

Ana Margarida Vieira Angelo

**ANÁLISE DO PPAG/PBH 2018/2021 DO PONTO DE VISTA DA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANIZAÇÃO EM ÁREA DE
INTERESSE SOCIAL EM AMBIENTE URBANO**

Belo Horizonte

2019

Ana Margarida Vieira Angelo

**ANÁLISE DO PPAG/PBH 2018/2021 DO PONTO DE VISTA DA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANIZAÇÃO EM ÁREA DE
INTERESSE SOCIAL EM AMBIENTE URBANO**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental – CEAPPGG/2017 da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Profa. Dra. Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Belo Horizonte

2019

Angelo, Ana Margarida Vieira.
A584a Análise do PPAG/PBH 2018/2021 do ponto de vista da regularização fundiária e urbanização em área de interesse social em ambiente urbano [manuscrito] / Ana Margarida Vieira Angelo. – 2019.

[11], 70 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Bibliografia: f. 77-81

1. Planejamento urbano – Belo Horizonte (MG). 2. Política urbana – Belo Horizonte (MG). 3. Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – Belo Horizonte (MG). 4. Regularização fundiária – Belo Horizonte (MG). 5. Brasil. [Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017]. Motta, Carolina Portugal Gonçalves da. II. Título.

CDU 711.4(815.11)

Autor : Ana Margarida Vieira Angelo

Título e subtítulo: ANÁLISE DO PPAG/PBH 2018/2021 DO PONTO DE VISTA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANIZAÇÃO EM ÁREA DE INTERESSE SOCIAL EM AMBIENTE URBANO

Natureza, objetivo, nome da instituição: Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental – CEAPPGG/2017 da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista

Área de concentração: Regularização fundiária urbana, análise de programa plurianual de governo.

Aprovado(a) na Banca Examinadora

Nome, titulação, instituição a que pertence

Nome, titulação, instituição a que pertence

Nome, titulação, instituição a que pertence

Belo Horizonte – Maio de 2019

AGRADECIMENTOS

Cada trabalho finalizado não é resultado do esforço de apenas uma pessoa, mas de um grupo de pessoas, que de alguma forma apostaram no sucesso daquele empreendimento. No início de qualquer trabalho tudo parece desorientado, semelhante a íons se movimentando em trajetória aleatória. Entretanto, à medida que o conhecimento vai-se acumulando devido aos estudos e dos saberes transmitidos e compartilhados pelas pessoas, o trabalho vai tomando forma, como se fossem íons se orientando em uma determinada direção. A partir de determinado momento tudo se transforma em energia, na qual o raciocínio clarifica e flui surpreendentemente.

Agradeço à professora Doutora Carolina Portugal, por ter aceitado a orientação desse trabalho e que, com maestria, soube me conduzir nesse caminho, auxiliando na construção e principalmente por ter apontado a escolha do tema - regularização fundiária urbana. Trata-se de tema complexo, sensível e atual ao mesmo tempo. Agradeço também pelos incentivos constantes.

Agradeço especialmente à arquiteta Lívia Monteiro e ao engenheiro Danilo Cristiano Soares que gentilmente disponibilizaram dados importantes para a realização desse estudo.

Aos colegas-companheiros de turma que tanto me ensinaram e que fizeram com as noites de segundas às quintas-feiras se transformaram em dignas de saudades.

Agradeço ao meu esposo, Bruno Paiva, pela compreensão das minhas ausências, pelo apoio e incentivo. Agradeço à minha família pelo apoio incondicional e constante.

Por fim agradeço todos os professores brilhantes e funcionários da Fundação João Pinheiro.

“O conhecimento é em si mesmo um poder.”

Francis Bacon

RESUMO

O presente estudo se insere no tema da Regularização Fundiária Urbana em Área de Interesse Social – Reurb-S – do ponto de vista da Lei Federal 13.465, de 2017. São avaliados os objetivos e as metas dos programas apresentados no PPAG 2018/2021 do Município de Belo Horizonte voltados para Reurb-S, com a finalidade de verificar o cumprimento do que foi proposto. Inclui-se nessa avaliação programas que direta ou indiretamente tenham relação com o tema central. Através de comparação dos relatórios de despesas e receitas dos anos de 2013 a 2019, disponibilizados no portal da Prefeitura de Belo Horizonte, são verificados se ocorreu variação no empenho financeiro e se tiveram reflexo nos programas de regularizações fundiárias para a população de baixa renda. A análise utiliza o processo de avaliação ex-post, seja para avaliar os objetivos e as metas. Como a Regularização Fundiária Urbana em Área de Interesse Social é regida pela Lei Federal 13.465, de 2017, neste trabalho são apontados tópicos importantes dessa lei. Foram utilizados materiais auxiliares como teses e dissertações de estudiosos sobre o assunto, além de artigos e palestras. Trata-se de tema polêmico e difuso, pois em alguns aspectos trouxe benefício e agilidade na concessão da titulação da posse da terra, mas desobrigou o poder público de implantar infraestrutura e outros serviços visando o bem estar da população carente. Por outro lado, a Lei 13.465/2017 facultou a regularização de outros tipos de estruturas que não eram regularizáveis pelas Leis anteriores.

Palavras-Chave: *Regularização fundiária urbana, programa plurianual de governo, Lei 13.465/2017*

ABSTRACT

The present study is part of the Urban Land Regularization in Social Interest Area - Reurb-S - from the point of view of Federal Law 13.465, at 2017. The objectives and goals of the programs presented in PPAG 2018/2021 of the city of Belo Horizonte aimed at Reurb-S are evaluated, in order to verify compliance with what was proposed. This includes evaluating programs that index the media or midway central theme. By comparing the income and expense reports for the years 2013 to 2019, available on the Belo Horizonte City Hall portal, it is verified if there was a change in the financial commitment and had a reflection on the land regularization programs for the low income population. The analysis uses the ex-post evaluation process to evaluate objectives and goals. As the Urban Land Regularization in an Area of Social Interest is governed by Federal Law 13,465 of 2017, this work highlights important topics in this law. Auxiliary materials were used as theses and dissertations of scholars on the subject, as well as articles and lectures. This is a controversial and diffuse theme, because in some aspects it has brought benefit and agility in granting the title to the land, but it has released the public power to implement infrastructure and other services aiming at the well-being of the needy population. On the other hand, Law 13.465 / 2017 allowed the regularization of other types of structures that were not regularizable by previous Laws.

Keywords: *Land tenure regularization, multi-year government program, Law 13.465 / 2017*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 2.1 – Distribuição das grandes concentrações urbanas no Brasil – 2010	6
Mapa 2.2 – Distribuição e localização das áreas de interesse social em Belo Horizonte	19
Mapa 3.1 – Planta urbanística da nova capital, Cidade de Minas, 1895	49
Figura 3.1 – Organização do Plano Plurianual de Ação Governamental de 2018 a 2021 – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte	53
Figura 3.2 – Gráfico esquemático do PPAG (2018/2021) – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte	54
Figura 3.3 – Projetos estratégicos do PPAG 2018-2021 – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte	55
Figura 4.1 – Entrega do Certificado de Regularização Fundiária a moradores de Belo Horizonte – 2016	77
Gráfico 2.1 – Percentual de domicílios em aglomerados carentes, por classes de tamanho da população dos municípios das regiões metropolitanas – 2010	17
Gráfico 2.2 - Evolução da população total entre 1940-2009 em Belo Horizonte e na RMBH	18
Gráfico 3.1 – Classificação de Índice de Eficácia	66
Gráfico 3.2 – Receitas totais do Mun. Belo Horizonte dos anos 2013-2021	68
Gráfico 3.3 – Despesas totais do Mun. Belo Horizonte dos anos 2013-2021, após revisão de valores no final de 2018	68
Gráfico 3.4 – Porcentagem da distribuição de gastos no ano 2018	69
Gráfico 3.5 – Total de recurso alocado para regularização fundiária e urbanização em área de interesse social	73

LISTA DE TABELAS

Quadro 3.1 – Projetos Transformadores do PPAG 2018-2021 – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte	56
Quadro 3.2 – Relatório de metas físicas do programa – Habitação, urbanização, regulação e ambiente urbano	62
Quadro 3.3 – Demonstrativo da execução das metas no ano de 2018. Programas voltados à regularização fundiária e urbanização	64
Quadro 3.4 – Classificação de Índice de Eficácia	65
Quadro 3.5 – Relatório Financeiro por Programa e Ação do ano 2018. Programas voltados à regularização fundiária e urbanização	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PPAG/PBH – Plano Plurianual de Ação Governamental

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

BH – Município de Belo Horizonte

ONU – Organização das Nações Unidas

REURB – Plano de Regularização Fundiária Urbana

REURB-S - Plano de Regularização Fundiária Urbana Social

REURB-E - Plano de Regularização Fundiária Urbana Específico

URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

SMURBE – Secretaria Municipal de Políticas Urbanas

SUREG – Subsecretaria de Regulação Urbana

SUDECAP – Superintendência de Desenvolvimento da Capital

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

ZEIS – Zonas de interesse social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	REVISÃO DA LITERATURA	16
2.1	Cidade informal, o direito à urbanidade e o direito de propriedade ..	16
2.2	Irregularidade fundiária – origem, característica física, social e econômica	20
2.3	Leis de regularização fundiária	22
2.3.1	Brasil Colonial à Lei 11.977/2009	22
2.3.2	Lei 13.465/2017 – Definições e princípios	27
2.3.2.1	Procedimentos para a regularização fundiária – Lei 13.465/2017 ..	30
2.4	Políticas Públicas	39
2.4.1	Formulação das políticas	39
2.4.2	Planejamento das políticas públicas	40
2.4.3	Implementação das políticas públicas	44
2.4.4	Avaliação e monitoramento das políticas públicas	46
3	PROGRAMA PLURIANUAL DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE	48
3.1	Políticas Públicas de regularização fundiária urbana de interesse social em Belo Horizonte	48
3.2	Análise dos dados das regularizações fundiárias do Município de Belo Horizonte	52
3.2.1	Metas do PPAG 2018/2021	59

3.2.1.1 Análise do atendimento às metas do PPAG 2018/2021 no ano de 2018	63
3.2.2 Análise das receitas e despesas apresentadas no PPAG	67
3.2.3 Relatório Financeiro por Programa e Ação	70
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	74

1 INTRODUÇÃO

Levantamentos de organizações internacionais apontam que mais da metade da população mundial vive em região urbana. Segundo o relatório da ONU de 2016, estima-se que existe atualmente no mundo um bilhão de pessoas vivendo em favelas e assentamentos informais como comunidades, vilas, mocambos, palafitas, dentre outros. Em quinze anos esse número deverá triplicar (ONU, 2016 apud BODNAR, 2017, p.79). No Brasil mais de 80% da população residem nas cidades. Em 5,8% do total dos 5565 municípios brasileiros existem assentamentos informais e neles vivem 6,0% da população brasileira (IBGE, 2012 apud BODNAR, 2017, p.79).

Segundo o Ministério das Cidades, novas práticas de planejamento, gestão democrática, incluyente, redistributiva e sustentável somam-se “as ações de Regularização Fundiária, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade em assentamentos precários, seja por meio de urbanização e recuperação ambiental, seja concedendo títulos de propriedades de imóveis”. (BRASIL, 2005, p.30)

Importantes pesquisas e estudos nos meios acadêmicos brasileiros voltados à solução dos problemas dos assentamentos precários através de processos de Regularização Fundiária Urbana sustentáveis estão sendo desenvolvidos. Para tanto, é necessário dispor de uma compreensão holística das áreas jurídica, econômica, social, cultural, engenharia, arquitetura/urbanismo e ambiental.

Como no restante do país, as desigualdades de distribuição de terra e de riquezas se refletem na precariedade de moradia de quase 21,5% da população de Belo Horizonte que vive em aglomerados.

Alguns assentamentos precários de Belo Horizonte têm suas origens na fundação da Nova Capital mineira, no final do século XIX. A explosão da favelização em Belo Horizonte ocorreu entre as décadas de 1950 e 1970. De lá para os tempos atuais, a quantidade de pessoas que vive em condições precárias continua crescendo em ritmo acelerado. Não raras as vezes que essa população carente vem ocupando cada vez mais áreas vulneráveis, colocando-se em risco constante.

O problema do deficit habitacional e da irregularidade dos assentamentos informais e precários não serão resolvidos em uma só gestão governamental, tendo em vista a grandiosidade e o grau de complexidade que o envolve. O tema regularização fundiária e habitacional é recorrente em todas as propostas de gestão de governo e cada programa de governo define qual será o foco a ser tratado, uma vez que o tema é amplo e tem várias frentes para atuação.

A gestão 2017/2020 do Município de Belo Horizonte propôs em seu PPAG 2018/2021 cinco programas focados nas questões de regularização fundiária,

urbanização e ações que melhorem as condições de vida das populações carentes instaladas em áreas de interesse social. Esses programas governamentais foram classificados como projetos estratégicos. São eles: Regularização fundiária e urbanização em áreas de interesse social, Gestão e redução do risco geológico em assentamentos de interesse social, Provisão habitacional no município, Regularização urbanística de assentamentos informais de interesse social e Melhoria do ambiente urbano.

Propõe-se neste trabalho analisar o PPAG 2018/2021, iniciando pela avaliação do objetivo definido pelo governo para os programas de regularização fundiária e urbanização das áreas de interesse social.

Entende-se por avaliação do objetivo, a verificação se o governo está promovendo a regularização fundiária, se está urbanizando as áreas de interesses sociais e se está estimulando a integração desses locais à cidade.

Na sequência serão analisadas as metas propostas pelo governo para os programas de regularização fundiária e se elas estão sendo cumpridas. O período analisado compreende o início de 2017 ao primeiro semestre de 2019.

Por fim, serão analisadas as receitas e despesas programadas pelo município para as áreas de habitação, urbanização, regulação e ambiente urbano.

Pode-se tomar como objetivo geral deste trabalho a análise do PPAG de Belo Horizonte para o período de 2018/2021 focando nos tópicos relacionados à regularização fundiária e urbanização em área de interesse social.

Os procedimentos contidos no processo de regularização fundiária urbana são regidos pela Lei Federal 13.465, de 2017. Neste trabalho será verificado se os órgãos municipais estão seguindo os parâmetros da lei e quais são as ações e processos adotados por eles para a promoção da Reurb.

Visando compreender os processos utilizados no Município de Belo Horizonte para a Reurb, foi realizada entrevista com o responsável pela Gerência de Regularização de Parcelamento de Interesse Social da Subsecretaria da Regulação Urbana, visando esclarecer dúvidas sobre os programas desenvolvidos e sobre os dados apresentados no PPAG-PBH 2018/2021.

Não foi possível entrevistar a gerente responsável pelo setor de regularização fundiária da URBEL, devido ao desencontro de informações sobre qual setor seria responsável por esse assunto. Por fim, quando localizada a responsável, o tempo disponível não foi suficiente para coletar mais informações e justificativas de questões relacionadas ao PPAG e aos projetos desenvolvidos por esse órgão.

Tomando por base o material auxiliar como teses, dissertações e artigos que discutem a Regularização Fundiária Urbana do ponto de vista da estrutura do

programa Reurb, capacidade e efetividade de implementação visando a uma cidade socialmente sustentável, são apresentados alguns caminhos trilhados por outros centros urbanos e simplificações legais adotadas. Observa-se na bibliografia que em todas as esferas governamentais e sociais existem questionamentos sobre os reais interesses (além político) de governo para se promover a regularização dos terrenos em áreas de interesse social.

Estudar os processo para a regularização fundiária nos leva a compreender a relação entre aspectos fundamentais da cidade sustentável (ecológicos, sociais e espaciais) e o planejamento urbano no contexto social, assim como a ligação com a concretização dos direitos humanos fundamentais implicados.

Ao término do trabalho poderão ser respondidas as seguintes questões: o que foi planejado do ponto de vista da regularização fundiária urbana no Município de Belo Horizonte? e o que foi feito até o momento sobre a regularização fundiária em Belo Horizonte?

O tipo de pesquisa será teórico e empírico. Foi utilizada documentação indireta – conteúdos de livros, teses, dissertações para desenvolver o trabalho. A pesquisa será indutiva e a natureza será qualitativa.

A aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos sobre a regularização fundiária será direta, uma vez que a autora trabalha na Secretaria Municipal de Regulação Urbana, da cidade de Belo Horizonte – MG.

Diante do exposto, justifica-se a escolha do assunto por trata-se de tema relevante tendo em vista o grande impacto que programas públicos de regularização fundiária urbana afetam a vida de parcela significativa da população mundial e em específico a de Belo Horizonte, que tem mais de 500 mil habitantes vivendo em áreas de interesse social.

O presente trabalho não visa exaurir o assunto de regularização fundiária urbana em áreas de interesse social, mas de discutir sobre o tema.

A estrutura do trabalho é composta por quatro seções, sendo a primeira a introdução, o segundo capítulo é apresentada uma revisão da literatura sobre a regularização fundiária urbana e sobre políticas públicas, o terceiro são apresentados os dados e análise do PPAG/PBH 2018/2021 sobre os programas de regularização fundiária e urbanização e o quarto as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Cidade informal, o direito à urbanidade e o direito de propriedade

O dramático cenário de pessoas vivendo em situação de fragilidade social, onde não há condições mínimas de saneamento básico, onde a segurança é delegada a um grupo de pessoas que ditam regras próprias, onde serviços básicos de transportes não são ofertados é regra comum em nosso país.

Mapa 2.1 – Distribuição das grandes concentrações urbanas no Brasil – 2010.



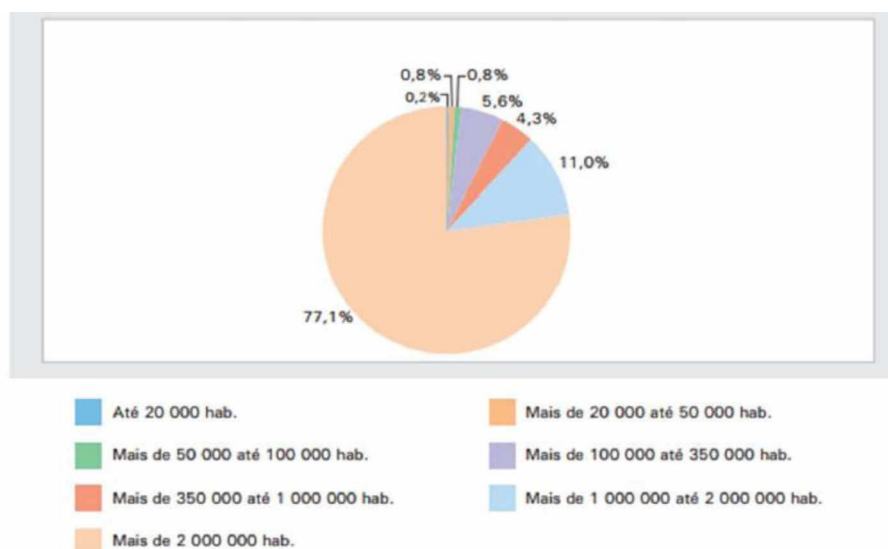
FONTE: Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil : IBGE, 2016.

O governo não foi capaz de ofertar às famílias provenientes das migrações rurais um local planejado e com infraestrutura básica. Em todos os sentidos que caminhamos pela cidade de Belo Horizonte encontraremos um assentamento irregular formado. Muitos deles ocupando áreas públicas, já que o controle para que não haja ocupação é inexistente. Em alguns casos o poder público chega a ser complacente e até mesmo conivente com a incapacidade do Estado de cumprir com sua obrigação.

Entende-se por cidade informal, o conjunto de moradias construídas em locais não reconhecidos oficialmente pelo órgão do Município responsável pelo

controle urbano. A cidade informal é constituída por aglomerados, assentamentos irregulares, favelas, bairros não regularizados e conjuntos habitacionais construídos pelo poder público não aprovados pelo município, dentre outros. No Brasil estima-se que o número de domicílios informais gira na ordem de 12 milhões (BRASIL, 2005, p. 9). Em 2004 o universo de domicílios em regiões de interesse social e em situação irregular no Município de Belo Horizonte era de 132.450 unidades. (URBEL, 2008, p.281)

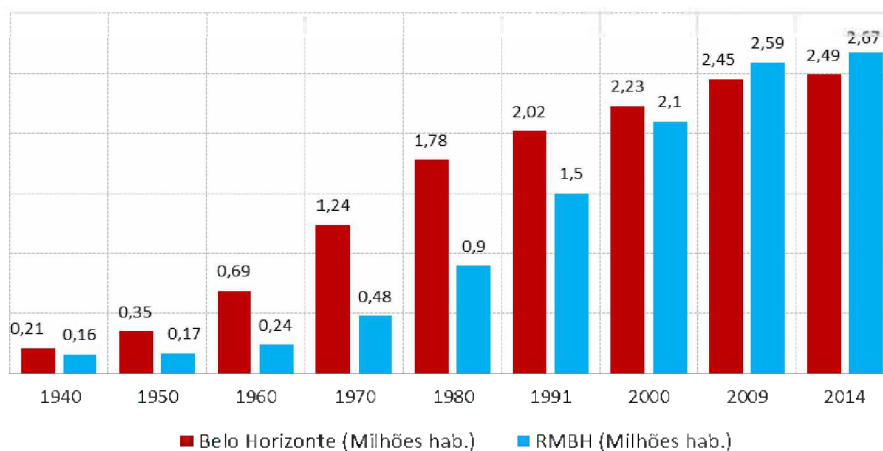
Gráfico 2.1 – Percentual de domicílios em aglomerados carentes, por classes de tamanho da população dos municípios das regiões metropolitanas – 2010.



FONTE: Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil : IBGE, 2016.

Os espaços disponíveis para construção de habitações em Belo Horizonte são cada vez mais escassos. Isso leva ao aumento do valor do terreno legal, inviabilizando a aquisição por grande parte da população e pela expulsão da população carente para cidades vizinhas da Região Metropolitana (RMBH). No gráfico 2.2 é apresentado o crescimento da população de Belo Horizonte e da RMBH. Entre 1940 e 1980 Belo Horizonte teve um crescimento significativo. Nas décadas de 1940, 1950, 1960 e 1970 a população praticamente dobrou a cada 10 anos. A partir de 1980 a taxa de crescimento passa para 10%, chegando a uma quase estabilidade em 2014. Por outro lado, o crescimento populacional da RMBH ocorreu entre 1970 e 2000, quase equiparando à população de Belo Horizonte em 2009.

Gráfico 2.2 - Evolução da população total entre 1940-2009 em Belo Horizonte e na RMBH.



Fonte: Plano local de habitação de interesse social de Belo Horizonte – Diagnóstico do setor habitacional (2015, p. 16)

No artigo 2º do Estatuto das Cidades, tem-se que é garantido o direito de todos a uma cidade sustentável na qual se traduz pelo direito da posse e de ser legalmente proprietário da terra urbana, à moradia, à infraestrutura essencial (saneamento básico, energia elétrica e vias abertas e pavimentadas), sistema de transporte, serviços públicos (assistência à saúde, escolas), ao lazer e a oportunidade de trabalho digno. (BRASIL, 2001)

O direito à cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro de princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos (...) (BODNAR, 2017, p.77)

No Estatuto das Cidades são definidos instrumentos visando à regularização fundiária e urbanística, que, quando implantadas, proporcionam à comunidade carente condições melhores de vida e a garantia de propriedade do terreno e da moradia.

Até 2017, a estrutura física responsável por cuidar da regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social em Belo Horizonte era a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), criada em pelo governo municipal em 1983, e a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE), antiga Secretaria Municipal de Habitação.

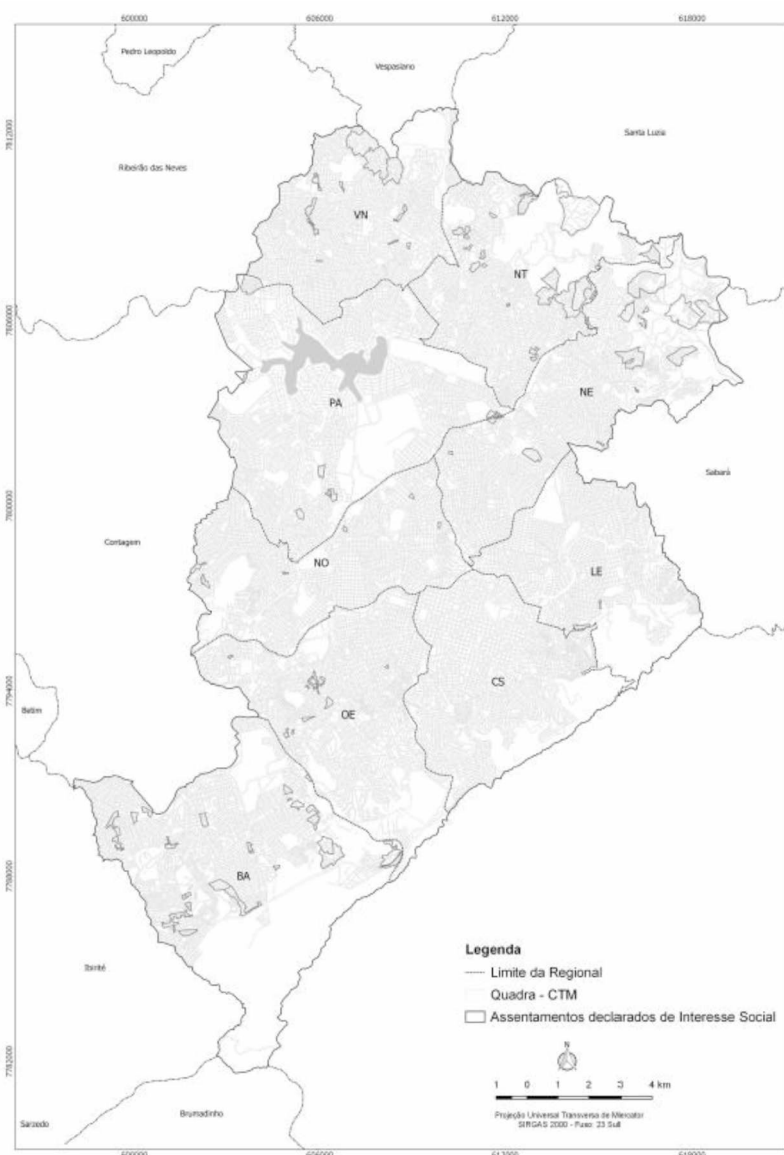
Atualmente a URBEL continua sendo responsável pela regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social. A Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMPU) é responsável por definir as diretrizes urbanísticas. A Subsecretaria

de Regulação Urbana (SUREG) é responsável pela legalização dos loteamentos e habitações clandestinas, sejam em áreas de interesse social ou não, e a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) responsável por executar as obras necessárias para a melhoria do assentamento de interesse social.

As atribuições de cada órgão público acima listados estão descritos nas Leis Municipais 9.011/2005, 11.065/2017 e decreto 16.885/2018.

No ano de 2017, Belo Horizonte realizou o levantamento e a caracterização das áreas de interesse social. Em 12/04/2018 foi publicado o Decreto 16.888 declarando quais seriam as áreas passíveis da aplicação da Reurb-S. O mapa 2.2 localiza essas regiões.

Mapa 2.2 – Distribuição e localização das áreas de interesse social em Belo Horizonte.



FONTE: Decreto municipal 16.888/2018. (BELO HORIZONTE, 2018)

2.2 Irregularidade fundiária – origem, características física, social e econômica

Definem-se por assentamentos irregulares ou informais as ocupações de terras públicas e privadas, contendo ou não edificações; a subdivisão não autorizada de terras públicas ou privada em lotes individuais; projetos habitacionais populares irregulares; urbanização de áreas definidas como rurais; subdivisão não autorizada de lotes aprovados como único (tendo duas residências: residência de frente e fundos); ocupação em áreas de preservação permanente (áreas de nascentes, margens de cursos d'água, encostas com declividade superior à 45%, faixa litorânea de preservação e etc.) e ocupação de espaços públicos (ruas, avenidas, praças, viadutos e calçadas).

A ONU e outros centros de pesquisa revelaram que em 2016 mais da metade da população mundial viveu, e está vivendo ainda hoje, em estado de precariedade habitacional e irregularidade fundiária.

Nas cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes, em 100% delas possuem bolsões de irregularidade fundiária (entende-se aqui como assentamentos informais) e habitacionais. Quase a metade dessa população está na região Sudeste do país.

Os assentamentos irregulares refletem a situação precária que grande parte da população mundial vive. Normalmente o cenário é de imensa pobreza, falta de saneamento básico, ausência de infraestrutura urbana, condições precárias de habitação e principalmente da péssima qualidade de vida das pessoas que nelas habitam.

A irregularidade fundiária tem origem na busca da população em concretizar o sonho de ser possuidora de terreno e/ou habitação. A população de baixa renda sofre pressão desleal da sociedade formal, que sem condições financeiras para a aquisição de terreno/habitação legal, acaba adquirindo terrenos ilegais, invadindo áreas abandonadas por particulares ou pelo poder público, ocupando áreas de preservação permanente ou áreas que apresentam risco geológico.

Estar irregular significa para o cidadão a falta de segurança da posse do imóvel, expondo-o permanentemente ao risco de despejo pela autoridade pública ou pelo proprietário do terreno.

O reconhecimento de posse proporciona ao morador a sensação que ele é um legítimo cidadão daquela cidade, o que implica no direito e dever por parte do poder público de fornecer os serviços de saneamento básico, eletricidade, serviços comunitários, educacionais e de saúde, serviços de policiamento, serviço de bombeiro e de correio. Do ponto de vista econômico significa que o cidadão terá maior

possibilidade de crédito no comércio e bancos. Da visão jurídica significa que a habitação não é um espaço público, requerendo das autoridades apresentação de mandado de segurança judicial para que pessoas desconhecidas daquele espaço ou autoridades possam entrar.

Ter o seu terreno regularizado frente às leis fundiárias significa “empoderar” as pessoas, o que leva a convidá-las a assumirem uma postura firme frente aos grupos ligados ao crime organizado e ao tráfico de drogas.

A regularização fundiária promove ao cidadão a “blindagem” contra os assédios dos políticos, que utilizam a promessa da regularização como moeda de troca na época de eleições.

Em 2009 o governo federal lançou o programa de regularização fundiária e habitação em áreas urbanas através da Lei 11.977/2009, também chamado “Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV”. Atualmente os programas de regularização fundiária de assentamentos irregulares são desenvolvidos através de programas de governo e seguem a Lei 13.465/2017.

A Lei 11.977/2009 define regularização fundiária no artigo 46.

Art. 46 A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009)

Alfonsin (2007) define regularização fundiária como:

Processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. (ALFONSIN, 2007, p.47)

Os governos de todo o mundo gastam enormes quantias em programas de regularização fundiária. No Brasil, no ano de 2004 e 2005, isso é, antes da Lei 11.977/2009, o Governo Federal empenhou R\$ 15,5 milhões do orçamento geral da União para municípios e estados para regularizar 397 assentamentos. No ano seguinte o governo empenhou no orçamento quantia similar, R\$ 15 milhões.

Com a aprovação da Lei 11.977/2009, o PMCMV foi o programa que teve maior previsão de verba dentro do orçamento da União – R\$ 10 bilhões.

Ano após ano a verba destinada à regularização fundiária urbana pelo governo federal, através do Programa Minha Casa Minha Vida vem sendo restringida. Nos anos de 2018 e 2017 foram previsto R\$ 5,2 bilhões, enquanto que para este ano – 2019 – o governo conseguiu aprovar no orçamento a quantia de R\$ 4,6 bilhões.

Comparado os gastos de programas de regularização fundiária urbana do Brasil com outros do América Latina, o governo brasileiro gasta três vezes mais, isso porque os programas brasileiros “combinam escrituras legais com a modernização dos serviços públicos, criação de empregos e estruturas de apoio comunitário. Com um custo entre USD\$ 3,500 a USD\$ 5,000 por família”. (FERNANDES, 2011, p.51)

2.3 Leis de regularização fundiária

As questões relacionadas à regularidade e posse das terras no território brasileiro, conforme se verá na próxima seção, remontam da época do Brasil Colonial – “*a terra era propriedade de Deus e dos nobres*” (ANDRADE, 2017, p.20)

2.3.1 Brasil Colônia à Lei 11.977/2009

Após 50 anos do Descobrimento do Brasil, as terras luso-brasileiras faziam parte do monopólio real português e as permissões de acesso, demarcação de terreno, construções de residências, construções para outros fins, plantação agrícola e exploração de bens naturais eram mediados por contrato de uso com o Rei de Portugal. (ANDRADE, 2017, p.48)

Devido a falta de controle da Coroa Portuguesa sobre as terras brasileiras, emergem as figuras da Sesmaria e da Capitania Hereditária. As Capitánias Hereditárias eram grandes extensões de terra cedidas pelo Rei de Portugal, por meio de favoritismo e clientelismo a um pequeno grupo de nobres próximos à Coroa Portuguesa, sem, contudo, passar a propriedade para os favorecidos. As Sesmarias eram frações de terras cedidas pelos donatários das Capitánias à quem tivesse interesse de fixar residência naquele lugar.

Os sesmeiros eram responsáveis pela medição, demarcação, cultivo da terra, defesa e de torná-la rentável aos olhos da Coroa Portuguesa. Para tanto, os

sesmeiros poderiam atrair o maior número de pessoas dispostas a ocupar e cultivar a terra, mesmo que fosse para a sua própria subsistência.

Caso a Capitania fosse economicamente desinteressante, o donatário poderia devolver a terra para a Coroa Portuguesa sem nenhuma multa ou punição. Assim como o sesmeiro poderia devolver as terras para o donatário da capitania.

Em 1822 o Brasil passou a não ser mais colônia de Portugal. Inaugura-se o período Imperial Brasileiro. As terras continuavam nas mãos da Coroa, que agora era Coroa Brasileira.

Movidos pelos pensamentos liberais, a posse de terra por particulares passou a ser inserida na Constituição de 1824, no artigo 179 onde:

Art. 179 - É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. (BRASIL, 1824)

Em 1850, a Lei nº 601, denominada por Lei de Terras, constituiu o “regime jurídico formal das terras fundado no domínio privado daquelas ocupadas e tornadas produtivas, ao lado do domínio público daquelas desocupadas (terras devolutas)”. (AMADEI, 2017, p.16)

Com base na Lei de Terras, tornaram-se proprietários os possuidores dos antigos títulos de Sesmarias que eram produtivas. Registra-se assim a primeira regularização fundiária no Brasil.

Na Constituição de 1891 desconhece declaradamente a figura da Sesmaria e em contrapartida legitima a posse, por meio de Usucapião, dos ocupantes de frações de terra que foram convidados pelos sesmeiros a cultivarem e habitarem as Capitânicas Hereditárias.

As Constituições de 1937, 1946 e 1967 estabeleceram regulamentos distintos para o direito de propriedade, indo e vindo nas questões de desapropriações por interesse social.

Na década de 1940, inicia-se o êxodo rural em direção às capitais brasileiras, surgindo os primeiros assentamentos informais de baixa renda nessas regiões. As principais cidades onde ocorreram esse fenômeno foram São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

A década de 1970 foi marcada pela aceleração do crescimento dos assentamentos urbanos informais, o que resultou em mais de 11 milhões de pessoas concentradas em poucas cidades, o que representava naquela época aproximadamente 6% da população brasileira vivendo nesses locais.

Devido aos problemas que surgiram em decorrência dessa desarmonia urbana, o poder público editou a Lei 6.766/1979, na qual reconheceu o direito à

regularização fundiária para os loteamentos populares irregulares localizados nas periferias urbanas.

A partir da lei 6.766/1979 todo o loteamento, desmembramento, modificação de parcelamento ou qualquer outra modalidade de parcelamento de solo aprovado pelo poder público deveria ser obrigatoriamente registrado em Cartório de Registro de Imóveis de sua Comarca.

A Lei 6.766/1979 também foi o marco inicial para ações prioritárias da política habitacional brasileira, de programas voltados para o acesso a terra e o reconhecimento da possibilidade da regularização fundiária de assentamentos irregulares.

Até a década de 1980, os programas de regularizações fundiárias do governo brasileiro - sejam municipais, estaduais ou federal - visavam à remoção das famílias dos assentamentos precários para outras regiões. Normalmente os programas de regularizações fundiárias eram subitens de programas de construções ou readequações do sistema viário ou para restabelecer sistemas ambientais que existiam antes da implantação da comunidade carente. As famílias eram simplesmente expulsas dos locais onde viviam. Algumas vezes o ente público indenizava com uma pequena quantia em dinheiro as benfeitorias realizadas pelos moradores, como as edificações. Os destinos dessas famílias eram de ocupar outras regiões não habitadas que fossem mais próximas ao centro urbano. Normalmente essas regiões não eram providas de nenhuma infraestrutura urbana e sanitária. O governo não tinha a preocupação em realocar as famílias para local que fosse provido de infraestrutura urbana ou qualquer outro recurso que remetesse à condições de vidas melhores para aquela comunidade.

Em 1988 promulga-se a Nova Constituição Federal. Nos artigos 182 e 183 institui a obrigatoriedade de Plano Diretor para cidades com população acima de vinte mil habitantes. Também definem alguns instrumentos de ordenação e planejamento urbanos, a obrigatoriedade de indenização justa em dinheiro das desapropriações de imóveis urbanos (desde que não ocupassem áreas públicas), o reconhecimento do direito à usucapião de terra privada e a função social da propriedade urbana.

Em 1998 o governo promulga a Lei 9.636 que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.

Decorridos quase três anos de intensos debates entre o governo, entidades e sociedade, aprova-se a Lei 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Dentre os pontos relevantes do Estatuto da Cidade, reafirma-se o princípio da função social da propriedade, dos instrumentos urbanísticos visando à urbanização sustentável, em especial a regularização fundiária, e da convocação da participação da sociedade nos assuntos relacionados à urbanização, através de assembleias locais.

No ano de 2007, a Lei 11.481 atualizou a Lei 9.636/1998 acrescentando “medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União” (BRASIL, 2007). Foi acrescida a expressão “Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia”, a isenção de taxas com ampliação para a população de baixa renda (até 5 salários mínimos), a ampliação das hipóteses de interesse social e a aplicação da Concessão de Direitos Real de Uso aos imóveis públicos federais visando à implantação de políticas locais.

Em 2009 foi promulgada a Lei nº 11.977 que doutrinou em seu Capítulo III sobre a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos.

A Lei 11.977/2009 foi considerada um grande avanço, pois de uma política pública de remoção a revelia das comunidades pobres praticada até a década de 1980, o poder executivo passou a promover programas de urbanização dos assentamentos, mantendo a população nos locais e melhorando a infraestrutura urbana.

A Lei 11.977/2009 impôs que o processo de regularização fundiária urbana de uma comunidade deveria iniciar com a reestruturação do assentamento, implantando nova infraestrutura viária com largura adequada para que a comunidade pudesse contar com todos os serviços comuns da cidade legal, como serviço de correio, ronda de policiamento, acesso de ambulância e bombeiro, escola, posto de saúde, serviço de saneamento básico, iluminação e eletrificação nas ruas e becos e ter espaço para a socialização dos moradores (praças e centros culturais). No aspecto ambiental, a regularização fundiária deve restabelecer o meio ambiente nos locais de nascentes, margens de curso d'água e estabilizar o solo e encostas, proporcionando segurança para os moradores.

Com a efetivação das diretrizes definidas na Lei 11.977/2009, as regularizações passaram da dimensão do poder executivo (implantação de regularização fundiária urbana sustentável) para a dimensão jurídica, com a promoção da titulação das terras para os moradores. A partir daí, abriu-se a perspectiva da regularização de loteamentos clandestinos e irregulares, pois em muitos deles já existiam a infraestrutura implantada, mas devido aos impedimentos ambientais ou outros entraves não conseguiam regularizar a situação.

No processo de regularização deve constar a legalização da terra, com a emissão do registro e escritura dos terrenos em nome dos proprietários. Essa última etapa é essencial, pois promove a segurança de posse, garante o direito social a moradia, assegura o ressarcimento justo aos residentes em caso de realocação, esclarece o direito de propriedade, serve como garantia de crédito ou como moeda para a aquisição de outra moradia, fortalece a comunidade frente aos grupos de traficantes e sociopatas, fortalece os direitos das mulheres e por fim define limites de propriedades evitando conflitos de divisas.

Aspecto importante da Lei 11.977/2009 é que o registro é fornecido preferencialmente em nome da mulher, fortalecendo e garantindo a posse da terra em nome da família.

Em 2016, ao fim do governo do presidente Michel Temer, foi publicada a Medida Provisória 759/2016, que revoga todo o Capítulo III da Lei 11.977/2009 que trata da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, “desrespeitando competências federativas e atentando contra a probidade administrativa na gestão da cidade e do patrimônio público, independente de sua função social”. (IAB, 2016 p. 5)

Na defesa para a permanência da Lei 11.977/2009, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) publica a “Carta ao Brasil: Medida Provisória nº 759/2016 - A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil”. De acordo com a IAB – “ a Lei 11.977/2009 é auto-aplicável, ou seja, não carece da edição de normas locais para sua imediata aplicação, nem de decretos ou regulamentos posteriores”. (IAB, 2016 p. 5)

Na Carta são listados outros avanços trazidos pela Lei 11.977/2009, tais como:

- A primeira lei nacional de regularização fundiária;
- Estabelece princípios e procedimentos próprios da regularização fundiária;
- Concede autonomia Municipal para os programas e ações de regularização fundiária – incluindo licenciamento urbanístico e ambiental;
- Cria a “Demarcação Urbanística”, instrumento de regularização fundiária novo para uso e aplicação pelos Municípios;
- Define regras para os registros de imóveis, desjudicializando a Regularização Fundiária;
- Define conceitos de: Regularização Fundiária, Área Urbana e Zona Especial de Interesse Social;
- Distingue regularização fundiária de interesse social (para baixa renda) e regularização fundiária de interesse específico (para média e alta renda);
- Estabelece o conteúdo mínimo do projeto de regularização;
- Determina os atores legitimados para promover a regularização fundiária;
- Consolida o “usucapião urbano pro morare” e a base para a concessão de uso especial para fins de moradia;
- Cria procedimento para o licenciamento ambiental pelos Municípios, em consonância com o Código Florestal. (IAB, 2016)

A publicação da MP 759/2016 revoltou a comunidade civil, arquitetos urbanistas e entidades ligadas à regularização fundiária, pois foi considerado um retrocesso aos avanços definidos na Lei 11.977/2009 e principalmente como “favorecedora da grilagem de terras” (PINTO, 2017).

Não obstante aos clamores da sociedade, a Lei 13.465/2017 foi promulgada alterando poucos itens da MP 759/2016, mas prevalecendo a idéia principal da simplificação dos trâmites cartoriais.

2.3.2 Lei 13.465/2017 – Definições e princípios

Em 11 de julho de 2017 foi promulgada a Lei 13.465 que, conforme seu *caput*, “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 [...]” (BRASIL,2017, p.1).

O Título II, Capítulo I, dispõem que a “Regularização Fundiária Urbana (Reurb), abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL,2017, p.56).

Com o foco na regularização fundiária urbana, a Lei 13.465/2017 revoga totalmente a MP 759/2016. No Título II – Da Regulação Fundiária Urbana - dispõe novas diretrizes para a regularização, que conforme os autores Arícia Correia (2017), Janaina Santin (2017) e Victor Pinto (2017) apresentou aparentemente uma simplificação do processo voltado para a questão cartorial. Além disso, a lei de regularização foi estendida com mesmos critérios para além da comunidade de baixa renda, redefinindo o marco regulatório brasileiro sobre esse assunto.

A base da regularização definida pela Lei 11.977/2009 foi mantida envolvendo o levantamento da situação fundiária dos imóveis ocupados; a negociação entre os proprietários, os ocupantes e o poder público; a elaboração e aprovação de um projeto urbanístico; e o registro do projeto e dos títulos atribuídos a cada ocupante.

A Lei 13.465/2017 reafirma vários objetivos definidos na Lei 11.977/2009 e outros novos são definidos, a saber:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017)

Dentre as inovações advindas das disposições da Lei 13.465/2017 destaca-se que os novos dispositivos legais não são autoaplicáveis, conferindo discricionariedade aos regulamentos e remetendo as definições para regulamentações futuras do poder executivo.

Novos termos técnicos para o processo de regulação fundiária urbana são criados na Lei 13.465/2017, diferentes dos utilizados na Lei 11.977/2009. Os termos principais foram Reurb-S e Reurb-E. Também são definidos no art. 11 os termos: núcleo urbano; núcleo urbano informal; núcleo urbano informal consolidado; demarcação urbanística; certidão de regularização fundiária – CRF; legitimação de posse; legitimação fundiária e ocupante. Nota-se com essa postura a nítida vontade de romper com as determinações da lei anterior.

No campo jurídico, a nova lei cria o instrumento de “legitimação fundiária” no qual permite a privatização sem critério legal através de ato discricionário do Poder Executivo. Em outras palavras, promove a liquidação do patrimônio da União – art. 16. Não obstante, a justiça continua reconhecendo os demais instrumentos jurídicos para a regularização fundiária além da Reurb, a saber: a concessão de direito real de uso; a concessão de uso especial de moradia; a usucapião individual e coletiva; a legitimação de posse e a legitimação fundiária. Essa última foi editada na Lei 13.465/2017, enquanto as demais são definidas em leis anteriores.

Na Lei 13.465/2017 continua a distinção entre regularização de áreas de interesse social – agora definida como Reurb-S – voltada para a população de baixa renda e a de áreas de interesse específico – Reurb-E – para regularizações de outras regiões. Em ambas Reurb extingue-se a obrigatoriedade da regularização ser vinculada ao uso residencial – § 4º, art 13. Embora a Lei tente expor distinção entre as duas, no fundo buscam o mesmo objetivo, diferenciando em poucos aspectos do procedimento administrativo e sobre quem deve arcar com os custos do processo da regularização.

Em casos específicos, a Lei 13.465/2017 impõem maiores ônus para a população de baixa renda quanto ao mapeamento e registro do terreno proveniente da regularização fundiária e acaba com critérios de prioridades para as regularizações de áreas de interesse social por parte do Poder Público - § 5 do art. 13 da Lei 13.465/2017.

Diferente da Lei 11.977/2009, a Lei 13.465/2017 limita a temporalidade para que os núcleos tenham a possibilidade de participarem da regularização tendo direito à legitimação fundiária – até 22 de dezembro de 2016. Com isso, objetiva-se prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais.

Vários assentamentos/loteamentos irregulares existentes que não conseguiram ser regularizados até então, pois invadiam ou descaracterizaram áreas de preservação permanente, passam a ser candidatos a regularização. Visando viabilizar e agilizar o processo de regularização dessas áreas, a nova lei facultou a separação, para fins de regularização, de parte dos locais que não estão em área de preservação permanente, aprovando e levando ao registro separadamente do restante do terreno que estaria fora dessa região.

Além disso, a Lei 13.465/2017, nos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 11, é complacente com os regulamentos para ocupações irregulares de alto padrão e condomínios fechados, flexibilizando e até mesmo isentando as contrapartidas ambientais, quando necessárias e possíveis. Não o bastante, a lei acaba com os mecanismos que exigem dos loteadores e grileiros de terras públicas de implantarem medidas corretivas por irregularidade urbanísticas ou ambientais que tenham cometido.

Dentre as alterações propostas pela Lei 13.465/2017, a mais retrógrada delas foi a medida de isentar o poder público de implantar antes da regularização fundiária obras de infraestrutura, construção de equipamentos públicos e comunitários, visando à requalificação urbanística para a melhoria das condições de habitabilidade.

Essa possibilidade ratifica a preocupação principal da lei em fornecer apenas a titulação de posse e regularidade aos ocupantes da terra.

Outra novidade introduzida pela Lei 13.465 é o não condicionamento para a Reurb que o terreno esteja na Zona Especial de Interesse Social - ZEIS. O que não faria sentido permanecer com essa exigência, pois a regularização passou a ser facultada à todos os interessados por meio da Reurb-E.

A estrutura do programa de regularização fundiária urbana implantada em cada município brasileiro foi definida de acordo com as características locais. Entretanto, há de se concordar com Fernandes (2011, p.32) quando diz: “os municípios brasileiros têm sido muito mais bem sucedidos em melhorar os assentamentos informais do que legalizá-los, embora a maioria dos programas de modernização não tenha levado à escrituração”. De um total de cem por cento de regularizações iniciadas, são emitidas as escrituras de 21,7% e apenas 8% tem o processo de escrituração finalizado.

2.3.2.1 Procedimentos para a regularização fundiária – Lei 13.465/2017

A regularização fundiária vem reconhecer o direito fundamental dos cidadãos brasileiros, definido no artigo 6º da Constituição Federal, que é de ter o direito à moradia digna. Para tanto, é dever do Poder Público a implementação de ações visando a efetividade e a concretização desse direito.

Poderão requerer a Regularização Fundiária, segundo o artigo 14º da Lei 13.465/2017:

- “I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- II – os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organização da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
- III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- V - o Ministério Público.” (BRASIL, 2017)

Independente da entidade/comunidade que requeira a regularização é essencial que ocorra a mobilização social, pois não se trata apenas de promover a legalização e pose das propriedades, mas serão levantados e discutidos os problemas, as demandas e as prioridades da comunidade e principalmente

“destacando a importância da regularização fundiária para a construção de uma cidadania plena e permitindo que o processo de regularização fundiária, por sua natureza, seja um articulador e catalisador de outras intervenções locais” (BRASIL, 2007, p. 51)

O Capítulo III da Lei 13.465/2017 trata dos procedimentos administrativos que envolvem a Reurb. De acordo com o artigo 28, a Reurb deverá ser constituída pelas seguintes fases:

- I – requerimento dos legitimados;
- II – processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direito 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 Certidão de Regularização Fundiária (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.

Apesar de definidas as fases da Reurb no artigo 28, a Lei 13.465/2017 deixou para que cada município faça seus próprios procedimentos discricionários para a aplicação da regularização nas áreas urbanas. Em Belo Horizonte o poder executivo estabeleceu as seguintes etapas para a Reurb:

- a) Procedimentos preliminares envolvendo a mobilização das autoridades;
- b) Pesquisa fundiária;
- c) Pesquisa cartográfica e levantamento topográfico;
- d) Mobilização social da comunidade;
- e) Pesquisa e estudo ambiental;
- f) Cadastramento e pesquisa socioeconômica dos moradores afetados;
- g) Projeto de regularização fundiária;
- h) Aprovação do parcelamento do solo pelo poder executivo;
- i) Implementação da urbanização e das benfeitorias;
- j) Legitimação de posse aos participantes da Reurb;
- k) Expedição da Certidão de Regularização Fundiária;
- l) Registro da Certidão de Regularização Fundiária.

a) Procedimentos preliminares envolvendo a mobilização das autoridades.

A regularização fundiária de qualquer terreno é precedida de procedimentos que darão o caráter formal das ações.

Inicialmente deverá ser realizada reunião com as autoridades do poder executivo (Prefeitura e Secretarias afins), responsável pelo processo da Reurb, o judiciário, para que o processo de Reurb seja de conhecimento e legitimado perante a justiça, e os membros do Ministério Público. Deverão ser envolvidos o Juiz Corregedor responsável pelo registro público da comarca, que tem a competência de expedir normas sobre a regularização de loteamento, de reconhecimento de propriedade e sobre o registro de sentença e título no Cartório de Registro de Imóveis; a Promotoria de Justiça que será importante parceiro na solução de conflitos entre as partes envolvidas e no processo de usucapião; e a Defensoria Pública, responsável por prestar assistência jurídica visando à garantia dos direitos dos envolvidos. (BRASIL, 2007)

Nessa etapa, o poder municipal definirá a modalidade da Reurb. Reurb-S (Regularização Fundiária de Interesse Social): “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal”. Reurb-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico): “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de Reurb-S”. (BRASIL, 2017)

No caso de Belo Horizonte, foram definidas as regiões de Interesse Social no Decreto Municipal 16.888/2018, como as passíveis da aplicação da Reurb-S.

b) Pesquisa fundiária

A pesquisa fundiária do terreno onde se encontra o assentamento é realizada pelos oficiais do Serviço de Registro de Imóveis, que promoverá a identificação do título de propriedade, e caso não exista o registro esse deverá ser providenciado.

A pesquisa fundiária destina-se à coleta de elementos descritivos que possam identificar a situação jurídica da área da ocupação, bem como informações cartográficas que permitam especializar a área de intervenção do processo de regularização fundiária. Trata-se de buscas realizadas aos órgãos públicos e cartórios, em que se objetiva a obtenção de certidões, matrículas, decretos, registros gerais de imóveis, plantas de parcelamento e memoriais descritivos, por meio de bases legais e confiáveis, com precisão compatível com o desenvolvimento do projeto. (SANTOS, 2016, p.37)

Nessa etapa também são pesquisados os terrenos confrontantes.

c) Pesquisa cartográfica e levantamento topográfico

A partir de dados extraídos de documento que possuem base legal e confiável como documentos cartoriais, registros de imóveis, matrículas, documentos históricos, decretos, plantas de parcelamentos e memoriais descritivos, elaboram-se plantas preliminares (poligonal de demarcação) que norteará a delimitação da área na qual ocorrerá a regularização fundiária, denominada de Auto de Demarcação Urbanística.

O objetivo é definir preliminarmente a poligonal da área, observando sobreposições ou falhas de registros cartoriais e das ocorrências/conflitos de duplicidade de pose de fato.

De acordo com artigo 19 da Lei 13.465/2017, no Auto de Demarcação deve ter:

- I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;
- II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis. (BRASIL, 2017)

Antes da averbação do Auto de Demarcação Urbanística no cartório, fazem-se as aberturas, unificações, retificações de matrículas. Como parte dos atos normativos, pelo poder legislativo, são aprovados por lei ou decreto alterações de destinação de áreas, zoneamentos e intervenções urbanísticas de interesse da comunidade e do poder público.

De acordo com Paiva (2012, p.11), “somente os órgãos do poder público podem lavrar auto de demarcação urbanística, sendo que as demarcações podem vir atingir até mesmo parcelas do território de outros municípios que sejam limítrofes”.

Depois de identificados os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, o poder público notifica pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, cada um deles. É dado prazo de trinta dias para que seja impugnada a proposta de demarcação.

Caso a área definida no Auto de Demarcação Urbanística seja composta por região que incorreu em notificação de impugnação e outra livre, poder-se-a dar prosseguimento à regularização da parte não impugnada.

d) Mobilização social da comunidade

Durante o processo de reurbanização de um assentamento, não raras são às vezes, que são necessárias intervenções viárias que levarão ao reassentamento de moradias em decorrência da implantação de projetos de urbanização e de saneamento. Podem ocorrer intervenções nas moradias, visando à melhoria das condições habitacionais.

Não existe uma sequência definida para as ações preliminares ligadas à mobilização social, pois depende do contexto em que se encontra o assentamento e do perfil situacional do momento. Em regra geral a sequência ocorre da seguinte forma:

- Reunião realizada com um círculo menor de parceiros e lideranças do assentamento. Entende-se por parceiros as pessoas que não pertencem ao assentamento, mas que de alguma maneira são formadores de opinião, como diretores de escolas, postos de saúde e creches, coordenadores de grupos culturais, esportivos e comerciais da comunidade, representantes de entidades religiosas e ONGs que atuam na região. Nessa reunião são apresentados os objetivos e as propostas iniciais de trabalho de quem requereu a Reurb. Os participantes dessa primeira reunião analisarão as propostas iniciais e, na sequência, apresentam sugestões que representam melhor as reivindicações da comunidade;
- Assembléias com os moradores da comunidade afetada, que poderão ocorrer por meio de assembléias gerais e periódicas. São apresentadas as propostas de trabalho e sua agenda. A interação com a comunidade é importante. (BRASIL, 2004).

Os principais instrumentos de divulgação da Reurb são: cartilhas documentando o plano geral, as áreas afetadas e os serviços a serem realizados pelo poder público, panfletos, cartazes/faixas a serem distribuídos e colocados nos locais de intervenções e divulgação através de mídias sociais (whatsapp, message, rádio e carro de som).

Os procedimentos que envolvem a mobilização da comunidade e das autoridades listados nessa etapa e na fase de Procedimentos Preliminares não constam da parte da Lei 13.465/2017 – Título II – da Regularização Fundiária Urbana – mas que são importantes para que a Reurb ocorra de forma efetiva e completa. O envolvimento da comunidade despertará nos cidadãos a importância da *accountability* dos processos públicos.

e) Pesquisa, estudo e proposta ambiental

A pesquisa ambiental é composta por levantamento das características e situação ambiental (passada e atual); das áreas de risco geotécnico e de inundações; do sistema hidrográfico natural e artificial, com levantamento de cursos de rios, córregos, lagos e reservatórios de águas; ocorrências de destinação pregressa do terreno como aterros sanitários, ou região de descarte de resíduos diversos; e das áreas de proteção ambiental permanente – APP – definidas em lei.

O registro deve ser realizado por meio de mapas, memorial descritivo e registro fotográfico.

Caso seja constatada área de proteção ambiental permanente – APP – total ou parcialmente dentro do assentamento objeto de Reurb-E, é obrigatória a elaboração de estudo ambiental para que, primeiramente, seja comprovada a inexistência de área de risco e seguido de proposições que demonstre melhoria das condições ambientais em relação a anterior. A proposta ambiental pode indicar áreas a serem recuperadas e melhorias das condições de sustentabilidade urbano-ambientais e deve ressaltar a faixa não edificável ao longo dos cursos d'água de 15 metros de largura, considerando a máxima cheia e faixas de afastamento de áreas tombada pelo patrimônio histórico cultural.

O relatório do estudo ambiental deverá propor ações visando à melhoria da qualidade de vida dos assentados e, no caso do assentamento ocupar Área de Preservação Permanente, deverá conter justificativa comprovando a melhoria ambiental e a integração sustentável entre o ambiente e a comunidade. As ações devem ter a aprovação da Secretaria do Meio Ambiente Municipal e Estadual.

As ações poderão ser implantadas pelo poder público ou pela comunidade, que deverão ser registradas no relatório de estudo ambiental.

f) Cadastramento e pesquisa socioeconômica dos moradores afetados

Tem por objetivo levantar as principais características da comunidade como todo. Informações como “população total, nível de renda e atividades econômicas desenvolvidas pelos moradores, histórico da ocupação, formas de organização comunitária preponderantes, tipo e características das entidades com atuação social no local “. (BRASIL, 2007)

Além das informações acima, dados individuais de cada núcleo familiar como o nome do responsável (nome da pessoa que constará no registro), número de membros que compõem a família, faixa etária de cada indivíduo, ocupação econômica, nível de escolaridade, situação civil (casado, divorciado, separado ou

viúvo) e observações sobre como encontra a situação social da família. O cadastro é realizado por meio de questionários individualizado para cada assentado.

É interessante que a equipe técnica responsável por essa etapa tenha interação com lideranças da comunidade para que o processo seja participativo.

g) Projeto de regularização fundiária (planta, memorial e cronograma)

A Reurb tem o compromisso e o objetivo de melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação anterior.

O projeto de regularização fundiária deve ser desenvolvido com base na situação atual do assentamento, com vistas a atender as reivindicações da comunidade e objetivando melhores condições de habitabilidade, ambiental, de bem estar para os moradores, de diversão dentro da comunidade, de melhores condições sócio-econômicas e oportunidades de emprego e renda, de melhoria do sistema viário e que seja integrado ao resto da cidade e com facilidade de acesso interno, da melhoria da mobilidade a todos os assentados e de sistema de saúde básico dentro da comunidade.

O projeto deve priorizar a permanência dos assentados na própria comunidade.

O projeto de regularização urbanística deve observar as prescrições legais federais, estaduais e municipais e deverá conter os seguintes itens, segundo artigo 35 da Lei 13.465/17:

- I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;
- II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
- III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
- IV - projeto urbanístico;
- V - memoriais descritivos;
- VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
- VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;
- IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
- X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

O projeto urbanístico deve ter o traçado final do sistema viário com os logradouros devidamente nomeados e os lotes representados com as dimensões, áreas e confrontações que refletem o que existe no local. Os lotes deverão estar com numeração ordenada pelo poder público de forma lógica.

A reorganização dos espaços deve considerar a criação de locais comunitários, onde não houver, visando a interação social com previsão de praças, espaços poliesportivos, escolas, creches, postos de saúde e espaços de apoio para policiamento, dentre outros que a comunidade solicitou, observando a mobilidade urbana, a acessibilidade e o orçamento destinado àquele projeto.

As áreas risco ou marcadas para a recuperação ambiental, indicadas nos relatórios ambientais, serão indicadas, assim como as adequações para as desconformidades.

Por fim, os projetos destinados à infraestrutura essencial (sistema de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de águas residuais, sistema de drenagem e rede de energia elétrica) coletivo e individual, onde necessários, serão desenvolvidos e apresentados há esse tempo.

A Lei 13.465/2017 faculta que a implantação da infraestrutura essencial poderá ocorrer antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

h) Aprovação do parcelamento pelo poder público

O poder público municipal analisará os projetos de regularização e aprovará, observando as leis municipais de parcelamento do solo.

A classificação de zoneamento do assentamento como ZEIS (Zona de Interesse Específico) faculta a não observância de alguns parâmetros urbanísticos para fins de parcelamento do solo definidos na Lei Federal 6.766/79 e as leis municipais. Entretanto, como dito anteriormente, a possibilidade da aplicação da Reurb não está vinculada à Zona de Interesse Social – ZEIS.

i) Legitimação de posse aos participantes da Reurb

Com o projeto, cadernos e memoriais que compõem o processo de regularização fundiária, em termos jurídicos, nos quais devem constar os nomes das pessoas que fazem jus ao benefício da regularização, a eles são disponibilizados os

documentos de legitimação de posse. De acordo com o artigo 11 da Lei 13.465/2017, a legitimação de posse é

Ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse do imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse. (BRASIL, 2017)

Será facultada a Reurb, mediante legitimação fundiária, apenas os núcleos urbanos informais que forem comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 e que os imóveis não estejam localizados em áreas de titularidade do poder público.

A legitimação de posse poderá ser convertida em título de propriedade após decorridos cinco anos, desde de que durante esse período o exercício da posse ocorrer de forma mansa e pacífica.

j) Expedição da Certidão de Regularização Fundiária

De acordo com o artigo 11 da Lei 13.465/17 a Certidão de Regularização Fundiária – CRF – é

Documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos. (BRASIL, 2017)

Não é concedido a CRF para assentados que tenham outros imóveis ou que tenham sido contemplados em outras Reurb-S.

Os dados essenciais que constarão na CRF são definidos no artigo 41 da Lei 13.465/17. São eles: nome do núcleo urbano regularizado, localização, modalidade de regularização, indicação numérica de cada unidade e nome dos assentados (com estado civil, profissão, número de inscrição cadastral de pessoa física do Ministério da Fazenda, número da cédula de identidade e filiação).

A Certidão de Regularização Fundiária será expedida em nome da mulher, caso o núcleo familiar constituído.

k) Registro Certidão de Regularização Fundiária

Ao final do processo de regularização fundiária o registro no Cartório de Registro de Imóveis poderá ser feito, apresentando a CRF e o projeto de regularização, devidamente aprovado pelo poder municipal.

Se o processo foi pela Reurb-S, o próprio oficial do cartório será notificado pelo poder municipal para fazer o registro. Esse prenotará, autuará e

instaurará o procedimento registral e em quinze dias deverá emitir nota de pendência ou “praticar os atos tendentes ao registro” (BRASIL, 2017). Para essa modalidade de Reurb a lei define a gratuidade dos registros.

No caso de Reurb-E, caberá aos assentados requererem frente ao cartório o registro ou abertura de nova matrícula para o objeto regularizado. Não está previsto isenção de taxas para essa modalidade de regularização. “O procedimento registral deverá ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período” (BRASIL, 2017).

2.4 Políticas públicas

Define-se por Políticas Públicas uma série de propostas de ações a serem executadas por um ou vários setores interligados, com o objetivo de solucionar um problema, melhorar ou sistematizar algum procedimento específico, normalmente elaborada e apresentada por uma autoridade do governo.

Cada vez mais são necessárias ações e procedimentos governamentais que, frente aos problemas que a sociedade enfrenta, propõem e implementam ações para o futuro melhor. As Políticas Públicas devem ser eficientes e eficazes.

O desenvolvimento de Política Pública é constituído pelas etapas de formulação, planejamento, implementação, monitoramento e avaliação. Se a política pública é desenvolvida para um evento continuado, as etapas fazem parte de um ciclo que volta a se repetir após a avaliação e propostas de melhorias.

Nos itens a seguir são abordadas sucintamente cada uma das etapas.

2.4.1 Formulação das políticas públicas

O surgimento de uma política pública está fundamentado em três pontos: a existência do tema ou problema, o grau de importância dele e a necessidade de que toda a ação tenha caráter público e não privado. De forma geral as políticas públicas são desenvolvidas por um ente político, que escolhe dentre os diversos problemas da sociedade aquele que mais o agrada, que tem maior relevância ou projeção ou que está em “estado latente” naquele momento. Essa visão imediatista, e por vez mercantilista, faz com que a política verdadeira volta para servir e suprir as necessidades básicas do cidadão passe a não existir. O sentido de se prevenir de possíveis problemas é sempre deixado para segundo plano.

Devido à escassez de recursos, as disputas são sempre constantes para que a demanda entre na agenda. A entrada na agenda significa que aquele tema interessa ao governo.

Basicamente o tripé da formulação é composto pela ocorrência do problema, relevância e ibope do assunto, a existência de possibilidade de solução do problema e da dinâmica política favorável.

As pessoas envolvidas no planejamento, proposição, execução da proposta e monitoramento da execução são denominados atores políticos.

As políticas públicas eficientes trazem em seu contexto a definição precisa do problema e a análise da origem desse. Só assim é que se consegue eliminar o problema por completo ou transformá-lo em um processo sistematizado, de tal forma que ele seja controlável.

A proposta deve ser formalizada para que seja implementada conforme foi planejada.

2.4.2 Planejamento da política pública

Planejar é uma ação que, às vezes, não nos damos conta, mas que fazemos cotidianamente. Desde a hora que acordamos planejamos nosso dia com tarefas que temos que cumprir para alcançarmos o objetivo almejado. Ao planejarmos tomamos várias decisões. Podemos escolher por um caminho ou outro, pelo sim ou pelo não - “ou planejamos ou seremos escravos da circunstância”. (MATUS, 1993, p.14)

O planejamento terá êxito quando o objetivo inicialmente proposto é alcançado. Os instrumentos utilizados no planejamento dependerão dos valores, ideologias e razões humanas. Segundo Matus, “por trás da eficiência do instrumento ou do meio, estão também os homens com suas predisposições, criações, reações e comportamentos sociais Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for”. (MATUS, 1993. p.14)

De acordo com a teoria do planejamento, pode-se planejar para um período próximo e curto ou visando um prazo mais longo. Independentemente do prazo para o qual o planejamento foi feito, o objetivo planejado deverá ser alcançado e a solução deverá ser eficaz na solução do problema.

É necessário que se pondere sobre alguns fatores que influenciarão na trajetória do desenvolvimento do que foi planejado. O tempo, os atores envolvidos, o recurso financeiro, as incertezas, situações imprevistas poderão alterar o curso do que foi planejado com o resultado pretendido. Nesse momento, o planejador deve analisar

os contextos envolvidos (social, político, econômico e dentre outros) e revisar o plano, considerando a situação real de partida e as oportunidades ora apresentadas.

As alterações que se fizerem necessárias deverão ter como fundamento a não alteração do objetivo principal.

Não é possível sustentar que o planejamento esgota-se no plano do deve ser e no desenho da norma, nem tampouco tratar o plano do pode ser ou do viável como um diálogo entre o técnico e o político. (MATUS, 1993, p.45)

No campo do planejamento das políticas governamentais estão envolvidos os técnicos planejadores, os políticos e o governante. Cada ator tem um querer de prazo para que seja alcançado o objetivo. Os políticos planejam visando o imediato ou curto prazo, através de ações imediatistas para resolver um problema localizado. Portanto, o seu planejamento tem uma visão curta de temporalidade e característica circunstancial. Por outro lado, os técnicos planejadores têm o propósito de planejar para ações de longo prazo, visando solucionar o problema dentro de espectro ampliado. Esse tipo de planejamento tem características do planejamento normativo. O governante deve unir as duas visões de planejamento para as formulações das políticas públicas.

De acordo com Matus,

O condutor (governo) dirige um processo para alcançar objetivos que escolhe e altera segundo as circunstâncias (seu projeto), superando os obstáculos de maneira não passiva, mas ativamente resistente (governabilidade do sistema). E, para vencer essa resistência com sua força limitada, o condutor deve demonstrar capacidade de governo. (MATUS, 1993, p.53)

Todo planejamento está ligado a uma proposta de ação. Existe uma tríade que rege todos os projetos. Essa constitui na vontade do governo ou de um sistema propositivo de ações; na possibilidade de ação, na capacidade de gerar e controlar ações e na capacidade de controlar e direcionar os políticos e os técnicos planejadores, na qual se traduz em governabilidade do sistema; e por último na capacidade do governo de definir e formular a direção e o planejamento governamental. Essa última capacidade está relacionada à faculdade intelectual e técnica da equipe técnica planejadora, que, segundo Matus “cresceu muito mais lentamente que a complexidade do sistema social que tentamos governar”. (MATUS, 1993, p.61).

Quanto ao modelo de planejamento, teoricamente pode ser classificado em planejamento normativo ou situacional.

O modelo normativo é considerado o mais governável, mas também mais utópico, pois trabalha dentro de um cenário raro de acontecer. Nele existe apenas um ator que planeja. As hipóteses da evolução dos projetos respeitam

modelos pré-estabelecidos, as incertezas são pré-definidas e por fim o ator que planeja e o agente que propõem as ações e concebe o planejamento e o executa conhecem bem o objeto e o objetivo planejado.

O modelo acima descrito é hipotético, mas que é rotineiramente empregado e desenvolvido nos planos de governos atuais nos países em desenvolvimento da América Latina. Esse fato explica em parte porque não se consegue alcançar os objetivos das propostas dos planos de governo, pois não condizem com a realidade. Para se fazer um plano de governo que seja efetivo é necessário que se tenha um profundo conhecimento do problema e uma imersão da realidade social e do contexto político do momento.

A teoria do planejamento situacional é definida por Matus como uma

ação intencional reflexiva, mediante a qual o produtor da ação espera conscientemente lograr determinados resultados numa situação de cooperação ou conflito com outros. Os atores envolvidos no planejamento e na execução do projeto interagem entre si. (MATUS, 1993, p.81)

Por se tratar de um instrumento de solução de problemas com grande capacidade, o planejamento situacional é indicado quando:

- a) A reprodução do sistema é conflitante;
- b) Algumas forças sociais de peso atuam com o objetivo de reformar ou transformar o sistema;
- c) As relações do sistema planejado com outros sistemas são conflitantes, pois são relações de dependência, dominação ou mistas;
- d) Os objetivos dos atores que planejam são algo mais que meras conquistas econômicas, mensuráveis em termos de contabilidade nacional;
- e) Reconhece-se a existência de oponentes em luta, como consequência dos pontos a) e b) e daí surge a necessidade do enfoque do planejamento a partir de qualquer posição de poder, do governo do estado ou da oposição, e por qualquer força social; reconhece-se também que os oponentes podem estar no interior de um mesmo ator;
- f) O mero planejamento econômico revela-se ineficaz, surgindo a necessidade de integração do planejamento político, como decorrência dos pontos a), b) e c). (MATUS, 1993, p. 201)

O planejamento situacional é considerado o modelo mais democrático, onde os atores não têm posição pré-definida e o poder é compartilhado. Por não ter uma estrutura rígida, o planejamento situacional pode ser empregado em qualquer caso e graus de situações de conflitos. Ele é construído com base na realidade e não em uma interpretação somente de quem está planejando. É uma visão mais participativa, flexível onde os problemas são das pessoas e o planejamento é um processo. “Nenhum governo pode ser melhor do que sua identificação e seleção de problemas” . (MATUS, 1993, p.82)

A flexibilidade de adaptação é explicada no contexto de sua criação quando no Chile, no período do presidente Allende, na década de 1970, ocorreu a

ruptura entre o planejamento econômico, condução econômica, que tratava os problemas de uma forma mais livre da rigidez de formulações pré-concebidas, e a condução política, que não considerou o planejamento formal e nem a forma da condução econômica.

O planejamento situacional assemelha-se ao jogo de xadrez. Existe a liberdade de jogadas, mas essa deverá ser precedida da análise da situação atual e futura das peças (atores e contexto).

O planejamento situacional deve ser precedido por cinco etapas de conhecimento, uma etapa de definição e uma de acompanhamento.

A primeira etapa do conhecimento é definida pelo conhecimento ou definição da missão, visão e valores da instituição que está desenvolvendo o planejamento. A segunda etapa está relacionada ao conhecimento do público alvo que irá receber ou onde será desenvolvido o programa. Nessa etapa é proposto o conhecimento das características, comportamento, das necessidades e expectativas do grupo receptor. A terceira etapa é o conhecimento das forças, fraquezas, ameaças e oportunidades ligadas ao projeto e principalmente do grupo de componentes que fará parte desse projeto. A análise SWOT é utilizada como instrumento nessa etapa. A quarta etapa é a definição das metas e objetivos. A quinta etapa está relacionada à definição de estratégias visando alcançar as metas e o objeto.

A elaboração do plano de ação compõe a etapa da definição, onde a ferramenta **5W** e **2H** deve ser preenchida: **What** (o que fazer); **Why** (como fazer); **Where** (onde fazer); **When** (quando fazer) e **Who** (quem fará); **How** (como fazer) e **How much** (quanto custará).

A etapa de acompanhamento é o monitoramento e avaliação dos resultados.

Como no jogo de xadrez, a cada etapa jogada as etapas três, quatro e quinta devem ser repensadas e refeitas.

O planejamento tradicional é importante para servir aos objetivos da mudança social, porque não tem teoria nem categoria para tratar o problema do surgimento, mudança e efeitos das estruturas mais profundas, nem tampouco dos problemas complexos. (MATUS, 1993, p.563)

Independente da escolha do tipo de planejamento deve-se pensar em planejamento governamental com a interação entre as diversas áreas – econômica, social e política. Deve-se estudar e levar em consideração a relação entre todas elas.

Uma visão mais contemporânea do planejamento propõe que se tenha uma estrutura mais horizontal na qual a contribuição de várias fontes de conhecimento – governo, atores com interesse direto, *stakeholders*, organizações não

governamentais e políticos – faz com que seja analisada e prevista o maior número de situações, tornando o planejamento mais correto e assertivo no seu objetivo e na meta. Há de se ter a consciência que o projeto quando da implementação será alterado no curso e novos caminhos traçados. Entretanto, o objetivo e a meta deverão ser alcançados, ou quiçá o planejamento será reformulado completamente ou até mesmo abandonado.

Frente ao exposto, deve-se optar pelo modelo de planejamento de acordo com a complexidade do problema, da quantidade de elementos e do número de atores envolvidos. Devem-se levar em conta as alterações imprevistas e as incertezas.

O planejamento deve constar planos emergenciais que levarão em conta a urgência da resposta e das ações.

2.4.3 Implementação das políticas públicas

Posterior à fase do planejamento (mesmo que seja um plano básico) onde são definidas as metas, os atores que atuarão na fase da ação, as fontes de recursos financeiros e o período que estará vigente, virá a fase a implementação. Essa fase é entendida como “processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas” (SILVA, 2000, p.10)

Os primeiros estudos sobre o processo da implementação das políticas surgiram no início dos anos de 1970, nos Estados Unidos e Europa. Segundo Hargrover (1975), em HILL (2006), a implementação seria o “elo perdido” entre a “formulação de políticas e a avaliação dos resultados dessas políticas “ (HILL, 2006, p. 61)

Alguns estudiosos dividem a teoria do processo da implementação das políticas públicas em três categorias: a visão clássica (*top-down*); a visão linear e a visão contemporânea (*bottom-up*).

Segundo Hill, a visão clássica se baseia no modelo de estágios e setoriza a etapa de formulação do plano e a implementação desses. As interferências eternas devem ser evitadas e não existe inter-relação com outras políticas ou retroalimentação das formulações das políticas públicas pelos próprios resultados obtidos. (HILL, 2006, p. 63)

Por ter características limitantes, a visão clássica apenas pode ser implantada em políticas simplistas.

O processo de implementação linear parte dos mesmos princípios da visão clássica. Entretanto, admite a correção de formulações iniciais feitas pelos planejadores através da análise dos resultados das ações implementadas por retroalimentação do sistema.

O processo contemporâneo de implementação prevê a retroalimentação do que foi planejado, denominado de *policy cycle*. A implementação “corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas no processo de formulação das políticas” (SILVA, 2000, p.4)

De acordo com a visão atual da *policy cycle*, a implementação não é parte estanque do processo, mas é constantemente remontada e alterada por informações provenientes dos próprios planos iniciais, mas também por novos fatos, que em muitos casos, não estão diretamente relacionados com o assunto principal daquela política pública. Refazem os caminhos do que foi proposto não ficando fiel na íntegra do que foi proposto no desenho inicial, afastando-se do modelo weberiano, sendo que “a intervenção em si pode induzir novos comportamentos distintos de uma situação pré-intervenção”. (SILVA, 2000, p.8)

Semelhante à fase do planejamento, nessa fase os jogos de interesse são importantes uma vez que é esperado a aderência dos envolvidos no programa, o que implica em “ser popular” e ser atrativo aos elementos da política econômica e dos políticos tecnocratas. “O plano é, em parte, ação e movimento, e em parte espera da oportunidade de ação” (MATUS, 200, p.553)

O planejamento e a implementação das políticas públicas, programas e projetos voltados para o setor social não são e não podem ser fechados, por vez que ao lidar com problemas sociais na qual envolvem uma centena de variáveis complexas. A limitação do tempo, de recursos financeiros, pessoal e material, a inconstância do cenário político e econômico são variáveis importantes que interferem no curso da sua implementação. Assim como as interferências diretas dos atores elencados e dos *stakeholders*.

As aberturas e lacunas dos programas são bem vindas, pois “ênfatizam os elementos de aprendizagem, evolução, adaptação e da implementação como decisão política” (SILVA, 2000, p.10), tornando decisiva para o processo do programa.

2.4.4 Avaliação e monitoramento das políticas públicas

Assim como na etapa do planejamento, as avaliações fazem parte do processo. Nesse caso, ele está em sua grande maioria relacionado ao julgamento de algum fato ou ação.

A avaliação de política pública vai além do ato de julgar. Através de um exame sistemático composto por “procedimentos científicos de coleta e análise de informações sobre o conteúdo, estrutura, processo, resultados e/ou impactos de políticas, programas, projetos ou quaisquer intervenções planejadas” (RUAS, 2015, p. 2)

A avaliação visa ao aperfeiçoamento do próprio programa em processo decisório de alteração, que é reflexo dos resultados auferidos durante a formulação e desenvolvimento do programa de política pública (análise *ex-ante*) ou no decorrer da sua implantação ou ao final do processo (análise *ex-post*).

O objetivo final, portanto é o de aperfeiçoamento, desenvolvimento e melhoria das estratégias de intervenções, de cancelar os projetos e propostas que alcançaram o sucesso, de contribuir para o aprendizado contínuo institucional e aumentar a *accountability*.

A avaliação e o monitoramento se distinguem pelo objetivo da sua existência.

O monitoramento é um processo contínuo realizado durante a implementação no qual visa acompanhar o desenvolvimento do que foi planejado e se esse coincide com o que foi definido no planejamento.

A avaliação é uma ação pontual que através dos dados coletados pelo monitoramento ou provenientes de pesquisa própria, tem o objetivo de medir a eficiência, eficácia, efetividade, equidade e sustentabilidade da política, programa ou projeto. Seu objetivo é a de arguição, validação, recondução, complementação ou, até mesmo, a reprovação e abandono do planejamento que se encontra em jogo.

A avaliação pode ser *ex-ante* quando “expressão uma concepção holística, interativa e iterativa, segundo a qual a avaliação se inicia desde o momento em que se define o problema ou a necessidade que justifica a política, programa ou projeto, integra as discussões em torno da formulação das alternativas, envolvem a tomada de decisão e acompanha o processo de gestão, informando-o sobre os seus avanços, riscos e limitações, desvios a corrigir, vantagens a maximizar” (RUAS, 2015 p.7) Pode-se utilizar como referências dados estatísticos de projetos/processos de fundações e outros setores governamentais que estão em curso ou finalizados, visando a parametrização ou comparação para as propostas, objetivos e metas do

planejamento que está sendo executado. Nessa avaliação podem ser utilizados projetos com diferentes graus de eficiência. Outro recurso também utilizado são as respostas de programas de simulações desenvolvidos para situações específicas.

A avaliação *ex-post* pode ocorrer no decorrer da implantação, em momentos pontuais e específicos, ou ao término do processo. Seus objetivos são de arguir os resultados através de comparações entre o que foi planejado e o resultado final; identificar avanços ou problemas com o propósito de sugerir ajustes e recomendações para o projeto/programa que está em curso; elencar soluções com resultados positivos para projetos futuros; identificar inovações e publicar resultados.

Quando é externado experiências de programas/projetos, as articulações horizontais entre gestores serão mais efetivas e eficientes na disseminação de idéias para o sucesso de projetos e de simulações artificialmente elaboradas de situações específicas.

A avaliação utiliza três termos com significados distintos e importantes para quantificar o cumprimento das metas e objetivos:

- a) Eficiência- está relacionado ao custo X benefício do programa. É também a capacidade de produzir o resultado esperado com a menor quantidade de recursos humano e material. A interpretação do seu índice é, quanto menor a relação melhor é a eficiência;
- b) Eficácia – está relacionada ao atendimento da meta definida no planejamento, ou seja, a relação entre o resultado esperado / resultado programado (desejado). Quanto mais próxima de 100% melhor a eficácia;
- c) Efetividade – é definida como o alcance, extensão ou impacto que a implementação desse programa tem sobre outros programas ou em condições sociais diversas, ou em parâmetros que não estejam diretamente relacionados com ele, transformando o meio ou a forma de pensar. É a quantidade de impacto vinculado a ele;
- d) Equidade - é a capacidade para a contribuição das não desigualdades;
- e) Sustentabilidade – se um programa gera alterações permanentes de comportamento ou no padrão de uma sociedade, ele é sustentável.

Neste trabalho, então, procurou verificar a eficácia da política de regularização fundiária da Prefeitura de Belo Horizonte, em relação as metas traçadas no PPAG, verificando também o impacto advindo com a lei 13.465/2017 nessa política.

3 PROGRAMA PLURIANUAL DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Neste capítulo aborda-se as questões referentes ao Plano Plurianual do Município de Belo Horizonte, com foco nas políticas de regularização fundiária urbana de interesse social.

3.1 Políticas públicas de regularização fundiária urbana de interesse social em Belo Horizonte

Belo Horizonte – a Nova Capital – é uma cidade relativamente nova. Ela foi projetada e implantada no final do século XIX e início do XX seguindo o projeto urbanístico concebido pelo engenheiro-urbanista Aarão Reis e equipe.

O projeto de Belo Horizonte se caracteriza por uma região central ordenada, dividida em quarteirões regularmente distribuídos e providos de toda estrutura urbana (calçamento de via, distribuição de água tratada, captação de águas residuais, fornecimento de energia elétrica, transporte, escola e hospitais). Algo próximo da excelência urbanística ministrada pelas escolas europeias de arquitetura e engenharia. Nessa região viviam os nobres, aristocratas, políticos e grandes empresários que vieram de outras regiões do Brasil e do interior de Minas Gerais para a construção da Nova Capital, aproveitando as oportunidades de negócios e de ganhos financeiros. Os terrenos concebidos na região central da Nova Capital foram regularizados pelo Decreto 817, de 15 de abril de 1895.

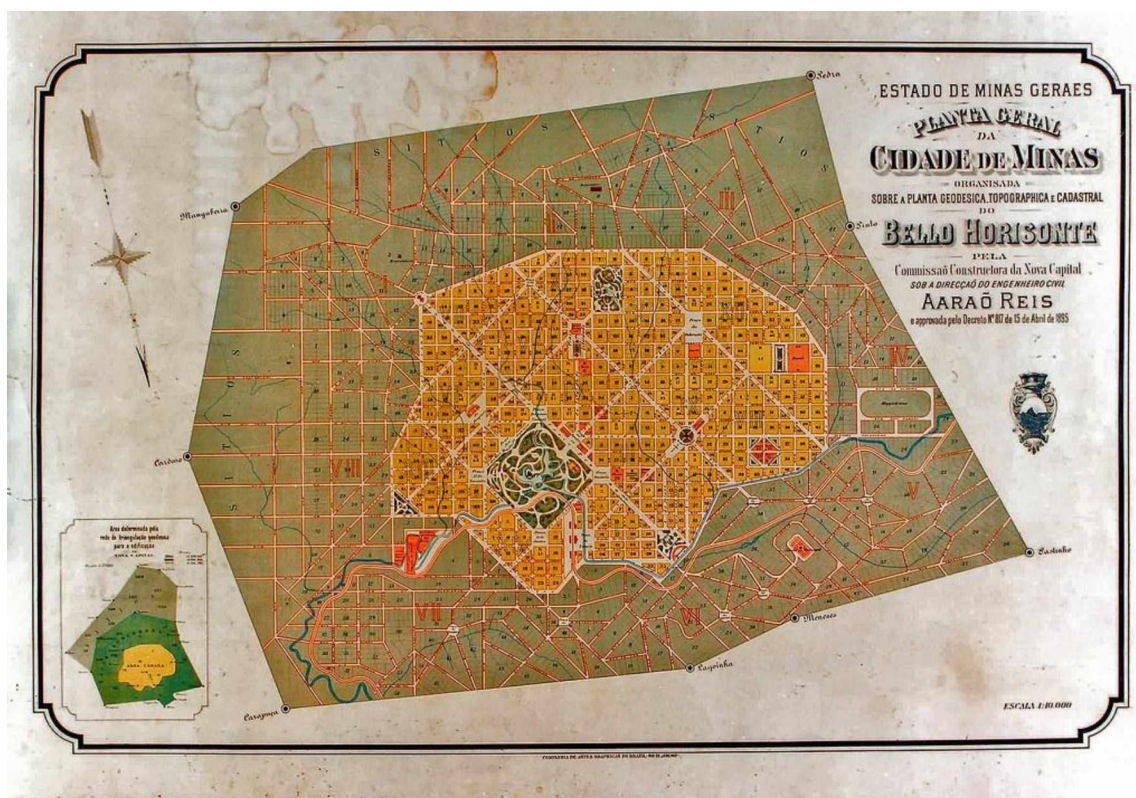
Ao redor dessa região central, contrapondo-se ao ordenamento cartesiano, foram distribuídas as Zonas Suburbanas. Inicialmente o arranjo fundiário para essas regiões era composto por grandes lotes coloniais e glebas rurais. Entretanto, com a falta de terrenos menores para a construção de habitações para as pessoas simples, imigrantes e trabalhadores da Nova Capital, os lotes coloniais e glebas rurais foram sendo divididos. As vias dessas regiões tinham o traçado e a distribuição aleatórias, seguindo a topografia mais favorável dos terrenos. À medida que esses locais foram se transformando em bairros, o poder municipal se empenhava para implantar melhorias dos sistemas viários, sistemas de saneamento e drenagem, iluminação pública, serviço educacional, saúde e segurança. A legalização dos terrenos originados de divisões desses lotes foi por meio de decretos editados pelo poder executivo ou pela iniciativa de cada proprietário de terreno. Pode-se citar como

exemplo dessas regiões são os bairros da Serra, Santa Efigênia, Bonfim, Floresta e Carlos Prates.

Outros assentamentos, ainda mais precários também tiveram suas origens na fundação da Nova Capital mineira. Localizados em regiões onde a topografia se apresentava mais íngreme, condições do solo desfavoráveis para a construção, locais de drenagem insuficiente ou que não tinham reconhecimento de propriedade pelo poder público. Nessas regiões habitavam pessoas mais carentes e desassistidas pelo poder público e pela sociedade. A ordenação viária era mais desordenada ainda, as ruas não eram pavimentadas, não existia sistema sanitário e de drenagem e não existia infraestrutura básica. Assim surgem os primeiros aglomerados e favelas. Nesses locais o poder público não tinha interesse em implantar melhorias visando o bem estar da população e tão pouco a legalização dos terrenos.

O aglomerado da Pedreira Prado Lopes, Pindura Saia dentre outros são exemplos deles.

Mapa 3.1 – Planta urbanística da nova capital, Cidade de Minas, 1895



Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Portal:Belo_Horizonte. Acesso em 28/05/2019

Elaboração: Comissão Construtora da Nova Capital, sob a direção do engenheiro civil Aarão Reis e aprovada pelo Decreto 817 em 15/04/1895.

Entre as décadas de 1950 e 1970, ocorreu a explosão demográfica de Belo Horizonte, expondo a fragilidade do governo em coordenar, controlar e fiscalizar

a implantação de bairros e aglomerados clandestinos na região metropolitana de Belo Horizonte. Formam-se nessa época os grandes aglomerados urbanos precários. Esses, na grande maioria, estavam localizados em áreas de risco como beira de rios, locais com topografia desfavorável e de escorregamento do solo. São formados os Aglomerados da Serra, São Lucas, Aeroporto, Santa Lúcia, e Gameleira.

Devido à ocorrência constante de desastres provocados pelas enchentes, escorregamentos de solos e desmoronamentos de casas nas épocas de chuvas, e principalmente pela pressão da população, de políticos, das entidades de direitos humano e religiosos que davam assistência a essas comunidades carentes, os governos daquela época foram obrigados a criar projetos para a melhoria das condições de vida e segurança das populações dessas regiões. Surgem os Planos Plurianuais de Governo de Regularização Fundiária tendo como objetivo a urbanização de regiões específicas que fossem acometidas por tragédias.

O Profavela é exemplo de um desses programas que surgiram entre 1970 e 2000. Todos os programas estavam focados na melhoria da urbanização do aglomerado e da melhoria da habitabilidade da população buscando o bem estar. Entretanto, a regularização fundiária ficava fora do eixo dos programas devido aos impasses jurídicos e civis.

O atual Plano Diretor de Belo Horizonte – Lei 7165 – foi aprovado em 27 de agosto de 1996. Constam como objetivo:

- I - ordenar o pleno desenvolvimento do Município no plano social, adequando a ocupação e o uso do solo urbano à função social da propriedade;
- II - melhorar a qualidade de vida urbana, garantindo o bem-estar dos munícipes;
- III - promover a adequada distribuição dos contingentes populacionais, conciliando-a às diversas atividades urbanas instaladas;
- IV - promover a estruturação de um sistema municipal de planejamento e gestão urbana democratizado, descentralizado e integrado;
- V - promover a compatibilização da política urbana municipal com a metropolitana, a estadual e a federal;
- VI - preservar, proteger e recuperar o meio ambiente e o patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arqueológico municipal;
- VII - promover a integração e a complementaridade das atividades urbanas e rurais na região polarizada pelo Município - visando, dentre outros, à redução da migração para este, mediante o adequado planejamento do desenvolvimento regional.

Dentre os objetivos estratégicos para o desenvolvimento urbano de Belo Horizonte estão “a regularização fundiária, a melhoria das moradias e a urbanização das vilas e favelas, inclusive por meio de programas que possibilitem sua verticalização” e a “regularização fundiária obrigatória na implantação dos novos assentamentos”. (BELO HORIZONTE, 1996)

Todos os programas e planos de governo até 1996 visavam a melhoria da qualidade de vida da população. O Plano Diretor de 1996 avançou em relação aos anteriores propondo a inclusão da regularização fundiária.

O Plano Diretor de Belo Horizonte, no artigo 32, dispõem sobre as seguintes diretrizes voltadas para o desenvolvimento de programas de regularização fundiária em região de baixa renda. As diretrizes são:

- I – elaborar Plano Global Específico para cada assentamento, considerando as particularidades de cada área e abordando de forma integrada os aspectos físico – ambiental, jurídico legal, sócio-econômico e organizativo, promovendo a integração à cidade;
- II – adequar as intervenções dos diversos órgãos e esferas de governo às diretrizes do Plano Global Específico, ressalvadas aquelas para atendimento a situações emergenciais, de calamidade pública ou de manutenção;
- III – desenvolver programas para a urbanização e a regularização fundiária de favelas, a complementação da infra-estrutura urbana de loteamentos populares e o reassentamento de população desalojada em decorrência de obras públicas ou calamidades;
- IV – efetivar a regularização fundiária de loteamentos populares e favelas localizados em terrenos pertencentes ao Município, mediante a aprovação de projetos de parcelamento, urbanização da área e titulação dos moradores;
- V – promover a regularização fundiária de loteamentos populares e favelas localizadas em terrenos particulares e em áreas públicas federais e estaduais, visando à execução de projetos de parcelamento, urbanização da área e a titulação dos moradores;
- VI – criar mecanismos para garantir a permanência das famílias de baixa renda nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social, assegurando a função de moradia. (BELO HORIZONTE, 1996)

O órgão responsável pela regularização fundiária urbana para assentamentos irregulares em terrenos públicos municipais é a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL). A URBEL é uma empresa pública responsável pela implementação da Política Municipal de Habitação Popular.

Dentre os programas desenvolvidos pela Urbel tem-se:

- O Plano de Regularização Urbanística (PRU) – que “é um estudo realizado em loteamentos irregulares de baixa renda, originados de parcelamentos e ocupação de solo”, na qual “o Poder Público orienta as intervenções necessárias do ponto de vista físico, ambiental e jurídico” (BELO HORIZONTE, 2019);
- O PROAS - REASSENTAMENTO - “esse programa está voltado para a remoção e o reassentamento de famílias removidas em decorrência da realização de obras públicas, que tenham sido vítimas de calamidades ou que sejam moradores de áreas de alto risco geológico com perigo de acidentes” (BELO HORIZONTE, 2019);
- Vila Viva – que é “uma intervenção estruturante com ações baseadas em três eixos: urbanístico, social e jurídico. São obras de saneamento, remoção de

famílias, construção de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, urbanização de becos, além de implantação de parques e equipamentos para a prática de esportes e lazer. O eixo social engloba ações de desenvolvimento comunitário, educação sanitária e ambiental e criação de alternativas de geração de trabalho e renda. Já o eixo jurídico só pode ser implementado após o término da urbanização do local, para que a área possa ser legalizada e emitidas as escrituras dos lotes aos ocupantes”. Os locais onde foram implantados o programa Vila Viva são Aglomerado da Serra, Aglomerado Santa Lúcia, Aglomerado Morro das Pedras, Pedreira Prado Lopes, São Tomás/ Aeroporto, Cemig/ Vila das Antenas, Taquaril, Califórnia, São José, Belém, Santa Terezinha e Várzea da Palma” (BELO HORIZONTE, 2019)

- Programa de Regularização Fundiária que “tem por objetivo a legalização urbanística e jurídica das áreas da cidade consideradas Zonas de Especial Interesse Social (Zeis-1 e Zeis-3) e também das unidades habitacionais construídas pela Prefeitura no âmbito da Política Municipal de Habitação. A Zeis-1 corresponde às vilas e favelas, enquanto a Zeis-3 se refere aos conjuntos habitacionais populares implantados pelo poder público.

Mesmo considerando todos os programas municipais, estaduais e federais que são desenvolvidos na cidade de Belo Horizonte visando a regularização fundiária, segundo os levantamentos da própria prefeitura, setenta por cento dos terrenos do município ainda estão irregulares ou não estão de acordo com a geometria que foi aprovada, o que, de acordo com a definição dada pela Lei Federal 11.977/2009, pode ser enquadrada como terrenos irregulares, que carecem ser regularizados.

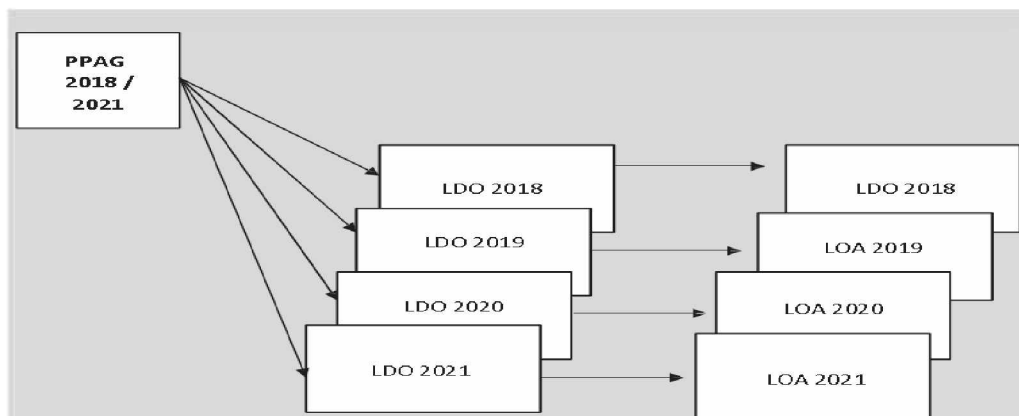
3.2 Análise dos dados das regularizações fundiárias do Município de Belo Horizonte

No início de cada mandato, os governos apresentam os programas de metas de gestão de planejamento de ação futura, composto pelo Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. Esses instrumentos previstos na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica de cada município devem ser cumpridos obrigatoriamente.

Como instrumento legal, o PPAG delimita a atuação da gestão municipal de forma detalhada, explicitando diretrizes, objetivos, ações, programas e metas a serem atingidos. Nele também são definidos os recursos necessários para a

implementação dos programas durante o período de quatro anos – três anos para o governo atual e um para a próxima gestão. A LDO define as metas e prioridades para o ano seguinte e LOA estabelece o orçamento por meio de receitas estimadas e fixadas pelo governo. Tanto a LDO e LOA são realizadas anualmente pelo governo e apresentadas ao Poder Legislativo visando à aprovação.

Figura 3.1 – Organização do Plano Plurianual de Ação Governamental de 2018 a 2021 – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte



Fonte: PPAG 2018/2021 – Plano Plurianual de Ação Governamental 2018/2021. Disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Planejamento/PPAG%202018-2021/Apresenta%C3%A7%C3%B5es%20Audi%C3%Aancias%20P%C3%BAblicas/LOA%20e%20PPAG%202019%20%C3%81rea%20Social%20Vers%C3%A3o%202020CMBH.pdf>.

A gestão municipal atual da Prefeitura de Belo Horizonte – PBH – apresentou em outubro de 2017 o PPAG contendo as propostas do planejamento do governo para os próximos quatro anos. O PPAG 2018/2021 visa a prospectar a “visão de futuro do Município, a estratégia de desenvolvimento do governo e os macrodesafios a serem superados” (PBH, 2017, p.21). O planejamento engloba dez áreas onde o governo pretende atuar, dando destaque para as áreas de saúde, educação e infraestrutura (mobilidade urbana, habitação e urbanização). Também estão presentes projetos nas áreas de assistência social, cultura, defesa civil, esporte, meio ambiente, resíduos sólidos, segurança pública e turismo.

O planejamento foi baseado em levantamentos, diagnósticos, mapeando dos problemas e carências do município. As ações propostas foram elaboradas visando à solução dos problemas específicos, dentro de uma temporalidade e espacialidade contida, mas projetando um futuro possível para aquele novo contexto. Observando os problemas de outras grandes metrópoles, os planejadores/gestores lançaram novas propostas visando a não ocorrência de

determinados problemas ainda não existentes em Belo Horizonte, mas que possivelmente poderiam ocorrer.

As propostas do PPAG aderem aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, definido pela ONU em 2015 – que visam à promoção do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza no mundo. Os projetos do PPAG estão baseados nas premissas de campanha eleitoral do atual governo – “Governar para quem precisa” – que visa atender a população mais vulnerável e “Fazer funcionar com qualidade” que tem o compromisso de melhor qualificar os serviços ofertados para a população com o foco na eficiência da gestão pública municipal.

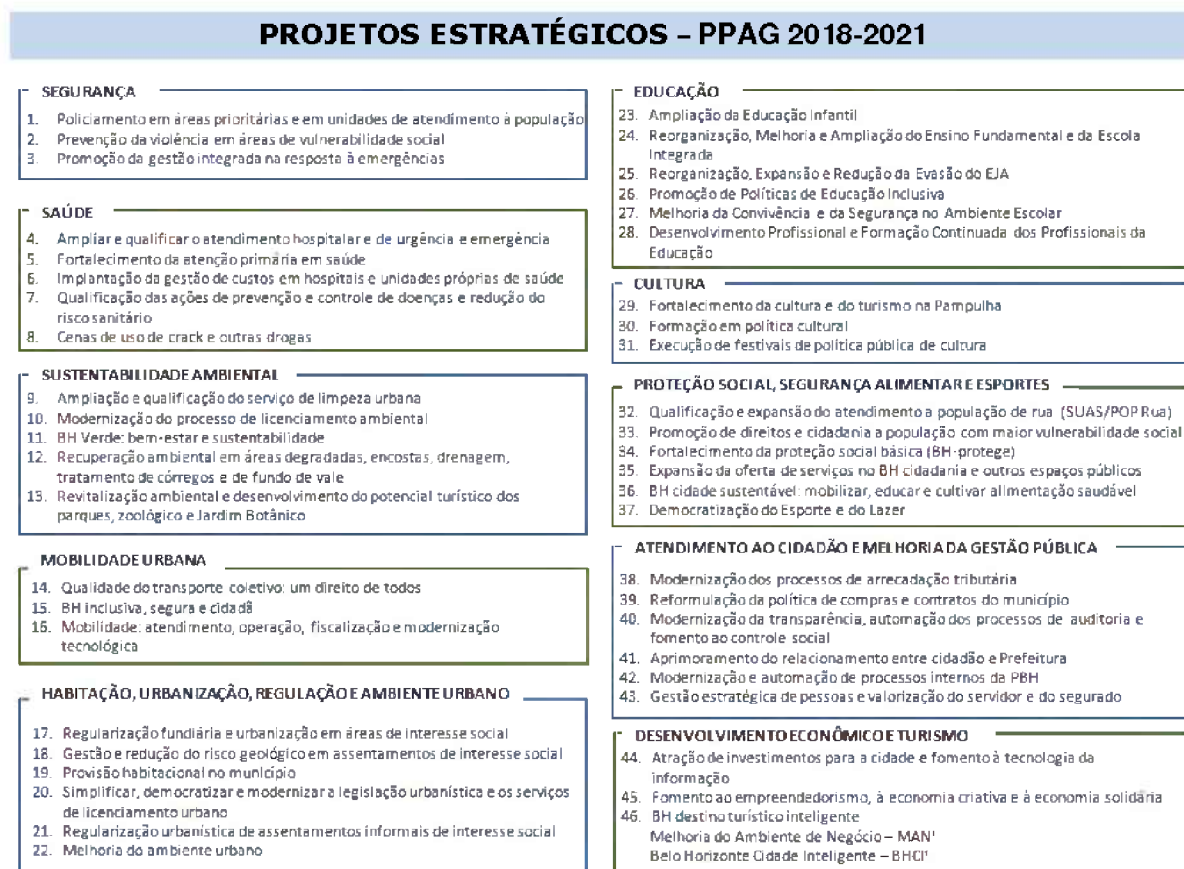
Figura 3.2 – Gráfico esquemático do PPAG (2018/2021) – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte



Fonte: PPAG 2018/2021 - PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

Foram classificados quarenta e seis projetos como “Estratégicos” na qual, segundo o governo, requerem maior atenção, acompanhamento, monitoramento intensivo da execução, prioridade orçamentária, dedicação e apoio de patrocinadores internos da PBH. Desses, quinze são denominados “Transformadores” por serem projetos que impactarão na estrutura da cidade e no modo de vida da população.

Figura 3.3 – Projetos estratégicos do PPAG 2018-2021 – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte



Fonte: PPAG 2018/2021 - PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

Quadro 3.1 – Projetos Transformadores do PPAG 2018-2021 – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PROJETOS TRANSFORMADORES – PPAG 2018/2021	
ÁREAS DE RESULTADOS	PROJETOS
SEGURANÇA	1- Policiamento em áreas prioritárias e em unidades de atendimento à população 2 - Prevenção da violência em áreas de vulnerabilidade social
SAÚDE	4 - Ampliar e qualificar o atendimento hospitalar e de urgência e emergência 5 - Fortalecimento da atenção primária em saúde
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	9 – Ampliação e qualificação do serviço de limpeza urbana 12 – Recuperação ambiental em áreas degradadas, encostas, drenagem, tratamento de córregos e de fundo de vale
MOBILIDADE URBANA	14 – Qualidade do transporte coletivo: um direito de todos
HABITAÇÃO, URBANIZAÇÃO, REGULAÇÃO E AMBIENTE URBANO	17 – Regularização fundiária e urbanização em áreas de interesse social
EDUCAÇÃO	23 – Ampliação da Educação Infantil 24 – Reorganização, melhoria e ampliação do Ensino Fundamental e da Escola Integrada
CULTURA	29 – Fortalecimento da cultura e do turismo na Pampulha
PROTEÇÃO SOCIAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E ESPORTE	32 – Qualificação e expansão do atendimento a população de rua (SUAS/POP Rua) 34 – Fortalecimento da proteção social básica (BH-protege)
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TURISMO	Belo Horizonte cidade inteligente - BHCI Melhoria do ambiente de negócios - MAN

Fonte: PPAG 2018/2021 - PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

Dentre os projetos transformadores encontra-se a Regularização Fundiária e Urbanização em Área de Interesse Social, os problemas relacionados à invasão de áreas públicas por população carente e a grande quantidade de terrenos irregulares em centros urbanos com população superior a 100 mil habitantes é assunto recorrente de vários estudos acadêmicos e impactam no desenvolvimento das cidades e em vários aspectos do bem estar da população. Tanto os problemas como as políticas públicas brasileiras direcionadas ao melhoramento das condições habitacionais dos assentamentos, que vêm desde a década de 1950, são sempre crescentes.

O projeto estratégico e transformador de Regularização Fundiária e Urbanização em área de interesse social tem os seguintes objetivos:

regularizar assentamentos de interesse social, com foco na população de baixa renda moradora do município, para inseri-lo na malha da cidade e garantir, ao munícipe, desde a valorização do imóvel até sua regularização documental em vários setores. Promover a urbanização dos assentamentos em áreas de interesse social regularizado cuja infraestrutura básica é insuficiente, com objetivo de garantir condições mínimas de habitabilidade e do direito à moradia, e integrando-os à cidade. (PPAG 2018/2021, 2017, p38)

De acordo com o PPAG 2018/2021, o programa de regularização compreende na

promoção da regularização fundiária de conjuntos habitacionais produzidos pela PBH, regularização de loteamentos irregulares de interesse social e promoção da demarcação urbanística. Elaboração de planos urbanísticos e de projetos para a execução de obras de melhorias urbanas nas áreas de interesse social. Captação de recursos e execução de novas intervenções estruturantes. (PPAG 2018/2021, 2017, p.38)

Entende-se por “Programa” o instrumento de atuação governamental visando à solução de problema, necessidade ou demanda da população. Por “Ação” entende-se como a operação que resulta em serviço ou produto. A ação pode ser por tempo limitado, denominando-se “Projeto”, ou como “Atividade”, quando a ação é continuada, ou por operação especial, quando a atuação é bastante específica. (PPAG 2010/2013, 2014, p.12)

No site da PBH está disponível o Relatório Sintético dos Programas propostos pelo governo, na qual para cada área de resultados são elencados os programas específicos, com numeração específica para cada um. Para o projeto estratégico de Habitação, Urbanização, Regulação e Ambiente Urbano foram propostos os programas de (57) Gestão da Política Urbana, (59) Coordenação de Política Urbana, (64) Geração e Qualificação Habitacional em Área de Interesse Social, (84) Serviços de Iluminação Pública, (164) Ações de Defesa Civil, (225) Assentamentos de Interesse Social, (226) Habitação e (233) Manutenção da Cidade.

No PPAG foram elencados os programas voltados para regularização fundiária: (64) Geração e Qualificação Habitacional em Área de Interesse Social, (225) Assentamento de Interesse Social e (226) Habitação.

Estão previstas as ações de (1231) Melhorias Urbanas em Assentamentos de Interesse Social, (1207) Provisão de Moradias; e as subações (2) Ações de Assistência Técnica, (3) Regularização Jurídica de Loteamentos Irregulares de Interesse Social, (11) Implantação do Vila Viva – Morro das Pedras, (12) Implantação do Vila Viva – Taquaril, (13) Implantação do Vila Viva – Vila Pedreira Prado Lopes, (14) Implantação do Vila Viva – Vila Cemig/ Alto das Antenas, (15)

Implantação do Vila Viva – Aglomerado Aeroporto/ São Tomaz, (16) Implantação do Vila Viva – Aglomerado da Serra, (17) Implantação do Vila Viva – Aglomerado Santa Lúcia, (18) Regularização de Domicílios em ZEIS, (20) Manutenção em Áreas de Vilas e Favelas, (21) Produção de Unidades Habitacionais- Reassentamento, (22) Reassentamento/indenizações – Vila Viva/ OP, (8) Regularização de Moradias Implantadas pela PBH e (6) Produção de Moradias do Programa Minha Casa Minha Vida.

Nota-se que no programa de regularização fundiária proposto pelo governo está incluída a produção e regularização de moradias. De acordo com os procedimentos adotados pela PBH (administração direta ou indireta) que observa os dispositivos legais, não seria possível edificar ou regularizar moradias existentes sem a regularização do terreno, portanto faz-se jus a inclusão desses cidadãos no programa de geração e qualificação habitacional no de regularização fundiária.

O programa (225) que é o de Assentamento de Interesse Social tem o objetivo de

melhorar a qualidade de vida dos moradores das áreas de interesse social a partir da realização de ações de planejamento, projeto, obras de urbanização, desenvolvimento social, remoção/reassentamento, requalificação habitacional, eliminação e mitigação de risco geológico, assistência técnica e regularização de domicílios e lotes. (PPAG, 2017, p. 134)

O programa (64) – Geração e Qualificação Habitacional em Áreas de Interesse Social – é um programa classificado como finalístico. Ele tem como objetivo apoiar as ações da política habitacional e a outras políticas públicas urbanas e sociais, com demandas habitacionais para a população de baixa renda, ampliando o acesso a moradia e melhorando a qualidade do meio, através de intervenções urbanísticas.

Ao compararmos o PPAG 2018/2021 com os PPAGs de governos anteriores, vê-se que em todos eles existem programas voltados ao atendimento de moradias para população de baixa renda.

No PPAG 2006/2009, com a implantação do Sistema Municipal de Habitação, o governo municipal pode implantar e ampliar as formas de atuação do Município para a construção de habitações para a população de baixa renda, e execução de obras de melhorias de urbanização e infraestrutura essencial em vilas e favelas através de recursos provenientes de Governo Federal. Entretanto, não foi considerada a questão da regularização fundiária e nem a regularização das habitações, descumprindo a legislação federal, haja vista que desde 2009, pela Lei Federal 10.977/2009, revogada pela 13.465/2017, existe um capítulo sobre a

regularização fundiária e habitacional de assentamentos para população de baixa renda localizados em áreas urbanas, no qual é mencionado que os Sistemas Municipais de Habitação devem considerá-la nesses.

No PPAG 2010/2013, do primeiro governo de Márcio Lacerda, foi lançado o programa “Cidade com Todas Vilas Vivas”. O programa foi classificado como programa sustentador. Nesse governo, as ações foram nas Vilas Morro das Pedras, Taquaril, Califórnia, São José, Pedreira Prado Lopes, Cemig/Alto das Antenas, Aeroporto/São Tomaz, Várzea da Palma, Serra, e Santa Lúcia. As ações davam continuidade aquelas implantadas no governo anterior e compreendia desde melhorias na urbanização, implantação de infraestrutura essencial, construção de moradias e regularização fundiária e habitacional, como descrito na Lei 11.977/2009. Inclusive foram regularizadas moradias implantadas pela PBH no período de 1993 a 2008.

Da mesma forma o PPAG 2014/2017 deu-se a continuidade aos programas implantados no governo anterior, haja vista que tratava-se de reeleição.

No item a seguir são elencadas as metas programadas no PPAG 2018/2021. Como o problema de déficit de habitação é muito grande no Brasil e os recursos restritos, as metas programadas não têm a intenção de resolver problemas de regularização de terrenos e habitações. As metas foram definidas dentro de um horizonte de disponibilidade de recursos financeiros possíveis do Município.

3.2.1 Metas do PPAG 2018/2021

Utilizando ferramentas de planejamento, o governo municipal de Belo Horizonte 2017/2020 lançou em março de 2017 o Programa de Metas da Gestão onde foram delineados “os objetivos estratégicos, os resultados esperados, as principais políticas e os produtos concretos a serem entregues à população”(PBH, 2018). Após análises e ajustes frente às sugestões recebidas da população e do corpo do legislativo, o governo apresentou o PPAG 2018/2021 contendo as metas para área de habitação, urbanização, regulação e ambiente urbano.

Segundo Saraiva (2007, p. 130), as metas representam a capacidade de se impor obstáculos dentro de projetos e planos de ações governamentais, mirando na obtenção de um resultado maior. As metas devem promover o desenvolvimento ambiental, social e econômico dentro da visão sustentável e estimulando a melhoria da qualidade de vida urbana, desenvolvendo a inclusão social, reduzindo as

desigualdades, promovendo o cumprimento da função social da propriedade, universalizando os serviços públicos municipais, observando a regularidade (legalidade), continuidade, eficiência e equidade (BELO HORIZONTE, 1990).

De acordo com a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, no artigo 108A,

O Prefeito apresentará, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, a contar de sua posse, o programa de metas de sua gestão, que conterà as prioridades, as ações estratégicas, as metas quantitativas e qualitativas e os indicadores de desempenho por órgão e programa de governo, observando-se as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas do plano diretor do Município de Belo Horizonte. (BELO HORIZONTE, 1990)

Em 2018, o governo ajustou as metas dos programas voltados à habitação, urbanização, regulação e ambiente urbano, adequando-as à disponibilidade financeira e a rotina da máquina pública. No quadro 3.2 são apresentadas as metas para o programa de Regularização Fundiária e Urbanização em Áreas de Interesse Social.

Na revisão realizada em 2018, a grande maioria das ações teve uma melhora nos índices de percentuais ou unidades comparado com as metas traçadas no início do governo 2017/2020. Exceções se deram nas ações de urbanização do Aglomerado do Aeroporto/ São Tomaz, Regularização de Parcelamento de Interesse Social e Regularização Jurídica de Loteamentos Irregulares.

No item 17 do quadro 3.2 está apresentada a ação de Regularização de Parcelamento de Interesse Social para os anos entre 2018 e 2021. Inicialmente foram previstas que seriam regularizadas 1500 unidades nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021, totalizando 6000 unidades nos quatro anos de governo. Entretanto, o número foi alterado para 1500, 1000, 1100, 1200 unidades, no totalizando 4800 unidades, o que significa uma redução de 20,0%. No Relatório Demonstrativo da Execução das metas física não foi apresentada a justificativa para tal redução, mas pode-se supor que a redução foi consequência da contenção de gastos pelo governo.

Outra ação que apresentou uma redução significativa após a revisão do PPAG foi de Regularização Jurídica de Loteamentos Irregulares de Interesse Social, apresentando um percentual de redução de 62,13%. Reflexo da ausência total de regularizações que ocorrerá nos anos de 2019 a 2021 quando não estão previstas ações que demandariam a participação do setor jurídico da PBH e dos cartórios de imóveis de BH. Não foi possível saber a razão para a redução por completa do programa de Regularização jurídica em áreas de interesse social, pois não tivemos acesso às justificativas e informações provenientes da URBEL.

Em compensação, a ação voltada ao fornecimento de titulação de propriedade de moradias para as famílias teve meta aumentada em 14,69%, com previsão do fornecimento de 1887 títulos no ano de 2020. Ao final dos quatro anos entre regularizações de domicílios em ZEIS e de moradias implantadas, titulações de moradias implantadas pela PBH, análises de edificações e parcelamento de solos em regiões de interesse social para regularizações e análises jurídicas de loteamento irregulares para regularização somarão 32.702 ações.

No item Implantação do programa Vila Viva, na qual são programadas ações voltadas à melhoria da urbanização em vilas e favelas, o destaque ocorreu para o Complexo de Várzea da Palma, com previsão de 50% da execução de obras apenas neste ano de 2019. Destaque também para o Aglomerado Aeroporto/São Tomaz que tem previsão de maior crescimento, passando de 31% de obra executada para 65% ao final do ano de 2021. Nota-se, também que a implementação dos programas Vilas Vivas no Aglomerado da Serra, Morro das Pedras, Taquaril, Vila Cemig/Alto das Antenas e Pedreira Prado Lopes apresentam baixo percentual de execução, o que leva a crer que o governo não despense de muito interesse para eles.

Quadro 3.2 – Relatório de metas físicas do programa – Habitação, urbanização, regulação e ambiente urbano

RELATÓRIO DE METAS FÍSICAS DO PROGRAMA - Habitação, Urbanização, Regulação e Ambiente Urbano													
ITEM	SUBAÇÃO	PRODUTO	UNIDADE	PPAG APRESENTADO EM 04/2017					PPAG REVISADO EM 12/2018				
				2018	2019	2020	2021	TOTAL	2018-O	2019-R	2020-R	2021-R	TOTAL
1	Ação de Monitoramento das Ocupações Urbanas	Vistoria realizada	Unidade	500	600	700	800	2600	500	800	900	1000	3200
2	Atendimento ao déficit habitacional em parceria com o município	Família beneficiada	Família	197	760	535	470	1962	197	1037	1589	2867	5690
3	Implantação do Vila Viva - Aglomerado Aeroporto/São Tomaz	Obra executada	Percentual de execução	31	13	21	0	65	31	19	9	0	59
4	Implantação do Vila Viva - Aglomerado da Serra	Obra executada	Percentual de execução	1	0	0	0	1	1	1	0	0	2
5	Implantação do Vila Viva - Aglomerado Santa Lúcia	Obra executada	Percentual de execução	22	11	5	0	38	22	9	11	7	49
6	Implantação do Vila Viva - Complexo Várzea da Palma	Obra executada	Percentual de execução	4	0	0	0	4	4	50	1	0	55
7	Implantação do Vila Viva - Morro das Pedras	Obra executada	Percentual de execução	3	3	2	0	8	3	8	0	0	11
8	Implantação do Vila Viva - Taquaril	Obra executada	Percentual de execução	6	5	6	0	17	6	5	9	3	23
9	Implantação do Vila Viva - Vila Cemig/Alto das Antenas	Obra executada	Percentual de execução	7	4	0	0	11	7	7	5	1	20
10	Implantação do Vila Viva - Vila Pedreira Prado Lopes	Obra executada	Percentual de execução	5	0	0	0	5	5	3	2	0	10
11	Plano de Ocupação e Regularização e Desenvolvimento de Projetos de Urbanização para Assentamentos Precários	Plano/Projeto elaborado	Percentual de execução	20	20	30	30	100	20	20	30	30	100
12	Plano de Regularização Urbanística	Família beneficiada	Família	1.760	5.356	2.200	2.000	11316	1760	3138	4921	2000	11819
13	Produção de Unidades Habitacionais - Reassentamento	Unidade habitacional construída	Unidade	218	233	284	24	759	218	289	248	148	903
14	Regularização de Domicílios em ZEIS - Zona de Especial Interesse Social	Domicílio regularizado	Unidade	64	520	6.215	2.367	9166	64	860	4415	5536	10875
15	Regularização de Edificações de Interesse Social	Análise para regularização	Unidade	250	250	250	250	1000	250	250	250	250	1000
16	Regularização de Moradias implantadas pela PBH	Família beneficiada	Família	3.289	976	552	3.049	7866	3289	1219	2359	1251	8118
17	Regularização de Parcelamentos de Interesse Social	Análise de unidades territoriais	Unidade	1.500	1.500	1.500	1.500	6.000	1500	1000	1100	1200	4800
18	Regularização jurídica de loteamentos irregulares de interesse Social	Lotês analisados e/ou demarcados	Unidade	821	575	522	250	2168	821	0	0	0	821
19	Titulação de Moradias implantadas pela PBH	Família beneficiada	Família	2.537	1.157	386	2.100	6180	2537	1777	1887	887	7088

Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte – Gestão 2017/2020

Elaborado: Prefeitura de Belo Horizonte – Gestão 2017/2020

De acordo com o relatório de metas, ao final de 2021 a PBH estará com percentual de 100% da subação Planos de Ocupação de Regularização e Desenvolvimento de projetos de Urbanização para Assentamentos Precários – item 11 do quadro 3.2. O número de famílias beneficiadas com os planos/projetos é de 11.819 famílias.

Outra meta que se destaca é o número de famílias beneficiadas pelas ações (estudos de viabilidade, captação de recursos, viabilização de contratação e execução de obras de unidades habitacionais) promovidas visando à redução do déficit habitacional de Belo Horizonte. Segundo a Fundação João Pinheiro (2018) o déficit habitacional em 2015 da RMBH era de 158.839 unidades habitacionais e para o município, segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2015, p.147) atualizado em 2014, é de 56.434 unidades. O programa de atendimento ao déficit habitacional – item 2 - pretende beneficiar 5.690 famílias o que corresponde à 10,08% do déficit.

3.2.1.1 Análise do atendimento às metas do PPAG 2018/2021 no ano de 2018

Encontra-se no portal da PBH o Relatório Demonstrativo da Execução das metas físicas 3o quadrimestre de 2018. Nesse relatório está registrado o que foi realizado durante o ano de 2018 para cada programa/ação/subação. No quadro 3.3 encontram-se extraídos apenas as atividades ligadas à regularização fundiária e melhorias urbanas em assentamentos de interesse social.

Dois programas (itens 2 e 8 do quadro 3.3) não foram desenvolvidos durante o ano de 2018, apesar de estabelecidas metas para eles. O programa “Regularização de domicílios em ZEIS” foi o único que cumpriu rigorosamente a meta estabelecida. Outros três tiveram desempenho acima do programado, ultrapassando as metas propostas. São eles: Ações de Monitoramento – item 2 -; Regularização de Edificações de Interesse Social – item 16 -; e Regularização Jurídica de Loteamento Irregular – item 18. Destaque ocorreu para o programa “Ação de Monitoramento das Ocupações Urbanas” no qual estavam previstas a realização de 500 vistorias e foram efetuadas 2199.

Nos últimos anos, no Município de Belo Horizonte, ocorreram muitas invasões de terras públicas, como o ocorrido no assentamento Vale do Sol. De acordo com a Lei 13.465/2017 cabe ao poder público monitorar e impedir que ocorram invasões de terras públicas, sob pena de estarem cometendo improbidade administrativa.

Quadro 3.3 – Demonstrativo da execução das metas no ano de 2018. Programas voltados à regularização fundiária e urbanização

DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DAS METAS FÍSICAS ANO 2018								
ITEM	PROGRAMA	AÇÃO	SUB-AÇÃO	PRODUTO	UNIDADE	META PREVISTA	META EXECUTADA EM 2018	ÍNDICE DE EFICÁCIA (%)
1	Coordenação da Política Urbana	Fiscalização Urbano - Ambiental	Ação de Monitoramento das Ocupações Urbanas	vistoria realizada	unidade	500	2199	439,8
2	Habituação	provisão de moradias	atendimento ao déficit habitacional e parceria com o município	familia beneficiada	familia	197	0	0
3	Habituação	provisão de moradias	Regularização de Moradias implantadas pela PBH	familia beneficiada	familia	3289	1290	39,22
4	Habituação	provisão de moradias	Titulação de Moradias implantadas pela PBH	familia beneficiada	familia	2537	875	34,49
5	Assentamentos de Interesse	melhorias urbanas em assentamentos de interesse social	Implantação do Vila Viva - Aglomerado Aeroporto/São Tomaz	obra executada	percentual de execução	31	9,9	31,94
6	Assentamentos de Interesse	melhorias urbanas em assentamentos de interesse social	Implantação do Vila Viva - Aglomerado da Serra	obra executada	percentual de execução	1	0,06	6
7	Assentamentos de Interesse	melhorias urbanas em assentamentos de interesse social	Implantação do Vila Viva - Aglomerado Santa Lúcia	obra executada	percentual de execução	22	8,62	39,18
8	Assentamentos de Interesse	melhorias urbanas em assentamentos de interesse social	Implantação do Vila Viva - Complexo Várzea da Palma	obra executada	percentual de execução	4	0	0
9	Assentamentos de Interesse	melhorias urbanas em assentamentos de interesse social	Implantação do Vila Viva - Morro das Pedras	obra executada	percentual de execução	3	2,81	93,67
10	Assentamentos de Interesse	melhorias urbanas em assentamentos de interesse social	Implantação do Vila Viva - Taquaril	obra executada	percentual de execução	6	0,46	7,67
11	Assentamentos de Interesse	melhorias urbanas em assentamentos de interesse social	Implantação do Vila Viva - Vila Cemig/Alta das Antenas	obra executada	percentual de execução	7	0	0
12	Assentamentos de Interesse	melhorias urbanas em assentamentos de interesse social	Implantação do Vila Viva - Vila Pedreira Prado Lopes	obra executada	percentual de execução	5	3,24	64,8
13	coordenação da política urbana	planejamento e desenvolvimento urbano	plano de ocupação e regularização e desenvolvimento de projeto de urbanização	plano/projeto elaborado	percentual de execução	20	13	65
14	Assentamentos de Interesse	melhorias urbanas em assentamentos de interesse social	plano de regularização urbanística	familia beneficiada	familia	1760	759	43,13
15	Assentamentos de Interesse	melhorias urbanas em assentamentos de interesse social	Regularização de Domicílios em ZEIS - Zona de Especial Interesse Social	domicilio regularizado	unidade	64	64	100
16	coordenação da política urbana	regulação e controle urbano	regularizaçã de edificações de interesse social	análise para regularização	unidade	250	300	120
17	coordenação da política urbana	regulação e controle urbano	regularização de parcelamento de interesse social	análise de unidades territoriais	unidade	1500	1470	98
18	Assentamentos de Interesse	melhorias urbanas em assentamentos de interesse social	regularização jurídica de loteamento irregulares de interesse social	lotes analisados	unidade	821	889	108,28

Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte – Gestão 2017/2020

Elaborado: Prefeitura de Belo Horizonte – Gestão 2017/2020

Três programas tiveram as metas quase alcançadas – Implantação do Vila Viva – Morro das Pedras, Vila Pedreira Prado Lopes e regularização de parcelamento de interesse social. Os demais apresentaram metas aquém dos valores estabelecidos. As justificativas pelo não atendimento foram diversas como: aguardando o licenciamento ambiental pela Sec. Estadual do Meio Ambiente, falhas/falta de documentação, necessidade de adequação dos projetos, demora na licitação, aguardo de decisões judiciais para a remoção de moradias em regiões de risco ou para adequação urbanística, problemas de segurança para as atividades e até mesmo sem justificativa.

A coluna Índice de Eficácia refere-se à uma metodologia aplicada para classificação de eficácia de programas governamentais desenvolvida pela Fundação IPEAD/UFMG, apresentada e utilizada inicialmente no relatório de avaliação do PPAG de 2010/2013. O índice representa a razão entre a Meta Realizada pela Meta Prevista. O índice é classificado como ineficaz, pouco eficaz, moderadamente eficaz, eficaz e muito eficaz, dependendo da faixa de valor encontrado.

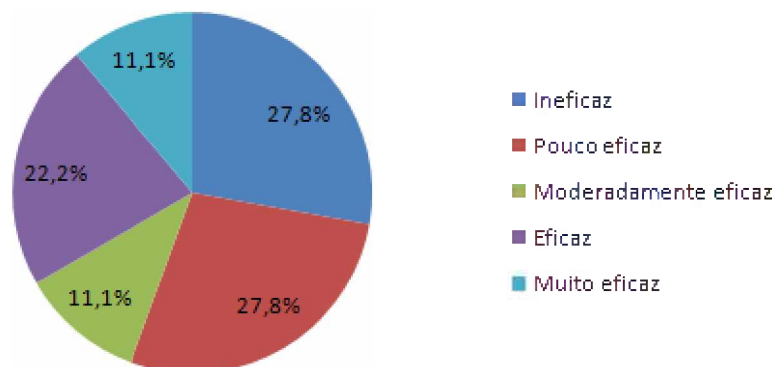
Quadro 3.4 – Classificação de Índice de Eficácia

0 a 0,29	Ineficaz
0,3 a 0,49	Pouco eficaz
0,5 a 0,79	Moderadamente eficaz
0,8 a 1,19	Eficaz
acima de 1,2	Muito eficaz

Fonte: Sistema Orçamentário e Financeiro SOF – de acordo com a metodologia da Fundação IPEAD/UFMG apud PPAG 2010/2013 (2013, p. 15)

De acordo com a classificação pelo quadro 3.4, cinco programas do PPAG 2018/2021 são classificados como ineficazes; cinco classificados como pouco eficazes; dois classificados como moderadamente eficazes; quatro classificados como eficazes e dois classificados como muito eficazes.

Gráfico 3.1 – Classificação de índice de Eficácia



Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte – Gestão 2017/2020

Não foi realizada a comparação entre as metas propostas e porcentagens dos cumprimentos dos governos anteriores com o atual, pois não tem sentido fazer essa comparação. São propostas com ações e metas distintas traçadas por cada governo. Atender ou não ao estabelecido dependerá do grau de dificuldade pré-definido.

Em entrevista com o gerente responsável pelas regularizações de parcelamento do solo na Subsecretaria de Regulação Urbana – SUREG -, foi relatado que os entraves para o atendimento de uma meta depende muito do sucesso de interfaces entre os órgãos ou gerências, que podem ser internos ou externos da própria subsecretaria, ou até mesmo da realização ou não de procedimentos deixados a cargo da comunidade de assentados. Foi citado como exemplo, o conflito e a dificuldade de se ordenar a numeração das moradias de um logradouro e a conscientização e aceitação dessa numeração pelos moradores, que em muitos casos trocam por conta própria o número de suas casas.

A numeração correta e ordenada é um dos requisitos para que as concessionárias (Copasa, Cemig) forneçam seus serviços, que é um dos tópicos para ter a regularização plena.

De acordo com artigo 36 da Lei 13.465/2017 “as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb”.

Independente dessa flexibilização de data para a execução são necessário alguns outros serviços que estão vinculados à implantação da infraestrutura essencial, como por exemplo, a definição de denominação para o

logradouro (ex. Rua Maria Silva) e a obrigatoriedade das residências terem numeração oficial, definida pelo órgão público responsável.

O relatório de tarefas realizadas no 1º quadrimestre já está disponível no site da PBH. Uma vez que as metas são definidas por periodicidade anual, resolveu-se não analisar os dados apresentados pelo governo, por serem parciais.

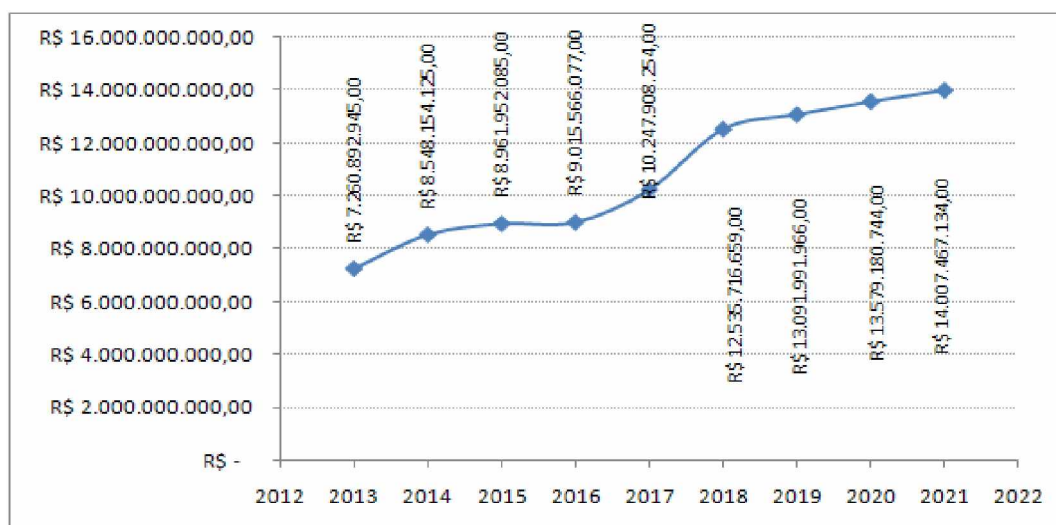
3.2.2 Análise das receitas e despesas apresentadas no PPAG

Faz parte do PPAG a apresentação de um breve histórico financeiro do município registrando a situação econômica no início de cada novo governo. São listadas todas as receitas futuras projetadas, vislumbrando através de um histórico de arrecadação de impostos e por repasses/transferências de outras instâncias governamentais firmados por lei ou por acordos entre as partes. Por outro lado, as despesas são provenientes de planos que o novo governo tem para os próximos quatro anos, pelas despesas com pessoal e pelos repasses obrigatórios definidos por lei. O levantamento das receitas e despesas é imprescindível para dimensionar as disponibilidades de recursos e as possibilidades dos gastos, observando as restrições legais de percentuais máximos em cada área.

Belo Horizonte vem apresentando nos últimos anos um crescente aumento de receita. Segundo apresentado no PPAG 2018/2021, “o total da Receita arrecadada acumulada no período entre 2013/2016 apresentou um incremento de 41,1%; índice superior ao da inflação no Brasil (IPCA), que foi de 32,6% no mesmo período” (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2017, p.14).

O gráfico 3.2 apresenta os valores arrecadados das receitas do Município de Belo Horizonte entre os anos de 2013 a 2017. As receitas dos anos de 2018 a 2021 foram estimadas pelo governo.

Gráfico 3.2 – Receitas totais do Mun. Belo Horizonte dos anos 2013-2021

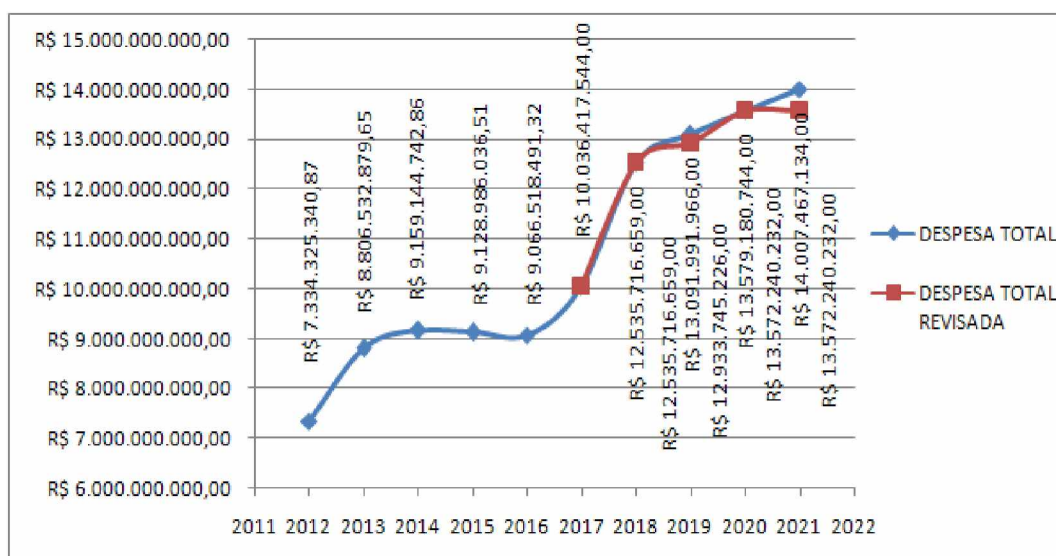


Fonte : PPAGs 2006/2009, 2010/2013, 2014/2017 e 2018/2021 – Prefeitura de Belo Horizonte

A média de crescimento de receita do Município de Belo Horizonte é na ordem de 3,35%. Excepcionalmente entre os anos 2016 e 2018 ocorreu um crescimento significativo de receita passando de 13,67% para 22,32%. Esse acréscimo foi proveniente da alteração do reajuste dos IPTUs e outras fontes de impostos.

Em 2018 o governo revisou os valores das receitas para os anos de 2019 a 2021.

Gráfico 3.3 – Despesas totais do Mun. Belo Horizonte dos anos 2013-2021, após revisão de valores no final de 2018



Fonte : PPAG 2017/2021 - Prefeitura de Belo Horizonte

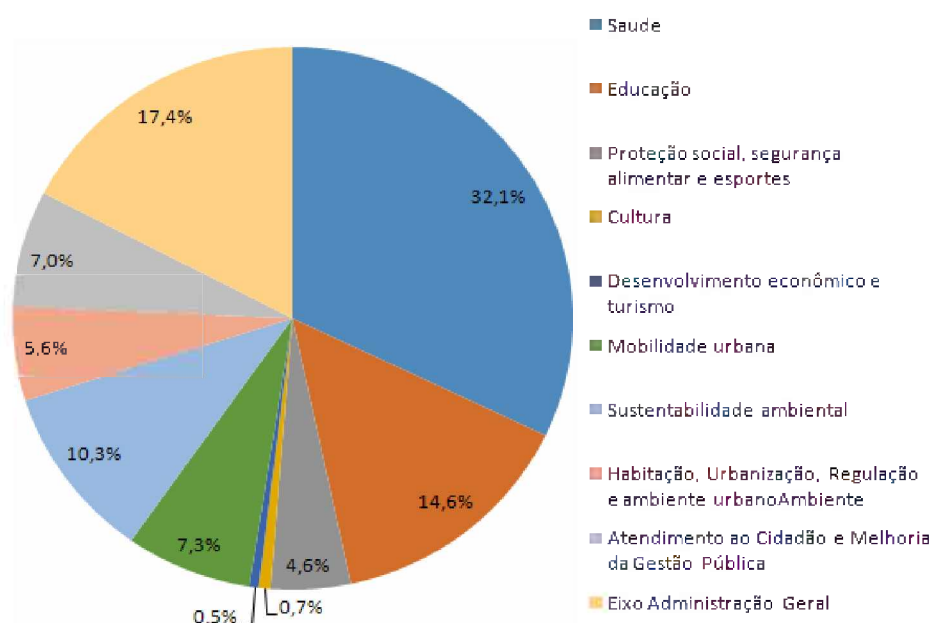
As despesas do município entre 2012 e 2017 estão representadas no gráfico 3.3 Os valores de despesas apresentados para os anos 2018 a 2021 representam uma projeção de gastos que o governo atual terá. No final de 2018 o governo apresentou uma revisão da previsão das despesas, reduzindo os valores em 1,21%, 0,05% e 3,11% para 2019, 2020 e 2021, respectivamente.

Espera-se que com o corte de despesas e contenção de gastos consigam ser alcançados os valores que foram revisados.

Analisando o gráfico observa-se um aumento significativo das despesas entre 2016 e 2018. A razão para tal aumento não foi localizado.

Da despesa total, foram alocados e gastos um total de R\$ 12.535.716.659,00 em programas nas áreas de saúde (R\$ 4.023.477.873,00 = 32,10%), educação (R\$ 1.825.287.503,00 = 14,56%), proteção social, segurança alimentar e esportes (R\$576.045.985,00=4,60%), cultura (R\$85.211.466,00=0,68%), desenvolvimento econômico e turismo (R\$66.508.448,00=0,53%), mobilidade urbana (R\$ 914.838.905,00=7,30%), sustentabilidade ambiental (R\$1.296.787.017,00=10,34%), Habitação, Urbanização, Regulação e Ambiente Urbano (R\$699.342.360,00=5,58%), Atendimento ao Cidadão e Melhoria da Gestão Pública (R\$871.340.506,00=6,95%) e Eixo Administração Geral (R\$2.176.876.596,00=17,37%);

Gráfico 3.4 – Porcentagem da distribuição de gastos no ano 2018



Fonte: Distribuição das despesas por área, no ano de 2019 – Prefeitura de Belo Horizonte.

3.2.3 Relatório Financeiro por Programa e Ação

O Relatório Financeiro por Programa e Ação, disponível no site da Prefeitura de Belo Horizonte, faz a descrição dos valores alocados em cada um dos programas e ações desenvolvidos. Como nos demais demonstrativos, tem-se a planilha inicial para os anos entre 2018 à 2021 e outro arquivo contendo a planilha atualizada em 2019, considerando os valores revisados para os três próximos anos 2019/2020/2021 e o que foi gasto no ano de 2018.

Através da análise dessa planilha pode-se ver a evolução dos empenhos de verbas para os programas de “Geração e Qualificação Habitacional em Áreas de Interesse Social” e “Assentamentos de Interesse Social”.

Os dados e valores das duas planilhas foram reunidos em uma só, facilitando a visualização e comparação. Isolou-se, para fins de análise, os itens relativos à área de resultado “Habitação, Urbanização, Regulação e Ambiente Urbano”; programas “Geração e Qualificação Habitacional em Áreas de Interesse Social” e “Assentamentos de Interesse Social”; e projetos “Provisão de Moradias”, “Melhorias Urbanas em Assentamentos de Interesse Social”, “Bolsa Moradia / Auxílio Habitacional” e “Drenagem e Tratamento de Fundos de Vale”. Todos relacionados às ações para a melhoria de áreas de interesse social.

Nas colunas 2018/2019/2020/2021 estão indicados os valores inicialmente alocados para cada um dos programas, isso é no início do governo atual. Nas colunas 2018-O/2019-R/2020-R/2021-R são os valores revistos já tendo transcorrido o ano de 2018.

Analisando a planilha estratificada do Relatório financeiro por programa e ação, pode-se concluir que:

- O valor total alocado e gasto em habitação, urbanização, regulação e ambiente urbano em 2018 foi distribuído nos subitens: Gestão da política pública urbana, Coordenação de Política Urbana, Geração e Qualificação Habitacional, Serviço de Iluminação Pública, Ações de Defesa Civil, Assentamento de Interesse Social, Habitação e Manutenção da Cidade na razão de 17,76%, 15,59%, 2,79%, 13,88%, 0,73%, 32,95%, 1,95%, 14,36%, respectivamente.
- Entre ações de implementação de infraestrutura, gerenciamento da execução de infraestrutura, bolsa moradia, melhorias urbanas em assentamento de interesse social e drenagem de fundo de

vales foram gastos R\$250.486.133,00 (35,8% do programa Habitação, Urbanização, Regulação e Ambiente Urbano);

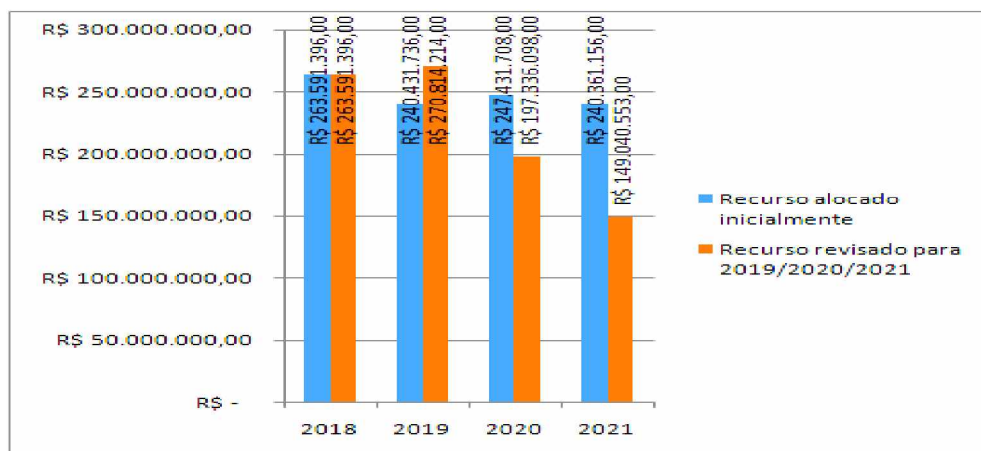
- Para o ano de 2019 está sendo previsto um montante de 12,64% maior que o previsto no início do governo para a área de Habitação, Urbanização, Regulação e Ambiente Urbano;
- Em 2020 está previsto uma redução de 20,25% do que foi previsto no início do governo para a área de Habitação, Urbanização, Regulação e Ambiente Urbano e para o ano 2021 a redução será de 37,99%;
- Não existe explicação no demonstrativo, mas é possível concluir que o programa do item 2 foi incorporado ao item 3, pois as denominações são as mesmas, diferenciando apenas a origem do recurso;
- O projeto “Drenagem e Tratamento de Fundos de Vale” foi realocado em outro programa, justificando a ausência de previsão de verba para os anos de 2019/2020/2021;
- Praticamente todos os projetos sofreram redução de previsão de verba. As exceções ocorreram no programa de “Melhorias Urbanas em Assentamentos de Interesse Social” que terá um aumento de 26,57% no ano de 2019-R, 4,89% no ano 2020-R e no programa “Provisão de moradias” um aumento de 48,81% em 2019-R e 5,09% em 2020-R.
- Não é possível detectar as provisões financeiras totais destinadas exclusivamente à regularização fundiária, o que é um problema já que se trata de uma meta estratégica no PPAG e não se sabe, também quanto ela irá custar à prefeitura. No entanto, essas provisões possivelmente devem estar inseridas nos projetos denominados “Melhorias Urbanas em Assentamentos de Interesse Social”.

Quadro 3.5 – Relatório Financeiro por Programa e Ação do ano 2018. Programas voltados à regularização fundiária e urbanização

ITEM	ÁREA DE RESULTADO	PROGRAMA	PROJETO		PPAG INICIAL				PPAG REVISADO				
					2018	2019	2020	2021	2018-O	2019-R	2020-R	2021-R	
1	Habituação. Urbanização. Regulação e Ambiente Urbano	64	Geração e Qualificação Habitacional em Áreas de Interesse Social	1207	Provisão de Moradias	R\$ 1.889.999,00	R\$ 1.214.015,00	R\$ 1.164.110,00	R\$ 1.253.784,00	R\$ 1.889.999,00	R\$ 1.023.056,00	R\$ 932.435,00	R\$ 986.444,00
2	Habituação. Urbanização. Regulação e Ambiente Urbano	64	Geração e Qualificação Habitacional em Áreas de Interesse Social	1231	Melhorias Urbanas em Assentamentos de Interesse Social	R\$ 1.046.068,00	R\$ 3.414.165,00	R\$ 5.152.987,00	R\$ 1.010.466,00	R\$ 1.046.068,00	R\$ -	R\$ -	R\$ -
3	Habituação. Urbanização. Regulação e Ambiente Urbano	64	Geração e Qualificação Habitacional em Áreas de Interesse Social	1231	Melhorias Urbanas em Assentamentos de Interesse Social	R\$ 4.786.714,00	R\$ 4.557.002,00	R\$ 5.011.360,00	R\$ 3.419.304,00	R\$ 4.786.714,00	R\$ 7.962.766,00	R\$ 6.283.532,00	R\$ 5.663.395,00
4	Habituação. Urbanização. Regulação e Ambiente Urbano	64	Geração e Qualificação Habitacional em Áreas de Interesse Social	2792	Bolsa Moradia / Auxílio Habitacional	R\$ 11.819.500,00	R\$ 17.114.482,00	R\$ 16.068.551,00	R\$ 18.588.559,00	R\$ 11.819.500,00	R\$ 7.889.000,00	R\$ 10.289.000,00	R\$ 11.433.878,00
5	Habituação. Urbanização. Regulação e Ambiente Urbano	225	Assentamentos de Interesse Social	1203	Drenagem e Tratamento de Fundos de Vale	R\$ 4.492.060,00	R\$ 4.635.088,00	R\$ 5.114.762,00	R\$ 5.312.636,00	R\$ 4.492.060,00	R\$ -	R\$ -	R\$ -
6	Habituação. Urbanização. Regulação e Ambiente Urbano	225	Assentamentos de Interesse Social	1231	Melhorias Urbanas em Assentamentos de Interesse Social	R\$ 42.007.352,00	R\$ 39.480.985,00	R\$ 32.641.791,00	R\$ 30.967.041,00	R\$ 42.007.352,00	R\$ 35.828.024,00	R\$ 9.136.894,00	R\$ 2.343.182,00
7	Habituação. Urbanização. Regulação e Ambiente Urbano	225	Assentamentos de Interesse Social	1231	Melhorias Urbanas em Assentamentos de Interesse Social	R\$ 183.927.440,00	R\$ 156.849.154,00	R\$ 147.257.042,00	R\$ 130.881.100,00	R\$ 183.927.440,00	R\$ 198.518.087,00	R\$ 154.464.403,00	R\$ 109.794.932,00
8	Habituação. Urbanização. Regulação e Ambiente Urbano	226	Habituação	1207	Provisão de Moradias	R\$ -	R\$ -	R\$ 19.577.993,00	R\$ 18.974.592,00	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
9	Habituação. Urbanização. Regulação e Ambiente Urbano	226	Habituação	1207	Provisão de Moradias	R\$ 13.622.263,00	R\$ 13.166.835,00	R\$ 15.443.112,00	R\$ 29.953.674,00	R\$ 13.622.263,00	R\$ 19.593.281,00	R\$ 16.229.834,00	R\$ 18.818.722,00
Total de recurso previsto						R\$ 263.591.396,00	R\$ 240.431.736,00	R\$ 247.431.708,00	R\$ 240.361.156,00	R\$ 263.591.396,00	R\$ 270.814.214,00	R\$ 197.336.096,00	R\$ 149.040.553,00

Fonte: Relatório Financeiro por Programa e Ação – 2018/2021. Prefeitura de Belo Horizonte

Gráfico 3.5 – Total de recurso alocado para regularização fundiária e urbanização em área de interesse social



Fonte: Relatório Financeiro por Programa e Ação – 2018/2021. Prefeitura de Belo Horizonte

Análise dos gráficos financeiros apresentados mostra uma redução contínua de recursos financeiros destinados à regularização fundiária urbana e urbanização. É contraditório ver que algumas metas não foram alcançadas no ano de 2018 e a previsão de redução de recurso. O não atendimento às metas propostas pode estar ligada à incapacidade de implementação do projeto ou falta a recurso (pessoal, financeiro) que impediram alcançar os valores propostos.

O governo esquece que investimento na área de urbanização e regularização fundiária impactam positivamente no setor de saúde e no econômico. O impacto favorável no setor de saúde é decorrente da implantação de saneamento básico, da pavimentação de vias e na melhoria sanitária das moradias como na construção de banheiros, eficiência do sistema de ventilação e execução de piso dentro das casas. O impacto econômico é traduzido pelo aquecimento das atividades econômicas na comunidade e a pela possibilidade de contrair empréstimos para ampliação e melhoria da moradia, pois a propriedade é dada como garantia.

O empenho de diversos setores visando à melhoria das condições de vida da população mais carente é tema constante em todas as esferas (municipal, estadual e federal), além de ONGs e recentemente do setor privado.

Por fim ainda existem muitas ações a serem implantadas nas regiões de interesses sociais o que requer a atenção e empenho de todos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente a população de Belo Horizonte é em torno de 2,5 milhões de habitantes. O crescimento populacional é de 1,6% (URBEL, 2015) . Desse montante, aproximadamente 21% (525 mil habitantes) vivem em áreas de interesse social, distribuídos em conjuntos habitacionais para população de baixa renda, vilas, favela e assentamentos clandestinos.

A estrutura organizacional da Prefeitura de Belo Horizonte dedicada às questões de regularização fundiária e habitacional é composta pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – responsável pelo planejamento urbano da cidade, incluindo as áreas de interesse social; Gerência de Regulação de Parcelamento de Interesse Social – GERPI - ligada à Subsecretaria de Regulação Urbana, que é responsável por projetar, analisar e aprovar parcelamentos de solo em regiões de interesse social; URBEL, que é responsável por planejar, projetar obras em regiões de interesse social, fornecer os certificados de posse e titulação dos terrenos e moradias; e SUDECAP que é responsável pela execução de obras projetadas pela URBEL ou outros.

Tanto a URBEL como GERPI desenvolvem os projetos de regularização fundiária observando a lei 13.465/2017, para projetos que tiveram início após 2017, ou a lei 11.977/2009, caso o projeto teve o início antes de 2017.

Durante a entrevista com o gerente da GERPI, foi relatado que a sequência dos procedimentos pode ser alterada dependendo da disponibilidade de recurso e dos entraves situacionais do momento, mas que ao final do processo os terrenos e as moradias são regularizados. Em alguns casos o processo de regularização de determinado assentamento pode ser paralizado, dependendo da gravidade dos entraves surgido e que isso ocorre principalmente quando existe invasão de áreas de preservação permanente.

A GERPI vem utilizando a possibilidade, permitida pela Lei 13.465/2017, de dividir a área que está em processo de regularização em região que não afeta a área de preservação permanente e a outra que afeta, aprova-se e levando a registro apenas a parte da gleba ou do terreno possível de ser regularizada.

Em todos os casos, a limitação da temporalidade do dia 22/12/2016 para permitir a regularização fundiária e habitacional pela Lei 13.465/2017 é observada com rigor.

Outro item que vem sendo observado é quanto a isenção por parte do poder público de implantar antes da regularização fundiária obras de infraestrutura, liberando a titulação fundiária de vários assentados.

De acordo com a Lei 13.465/2017, cabe ao poder público a determinação de qual órgão seria responsável pela classificação da Reurb (interesse social ou específico) e por acompanhar o processo jurídicos de legitimação fundiária de assentamentos de interesse social. Essa definição foi recentemente estabelecida pelo poder municipal na Lei 16.888/2018, o que retardou a abertura de novos projetos de regularização no Município de Belo Horizonte. Isso pode ser um dos motivos para a alteração da meta de regularização jurídica de loteamento irregulares para zero.

As dúvidas pontuais que foram surgindo no decorrer do desenvolvimento desse trabalho relacionados à URBEL não foram esclarecidas, devido à falha de contato com esse órgão.

A análise do PPAG 2018/2021, proposta neste trabalho, consiste em verificar se os programas voltados para a regularização fundiária e urbanização em áreas de interesse social foram desenvolvidos com coerência, avaliados e aprovados pelo poder legislativo. Também visa verificar se as propostas/programas/ações que constam no PPAG estão sendo desenvolvidos como planejado e se o monitoramento está sendo realizado.

No site da PBH encontram-se os instrumentos da Política Pública do governo de 2018/2021, LOA, LDO, PPAG e planilhas de acompanhamento das execuções das metas, estabelecendo a premissa da transparência e publicidade das ações do governo.

A classificação pelo governo do projeto – Regularização fundiária e urbanização em área de interesse social – como prioritário e transformador, veio corroborar a importância de se cuidar das áreas de interesse social e da população que nela habita.

Tendo uma postura cordata e coerente, o governo atual deu continuidade a quase totalidade dos projetos que estavam sendo desenvolvidos nos governos anteriores. Não foram observadas ampliações ou inclusões de novos projetos.

O ajuste das metas ocorrido ao final de 201, veio adequar as metas inicialmente propostas à disponibilidade de recurso financeiro do município e a outros contingenciamentos, como a impossibilidade de execução de obra em determinados períodos devido à falta de segurança das pessoas envolvidas na regularização.

Nos locais onde existe a possibilidade de execução em ritmo programado ou nas atividades desenvolvidas dentro da Subsecretaria de Regulação Urbana ou da URBEL, as metas foram ampliadas, compensando as tarefas impedidas de serem executadas.

Quanto ao atendimento das metas programadas, apenas 33,3% obtiveram o índice de eficaz ou muito eficaz.

Nos projetos parcialmente ou totalmente desenvolvidos pela GERPI, o não atendimento da meta se deveu em virtude de fatores externos, fora do alcance da gerência.

A receita total do município vem aumentando. Nota-se a elevação significativa da receita entre os anos de 2016 e 2018 devido ao aumento dos IPTUs e de outros impostos. Entretanto, apenas 5,58% dessas receitas são destinadas ao programa de Habitação, Urbanização, Regulação e Ambiente Urbano, estando disponível R\$ 699.342.360,00, o que representa R\$1.332,00 por habitante morador em área de interesse social (foi considerado 525 mil habitantes em área de interesse social).

Apesar de todo o esforço que o governo faz visando à redução do déficit habitacional e a regularização de assentamentos de interesse social, os números revelam que é um problema crescente.

Não se pode abdicar do empenho e investimentos de todas as esferas governamentais, ONGs e setor privado para áreas de melhoria em regiões de interesse social. É sempre relevante lembrar que investimentos realizados em regularização fundiária e habitacional impactam positivamente nos setores de saúde e econômico.

O impacto favorável no setor de saúde é decorrente da implantação de saneamento básico, da pavimentação de vias e na melhoria sanitária das moradias, como na construção de banheiros, eficiência do sistema de ventilação e execução de piso dentro das casas. O impacto econômico é traduzido pelo aquecimento das atividades econômicas na comunidade e a pela possibilidade de contrair empréstimos (a propriedade é dada como garantia) para ampliação e melhoria da moradia.

É grande a satisfação de ver a alegria e o empoderamento das pessoas ao receberem o Certificado de Regularização Fundiária – CRF – como resultado final de um trabalho desenvolvido pela gestão municipal, como mostra a foto da figura 4.1.

Por final ainda existem muitas ações a serem implantadas nas regiões de interesse social o que requer a atenção e empenho de todos.

Figura 4.1 – Entrega do Certificado de Regularização Fundiária a moradores de Belo Horizonte – 2016.



FONTE: Revista Urbanização e habitação - Belo Horizonte | Junho.2016 | Ano III | Nº 3. Cia. Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - Urbel

REFERÊNCIA

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado: Brasil, Colômbia e Espanha.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

_____, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão.** São Paulo: Fórum, 2004.

AMADEI, V.A.; PEDROSO, A.G.; MONTEIRO, R.W. **Primeiras impressões sobre a lei 13.465/2017.** ARISP- Associação dos registradores imobiliários de São Paulo. 2017. Disponível em: http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf Acesso em 29 jan. 2018.

ANDRADE, M. I. T.; PERO, V. **Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de Regularização Fundiária na Quinta do Caju.** Pesquisa e Planejamento Econômico. v. 41, n. 1, abril 2011. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1305/1085>. Acesso em 29 jan. 2018.

ANDRADE, Rafael L.M. **(In)Dependência e desenvolvimento: Avaliação do impacto das ações de regularização fundiária sobre as finanças públicas municipais no Brasil.** 2016. 171p. Monografia (Graduação). Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2016

BALBIM, Renato; et al. **Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC Urbanização de favelas.** IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 44 p. Brasília, 2013

BARREIRA, M.C.R.; CARVALHO, M.C.B. (orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** 224 p. São Paulo, 2001.

BELO HORIZONTE. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. **Estudos Urbanos: Belo Horizonte – 2008. Transformações recentes na estrutura urbana.** Belo Horizonte, 2008.

_____. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. **Revisão do plano local de habitação de interesse social de Belo Horizonte. Diagnóstico do setor habitacional.** Belo Horizonte, 2015.

_____. Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2018/2021. 2017. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/plano-plurianual-ppag/ppag-2018-2021>. Acesso em 18 abr 2019

_____. Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2014/2017. 2017. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/plano-plurianual-ppag/ppag-2014-2017>. Acesso em 18 abr 2019

_____. Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2010/2013. 2017. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/plano-plurianual-ppag/ppag-2010-2013>. Acesso em 18 abr 2019

_____. Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2006/2009. 2017. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/plano-plurianual-ppag/ppag-2006-2009>. Acesso em 18 abr 2019

BODNAR, Zenildo. **A regularização fundiária e os seus reflexos na cidade sustentável**. 2017. 200 p. Tese (doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

BRASIL. Estatuto da Cidade (2002). **Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos: Lei 10.27**, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política Urbana – 2. Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 2001. 273 p.

_____. Ministério das Cidades. Caderno MCidades – Programas Urbanos. **Planejamento territorial urbano e política fundiária**. V. 3. Brasília, 2004.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização Fundiária**. Brasília, 2005.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Manual de regularização de áreas urbanas**. Brasília, 2007.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização Fundiária plena: Referências conceituais**. Brasília, 2007.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Acesso a terra urbanizada, implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena**. Otilie Macedo Pinheiro, et al (coord) Florianópolis, 2008.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida. Diário Oficial da União, 8 jul. 2009a.

_____. Ministério das Cidades. **Regularização fundiária urbana: como aplicar a Lei Federal 11.977/2009**. 56 p. Brasília, 2013.

_____. Medida Provisória nº 759, de 12 de dezembro de 2016. Diário Oficial da União, 23 dez. 2016.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Diário Oficial da União, 8 set. 2017.

_____. Constituição Política do Império do Brasil – Carta Lei , de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 24 jan 2019

CALDAS, Maria Fernandes. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. 2015. 271 p. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Belo Horizonte, 2015

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Ed. Vozes. 3ª ed. Petrópolis, Rio de Janeiro, 1993.

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

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FERNANDEZ, Edésio. **Programas de Regularização Fundiária em Áreas Urbanas: comentários e lições**. Campinas: Revista de Arquitetura e Urbanismo, v. 6, 2006, p. 49 – 58.

HERMANY, Ricardo; VANIN, Fábio. **Análise crítica das mudanças promovidas pela medida provisória 759/2016 na regularização fundiária**. Revista de Direito da Cidade. v. 9. n. 2. P 482-516

HILL, Michael. **Implementação: uma visão geral**. FERRARREZI, Elisabete (org) Políticas Públicas. Brasília:ENAP, 2006. p. 61 - 90

IAB. **Carta ao Brasil: Medida Provisória no. 759/2016 – A desconstrução da regularização fundiária no Brasil**. São Paulo, 2016. Disponível em <http://www.iab.org.br/sites/default/files/Carta-ao-Brasil-Ultima.pdf>>. Acesso em: 15 de dez 2018.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**. 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/defaulttab_pdf.shtm>. Acesso em: 12 dez 2018.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo Demográfico de 2010.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf> . Acesso em 04 mar. 2019.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante.** 192 p. Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2018 v. 1.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post.** 301 p. Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2018 v. 2.

LAZO, Maria Verônica. **As políticas públicas de urbanização e regularização fundiária no processo de inclusão social: o PROAP Rio de Janeiro.** 2005. 145 p. Dissertação (Mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – Centro de Formação Acadêmica e de Pesquisa, Rio de Janeiro.

MARTINS, Jorge L. M - **Regularização fundiária e conflitos urbanos nos municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso – GO.** 316 p. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Brasília, 2017.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo.** Tomo I. 590 p. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 1993.

NÓR, Soraya. **Paisagem e lugar como referências culturais – Ribeirão da Ilha – Florianópolis.** 2010.p. 229. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: dos ODM aos ODS.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ods.aspx>> Acesso em: 12 dez. 2018.

PAIVA, João P.L. **Regularização Fundiária de Interesse Social.** Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB Regularização Fundiária de Interesse Social São Paulo: IRIB, 2012. 56 p.

PINTO, Victor Carvalho. **A Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465/2017.** Brasília, 2017. Disponível em :<https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3ofundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card> . Acesso em 29 jan. 2019.

RESENDE, Guilherme M. A Avaliação de políticas públicas no Brasil : uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília:IPEA, 2017

SANTIN, Janaina; COMIRAN, Rafaela. **Direito urbanístico e regularização fundiária**. Revista de Direito da Cidade. v. 10. n. 3. P 1595-1621

SANTOS, Marcelo S.S. **Proposta de metodologia para regularização fundiária de áreas públicas**. 2016. 117p. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco - Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. Recife, 2016

SENADO FEDERAL. **Avaliação de políticas públicas no Senado Federal: proposta de abordagem**. Consultores legislativos: Igor Vilas Boas de Freitas, Márcio Tancredi, João Trindade, Fernando B. Meneguim. Brasília : Senado Federal, 2013