além disso, foi possível explicitar um direcionamento para mensuração da efetividade, da eficiência, eficácia da política pública, o que possibilita avaliar o desempenho da gestão pública municipal, e isso consiste em importantes ferramentas nas tomadas de decisão e para responsabilização por essas decisões e ações governamentais (CUNHA, 2018; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Isso porque, além da necessária previsão do rito para a formalização de áreas irregulares, se mostra adequado que os programas de regularização efetivamente enfrentem as causas do fenômeno, a fim de proporcionar uma compatibilização com o quadro mais amplo de políticas públicas habitacionais, fundiárias, fiscais e orçamentárias (FERNANDES, 2006; 2013).

A implementação da Reurb no município de Campo Belo se iniciou por um bairro onde não foi necessária a realização de obras de infraestrutura, como relatado na Nota devolutiva emitida pelo CRI em 26/11/2020 (QUADRO 10), o que, por sinal, dispensou a elaboração do projeto de regularização, e, por consequência, agilizou a as fases do programa no bairro Floresta. Entretanto, para conclusão da regularização de todos os núcleos informais, não se pode concluir que tal dispensa ocorrerá em todos os casos, razão pela qual, a avaliação da experiência com a implementação do programa naquele núcleo, tende a aumentar as chances de sucesso em outros, nos quais seja necessário a observância de todas as fases, desatacadas na Figura 4 e no Quadro 13.

Por não se tratar de uma atividade isolada, a avaliação da política pública como uma etapa inserida no processo de planejamento das políticas e programas governamentais, sobretudo aquela realizada internamente, com a colaboração de pessoas envolvidas na política pública, burocratas e políticos de diversos níveis de atuação, contam com a vantagem da eliminação da resistência natural a um avaliador (CUNHA, 2018).

Neste sentido, quanto mais procedimentos o município puder adotar sem novas interferências externas de outros poderes, mais fluído o processo tende a se tornar,

fortalecendo o conceito de Administração pública moderna e de governança na instituição de regras de gestão para o bom exercício do poder na condução da política estatal (ABERS; BÜLOW, 2011; BUTA; TEIXEIRA, 2020; SCHENEIDER, 2005). Diz-se isso em razão de que, em que pese seja dever de ofício do MPMG atuar nas causas de interesse público, o próprio ente municipal, em sua esfera de competência, tem o poder dever de agir para garantir que os recursos públicos sejam bem empregados e que os programas públicos efetivamente alcancem seus objetivos (COUTO, 2019).

Logo, a relevância da pesquisa realizada é evidenciada pelo seu enfoque na construção de um modelo de representação do programa, para torná-lo clarividente e palatável aos envolvidos na implementação da política pública, propiciando a escolha de melhores opções aos gestores públicos (JANNUZZI, 2016).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se propor um instrumento para monitorar e avaliar o Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social – Reurb-S no município de Campo Belo, Minas Gerais.

Para tanto, foi contextualizado o panorama municipal relacionado aos aspectos fundiários por meio de descrição, identificando-se e analisando-se os elementos normativos e a conjuntura situacional do programa fundiário, com base no desenho do programa, disperso em vários documentos e atos normativos. Assim, a trajetória descrita é um importante registro da memória institucional, que contribuiu para compreensão da evolução das ações ao longo do tempo.

Diante do levantamento bibliográfico sobre políticas públicas, verificou-se que no município foco do estudo, o problema público consiste na necessidade de regularização fundiária em razão de informalidade de núcleos urbanos, e seus reflexos ambientais, urbanísticos, sociais e jurídicos, em prejuízo à ordem pública e ao interesse coletivo.

Sobre a avaliação de políticas públicas, o contexto de irregularidade fundiária no município levou à atuação de atores estatais e à avaliação judicial para garantia de direitos. Observou-se que, naquele município, foi implementada a Reurb-S no bairro Floresta com base nas Leis n.º 13.465/2017 e 3.828/2019, como projeto piloto, (BRASIL, 2017; CAMPO BELO, 2019). Por esta razão, a pesquisa sobre a implementação da Reurb-S se limitou àquele núcleo informal.

A pesquisa bibliográfica sobre a regularização fundiária de interesse social, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, demonstrou que o programa visa a harmonização do ambiente urbano para a garantia da segurança jurídica consubstanciada no direito à propriedade, de modo que o acesso à cidade formal seja viabilizado e, com ele, possibilitado o direito à moradia digna (CORREIA, 2017). A atuação do ente municipal neste aspecto é crucial, dada a sua proximidade com os interessados e a predominância do interesse local que reveste a matéria (ALVIM *et al.*, 2007; FERNANDES, 2013).

Dada a relevância do programa, à luz do princípio da eficiência, pelo qual os atos administrativos devem ser praticados de forma a buscar o melhor resultado (BRASIL, 1988), a avaliação da política pública fundiária é necessária para o seu

aprimoramento, especialmente para a conclusão da intervenção judicial no município estudado.

Verificou-se que o programa foi iniciado sem a designação formal de equipe técnica para a execução dos trabalhos, e os atos praticados não foram documentados de forma detalhada, o que dificultou a análise de maneira concatenada. Os documentos registrados não foram arquivados de maneira ordenada, de modo que qualquer servidor municipal designado para compor a equipe possa compreender as atividades desenvolvidas. Observou-se, também, documentos de resposta a questionamentos sem origem formal, de modo que não se sabe a qual atividade específica correspondem, a exemplo das listas de possíveis moradores interessados, que constam arquivadas sem qualquer registro dos critérios utilizados para a sua convocação, bem como que as declarações sobre o estudo social efetivado sequer foram datadas e instruídas com documentação comprobatória do critério renda, capaz de justificar a implementação da instituição da Reurb de interesse social. Outrossim, a pesquisa revelou que, embora haja movimentação administrativa desde o ano de 2019, quando foi iniciada a implementação do programa no bairro Floresta, já nos termos da Lei n.º 13.465/2017, o município tem dificuldades na sua comprovação, justamente ante a ausência de documentação organizada. Observou-se que as informações prestadas nos autos dos processos das ações civis públicas se deram sem a apresentação de documentação específica sobre a justificativa de cada ação praticada ou da impossibilidade de fazê-lo. Por essa razão, para que a pesquisa fosse viabilizada, organizou-se por ordem de data, todos os itens localizados.

Diante deste contexto, verificou-se que, mesmo com o impulso dado pelo MPMG e pelo Poder Judiciário para a tomada de medidas para a regularização das glebas, a atecnia no trato com a questão permanece, razão pela qual a esquematização do programa e a proposta de avaliação e monitoramento pode auxiliar na continuidade dos trabalhos.

Utilizou-se do MaPR como um instrumento de representação esquemática do programa público, para apresentar seus principais processos, alocação de recursos, execução de atividades, entrega de produtos e produção de resultados e impactos (JANNUZZI, 2016), para então propor instrumentos de avaliação pertinentes.

Logo, os achados desta investigação reforçam a importância de se propor ferramentas de monitoramento e avaliação e, em especial, endossa a validade do MaPR. Sobre este aspecto, é pertinente comentar que a validação da proposta de

MaPR deve ser feita conjuntamente aos atores políticos municipais envolvidos na gestão do Programa. A intenção, com isso, é a de se alinhar, com os agentes que participam diretamente da implementação do programa, onexo causal entre o desenho da intervenção descrito pelo modelo teórico com a realidade municipal. Essa etapa fica como sugestão para próximos estudos.

Na literatura existem estudos sobre a Reurb que abordam aspectos jurídicos, ambientais, urbanísticos, que não adentram à necessidade de avaliação da implementação do programa. No contexto do município estudado, verificou-se que a falta de avaliação das medidas durante as fases do programa tem dificultado a comprovação dos atos, o que pode viciar o início do procedimento em outros núcleos. Do mesmo modo, os resultados com a entrega da titulação dos imóveis não foram explorados.

Diante disso, entende-se que os próprios instrumentos de avaliação propostos neste trabalho consistem em campos de pesquisa, pois suscitam novas investigações sobre o processo de implementação em si. Outras pesquisas podem ainda abranger aspectos econômicos, sociais e ambientais em relação aos núcleos regularizados. Pode-se pesquisar sobre:

- a) implementação da Reurb exclusivamente por meio de empresas especializadas em regularização fundiária contratadas pelos municípios;
- b) aplicação de recursos financeiros em obras públicas para regularização fundiária para análise de sua eficiência;
- c) valorização imobiliária em razão da regularização efetivada por meio da Reurb-S;
- d) melhoria da qualidade de vida dos moradores após a implementação da Reurb-S;
- e) os impactos ambientais de longo prazo em áreas regularizadas por meio da Reurb;
- f) diminuição de conflitos fundiários em municípios onde a Reurb foi implementada;
- g) abordar a percepção de diferentes atores, governamentais e não governamentais, sobre o processo de implementação e avaliação da Reurb.

Por fim, acredita-se que, as políticas públicas para a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais, se prestam a equacionar problemas urbanísticos e

sociais, proporcionando dignidade da pessoa humana por meio da moradia digna. Ao passo que, a avaliação de políticas públicas, consiste num importante instrumento de racionalização e de potencialização de recursos públicos. Diante disso, reforça-se que, dada a escassez de trabalhos que contemplem a Reurb sob o enfoque da avaliação, à luz dos modelos esquemáticos e propositivos de instrumentos avaliativos, esta pesquisa contribuiu para a melhoria da gestão governamental no âmbito municipal, sobretudo sob o aspecto do aprendizado sobre a natureza dos problemas fundiários. Consiste num ferramental de análise para os municípios de pequeno porte, bem como contribui com as pesquisas que se dedicam a estudar os fenômenos e implicações das políticas públicas urbanas, para que a sociedade como um todo possa acompanhar e controlar democraticamente a condução dessas políticas. O mapa estruturado e as propostas avaliativas denotam o potencial de várias opções para resolver os problemas até então evidenciados, possibilitando analisar, por meio da experiência com a implementação do projeto piloto, as atividades passíveis de melhoria. O resultado tem ainda caráter generalizável, tanto para a continuidade do programa no município estudado, quanto para outros que possuam características urbanísticas semelhantes, à luz das características das pesquisas de cunho qualitativo.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, [S. l.], n. 28, p. 52-84, 2011.
- AGENCIA MINAS GERAIS (MG). Em Timóteo, Romeu Zema entrega títulos de propriedade urbana e anuncia expansão do programa minas reurb., [S. l.], 29 jul. 2021. Disponível em: <https://www.Agenciarmva.Mg.Gov.Br/Noticias/Em-timoteo-romeu-zema-entrega-titulos-de-propriedade-urbana-e-anuncia-expansao-do-programa-minas-reurb/>. Acesso em: 7 set. 2021.
- ALVIM, A. A. T. B. *et al.* Desafios das políticas urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 1–24, 2007.
- AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [S. l.], n. 91, p. 205-221, dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/rccs.4491>. Acesso em: 07 set. 2021.
- BACELAR, P. **Cartilha de regularização Fundiária Urbana (Reurb)**. [20--]. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2022/06/Manual-Reurb-1.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2023.
- BARREIRO, G. S. S.; FURTADO, R. P. M. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 49, n. 2, p. 293-314, 2015.
- BRASIL. Decreto-Lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.
- BRASIL. Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 01 out. 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei Federal n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 31 jan. 2023.
- BRASIL. Lei Federal n. 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos

localizados em áreas urbanas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. Lei Federal n. 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; [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 set. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 08 out. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **REURB**: Regularização Fundiária Urbana e a Lei n. 13.465, de 2017b. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 mar. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 07 set. 2021.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, [S. l.], v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020.

CALDAS, M. F. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. 2015. 271 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CAMPO BELO. Lei n. 68, de 10 de outubro de 2006. Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Campo Belo. **Diário Oficial**, Campo Belo, MG, 10 out. 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/campo-belo/lei-complementar/2006/7/68/lei-complementar-n-68-2006-plano-diretor-de-desenvolvimento-municipal-de-campo-belo?q=68>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CAMPO BELO. Lei n. 85, de 25 de março de 2010a. Dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo no Município de Campo Belo. **Diário Oficial**, Campo Belo, MG, 25 mar. 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/campo-belo/lei-complementar/2010/9/85/lei-complementar-n-85-2010-dispoe-sobre-normas-de-uso-e-ocupacao-do-solo-no-municipio-de-campo-belo?q=85>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CAMPO BELO. Lei n. 86, de 08 de abril de 2010b. Dispõe sobre o parcelamento do solo no Município de Campo Belo. **Diário Oficial**, Campo Belo, MG, 8 abr. 2010.

Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/campo-belo/lei-complementar/2010/9/86/lei-complementar-n-86-2010-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-no-municipio-de-campo-belo?q=86>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CAMPO BELO. Lei n. 3.828 de 22 de maio de 2019. Institui o Programa de Regularização Fundiária - Reurb no Município de Campo Belo e dá outras providências, Campo Belo, 2019. **Diário Oficial**, Campo Belo, MG, 22 maio 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/campo-belo/lei-ordinaria/2019/383/3828/lei-ordinaria-n-3828-2019-institui-o-programa-de-regularizacao-fundiaria-reurb-no-municipio-de-campo-belo-e-da-outras-providencias?q=3828>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CAMPO BELO, MG. **Prefeito Dr. Alisson realiza entrega de títulos de Regularização Fundiária Urbana**. Campo Belo, 15 jul. 2022. Disponível em: www.campobelo.mg.gov.br/portal/noticias/0/3/2975/prefeito-dr-alisson-realiza-entrega-de-titulos-de-regularizacao-fundiaria-urbana/. Acesso em: 20 jan. 2023.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CARVALHO, F. T.; MENDONÇA, P. A judicialização de políticas públicas no Brasil: uma análise da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça Brasileiro. **Caderno de Direito e Políticas Públicas**, [S. l.], v. 1, n. 2, 2019.

CIDADE DE SÃO PAULO (SP). **O avanço da regularização fundiária na cidade de São Paulo**. São Paulo, SP, 16 jul. 2019. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=280065>. Acesso em: 7 set. 2021.

COUTO, C. G. **Sistema de governo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2019.

CORREIA, A. F. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. **Geo UERJ**, [S. l.], n. 31, p. 177-218, dez. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32061/22979>. Acesso em: 06 out. 2021.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>. Acesso em: 15 ago. 2022.

COSTA, E. C. P. **Os entraves da política habitacional em Ouro Preto**. 2019. 91 f. TCC (Graduação) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Minas, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2019.

CUNHA, C. G. S. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**,

[S. l.], n. 12, dez. 2018. Disponível em: <http://200.198.145.164/index.php/estudos-planejamento/issue/view/267>. Acesso em: 24 out. 2022.

DINAMARCO, C. R. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

D'OTTAVIANO, M. C. L.; SILVA, S. L. Q. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 34, 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172). Acesso em: 17 nov. 2022.

DESENGRINI, M. E. F.; HOLCHHEIM, N. A Reurb como instrumento para o reconhecimento dos núcleos informais urbanos na cidade de Florianópolis. *In*: CONGRESSO DE CADASTRO MULTIFINALITÁRIO E GESTÃO TERRITORIAL (COBRAC). 14., 2020, Florianópolis, SC. **Anais [...]**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas Públicas. *In*: HEIDEMANN F. G.; SALM, J. F. (org). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2009. p. 100.

EUCLYDES, F. M.; MOREIRA, V. S.; MARTINS, A. F. H.; SILVEIRA, S. F. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 30, 1-20, 2022.

FARDIN, S. C. S. G.; FARDIN, H. D.; FARDIN, H. D. Regularização fundiária urbana em áreas de interesse social: legislação e aplicação dos instrumentos ambientais. **Ciência Florestal**, [S. l.], v. 28, n. 2, p. 854–862, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/cienciaflorestal/article/view/32108>. Acesso em: 10 nov. 2022.

FERNANDES, E. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. **Oculum Ensaios**, [S. l.], n. 6, p. 48-57, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351732198004>. Acesso em: 19 fev. 2022.

FERNANDES, E. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. *In*: CONSTITUIÇÃO de 1988: o Brasil 20 anos depois: Estado e economia em vinte anos de mudanças. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. v. 4.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 1449-1482, ago. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040>. Acesso em: 10 nov. 2022.

FREIRE, A. G. A.; FERNANDES, J. D. P. B.; LIMA, M. A. M. Avaliação centrada na mudança: efeitos do programa mais educação na diminuição da evasão. **Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, [S. l.], v. 11, n. 20, p. e68034, p. 1–21, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/regae/article/view/68034>. Acesso em: 4 nov. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional e inadequação de moradias no

Brasil: principais resultados para o período de 2016 a 2019. 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf. Acesso em: 04 nov. 2022.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, SP, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GONÇALVES, C. R. **Direito das coisas**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GONZÁLEZ REY, F. **Pesquisa qualitativa e subjetividade**: os processos de construção da informação. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

HOWLETT, M.; RAMESH, An.; PERL, An. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades e Estados. **Campo Belo, Minas Gerais**. [2022]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/campo-belo.html>. Acesso em: 10 jan. 2023.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427>. Acesso em: 16 ago. 2022.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, ago. 2014. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-68312014000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 27 fev. 2023.

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

LAGE, R. O.; MARQUES, T. E. R. **Saiba tudo sobre a REURB e como utilizá-la a seu favor**. **Lage e Portilho Jardim Advocacia e Consultoria**. 2021. Disponível em: <https://lageportilhojardim.com.br/blog/lei-13465/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Análise de políticas públicas. *In*: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (org). **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

MAIA, T. P.; ASSIS, M. A. Utilização do monitoramento da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais. **Rev. Adm. Pública**, [S. l.], v. 54, n. 3, 2020. Doi: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190058>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/zhcLLD6QxGxK48kXFwvN4rt/?lang=pt>. Acesso em: 04

nov. 2022.

MALHEIROS, R. T.; DUARTE, C. S. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 1093-1115, dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441>. Acesso em: 05 out. 2021.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativa para a crise urbana. Petrópolis/RJ: Vozes, 2013.

MARTINS, U. L. A judicialização das políticas públicas e o direito subjetivo individual à saúde, à luz da teoria da justiça distributiva de John Rawls. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 309-328, 2015.

MAZZA, A. **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **Governo de Minas entrega 181 títulos de regularização fundiária urbana a moradores de Veríssimo**. Belo Horizonte, 30 out. 2020. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/application/noticias/noticia/1224/governo-de-minas-entrega-181-titulos-de-regularizacao-fundiaria-urbana-a-moradores-de-verissimo>. Acesso em: 7 set. 2021.

MOREIRA, V. S. Formulação de políticas públicas: avaliação de políticas públicas, 2021. 29 slides.

MOREIRA, V. S.; EUCLYDES, F. M.; MARTINS, A. F. H. Uma década de “Minha Casa, Minha Vida”: análise da produção científica sobre o programa. **NAU Social**, [S. l.], v. 12, n. 23, p. 801, 2021. DOI: 10.9771/ns.v12i23.44851.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, 2001.

NOGUEIRA, V. M. R. Avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais: revendo conceitos básicos. **Revista Katálysis**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 141-152, 2002. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179618335007>. Acesso em: 26 fev. 2023.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

REIS, E. V. B.; OLIVEIRA, M. L. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 41-53, 2017.

REIS, F. T.; JANNUZZI, P. M. O uso do Mapa de Processos e Resultados (MaPR) para construção de um plano de avaliação em políticas educacionais: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). **Cadernos do FNDE**, [S. l.], v. 2, n. 4, p. 01–14, 2021. DOI: 10.5281/zenodo.6406615. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE/article/view/21>. Acesso em: 04 nov. 2022.

REVISTA CORI-MG. Belo Horizonte: Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais, v. 1, 2018.

RIBEIRO, P. R. O. A Judicialização das políticas públicas: a experiência da central judicial do idoso. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (org). **Política nacional do idoso**: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. cap. 15.

RIFIOTIS, T. Judicialização dos direitos humanos, lutas por reconhecimento e políticas públicas no Brasil. **Revista de Antropologia**, [S. l.], v. 57, n. 1, p. 119-144, 2014.

RODRIGUES, A. M. A regularização fundiária de interesse social como possibilidade de realização do direito à cidade. COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 14., 2016, Barcelona. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2016. Disponível em: https://www.ub.edu/geocrit/xiv_arletemoyses.pdf. Acesso em: 26 fev. 2023.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos**, [S. l.], p. 89-109, 2011.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. [Brasília]:CAPES:UAB, 2009.

RUBIN, G. R.; BOLBE, S. A. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201-213, maio/ago. 2014. Disponível em: file:///C:/Users/user/Downloads/revistas,+V+36N2_201-213+.pdf. Acesso em: 26 fev. 2023.

SABINO, J. L. Legitimação fundiária: conceito e requisitos. **Migalhas**. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/361765/legitimacao-fundiaria-conceito-e-requisitos>. Acesso em: 27 jan. 2023

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.

SCHMITT, J. B. Loteamento ilegal, irregular ou clandestino. **Jusbrasil**. 2019. Disponível em: <https://janinebertuol.jusbrasil.com.br/artigos/751261790/loteamento-ilegal-irregular-ou-clandestino>. Acesso em: 26 fev. 2023.

SCHENEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas - Revista De Ciências Sociais**, v. 5, n.1, p.29-58, 2006.

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Políticas públicas**: conceitos, casos

práticos, questões de concursos. São Paulo: Cengage, 2019.

SILVA, C. S. Regularização fundiária no Brasil contemporâneo: para além da interpretação jurídica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, p. 1327-1346, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3211/321158844068/html/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

SILVEIRA, S. F. R.; MOREIRA, V. S. M. **Políticas públicas**. Viçosa: DAD/CEAD – UFV, 2023.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20–45, 2006.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 42, p. 529-550, 2008.

TORRES, N. S. F. S. Desenvolvimento sustentável no Estado democrático de direito: atendimento à agenda 2030 da ONU por meio da regularização fundiária urbana. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, [S. l.], v. 23, n. 46, p. 107-136, nov. 2019. Disponível em: <http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/245>. Acesso em: 05 out. 2021.

VIEIRA, A. D. Cortiços uma realidade velada. **Ipea**, [S. l.], n. 44, 2008. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=981:catid=28&Itemid=23#:~:text=Os%20corti%C3%A7os%20s%C3%A3o%20um%20problema,inseguran%C3%A7a%20nas%20instala%C3%A7%C3%B5es%2C%20entre%20outros](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=981:catid=28&Itemid=23#:~:text=Os%20corti%C3%A7os%20s%C3%A3o%20um%20problema,inseguran%C3%A7a%20nas%20instala%C3%A7%C3%B5es%2C%20entre%20outros.). Acesso em: 26 fev. 2023.

XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E.; SILVA, M. P. Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S. l.], p. 155-188, 2019.

WESTIN, R. Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios. **Agência Senado**. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 01 out. 2021.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.

APÊNDICE A – Relatório Técnico

RELATÓRIO TÉCNICO

RESUMO

A despeito das concepções que justificam a propriedade e a posse de bens imóveis, a evolução dos núcleos urbanos de maneira irregular se trata de um problema social histórico e emergente que, à luz das percepções no Estado Democrático de Direito merecem especial atenção, sobretudo como resultado da busca pela efetividade dos direitos constitucionais da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, consubstanciada no direito à moradia digna. Neste sentido, foi editada a Lei n.º 13.465/2017, que trouxe novas implicações práticas para o programa de regularização de imóveis urbanos informais, a fim de garantir o direito à propriedade com o registro individualizado, resguardando o direito à moradia, em especial para a população de baixa renda. Diante deste contexto, o presente estudo teve como objetivo propor um instrumento para monitorar e avaliar o Programa de Regularização Fundiária – Reurb-S na fase de implementação, no município de Campo Belo, Minas Gerais, por meio da aplicação das técnicas do Mapa de Processos e Resultados (MaPR). Para tanto, foram analisados os instrumentos normativos relacionados à implementação do programa no município foco do estudo com base nos elementos do MaPR (recursos, atividades, produtos, resultados e impactos) para que fosse demonstrada a importância da elaboração de um plano de avaliação para compreensão da efetividade dos esforços empreendidos na execução da política pública. Com a pesquisa foi possível compreender o programa de regularização fundiária no município estudado de maneira esquematizada, e as falhas durante a fase de sua implementação passíveis de avaliação para eventual correção antes da sua continuidade. Por fim, com a estruturação do MaPR, foram propostos instrumentos de avaliação do programa para aquele município e sugeridas novas pesquisas sobre o tema.

APRESENTAÇÃO

PROFIAP

Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede

PROFIAP – UNIFAL-MG

Universidade Federal de Alfenas
Campus Varginha
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas

Instituição afetada pela proposta

Município de Campo Belo – MG

Professor orientador

Prof. Dr. Vinicius de Souza Moreira

Aluna orientada

Josislaine de Oliveira Gouvea

Data da apresentação

Fevereiro/2023

1 OBJETIVOS**1.1 OBJETIVO GERAL**

O objetivo geral deste trabalho consiste em propor um instrumento para monitorar e avaliar o Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social – Reurb-S, na fase de implementação, no município de Campo Belo, Minas Gerais.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Especificamente, pretende-se:

- a) descrever o contexto situacional relacionado aos aspetos fundiários do município de Campo Belo;
- b) Identificar e analisar os elementos normativos e contextuais que caracterizam a Reurb-S no município estudado; e
- c) Estruturar um Mapa de Processos e Resultados.

2 SITUAÇÃO PROBLEMA E DIAGNÓSTICO

O desenvolvimento urbano em escala global é marcado por um fenômeno reiterado de estruturação informal de ocupação do solo que acarreta graves

implicações sociais, ambientais, políticas, econômicas, culturais e jurídicas, e requer que respostas satisfatórias sejam dadas na forma de políticas públicas (FERNANDES, 2006; FERNANDES, 2013).

Diante disso, as políticas públicas para a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais se prestam a equacionar tais problemas, proporcionando dignidade da pessoa humana por meio da moradia digna. No âmbito nacional, a legislação de regência passou por evolução que culminou com a edição da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e elenca medidas urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas, para melhoria dos índices de regularização dos núcleos informais, como forma de reurbanização (BRASIL, 2017).

O Programa de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – Reurb-S, regulamentado de maneira geral pela mencionada Lei n.º 13.465/2017, tem o objetivo de “criar regras e procedimentos para que prédios, terrenos, assentamentos, ocupações, empreendimentos diversos, em áreas com características urbanas, antes irregulares por descumprimento de parâmetros urbanísticos, possam se oficializar” (LAGE; MARQUES, 2021), busca-se, com isso, que as estruturas reconhecidas pelo direito, atraiam “investimentos privados e públicos, permitindo, ainda o pleno exercício de direitos reais sobre os bens, como o direito à propriedade” (LAGE; MARQUES, 2021).

Alvim *et al.* (2007) e Fernandes (2013) destacam o papel da administração pública municipal na formulação de políticas de planejamento urbano, bem como na condução dos procedimentos de desenvolvimento e gestão urbana, pois são os entes da estrutura estatal mais próximos às necessidades dos habitantes das cidades e, dadas as configurações legais, são aqueles que detém os principais mecanismos político-jurídicos para o controle do uso do solo e do desenvolvimento urbano. Para tanto, além da necessária previsão do rito para a formalização de áreas irregulares, se mostra adequado que os programas de regularização efetivamente enfrentem as causas do fenômeno, a fim de proporcionar uma compatibilização com o quadro mais amplo de políticas públicas habitacionais, fundiárias, fiscais e orçamentárias.

Neste aspecto, dada a escassez de recursos públicos e a necessidade de potencialização de resultados na implementação de políticas e programas públicos, a avaliação de políticas públicas constitui-se de um importante instrumento de auxílio na melhoria dos gastos públicos, de controle social e efetividade das ações estatais, além de proporcionar a responsabilização por estas ações (COSTA; CASTANHAR,

2003; MOREIRA, 2021; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Buscou-se, com isso, realizar uma análise conceitual acerca das políticas e programas públicos, pontuar a legislação de regência e o funcionamento da política pública fundiária, para então descrever o contexto situacional do programa fundiário no município de Campo Belo, com a finalidade de subsidiar a aplicação das técnicas de Mapa de Processos e Resultados (MaPR), proposta por Jannuzzi (2016). O instrumento consiste na explicitação dos processos críticos de um programa, das conexões das atividades nele envolvidas e relações de interdependência entre elas, pelo qual subtende-se que os resultados e impactos advêm da interação desses componentes e das condições particulares nas quais se desenvolve (JANNUZZI, 2016). Tudo a fim de proporcionar uma leitura mais compreensiva do funcionamento do programa, para que, por fim, sejam propostos instrumentos de avaliação da Reurb implementada no município de Campo Belo-MG.

3 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

De acordo com as informações e dados coletados, a proposta de intervenção foi materializada em três dimensões resultantes desta pesquisa: a descrição do contexto fundiário do município de Campo Belo e da implementação do programa da Reurb-S; o mapeamento do programa por meio do modelo espiral com a identificação de seus elementos e a formação do diagrama do MaPR da Reurb-S; e as propostas avaliativas, considerando-se a implementação do programa da Reurb-S.

3.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO

Primeiro, buscou-se descrever o contexto fundiário no município de Campo Belo, que levou à implementação da Reurb-S, a fim de que fossem compreendidas as peculiaridades do município estudado. Contatou-se que, da relação de bairros e vilas no município, atualmente, são irregulares, no todo ou em parte, incluído o perímetro urbano e rural do município, 15 agrupamentos, listados no Quadro 1. Resultado da formação irregular da cidade ao longo dos anos.

Quadro 1 – Relação de bairros irregulares no município de Campo Belo

Bairros Irregulares perímetro urbano	Bairros Irregulares zona rural
1 Bairro Passa Tempo – em parte	13 Povoado do Capão
2 Bairro Eldorado – Rua Professor José Florêncio	14 Povoado Bom Jardim – ranchos
3 Bairro São Benedito – Rua Bom Sucesso	15 Povoado Bananeira
4 Vila São Sebastião - em parte	
5 Bairro Arnaldos – em parte	
6 Vila São Jorge – em parte	
7 Bairro Morada do Sol II	
8 Bairro Floresta – prolongamento	
9 Bairro Pedreira	
10 Vila Guarani	
11 Distrito do Porto dos Mendes – em parte	
12 Povoado dos Dias	

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo (2022).

Em razão da existência destes núcleos urbanos clandestinos (loteamentos não aprovados pelo poder público e/ou não registrados no Cartório de Registro de Imóveis - CRI) e irregulares (loteamentos que, embora aprovados e registrados, não receberam obras de infraestrutura), o Ministério Público do Estado de Minas Gerais - MPMG, por meio de seus representantes, instaurou, no ano de 2005, o inquérito civil de n.º 112.05.000032-5 a fim de apurar eventual inércia do poder público municipal. Até então, já haviam sido constatados como irregulares ou clandestinos os núcleos: Bairro Floresta, Bairro Morada do Sol, Bairro Passa Tempo, Bairro Jardim Eldorado, Vila São Jorge, Vila São João e Bairro Pedreira (MPMG, 2005).

Como parte do atendimento das requisições, os representantes do município de Campo Belo informaram no inquérito ter nomeado uma comissão específica para tratativa da demanda. Contudo, a ausência de respostas concretas sobre as providências já tomadas, da reserva de áreas de interesse público nas glebas, dos prazos estendidos para regularização informados no processo e a ausência de um plano de trabalho que compreendesse todos os núcleos, sem o convencimento do representante do MPMG de que a regularização fosse efetivada em sua totalidade, deram causa ao ajuizamento de Ações Cíveis Públicas (ACP's), a fim de que o município fosse compelido judicialmente a regularizar os loteamentos objeto do procedimento administrativo. No Quadro 2 são elencadas as ações judiciais pelas quais o MPMG requereu a regularização fundiária no interesse público.

Quadro 2 – Relação de Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo MPMG para regularização de núcleos clandestinos ou irregulares

Número do processo	Núcleo informal	Tipo de loteamento ou núcleo urbano
0129934-80.2010.8.13.0112	Bairro Floresta	Clandestino sem obtenção de licenças de aprovação e registro no CRI, com obras de infraestrutura realizadas, lotes comercializados de maneira informal.
0129900-08.2010.8.13.0112	Bairro Morada do Sol	Clandestino sem obtenção de licenças de aprovação e registro no CRI, com obras de infraestrutura realizadas, lotes comercializados de maneira informal.
0129892-31.2010.8.13.0112	Bairro Passatempo	Clandestino sem obtenção de licenças de aprovação e registro no CRI, com obras de infraestrutura realizadas, constatados problemas na rede de esgoto, lotes comercializados de maneira informal.
0106379-34.2010.8.13.0112	Bairro Eldorado	Clandestino sem obtenção de licenças de aprovação e registro no CRI, com obras de infraestrutura realizadas em parte, lotes comercializados de maneira informal.
0012324-86.2013.8.13.0112	Bairro Eldorado	Obras de infraestrutura realizadas em parte, lotes comercializados de maneira informal, necessidade de asfaltamento de ruas e adequação da rede de esgoto.
0129926-06.2010.8.13.0112	Vila São Jorge	Clandestino sem obtenção de licenças de aprovação e registro no CRI, com obras de infraestrutura realizadas, lotes comercializados de maneira informal.
0129942-57.2010.8.13.0112	Vila São Sebastião	Clandestino sem obtenção de licenças de aprovação e registro no CRI, com obras de infraestrutura realizadas, lotes comercializados de maneira informal.
0049880-59.2012.8.13.0112	Bairro Pedreira	Irregular, ocupado por população de baixa renda, formado por um aglomerado rústico de casebres de precárias condições estruturais, com obras de infraestrutura realizadas em parte.

Fonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, consulta processual (2023).

Em cada ação, o MPMG requereu a regularização fundiária levando-se em conta a estrutura de cada núcleo, a situação jurídica e os aspectos econômicos da população residente.

Pediu-se, precipuamente, em todos os casos, que o município de Campo Belo fosse compelido a efetivar: 1) a notificação dos responsáveis pelos loteamentos irregulares ou clandestinos para que estes entrassem com o processo de regularização do empreendimento; 2) em caso de recusa ou impossibilidade de notificação, que o próprio município efetuasse o levantamento cadastral detalhado da ocupação em termos físico-urbanísticos e socioeconômicos, de forma a possibilitar a

definição adequada dos parâmetros urbanísticos, técnicos e ambientais necessários à elaboração dos projetos de regularização dessas ocupações, para fins de consolidação ou remanejamento da população residente; 3) após o levantamento cadastral, que o município elaborasse um projeto de regularização de todos os empreendimentos, com cronograma prevendo todas as etapas a serem executadas; 4) que o projeto de regularização fosse apresentado aos órgãos especiais de controle ambiental para aprovação; 5) que fossem realizadas obras de infraestrutura na forma do projeto de regularização; 6) que com a regularização do registro de todo o empreendimento e abertura de matrícula para cada imóvel, os títulos de propriedade fossem entregues aos possuidores.

As ações foram julgadas procedentes no interesse público, e, atualmente, estão em fase de cumprimento de sentença.

De maneira concomitante à tramitação das mencionadas ações judiciais, tramitaram também os inquéritos civis administrativos de n.º 0112.15.000205-6/SEI e n.º 19.16.1148.0016325/2020-33, com o objetivo de regularização do núcleo consolidado na comunidade do Capão; e de n.º 0112.21.000506-5/SEI e n.º 19.16.1148.0080526/2021-90, para a regularização do núcleo consolidado na comunidade Bom Jardim.

Neste íterim, foi publicada a Lei n.º 13.465/2017, que passou a tratar da Regularização Fundiária em âmbito nacional. Diante da novel disciplina normativa, o MPMG, nos autos do **processo n.º 0129934-80.2010.8.13.0112**, ACP na qual foi requerida a regularização do bairro Floresta, se manifestou pela primeira vez invocando a disciplina de regularização pela Lei n.º 13.465/2017, com sugestão de que, naquele caso, o ente público adotasse a regulamentação nela prevista, viabilizando o cumprimento de sentença já iniciado.

Em razão da ação judicial, a Procuradoria-Geral do Município – PGM, passou então a requerer diretamente diligências junto à Secretaria Municipal de Infraestrutura¹⁷, para fins de cumprimento da determinação judicial, haja vista que nos comandos sentenciais foram fixadas multas por descumprimento da obrigação fixada.

¹⁷ A atual configuração político-administrativa do município de Campo Belo, na gestão 2021-2024, é formada por/pela: Controladoria do Município, Secretaria de Administração, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Desenvolvimento, Secretaria de Fazenda, Secretaria de Infraestrutura, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Secretaria de Esporte, Cultura e Turismo e Secretaria de Meio Ambiente.

Desse modo, passou-se a informar, no bojo das ações, as providências até então efetivadas.

A manifestação fez com que o Poder Executivo Municipal encaminhasse, para aprovação pelo Poder Legislativo, a regulamentação do instituto da regularização fundiária em âmbito municipal. Nesta perspectiva, a Lei Municipal n.º 3.828, publicada em 22 de maio de 2019, instituiu então o Programa de Regularização Fundiária – Reurb, no município (CAMPO BELO, 2019).

A publicação da legislação municipal deu início a um novo ciclo de ações para implementação do Programa Fundiário, sobretudo para o atendimento da demanda judicial em fase de cumprimento de sentença, cujo projeto piloto de regularização da Reurb no município passou, então, a ocorrer no bairro Floresta, instaurado pela Portaria n.º 31, de 14 de agosto de 2019.

O Poder Executivo Municipal editou, o Decreto n.º 5.351, de 22 de julho de 2020, que dispôs sobre o procedimento, classificado como Reurb-S para titulação dos ocupantes do bairro Floresta.

A pesquisa documental revelou que não constam documentos de registro de como os interessados na gleba foram localizados para se apresentarem pela primeira vez até aquele momento, no ano de 2019, e as declarações sobre o levantamento socioeconômico foram firmadas com a assinatura do interessado sem interposição de data. Também não foi encontrado plano de trabalho e documentação sobre as atividades desenvolvidas de forma ordenada e autuada, razão porque os documentos encontrados foram listados na pesquisa por ordem de data, e analisados em conjunto com as manifestações processuais efetuadas pela PGM e com as publicações no Diário Oficial do município.

Dado o longo período de debates e tentativas de efetivação das medidas de regularização, não apenas no bairro Floresta, mas em outros núcleos objeto de ACP e inquéritos civis administrativos, que se estendeu por diversos anos desde os primeiros questionamentos do MPMG, com registros desde 2005, em 14 de março de 2022, o município firmou um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC junto ao MPMG. Com o instrumento objetivou-se solucionar os litígios pendentes, judiciais e extrajudiciais (QUADRO 3), com a aplicação da Lei n.º 13.465/2017. Com a assinatura do termo, as ações judiciais e inquéritos administrativos foram suspensos para que regularmente o município comprove a implementação da Reurb nos núcleos informais.

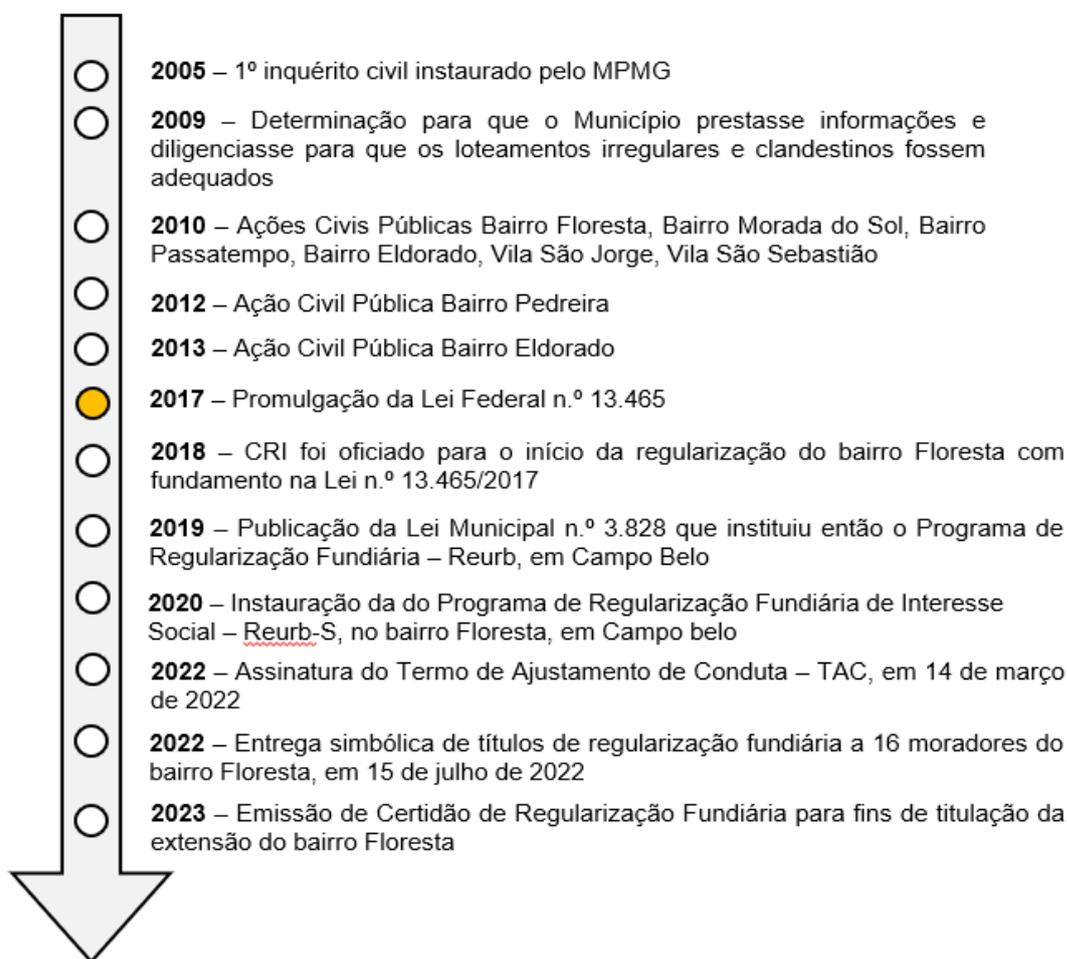
Quadro 3 – Litígios incluídos no TAC firmado entre o município de Campo Belo e o MPMG

Processos judiciais e administrativos
0129934-80.2010.8.13.0112 – em trâmite na 2. ^a Vara Cível – regularização fundiária do “Bairro Floresta” - em fase de cumprimento de sentença;
0129900-08.2010.8.13.0112 – em trâmite na 2. ^a Vara Cível – regularização fundiária do loteamento “Morada do Sol” - em fase de cumprimento de sentença;
0049880-59.2012.8.13.0112 - em trâmite na 1. ^a Vara Cível – regularização fundiária do “Bairro Pedreira” - em fase de cumprimento de sentença;
0129892-31.2010.8.13.0112 - em trâmite na 2. ^a Vara Cível – regularização fundiária do “Passatempo II” - em fase de cumprimento de sentença;
0106379-34.2010.8.13.0112 – em trâmite na 1. ^a Vara Cível – regularização fundiária do loteamento “Eldorado” – em fase de cumprimento de sentença;
0012324-86.2013.8.13.0112 - em trâmite na 2. ^a Vara Cível - pavimentação de vias no loteamento Eldorado – em fase de conhecimento – a regularização fundiária abarcará a implementação da infraestrutura restante;
0129926-06.2010.8.13.0112 - em trâmite na 2. ^a Vara Cível – regularização fundiária dos loteamentos Vila São Jorge I e Vila São Jorge II– em fase de cumprimento de sentença;
0129942-57.2010.8.13.0112 – em trâmite na 1. ^a Vara Cível – regularização fundiária do loteamento denominado “Vila São Sebastião” – em fase de cumprimento de sentença;
Inquérito civil n.º 0112.15.000205-6/SEI n.º 19.16.1148.0016325/2020-33 - núcleo urbano consolidado na comunidade denominada Capão;
Inquérito civil n.º 0112.21.000506-5/SEI n.º 19.16.1148.0080526/2021-90 – núcleo urbano consolidado na comunidade Bom Jardim.

Fonte: Ministério Público de Minas Gerais (2023).

O resultado das medidas até então efetivadas, foi divulgado no sítio eletrônico oficial do município no dia 15 de julho de 2022, que consistiu na entrega simbólica dos títulos de regularização fundiária a 16 moradores do bairro Floresta, no dia 07 de julho de 2022 (CAMPO BELO, 2022). Toda essa trajetória processual e normativa é sintetizada na Figura 1.

Figura 1 – Linha da Tempo da Regularização Fundiária de Campo Belo

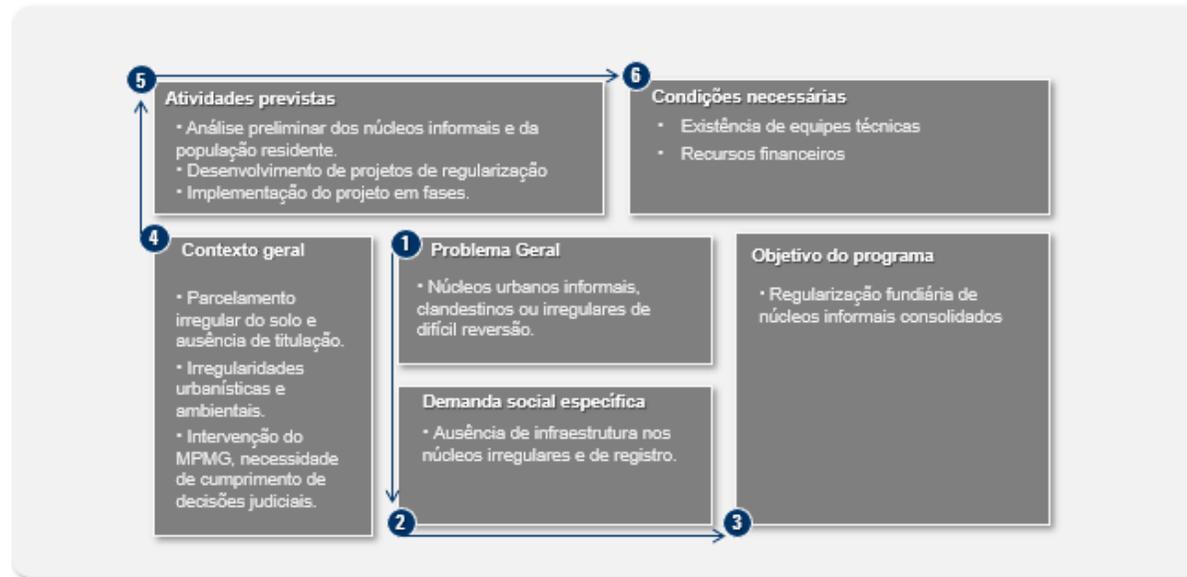


Fonte: Resultados da pesquisa (2023).

3.2 A APLICAÇÃO DO MAPR À REURB NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO

Nesta pesquisa, o MaPR proposto por Jannuzzi (2016) foi empregado para representar o programa fundiário Reurb-S, para então serem apresentadas possíveis demandas avaliativas. Na Figura 2 é ilustrado o resumo do programa, a partir do modelo “espiral” do MaPR.

Figura 2 – Resumo do programa por meio do modelo “espiral” do MaPR



Fonte: Resultado da pesquisa (2023).

O **problema geral** que o programa visa mitigar diz respeito a existência de núcleos informais, clandestinos e irregulares no município. Sabe-se que, até o momento de realização desta pesquisa, 20% dos bairros, em perímetro urbano, foram classificados como irregulares (QUADRO 7). A irregularidade na ocupação do solo prejudica a cidade, pois aumenta a segregação social (D'OTTAVIANO; SILVA, 2022; MARICATO, 2013).

No que tange à **demanda social específica** que o programa público visa combater (a ausência de infraestrutura e de registro público dos núcleos informais) no município estudado, os inquéritos civis instaurados se deram, a princípio, justamente em razão de problemas decorrentes do direcionamento indevido de águas pluviais, ocasionados pela precariedade nas ligações à rede de esgoto, que no período de aumento das chuvas, provocam embaraços à população. Outrossim, a ausência de registro público das propriedades, inviabiliza a comercialização dos imóveis, bem como inibe os investimentos pelos possuidores em obras de melhoria nas residências, ante a insegurança jurídica que permeia a ocupação (FARDIN, S.; FARDIN, Henrique.; FARDIN, Hugo, 2018).

A Reurb consiste num conjunto de medidas (jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais) para a regularização de núcleos urbanos informais. Seus instrumentos, procedimentos, fases e requisitos encontram-se previstos na Lei n.º 13.465/2017, no Decreto n.º 9.310/2018, sem prejuízo de regulamentação específica pelos estados e municípios, como no caso do município de Campo Belo, que regulamentou o programa por meio da Lei Municipal n.º 3.828/2018 (BRASIL, 2017; 2018, CAMPO BELO, 2019).

O **contexto geral do programa**, que se dá em razão do parcelamento indevido do solo e de irregularidades urbanísticas e ambientais. No município de Campo Belo, a Reurb-S foi instaurada num contexto de inadequação dos núcleos urbanos, que se consolidaram de forma irregular por ausência de fiscalização do poder público municipal, o que impulsionou a atuação do MPMG como fiscal da ordem jurídica. As tratativas administrativas de solução do problema público foram pouco eficazes, o que levou à intervenção do Poder Judiciário, que proferiu decisões vinculantes com a fixação de multas pecuniárias por descumprimento.

Conforme descreveu-se na pesquisa, os inquéritos civis públicos se iniciaram no ano de 2005, objetivando, principalmente, a solução dos problemas ambientais ocasionados pela ausência de escoamento adequado de águas pluviais, sem prejuízo

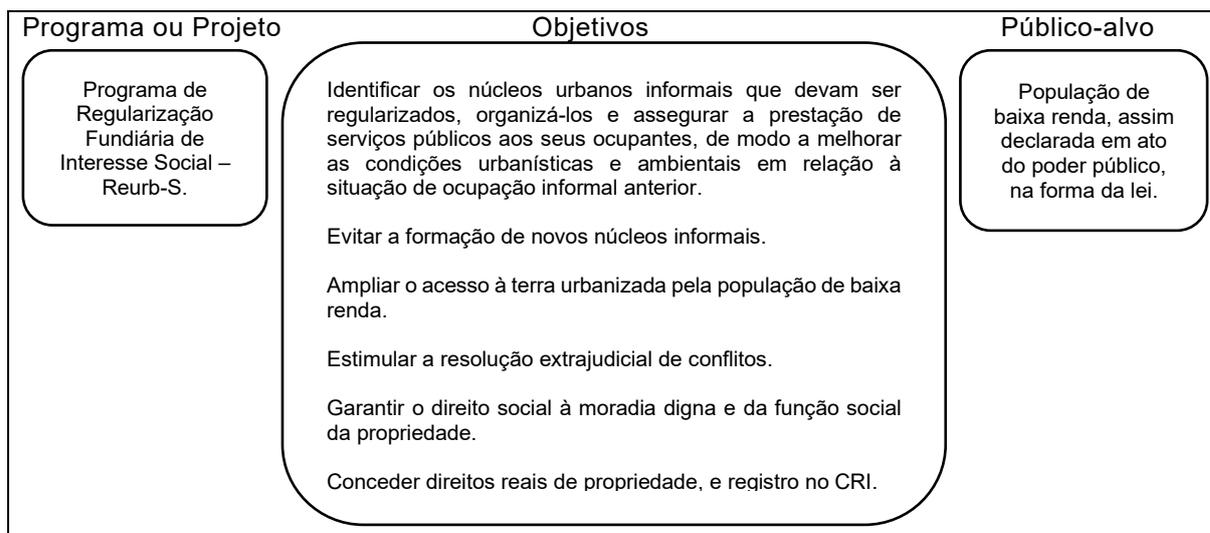
das demais adequações necessárias, como a implantação de serviços públicos nas glebas irregulares, do registro dos loteamentos e da titulação dos moradores. Com o decurso do tempo, até o ano de 2023, a fiscalização do MPMG foi ampliada e aumentado o objeto da regularização, com a inclusão de glebas informais nos inquéritos civis, provocando o ente público municipal a diligenciar para que todo o perímetro urbano fosse regularizado, à luz da legislação disponível ao tempo das intervenções.

A atuação de atores não ligados ao Poder Executivo municipal para dar efetividade ao direito à moradia digna e de acesso à cidade foi determinante para a implementação do programa no município.

Tanto é assim que, em razão desta atuação concomitante de atores estatais, sobrevieram **atividades previstas**, em consonância e em complemento àquelas já previstas em Lei. O município foi compelido a identificar os núcleos informais e suas necessidades específicas, e, para dar continuidade ao desenvolvimento do programa, a elaborar projetos de regularização para sua aplicação em fases, como se verifica nas condições firmadas no TAC firmado entre o município e o MPMG. A pesquisa revelou que, no município estudado, mesmo após o início do programa no bairro Floresta, não haviam equipes técnicas específicas responsáveis pela implementação da Reurb, haja vista que o programa no bairro Floresta foi instituído por meio do Decreto n.º 5.351, de 22 de julho de 2020 (FIGURA 6), ao passo que a Portaria de n.º 6.180, que designou equipe técnica responsável pela condução dos trabalhos inerentes à Reurb, só foi publicada em 04/08/2022 (QUADRO 12), dois anos após o início dos trabalhos. Ainda, não há registros do dispêndio financeiro com o programa, **condições necessárias** para a sua implementação – grifos próprios.

Na Figura 3, destaca-se os objetivos do programa e público-alvo da Reurb-S, modalidade foco desta pesquisa.

Figura 3 – Diagrama de Objetivos e Público-alvo da Reurb-S



Fonte: Lei n.º 3.828, de 22 de maio de 2019 (CAMPO BELO, 2019).

A aplicação da Lei n.º 13.465 só foi possível a partir do ano de 2017, constituindo-se como um marco legal e uma possibilidade de resolução dos conflitos judiciais e extrajudiciais.

Diante da novel legislação publicada, que regulamentou um conjunto de ações ou atividades a serem implementadas pelo poder público, firmou-se um rol de procedimentos a serem observados até a regularização do núcleo informal. Por conseguinte, dado o contexto de cada núcleo e o nível de irregularidade ou clandestinidade, fazem-se necessárias mais ou menos intervenções diretas pelo poder público.

A Lei n.º 13.465 de 2017 previu também os legitimados para requerer a Reurb, concedendo-lhes competência para a prática de todos os atos necessários até a sua conclusão, inclusive o requerimento do ato do registro no CRI. São legitimados para requerer a Reurb:

- a) a União, os Estados, o Distrito Federal e o próprio Município, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- b) 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;
- c) os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- d) a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes;
- e) o Ministério Público (BRASIL, 2017).

A implementação da Reurb-S no bairro Floresta, no município de Campo Belo, projeto piloto sob a égide da Lei n.º 13.465/2017, não se deu de ofício, haja vista que as condições que levaram ao início do programa foram alheias à vontade da

Administração municipal, advindas da atuação e intervenção do MPMG e do Poder Judiciário.

Neste sentido, no TAC firmado pelo município junto ao MPMG, foram detalhadas as etapas de implementação do programa, o que poderia ter sido objeto de regulamentação pelo próprio município, por meio de atos administrativos. No Quadro 4, relaciona-se as obrigações firmadas compreendidas no TAC, que esmiuçam as fases de implementação esperadas até a regularização da gleba informal classificada como Reurb-S.

Quadro 4 – Abrangência do TAC entre o município de Campo Belo o MPMG

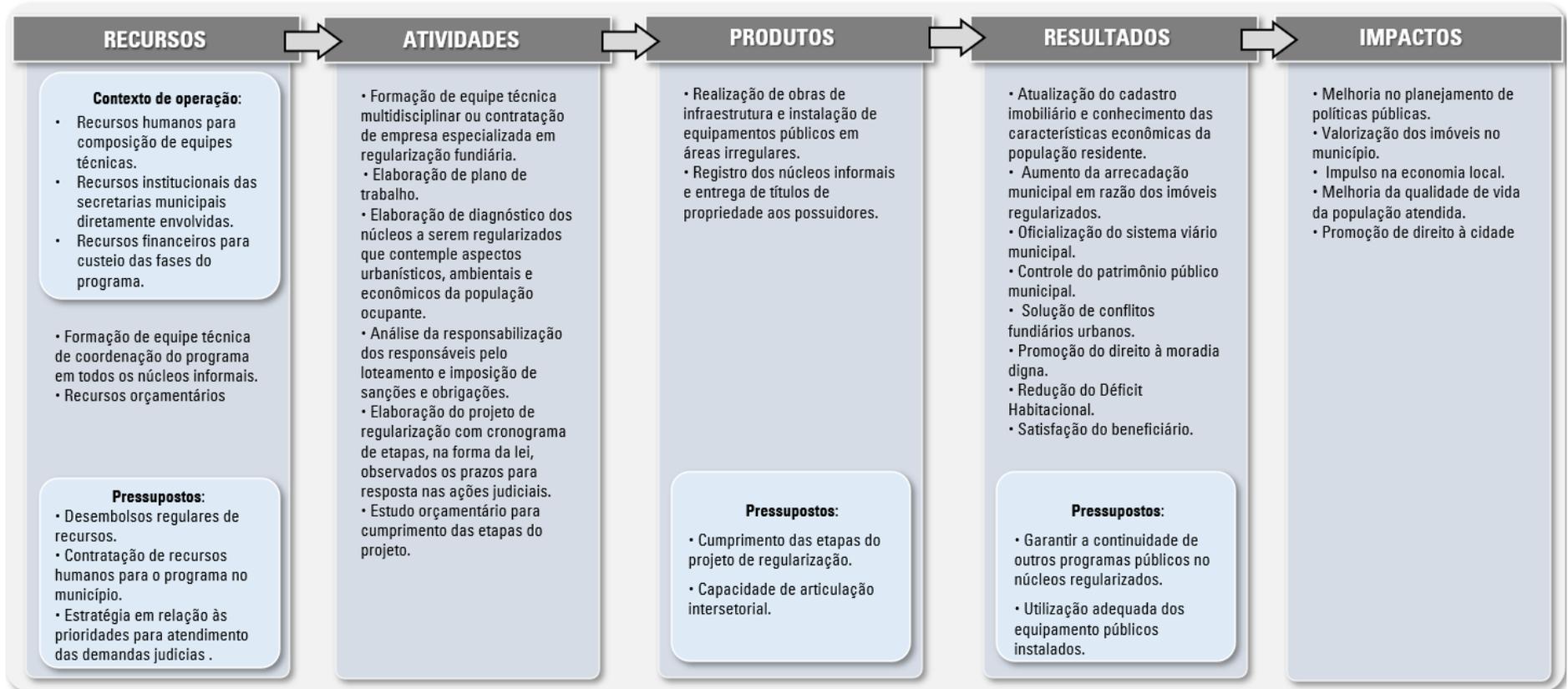
ATIVIDADES OU DILIGÊNCIAS A SEREM CUMPRIDAS
FASE I – Análise preliminar
• Formação de equipe técnica, com no mínimo um membro da PGM, e/ou contratação de empresa especializada em regularização fundiária.
• Elaboração de diagnóstico de ocupação das áreas informais por meio de levantamento geográfico com imagens de satélite e realização de vistoria.
• Realização de pesquisas cartorárias para a elaboração do diagnóstico, se necessário.
• Análise da existência de empreendedor a ser responsabilizado, da infraestrutura instalada, de eventuais óbices urbanísticos e/ou ambientais para a regularização, estabelecendo-se uma ordem de prioridade para as intervenções necessárias, tudo com observância da legislação de uso e ocupação do solo.
• Com a realização do diagnóstico, promover a realização de audiência pública para demonstração do resultado do diagnóstico
FASE II – Estudo Financeiro
• Concluída a fase I, que seja realizado um estudo financeiro das despesas necessárias para dar cumprimento à regularização, e a efetivação de previsão orçamentária.
FASE III – Regularização Fundiária
• Cumpridas as fases I e II, dar início à regularização fundiária com a adoção de medidas legais, se possível na forma da Lei n.º 13.465/2017, com a classificação dos núcleos passíveis de Reurb-S.
• Feita a classificação, em sendo caso de Reurb-S, que seja instaurado procedimento administrativo para a realização das buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis em que está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado e notificar os titulares do domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal (se existirem), confinantes e terceiros eventualmente interessados para, querendo, apresentarem impugnação.
• Resolvidas as impugnações, caso houver, proceder a elaboração do projeto da Reurb-S, conforme artigos 33, 35 e 36 da Lei n.º 13.465/17, o qual deverá indicar, além de todos os itens previstos em lei, cronograma de execução de obras de infraestrutura, equipamentos comunitários e melhorias habitacionais eventualmente necessárias, e submetê-lo aos órgãos de controle ambiental e urbanísticos para obtenção de eventuais licenças.
• Implementação das obras de infraestrutura essencial, equipamentos comunitários e melhorias habitacionais previstas no projeto de regularização de acordo com o cronograma físico definido.
• Concluída a regularização, que seja emitida a CRF para registro no CRI junto ao projeto de regularização fundiária.

Fonte: Resultados da pesquisa, com base no TAC elaborado pelo MPMG, 2022.

Frente às previsões legais que regem o programa e as orientações administrativas firmadas pelo MPMG, verifica-se que a Reurb-S não se desenvolve sem a intervenção e comprometimento do município, ente federado que, em razão do

interesse local, mais se aproxima dos interessados na regularização fundiária (ALVIM *et al.*, 2007; FERNANDES, 2013). Diante disso, o mapeamento do projeto com exposição de suas etapas, auxilia na fase de implementação (FIGURA 4).

Figura 4 – Proposta de diagrama de Mapas de Processos e Resultados da Reurb-S



Fonte: Resultado da pesquisa (2023).

Em termos de recursos, considera-se fundamental a dotação orçamentária, inserida nas leis orçamentárias municipais, assim como, aportes de recursos financeiros junto aos governos estadual e federal para condução dos projetos. Ademais, a existência de uma equipe técnica para coordenação do programa é condição *sine qua non* para condução das ações.

Já em relação às atividades, série de ações, algumas encadeadas, outras concorrentes, mas todas alinhadas com o objetivo final de garantir as entregas previstas pelo programa, são indispensáveis.

Uma vez executadas as ações, espera-se que os produtos gerados com a regularização fundiária, de realização de obras de infraestrutura, instalação de equipamentos públicos e registro imobiliário, beneficiem o público alvo, e a cidade como um todo.

Após isso, enquanto resultados, entende-se que sejam possíveis melhorias na atualização cadastral de imóveis, que, por consequência, possibilitam o conhecimento do núcleo em seus aspectos urbanísticos e sociais.

E, por fim, em termos de melhoria social ampla, os impactos almejados a nível municipal são a melhoria no planejamento de políticas públicas, valorização dos imóveis no município com o impulso na economia local, além da melhoria na qualidade de vida da população atendida como promoção ao direito à cidade (COSTA, 2019).

As etapas do projeto de regularização fundiária são estabelecidas de acordo com a estrutura consolidada de cada núcleo, contudo, considerando-se que as etapas de estudo situacional da gleba, das características ambientais e socioeconômicas são indispensáveis, sua boa operacionalização é medida que se impõe, sobretudo no contexto de implementação da Reurb no município de Campo Belo, que está atrelada ao cumprimento de determinações judiciais.

A pesquisa documental realizada demonstrou que a falta de formação de uma equipe de trabalho multidisciplinar para o início dos trabalhos, que contemple todos os aspectos do programa (sociais, ambientais, urbanísticos e jurídicos) prejudicou o registro de todas as etapas realizadas. Ainda, a ausência de um plano de trabalho com cronograma de atividades, com registro, em ordem, de todos os atos praticados dificultou a compreensão das fases do programa. Tal contexto é desfavorável para o monitoramento e avaliação do programa, tanto para verificação do sucesso ou insucesso da política de regularização fundiária, bem como para a demonstração de

resultados em sede de avaliação judicial, haja vista que o município ainda precisa comprovar a efetivação de medidas ao juízo.

Verificou-se, também, a ausência de registros sobre a atuação da empresa licitante, vencedora do processo licitatório n.º 132/2021, na continuidade da implementação da Reurb-S no bairro Floresta.

Além disso, o único produto apresentado se deu com a mera titulação de parte dos imóveis identificados, o que consiste num cumprimento parcial dos objetivos do programa (FERREIRA FILHO, 2018).

A partir do MaPR da Reurb exibido na Figura 4, apresenta-se, no Quadro 5, possíveis demandas avaliativas ao programa, considerando-se a implementação no bairro Floresta, e propõe cinco pesquisas de avaliação e seus possíveis desenhos metodológicos, combinando técnicas de coletas de dados e métodos de análise.

Quadro 5 – Exemplo de um plano de monitoramento e avaliação da Reurb-S já implementada no município de Campo Belo

(continua)

Componente (Mapr)	Monitoramento e Avaliação	Aspectos metodológicos	Abordagem
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> Levantamento dos recursos financeiros utilizados em cada fase do programa 	Estudo com base de dados primários de registros financeiros do Programa obtidos junto à Superintendência municipal de Contabilidade, correlacionando as etapas de maior e menor dispêndio.	Quantitativa, descritiva, documental.
	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisa com os servidores que atuam na implementação compondo formalmente ou não as equipes ou comissões designadas, para captar as principais dificuldades (barreiras) e facilitadores da execução dos trabalhos. 	Entrevista com os servidores.	Qualitativa, entrevista.
Atividades	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisa das atividades desenvolvidas pelos servidores municipais que atuam no programa e das atividades desenvolvidas pela empresa licitante vencedora do Processo Licitatório n.º 132/2021, para comparação de efetividade na implementação das fases do projeto de regularização com e sem a participação da empresa contratada; Acompanhamento sistemático e rotineiro de todas principais atividades previstas como forma de levantar as barreiras e os facilitadores da execução dos trabalhos. 	Estudo com base de dados primários nos registros de atividades desenvolvidas diretamente pelos servidores municipais e aquelas desenvolvidas pela empresa licitante.	Mista, descritiva, documental.

Quadro 5 – Exemplo de um plano de monitoramento e avaliação da Reurb-S já implementada no município de Campo Belo

(conclusão)

Componente (Mapr)	Monitoramento e Avaliação	Aspectos metodológicos	Abordagem
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa sobre o aumento da arrecadação municipal com o registro dos imóveis irregulares; • Pesquisa de satisfação com os beneficiários. 	Estudo com base de dados primários nos registros sistêmicos de arrecadação municipal.	Mista, descritiva, documental.
Impactos	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa de melhoria no planejamento de políticas públicas com a atualização de dados cadastrais em razão da regularização fundiária. • Avaliação do impacto da política pública na melhoria da qualidade de vida. 	Grupos focais e entrevistas com os gestores do município para verificação do impacto da atualização cadastral nas políticas públicas.	Mista, grupo focal, entrevista.

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Os instrumentos de avaliação sugeridos representam possibilidades de solução para a continuidade de implementação do programa no município para a regularização dos núcleos informais restantes, com o intuito de facilitar a tomada de decisão pelos gestores de forma técnica para que o objetivo da política pública seja atingido.

A partir do esforço de pesquisa empreendido, considera-se que, com a implementação da Reurb-S, em Campo Belo, a proposta avaliativa em tela contribui para a observância do funcionamento e para a determinação do sucesso ou insucesso da política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A implementação da Reurb no município de Campo Belo se iniciou por um bairro onde não foi necessária a realização de obras de infraestrutura, o que, por sinal, dispensou a elaboração do projeto de regularização, e, por consequência, agilizou as fases do programa no bairro Floresta. Entretanto, para conclusão da regularização de todos os núcleos informais, não se pode concluir que tal dispensa ocorrerá em todos os casos, razão pela qual, a avaliação da experiência com a implementação do programa naquele núcleo, tende a aumentar as chances de sucesso em outros, nos quais seja necessário a observância de todas as fases.

Por não se tratar de uma atividade isolada, a avaliação da política pública como uma etapa inserida no processo de planejamento das políticas e programas governamentais, sobretudo aquela realizada internamente, com a colaboração de pessoas envolvidas na política pública, burocratas e políticos de diversos níveis de

atuação, contam com a vantagem da eliminação da resistência natural a um avaliador (CUNHA, 2018).

Neste sentido, quanto mais procedimentos o município puder adotar sem novas interferências externas de outros poderes, mais fluído o processo tende a se tornar, fortalecendo o conceito de Administração pública moderna e de governança na instituição de regras de gestão para o bom exercício do poder na condução da política estatal (ABERS; BÜLOW, 2011; BUTA; TEIXEIRA, 2020; SCHENEIDER, 2005).

Logo, a relevância da pesquisa realizada é evidenciada pelo seu enfoque na construção de um modelo de representação do programa, para torná-lo clarividente e palatável aos envolvidos na implementação da política pública (JANUZZI, 2016).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se propor um instrumento para monitorar e avaliar o Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) no município de Campo Belo, Minas Gerais.

Para tanto, foi contextualizado o panorama municipal relacionado aos aspectos fundiários por meio de descrição, identificando-se e analisando-se os elementos normativos e a conjuntura situacional do programa fundiário, com base no desenho do programa, disperso em vários documentos e atos normativos. Assim, a trajetória descrita é um importante registro da memória institucional, que contribuiu para compreensão da evolução das ações ao longo do tempo.

Diante do levantamento bibliográfico sobre políticas públicas, verificou-se que no município foco do estudo, o problema público consiste na necessidade de regularização fundiária em razão de informalidade de núcleos urbanos, e seus reflexos ambientais, urbanísticos, sociais e jurídicos, em prejuízo à ordem pública e ao interesse coletivo.

Sobre a avaliação de políticas públicas, o contexto de irregularidade fundiária no município levou à atuação de atores estatais e à avaliação judicial para garantia de direitos. Observou-se que, naquele município, foi implementada a Reurb-S no bairro Floresta com base nas Leis n.º 13.465/2017 e 3.828/2019, como projeto piloto, (BRASIL, 2017; CAMPO BELO, 2019). Por esta razão, a pesquisa sobre a implementação da Reurb-S se limitou àquele núcleo informal.

A pesquisa bibliográfica sobre a regularização fundiária de interesse social, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, demonstrou que o programa visa a harmonização do ambiente urbano para a garantia da segurança jurídica consubstanciada no direito à propriedade, de modo que o acesso à cidade formal seja viabilizado e, com ele, possibilitado o direito à moradia digna (CORREIA, 2017). A atuação do ente municipal neste aspecto é crucial, dada a sua proximidade com os interessados e a predominância do interesse local que reveste a matéria (ALVIM *et al.*, 2007; FERNANDES, 2013).

Dada a relevância do programa, à luz do princípio da eficiência, pelo qual os atos administrativos devem ser praticados de forma a buscar o melhor resultado (BRASIL, 1988), a avaliação da política pública fundiária é necessária para o seu aprimoramento, especialmente para a conclusão da intervenção judicial no município estudado.

Verificou-se que o programa foi iniciado sem a designação formal de equipe técnica para a execução dos trabalhos, e os atos praticados não foram documentados de forma detalhada, o que dificultou a análise de maneira concatenada. Os documentos registrados não foram arquivados de maneira ordenada, de modo que qualquer servidor municipal designado para compor a equipe possa compreender as atividades desenvolvidas. Observou-se, também, documentos de resposta a questionamentos sem origem formal, de modo que não se sabe a qual atividade específica correspondem, a exemplo das listas de possíveis moradores interessados, que constam arquivadas sem qualquer registro dos critérios utilizados para a sua convocação, bem como que as declarações sobre o estudo social efetivado sequer foram datadas e instruídas com documentação comprobatória do critério renda, capaz de justificar a implementação da instituição da Reurb de interesse social. Outrossim, a pesquisa revelou que, embora haja movimentação administrativa desde o ano de 2019, quando foi iniciada a implementação do programa no bairro Floresta, já nos termos da Lei n.º 13.465/2017, o município tem dificuldades na sua comprovação, justamente ante a ausência de documentação organizada. Observou-se que as informações prestadas nos autos dos processos das ações civis públicas se deram sem a apresentação de documentação específica sobre a justificativa de cada ação praticada ou da impossibilidade de fazê-lo. Por essa razão, para que a pesquisa fosse viabilizada, organizou-se por ordem de data, todos os itens localizados.

Diante deste contexto, verificou-se que, mesmo com o impulso dado pelo MPMG e pelo Poder Judiciário para a tomada de medidas para a regularização das glebas, a atecnia no trato com a questão permanece, razão pela qual a esquematização do programa e a proposta de avaliação e monitoramento pode auxiliar na continuidade dos trabalhos.

Utilizou-se do MaPR como um instrumento de representação esquemática do programa público, para apresentar seus principais processos, alocação de recursos, execução de atividades, entrega de produtos e produção de resultados e impactos (JANNUZZI, 2016), para então propor instrumentos de avaliação pertinentes.

Logo, os achados desta investigação reforçam a importância de se propor ferramentas de monitoramento e avaliação e, em especial, endossa a validade do MaPR. Sobre este aspecto, é pertinente comentar que a validação da proposta de MaPR deve ser feita conjuntamente aos atores políticos municipais envolvidos na gestão do Programa. A intenção, com isso, é a de se alinhar, com os agentes que participam diretamente da implementação do programa, o nexos causal entre o desenho da intervenção descrito pelo modelo teórico com a realidade municipal. Essa etapa fica como sugestão para próximos estudos.

Na literatura existem estudos sobre a Reurb que abordam aspectos jurídicos, ambientais, urbanísticos, que não adentram à necessidade de avaliação da implementação do programa. No contexto do município estudado, verificou-se que a falta de avaliação das medidas durante as fases do programa tem dificultado a comprovação dos atos, o que pode viciar o início do procedimento em outros núcleos. Do mesmo modo, os resultados com a entrega da titulação dos imóveis não foram explorados.

Diante disso, entende-se que os próprios instrumentos de avaliação propostos neste trabalho consistem em campos de pesquisa, pois suscitam novas investigações sobre o processo de implementação em si. Outras pesquisas podem ainda abranger aspectos econômicos, sociais e ambientais em relação aos núcleos regularizados. Pode-se pesquisar sobre:

- a) implementação da Reurb exclusivamente por meio de empresas especializadas em regularização fundiária contratadas pelos municípios;
- b) aplicação de recursos financeiros em obras públicas para regularização fundiária para análise de sua eficiência;

- c) valorização imobiliária em razão da regularização efetivada por meio da Reurb-S;
- d) melhoria da qualidade de vida dos moradores após a implementação da Reurb-S;
- e) os impactos ambientais de longo prazo em áreas regularizadas por meio da Reurb;
- f) diminuição de conflitos fundiários em municípios onde a Reurb foi implementada.

Por fim, acredita-se que, as políticas públicas para a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais, se prestam a equacionar problemas urbanísticos e sociais, proporcionando dignidade da pessoa humana por meio da moradia digna. Ao passo que, a avaliação de políticas públicas, consiste num importante instrumento de racionalização e de potencialização de recursos públicos. Diante disso, dada a escassez de trabalhos que contemplem a Reurb sob o enfoque da avaliação, à luz dos modelos esquemáticos e propositivos de instrumentos avaliativos, esta pesquisa contribuiu para a melhoria da gestão governamental no âmbito municipal, sobretudo sob o aspecto do aprendizado sobre a natureza dos problemas fundiários. O mapa estruturado e as propostas avaliativas denotam o potencial de várias opções para resolver os problemas até então evidenciados, possibilitando analisar, por meio da experiência com a implementação do projeto piloto, as atividades passíveis de melhoria. O resultado tem ainda caráter generalizável, tanto para a continuidade do programa do município estudado, quanto para outros que possuam características urbanísticas semelhantes, à luz das características das pesquisas de cunho qualitativo.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, [S. l.], n. 28, p. 52-84, 2011.
- ALVIM, A. A. T. B. *et al.* Desafios das políticas urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, [S. l.], v. 6, p. 1–24, 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Federal n. 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 [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 08 out. 2021.

BRASIL. Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 mar. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 07 set. 2021.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, [S. l.], v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020.

CAMPO BELO. Lei n. 3.828 de 22 de maio de 2019. Institui o Programa de Regularização Fundiária - Reurb no Município de Campo Belo e dá outras providências, Campo Belo, 2019. **Diário Oficial**, Campo Belo, MG, 22 maio 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/campo-belo/lei-ordinaria/2019/383/3828/lei-ordinaria-n-3828-2019-institui-o-programa-de-regularizacao-fundiaria-reurb-no-municipio-de-campo-belo-e-da-outras-providencias?q=3828>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CAMPO BELO, MG. **Prefeito Dr. Alisson realiza entrega de títulos de Regularização Fundiária Urbana**. Campo Belo, 15 jul. 2022. Disponível em: www.campobelo.mg.gov.br/portal/noticias/0/3/2975/prefeito-dr-alisson-realiza-entrega-de-titulos-de-regularizacao-fundiaria-urbana/. Acesso em: 20 jan. 2023.

CORREIA, A. F. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. **Geo UERJ**, [S. l.], n. 31, p. 177-218, dez. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32061/22979>. Acesso em: 06 out. 2021

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>. Acesso em: 15 ago. 2022.

COSTA, E. C. P. **Os entraves da política habitacional em Ouro Preto**. 2019. 91 f. TCC (Graduação) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Minas, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2019.

CUNHA, C. G. S. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**, [S. l.], n. 12, dez. 2018. Disponível em: <http://200.198.145.164/index.php/estudos-planejamento/issue/view/267>. Acesso em: 24 out. 2022.

D'OTTAVIANO, M. C. L.; SILVA, S. L. Q. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 34, 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172). Acesso em: 17 nov. 2022.

FARDIN, S. C. S. G.; FARDIN, H. D.; FARDIN, H. D. Regularização fundiária urbana em áreas de interesse social: legislação e aplicação dos instrumentos ambientais. **Ciência Florestal**, [S. l.], v. 28, n. 2, p. 854–862, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/cienciaflorestal/article/view/32108>. Acesso em: 10 nov. 2022.

FERNANDES, E. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. **Oculum Ensaios**, [S. l.], n. 6, p. 48-57, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351732198004>. Acesso em: 19 fev. 2022.

FERNANDES, E. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. *In*: CONSTITUIÇÃO de 1988: o Brasil 20 anos depois: Estado e economia em vinte anos de mudanças. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. v. 4.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 1449-1482, ago. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040>. Acesso em: 10 nov. 2022.

HOWLETT, M.; RAMESH, An.; PERL, An. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas: Alínea, 2016.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427>. Acesso em: 16 ago. 2022.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativa para a crise urbana**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2013.

MOREIRA, V. S.; EUCLYDES, F. M.; MARTINS, A. F. H. Uma década de “Minha Casa, Minha Vida”: análise da produção científica sobre o programa. **NAU Social**, [S. l.], v. 12, n. 23, p. 801, 2021. DOI: 10.9771/ns.v12i23.44851.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa

historiográfica. **Cadernos de pesquisa**, [S. l.], n. 114, p. 179-195, 2001.

SCHENEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas - Revista De Ciências Sociais**, [S. l.], v. 5, n.1, p.29-58, 2006