



# GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

PAULO R. Z. ABDALA  
RONALDO BORDIN  
Organizadores



PAULO R. Z. ABDALA  
RONALDO BORDIN  
Organizadores

# GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

© 2020, DOS AUTORES

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO  
DE GESTÃO PÚBLICA  
PNAP/2017-2019**

**COORDENADOR**

Paulo Ricardo Zilio Abdala

**COORDENADOR SUBSTITUTO**

Rafael Kruter Flores

**SECRETÁRIO**

Paulo Roberto Gomes Garcia

**BOLSISTA ADMINISTRATIVO**

Davi D'Avila

Julia Gomes dos Santos

**CORPO DOCENTE: DISCIPLINAS**

Profs. Drs.

Aragon Erico Dasso Júnior

Ariston Azevedo

Clezio Saldanha dos Santos

Cristina Amélia Carvalho

Davide Carbonai

Diogo Joel Demarco

Christine da Silva Schröder

Fábio Meira Bittencourt

Fernando Dias Lopes

Gilberto Tavares dos Santos

Guilherme Dornelas Câmara

Leonardo Granato

Rafael Kruter Flores

Sílvia Generali da Costa

Sueli Maria Goulart da Silva

**COORDENADOR DE TUTORIA**

Gabriela Perin

Tito Francisco Ianda

Erik Álvaro Fernandes

**TUTORES DE DISCIPLINAS**

Adriana Paz Nunes

Ana Julia Bonzanini Bernardi

Ana Júlia Possamai

Carlos Roberto Santos Vieira

Cláucia Piccoli Faganello

Fernando Gonçalves de Gonçalves

Ísis Oliveira Bastos Matos

Jaqueline Guimarães Santos

Mauricio Pozzebon de Lima

Paulo Rodrigues Cerqueira

Roberta Carnelos Resende

Tanise Dias Freitas

Tito Francisco Ianda

Vinicius de Lara Ribas

Executado por



publicato@publicato.com.br

www.publicato.com.br

51 3013.1330

VERSÃO DIGITAL

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-65-87636-04-7



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Gestão Pública [livro eletrônico]: casos, análises e práticas :  
/ organização Paulo R. Z. Abdala, Ronaldo Bordin.  
- 1. ed. - Porto Alegre, RS : Publicato Editora, 2020.  
PDF

ISBN 978-65-87636-04-7

1. Administração pública - Brasil 2. Rio Grande do Sul (RS)  
3. Saúde pública - Aspectos sociais I. Abdala, Paulo R. Z.  
II. Bordin, Ronaldo.

20-52239

CDD-350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública 350  
Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

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

FRANCISCO CARLOS TABOADA DA ROCHA  
LUCIANA PAZINI PAPI

## Introdução

Em geografia, o significado de urbanização está associado ao desenvolvimento das cidades. É um processo em que o espaço rural se transforma em urbano e onde ocorre a migração populacional do tipo campo-cidade.

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

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

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

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

Social – SNHIS. O SNHIS é um sistema nacional, descentralizado e democrático que unifica as Políticas de habitação social e fomenta a produção de habitação de qualidade para população de baixa renda, através da ação conjunta dos seus diversos agentes promotores.

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

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

No âmbito dos municípios, os critérios de ordenação das cidades, expressos no plano diretor municipal, pressupõem um papel estratégico de definição das políticas urbanas, visando a viabilidade dos programas habitacionais. Mesmo com a existência das diretrizes, propostas na Base Legal da Regularização Fundiária Urbana – REURB, os problemas relacionados ao aumento das áreas irregulares e clandestinas permanecem. A prioridade de muitos municípios em estimular a especulação imobiliária, em detrimento da elaboração de Políticas Públicas voltadas para o acolhimento destas comunidades, pode ser fator preponderante na manutenção da precariedade. A ineficácia das Políticas Públicas

aplicadas, em razão da falta de sistemas de gestão, tais como, o Planejamento Estratégico Situacional, elaborado após profunda imersão nas características e peculiaridades de cada comunidade, também pode contribuir para a perpetuação do problema.

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

Carlos Matus constituiu a ideia da análise situacional no planejamento e, compondo-a, trouxe o momento explicativo. Segundo o autor, a concepção situacional do planejamento reconhece a existência de múltiplos atores, sugerindo uma visão que adote ações estratégicas e comunicativas entre eles, visando a construção de acordos acerca dos problemas a enfrentar, dos objetivos a alcançar e das alternativas de ação a serem desenvolvidas. Estabelece ainda, o autor, que o método PES significa um avanço na democratização dos processos de planejamento e gestão, ao valorizar a interpretação de cada indivíduo/ator sobre a situação problema, mediante suas crenças, experiências e posição no jogo social.

Utilizando-se de referencial teórico com abordagem no Ciclo de Políticas Públicas, no Planejamento Estratégico Situacional e na Base Legal da Regularização Fundiária, este estudo pretende contribuir com uma proposta de metodologia de Elaboração de Política Pública de Regularização Fundiária, a partir da contribuição do Planejamento Estratégico Situacional. Para tanto, o trabalho tem como objetivo geral mapear a metodologia utilizada para formulação da política de regularização fundiária de Canoas, no ano de 2019 e, especificamente, com base na acepção de Matus, entender como se dá o processo de produção de diagnósticos prévios de Regularização Fundiária.

## **O Debate Sobre o Ciclo de Políticas Públicas e o Papel da Etapa de Formulação**

No campo das políticas públicas é importante destacar o aspecto multidisciplinar que o cerca, a amplitude dos modelos analíticos e seu caráter democrático. Neste capítulo, enfatiza-se o ciclo das políticas públicas, em especial o momento de sua formulação, fase fundamental para a tomada de decisão e a implementação de ações qualificadas.

Saravia (2006, p.28), descreve a política pública como um fluxo de decisões públicas, cuja orientação é manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar esta realidade. São decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influenciam na decisão.

Outro aspecto importante, destacado por Saravia, é de que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta, não se trata de uma ordenação tranquila em que cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Numa perspectiva operacional, o autor reconhece que se trata de um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores sociais, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da locação de recursos necessários para atingir os objetivos constituídos. Assim, a política pública é constituída por decisões condicionadas por um fluxo, com a participação estratégica de diversos atores, que estabelecem um sistema de decisões públicas visando manter ou modificar a realidade de pessoas, através de objetivos e estratégias definidos.

Secchi (2012, p.43) estabelece que o ciclo de políticas públicas se trata de um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. O modelo apresentado por Secchi é restrito a sete fases iniciais, quais sejam: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção, caso o problema tenha sido resolvido.

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

As políticas públicas estão situadas, portanto, no nível da gestão estratégica (MALMEGRIM, 2010). Entretanto, é importante compreender que os ciclos de gestão, nos diferentes níveis hierárquicos, devem inter-relacionar-se de forma direta, no sentido de alinhar as políticas públicas com os planos e os programas elaborados no nível tático, e com as ações operacionais. Esta Inter-relação reforça a necessidade do planejamento em todos os níveis organizacionais e a participação direta de múltiplos atores nas diferentes etapas. Pressupõe-se a aplicação de um planejamento que contemple uma ampla e diversificada participação dos atores no processo.

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

A formulação de políticas públicas no ciclo de políticas públicas se situa entre as fases de identificação do problema, formação de agenda e formulação de alternativas. Já no ciclo de Gestão PEAC está localizada na etapa de Planejam-

to. Nas duas abordagens estas fases têm em comum o fato de que diversos atores participam no ato da decisão, tais como: os partidos políticos, os movimentos sociais, as associações, a mídia, a administração pública, os destinatários das políticas públicas, as ONG's, os parlamentos, prefeitos, governadores, presidente. Na figura 04 é apresentada a fase de Formulação de Políticas Públicas, ênfase deste estudo, dentro do Ciclo de Políticas Públicas, e inserida na fase de Planejamento do Ciclo de Gestão PEAC.

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

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

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

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

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

## **Planejamento Estratégico Situacional – PES, Um Enfoque no Momento Explicativo**

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

Para o autor, a essência da planificação moderna consiste em considerar-se o problema de tomar decisões, sabendo que não podemos conhecer o futuro, apenas prever algumas possibilidades. Acrescenta Matus que o planejamento estratégico corporativo, apesar de algumas vezes apresentar boa qualidade, é inapropriado como ferramenta ao serviço público, com seus gestores e atores políticos. Segundo o autor, os problemas das empresas privadas apresentam alguns aspectos comuns aos das instituições públicas, sendo a maioria destes aspectos formada por diferenças e não semelhanças.

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

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

O momento normativo (deve ser), refere-se à seleção das operações e às ações necessárias para atingir os objetivos. O plano adquire a forma de propostas de decisão que devem ser tomadas a partir da situação inicial. O momento normativo implica um cálculo aproximado dos resultados. Em razão disto é preciso reconhecer a existência da incerteza e das surpresas, trabalhando com cenários, planos de contingência e outros métodos apropriados. Desta forma, a situação-objetivo de um plano sempre está condicionada à ocorrência de um cenário. (2006, p.141).

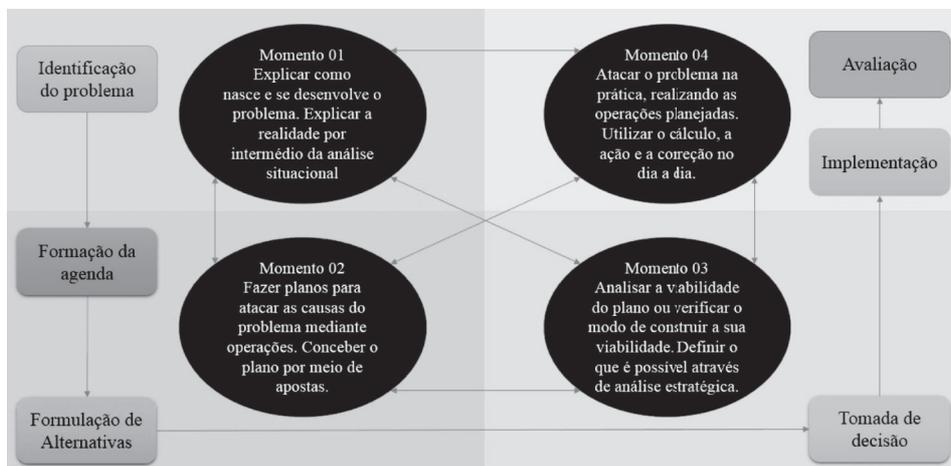
Já o momento estratégico (pode ser do deve ser), propõe a exploração de diferentes modos de jogar, considerando os oponentes e os aliados, para incorporar viabilidade ao plano concebido no segundo momento. Nesta etapa, a criação das

condições políticas para a ação econômica e das condições econômicas para a ação política é fundamental. O cálculo interativo que caracteriza o momento estratégico é o que demanda o processamento técnico-político que compõe toda a estratégia. (2006, p.142)

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

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

**Figura 1. Adaptação do Ciclo de Políticas Públicas aos momentos do Planejamento Estratégico Situacional.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Note que, na figura 1, a etapa de extinção foi retirada do Ciclo de Políticas Públicas, uma vez que o Planejamento Estratégico Situacional se apresenta como

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

De um ponto de vista pragmático, o Momento Explicativo é onde os problemas são identificados, selecionados e descritos, suas causas e consequências são analisadas, bem como são localizados seus nós críticos, que geram um impacto maior sobre ele, e que devem ser enfrentados para alcançar os objetivos<sup>1</sup>.

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

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

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

O Momento Explicativo, assim como os demais momentos do PES, é operacionalizado através de ferramentas metodológicas. Não há ferramenta exclusiva para um determinado momento e nenhuma ferramenta exclui a outra. Especi-

---

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

ficamente, no Momento Explicativo, pode-se utilizar da Análise Situacional, da Matriz de Hierarquização dos Problemas pelos Atores, do Fluxograma Situacional, da Análise de Sensibilidade, do Quadro dos Nós Críticos/Indicadores e da Árvore dos Problemas e Objetivos, também conhecida como Árvore Explicativa.

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

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

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

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

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

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

- o ator expressa insatisfação ao comparar suas aspirações com a realidade;
- o ator aprecia esta insatisfação como inevitável;

- o ator declara esta insatisfação como um problema e declara-o como parte de seu projeto de governo (Matriz de seleção de problemas pelo ator que planeja);
- o ator declara o problema em sua área de governança;
- o ator descreve o problema para especificar seu significado (elabora o Fluxograma Situacional).

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

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

Em continuidade, inicia-se a avaliação de cada um dos problemas identificados, segundo os diferentes critérios. A avaliação é feita por cada um dos atores que formam a equipe que elabora o processo. Dentro do processo de avaliação dos atores participantes, a escala atribuída por critério irá oscilar entre valores de 2 a 0, onde o valor de 2 é atribuído àqueles problemas de alto nível de significância em termos do critério selecionado, 1 àqueles de médio nível de significância em relação ao critério em questão e 0 àqueles de baixo nível de significância. É importante que a avaliação do impacto de determinado critério em relação ao problema seja feita considerando os recursos, interesses, propósitos, capacidades, tempo no exercício do poder e outros elementos que são característicos de quem está executando o processo. No final da avaliação, realizada por cada um dos atores, tem-se uma coluna com os subtotais, formada pela soma dos valores atribuídos aos critérios de avaliação, para cada problema avaliado. Estes subtotais, de cada ator, são somados para encontrar-se o resultado da avaliação, em pontos, atribuída em conjunto para cada problema.

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

Com o problema identificado deve-se enumerar os fatos que revelam a sua existência. Para descrever o problema com mais detalhes e de maneira consistente utiliza-se da ferramenta denominada Vetor de Descrição de Problemas

– VDP, gerando uma visão lógica do problema com seu enunciado e seus descritores. Algumas considerações sobre os descritores devem ser observadas: é preciso descrever os problemas de maneira precisa e mensurável, o que possibilita a criação de indicadores para acompanhar a evolução que as mudanças irão proporcionar; caracterizar a descrição do problema sem fazer referência às suas causas e consequências; o conjunto de descritores deve ser suficiente para caracterizar o problema e gerar uma única interpretação e concordância, pelos atores, sobre a realidade situacional.

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

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

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

### **Regularização Fundiária no Brasil, Ênfase no Processo Urbano e seu Alinhamento com as Políticas Públicas de Habitação**

No Brasil, os efeitos nocivos da urbanização desordenada começaram a ser sentidos na década de 1960. O fortalecimento do setor industrial, cujo desenvolvimento ocorreu nas décadas anteriores (1930, 1940 e 1950), levou a consolidação das grandes cidades, as quais transformaram-se em verdadeiros polos de dinamização e transformações do espaço urbano e da sociedade<sup>2</sup>. Os aspectos legais, relacionados à Regularização Fundiária no Brasil, começaram a ganhar destaque na década de 1970.

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

---

<sup>2</sup> MONTE-MÓR, R. O que é o Urbano, no Mundo Contemporâneo. Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006.

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

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

Em relação aos instrumentos de gestão pública habitacional, presentes nos municípios brasileiros, a MUNIC 2017 identificou que 2.212 municípios (39,7% do total) declararam possuir um Plano Municipal de Habitação. Cabe lembrar que é através do Plano Municipal de Habitação que os municípios realizam um diagnóstico da situação habitacional do município, estabelecem os objetivos da política habitacional e as linhas de ação para alcançá-los. A elaboração do Plano Municipal de Habitação é uma das exigências para que o município possa acessar os recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Ainda sobre a MUNIC 2017, a pesquisa identificou que 64,8 % dos municípios do Brasil articulam o Plano Municipal de Habitação com o Plano Diretor Municipal. Cabe salientar que o Plano Diretor Municipal é definido no parágrafo 1º do Artigo 182 da Constituição Federal de 1988 como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Trata-se de legislação de elaboração obrigatória para municípios com mais de 20.000 habitantes, que define, entre outras coisas, regras para a ocupação do solo urbano. Complementando a análise do contexto, a pesquisa do IBGE identificou que 59,6% dos Municípios apresenta a existência do Conselho Municipal de Habitação.

### **Uma Análise Situacional da Política e dos Processos de Regularização Fundiária do Município de Canoas**

Nesta seção são apresentados os dados empíricos, objetivando responder ao problema de pesquisa, qual seja, entender qual a metodologia utilizada na elabora-

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

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

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, especificamente com os servidores ligados à Diretoria de Regularização Fundiária - DRF e à Equipe Social e Organização Comunitária - ESOC. A relação dos profissionais entrevistados, sua locação e seu cargo são apresentados no quadro de n.º 01

**Quadro 1. Identificação dos entrevistados**

Entrevista	Secretaria/ Diretoria	Cargo que ocupa/ocupou
1	Desenvolvimento Urbano e Habitação/ Diretoria de Regularização Fundiária	Diretora
2	Desenvolvimento Urbano e Habitação/ Gabinete do Secretário	Arquiteta Urbanista
3	Desenvolvimento Urbano e Habitação/ Diretoria de Regularização Fundiária	Assistente Administrativo
4	Desenvolvimento Urbano e Habitação/ Diretoria de Políticas Sociais de Habitação	Gestora Técnica Administrativa
5	Secretaria Municipal de Projetos Estratégicos - Diretoria de Cadastro Técnico e Geoprocessamento	Assessor de Gestão Municipal II - Geógrafo

Fonte: o autor (2019)

A escolha do Município de Canoas ocorreu por questões profissionais e acadêmicas. O autor principal é servidor do município há nove anos, cinco dos quais executando atividades na Unidade de Inscrição Fiscal e na Diretoria de Cadastro

Técnico e Geoprocessamento, realizando trabalho técnico voltado ao registro e atualização dos cadastros imobiliários do município, executando, entre outras atividades, as etapas dos processos de regularização fundiária em que são criados os cadastros imobiliários dos loteamentos clandestinos e o registro dos respectivos possuidores. A relação direta com as demandas da população tem origem no trabalho de atendimento ao público, incluindo a população residente em áreas irregulares. Tal situação permitiu que fosse observado o contexto de forma direta e participante.

Na sequência apresenta-se uma contextualização do município de Canoas e a análise de seus processos de regularização fundiária.

### **Município de Canoas, síntese da evolução urbana e cenário socioeconômico atual**

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

De acordo com os dados dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a população de Canoas teve um crescimento de 43,40%, do ano de 1970 ao ano de 1980, passando de 153.730 habitantes para 220.446 habitantes. A taxa de urbanização, neste mesmo período, chegou a 97,51%. Nas décadas de 1980 e 1990 houve uma considerável expansão da ocupação do território municipal, chegando próximo da sua totalidade. A figura de n.º 9, elaborada pela Diretoria de Cadastro Técnico e Geoprocessamento do município, ilustra o histórico da urbanização de Canoas, desde o seu início, até a primeira década do Século XXI. No ano de 2010, o município atingiu a marca de 323.827 habitantes e uma taxa de urbanização de 100,00%.

Atualmente, Canoas tem uma população estimada em 344.957 habitantes e uma densidade demográfica de 2.470,15 habitantes por Km<sup>2</sup> (dados do IBGE-

---

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

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

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

### **Elaboração da política pública de Regularização Fundiária no Município de Canoas-RS**

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

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

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

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

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Canoas, CMDU, foi regulamentado pela Lei Municipal de n.º 5606, de 25 de julho de 2011 e configura-se

como o órgão de interação da Política de Desenvolvimento Urbano do município que tem por finalidade sugerir políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O CMDU é formado por vinte e um membros, oriundos da administração municipal, da sociedade civil e outras instituições.

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

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

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

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

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

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

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

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

O Art. 92 estabelece como objetivos da Política de Habitação de Interesse Social: implementar a regularização fundiária e a urbanização específica dos as-

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

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

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

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

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

só podendo ser utilizada na regularização fundiária de interesse social, ou seja, área habitada por população de baixa renda. “A legitimação de Posse” é o documento que reconhece a posse do imóvel demarcado. Seu registro ocorre no Cartório de Registro de Imóveis, na matrícula do mesmo e em nome do legitimado. A legitimação de posse pode ser convertida em propriedade após cinco anos, para lotes com área de até 250 m<sup>2</sup>, e dez anos para lotes com área maior que 250m<sup>2</sup>.

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

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

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

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

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

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

A Unidade de Inscrição Fiscal, local onde trabalhei durante quatro anos, recebe os processos de regularização fundiária para, através dos levantamentos planialtimétricos e da relação de moradores, gerar os cadastros imobiliários. Cada cadastro imobiliário contém as informações de localização do imóvel, identificação do proprietário ou possuidor, medidas do terreno, área construída, se houver, e a caracterização do imóvel para a finalidade da tributação. Remetendo-nos às figuras que ilustram os fluxos dos processos de regularização, segundo os instrumentos jurídicos, percebe-se que não está indicada esta etapa, apesar de sua importância. Ocorreram inúmeros casos em que os beneficiários dos programas de regularização receberam seu título de propriedade e foram procurar a prefeitura para identificar o seu cadastro imobiliário, não encontrando o devido registro. As gestões municipais, no ímpeto de solenizar as entregas dos títulos de posse ou propriedade, queimam as etapas em que são criados os respectivos cadastros imobiliários.

Por outro lado, há ocorrências de duplicidade cadastral, cuja origem está na realização de sucessivos levantamentos planialtimétricos para uma mesma área e o encaminhamento à Unidade de Inscrição Fiscal para a criação de novos cadastros, sem observar a existência dos mesmos.

Vê-se, portanto, que cada ator ou grupo de atores, neste processo complexo da regularização fundiária, age de acordo com os seus objetivos e interesses, sem estabelecer uma participação compartilhada e organizada. Aquilo que, na formalidade e na teoria parece ser completo, quando colocado em prática, apresenta suas imperfeições.

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

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

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

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

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

Utilizando-se a sequência do PES, a metodologia nos sugere que os momentos Normativo, Estratégico e Tático-Operacional auxiliam na execução e no acompanhamento das etapas do Ciclo de Políticas Públicas. Este acompanhamento, contínuo e complementar, renova e aprimora os conceitos, os planos e as ações. Desta forma, há a possibilidade de idealizar uma política pública que seja elaborada e acompanhada por um conjunto amplo de atores, regulamentada por

uma base legal, planejada e inserida de forma qualificada nos programas e ações de governo, com recursos disponíveis para a sua execução, com a sistematização e normatização de suas ações governamentais, com o acompanhamento e fiscalização de deveres e responsabilidades, com a avaliação e correção de ações e com o restabelecimento de seu ciclo. No caso específico da Regularização Fundiária de Canoas, utilizar-se do modelo de processos poderia contribuir na pesquisa de padrões identificáveis de atividades ou processos e suas relações com a política pública. Para a obtenção de resultado qualificado, o planejamento requer a utilização correta dos recursos disponíveis, incluindo as especialidades de seus atores. A elaboração de um Manual Operacional de Objetos Padronizados definiria orientações, critérios e procedimentos a serem seguidos por todas as entidades, grupos e atores envolvidos. Este suposto padrão definiria, com objetividade, as funções e responsabilidades de cada ator no processo, o momento específico de agir e como agir.

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

das águas pluviais. O diagnóstico social deve ser aprofundado e para que isto ocorra devem ser realizadas várias visitas ao local. O objetivo é a interação destes atores para o cadastramento dos grupos familiares. É imprescindível que todos os lotes sejam catalogados e fotografados na fase inicial do trabalho, isto permitirá ao município identificar o que é anterior e posterior ao início do processo de regularização. A presença do poder público estimula o início da especulação imobiliária, ocasionando novas invasões e desmembramentos ilegais. O cadastramento das famílias e a catalogação correta podem impedir estes nós críticos que interferem no andamento do processo.

### **Considerações Finais**

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

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

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

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

Avista-se um sério desafio pela frente.

## Referências Bibliográficas

Agência Nacional de Águas (Brasil). Atlas esgotos: despoluição de bacias hidrográficas / Agência Nacional de Águas, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. -- Brasília: ANA, 2017. 88 p. il.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FERREIRA, Patrícia Aparecida. Gestão de política públicas: uma proposta de modelo processual de análise. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Lavras, 2011.

FIOCRUZ. Políticas públicas no Brasil. [Livro eletrônico] / organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

FREITAS, Eduardo de. Hierarquia das cidades no Brasil; Brasil Escola. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/brasil/hierarquia-das-cidades-no-brasil.htm>>. Acesso em 18 de dezembro de 2018.

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

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

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

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

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislaçÓo e desigualdade. Estudos Avançados, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MATUS, C. Política y Plan. Caracas: Iveplan. 1982.

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

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

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

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

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

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

Perfil dos Municípios Brasileiros: 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de JANEIRO: IBGE, 2017. 106 p. Disponível em: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aaa167aa4f6dc8.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aaa167aa4f6dc8.pdf)>

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

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

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

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

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

World Urbanization Prospects 2018 – United Nations – Desa/ Population Division. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/Country-Profiles/>>. Acesso em: 26/12/2018.