



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

HAMISTENIE ROSSANA PINTO DE SOUSA SOARES BORGES

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO URBANA NA CIDADE DE
PALMAS – TO E MENSURAÇÃO DOS SEUS EFEITOS**

PALMAS/TO

2021

HAMISTENIE ROSSANA PINTO DE SOUSA SOARES BORGES

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO URBANA NA CIDADE DE
PALMAS – TO E MENSURAÇÃO DOS SEUS EFEITOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins - UFT, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. João Aparecido Bazzoli

PALMAS/TO

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

B732a Borges, Hamistenie Rossana Pinto de Sousa.
 AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO URBANA
 NA CIDADE DE PALMAS – TO E MENSURAÇÃO DÓS SEUS
 EFEITOS. / Hamistenie Rossana Pinto de Sousa Borges. – Palmas,
 TO, 2021.
 136 f.

 Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do
 Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-
 Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2021.

 Orientador: João Aparecido Bazzoli

 1. Desenvolvimento Regional;. 2. Ocupação irregular. 3.
 Regularização fundiária. 4. Assentamentos informais. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

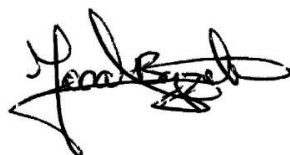
HAMISTENIE ROSSANA PINTO DE SOUSA SOARES BORGES

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO URBANA NA CIDADE DE
PALMAS – TO E MENSURAÇÃO DOS SEUS EFEITOS**

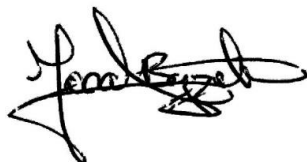
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins - UFT, foi avaliada para a obtenção do título de Mestre e aprovada pela sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de Aprovação 11/03/2021

Banca examinadora:



Prof. Dr. João Aparecido Bazzoli, Orientador UFT



p/ Prof. Dr. Antônio José Pedroso Neto, Examinador UFT



p/ Profª. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fisher, Examinadora UFPA

Dedico este trabalho a todos aqueles vivem nas periferias e cantos “abandonados” do mundo e não desistem de lutar e deixar suas marcas de resistência, reinvenção e esperança.

Para minha razão de viver André, Bruna e Elisa, com amor.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o processo de regularização fundiária urbana de interesse social em Palmas, capital do Tocantins, através de uma avaliação da evolução no período de 2010 a 2020. A área de estudo inclui os núcleos urbanos informais, decretados Regularização Fundiária Urbana (Reurb) de interesse social pela Prefeitura Municipal de Palmas e pretende-se compreender o papel do poder público na aplicação das políticas públicas de habitação para a regularização dessas áreas periféricas da cidade. Para análise, a pesquisa baseou-se em revisão bibliográfica e leitura conceitual relacionada a temas de pesquisa e trabalho de campo. A partir da formação, urbanização e expansão periférica da cidade, analisa-se o processo de implantação de Palmas. Nessa perspectiva, utilizou-se uma matriz de avaliação de produtividade (eficiência), qualidade (eficácia) e impacto (eficácia) da regularização fundiária proposta por Cardoso (2012), aplicável ao Desenvolvimento Urbano Sustentável, com base nos indicadores de avaliação de políticas urbanas. O município apresenta desafios e dificuldades que precisam ser superados para avançar na regularização fundiária de forma sustentável e reverter a desigualdade social e territorial.

Palavras-chave: Ocupação irregular. Regularização fundiária. Assentamentos informais. Direito à cidade.

ABSTRACT

This work aims to analyze the process of urban land regularization of social interest in Palmas, capital of Tocantins, by means of an assessment of its evolution in the interregnum from 2010 to 2020. The study area includes the informal urban cores decreed by the Urban Land Regularization (Reurb) of social interest from the City Hall of Palmas, and it is intended to comprehend the role of the public authorities in the application of public housing policies for the regularization of these peripheral areas of the city. For the analysis, the research was based on bibliographic review and conceptual reading related to the themes of research and fieldwork. The process of implementation in Palmas was analyzed based on the formation, urbanization and peripheral expansion of the city. In this perspective, it was utilised an evaluation Matrix of productivity (efficiency), quality (effectiveness) and impact (effectiveness) of the land regularization proposed by Cardoso (2012), enforceable to Sustainable Urban Development, based on the evaluation indicators of Urban Policies. The municipality presents challenges and difficulties that need to be overcome in order to proceed the land regularization in a sustainable manner and to reverse social and territorial inequality.

Keywords: Irregular occupation. Land regularization. Informal settlements. Right to the city.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Diagrama de conformidade urbana e capacidades desejadas	36
Figura 2 - Principais marcos do direito urbanístico no Brasil	40
Figura 3 - Diagrama de categorias de análise dos efeitos da RFU	59
Figura 4 - Fluxo de desenvolvimento da pesquisa	60
Figura 5 - Divisão do estado de Goiás e atual território do estado do Tocantins	78
Figura 6 - Localização do Município de Palmas	79
Figura 7 - Limites naturais e áreas de expansão do plano diretor de Palmas	80
Figura 8 - Etapas de ocupação do território conforme o Planejamento Urbanístico	80
Figura 9 - Mapa de evolução da ocupação de Palmas	81
Figura 10 - Ocupações e Loteamentos Iregulares Região Norte - 2017	86
Figura 11 - Ocupações e Loteamentos Irregulares Região Sul - 2017	87
Figura 12 - Ocupações e Loteamentos Irregulares em Taquaruçu - 2017	88
Figura 13 - Ocupações Irregulares (Reurb) – Palmas-TO	89
Figura 14 - Microparcelamento e imagem aérea do Setor Irmã Dulce 1ª etapaFonte: Secretaria de Regularização Fundiária/Google Image, adaptado pela autora, 2020.	90
Figura 15 - Painel de imagens do Setor Irmã Dulce 1ª EtapaFonte: Acervo da autora, 2020.	91
Figura 16 - Parcelas de chácaras e Imagem aérea do setor Lago Norte	92
Figura 17 - Painel de imagens do Setor Lago Norte.....	93
Figura 18 – Microparcelamento e Imagem aérea do Setor Universitário.....	94
Figura 19 - Painel de imagens Setor Universitário.....	95
Figura 20 - Microparcelamento e Imagem aérea do Setor União Sul	96
Figura 21 - Painel de imagens Setor União Sul.....	97
Figura 22 - Microparcelamento e Imagem aérea de Taquaruçu CH-52Fonte: Secretaria de Regularização Fundiária/Google Image, adaptado pela autora, 2020.	98
Figura 23 - Painel de imagens Taquaruçu CH-52	99

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Proporção de população urbana em assentamentos precários – 2010	72
Gráfico 2 - Proporção de cidades com participação direta da sociedade no planejamento	73
Gráfico 4 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor Irmã Dulce	102
Gráfico 5 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor Irmã Dulce	103
Gráfico 6 - Avaliação de Impacto (Efetividade), Setor Irmã Dulce	104
Gráfico 7 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor Lago Norte	105
Gráfico 8 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor Lago Norte	106
Gráfico 9 - Avaliação de Impacto (Efetividade), Setor Lago Norte	107
Gráfico 10 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor Universitário	108
Gráfico 11 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor Universitário	109
Gráfico 12 - Avaliação de Impacto (Efetividade), Setor Universitário	110
Gráfico 13 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor União Sul	111
Gráfico 14 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor União Sul	112
Gráfico 15 - Avaliação de Impacto (Efetividade), Setor União Sul	113
Gráfico 16 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Loteamento Taquaruçu	115
Gráfico 17 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Loteamento Taquaruçu CH-52	115
Gráfico 18 - Avaliação de Impacto (Efetividade), Loteamento Taquaruçu CH-52	116

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Grupos Indicadores de Desempenho.....	59
Quadro 2 - Matriz de Avaliação dos efeitos da Regularização Fundiária Urbana	62
Quadro 4 - Abrangência das desconformidades	51
Quadro 5 - Requisitos para caracterização do interesse social	52
Quadro 6 - Quadro de Classificação das Desconformidades Identificadas.....	58
Quadro 7 - Existência de políticas urbanas nacionais	75
Quadro 8 - Síntese dos dados levantados de Infraestrutura: Setor Irmã Dulce	91
Quadro 9 - Síntese dos dados levantados de Infraestrutura: Setor Lago Norte.....	93
Quadro 10 - Síntese dos dados levantados de Infraestrutura: Setor Universitário	95
Quadro 11 - Síntese dos dados levantados de Infraestrutura: Setor União Sul	97
Quadro 12 - Síntese dos dados levantados de Infraestrutura: Taquaruçu CH - 52.....	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor Irmã Dulce.....	101
Tabela 2 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor Irmã Dulce	103
Tabela 3 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor Lago Norte	105
Tabela 4 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor Lago Norte	106
Tabela 5 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor Universitário.....	108
Tabela 6 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor Universitário	109
Tabela 7 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor União Sul.....	111
Tabela 8 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor União Sul	112
Tabela 9 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Taquaruçu CH-52	114
Tabela 10 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Loteamento Taquaruçu CH-52.....	116

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	Erro! Indicador não definido.
2	REVISÃO DA LITERATURA	18
2.1	Histórico de acesso à terra	18
2.1.1	Efeitos da regularização Fundiária Urbana	22
2.2	O direito à cidade e as políticas urbanas	26
2.2.1	Os instrumentos de planejamento e gestão urbana no Brasil	27
2.3	O processo de urbanização no brasil	37
2.4	O Sistema Jurídico e o Urbanismo	39
2.5	Legislação Correlata À Regularização Fundiária no Brasil	41
2.5.1	Lei nº 601/1850 – Lei de Terras	41
2.5.2	Lei nº 6.766/1979 – Lei do Parcelamento do Solo	42
2.5.3	Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade	43
2.5.4	Lei nº 11.977/2009 – Programa Minha Casa, Minha Vida	44
2.5.5	Lei n. 13.465/2017 - Regularização Fundiária Urbana (Reurb)	45
2.6	Desconformidades urbanas e desafios	47
2.6.1	Abrangência do termo “desconformidade”	48
2.6.2	Principais aspectos das desconformidades	51
3	METODOLOGIA	58
3.1	Concepção dos critérios de análise	61
3.2	Mensuração das variáveis	63
3.3	Procedimentos da pesquisa	65
4	HORIZONTES PARA POLITICAS HABIACIONAIS	68
4.1	Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11	68
4.2	Consulta Cidades Sustentáveis – ODS 11	75
5	ESTUDO DE CASO	78
5.1	Contextualização da Área de Estudo	78

5.2	REGULARIZAÇÃO URBANA FUNDIÁRIA NA CIDADE DE PALMAS	83
5.2.1	Mapeamento das ocupações Irregulares em Palmas	85
5.3	CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	90
5.3.1	Setor Irmã Dulce 1ª Etapa: Decreto nº 1.477/2017	90
5.3.2	Setor Lago Norte – Decreto nº 1.478/2017	92
5.3.3	Setor Universitário (Taquaruçu 2ª Etapa): Decreto nº 1.479/2017	94
5.3.4	Setor União Sul: Decreto nº 1.480/2017	95
5.3.5	Taquaruçu (chácara 52): Decreto nº 1.478/2017	98
6	ANÁLISE DOS RESULTADOS	101
6.1	Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no Setor Irmã Dulce	101
6.2	Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no Setor Lago Norte	104
6.3	Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no Setor Universitário	108
6.4	Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no Setor União Sul	111
6.5	Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no Loteamento Taquaruçu	114
7	CONCLUSÕES	118
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
	REFERÊNCIAS	120
	APÊNDICES	131

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho insere-se na linha de pesquisa Sociedades, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, em particular no que diz respeito às mudanças e impactos nos processos de desenvolvimento urbano provocadas tanto pela ação do Estado como de outros atores sociais, e tem como foco principal desenvolver uma análise comparativa do processo de regularização de áreas urbanas na cidade de Palmas, capital do estado do Tocantins, no período 2010-2020, para avaliar sua evolução neste processo.

Nas últimas décadas, na maioria das cidades brasileiras, o processo de urbanização ocorre de forma intensa, sem planejamento e sem preservação ambiental, gerando apenas aglomerados urbanos, o que fomenta a especulação imobiliária e contribui para a ocupação de terras caracterizadas como inadequadas para esse tipo de uso. Desse modo, surge um ciclo de exclusão econômica e social de difícil reversão (MARICATO, 2001).

De acordo com as estatísticas da Organização das Nações Unidas - ONU, mais da metade da população mundial vive em áreas urbanas. Espera-se que até 2050 a população urbana aumente para 6,5 bilhões, o que corresponde a dois terços de toda a humanidade. As cidades cada vez mais urbanizadas têm a capacidade de oferecer muitas oportunidades aos habitantes, mas também privações a muitos deles, como por exemplo, a falta de acesso ao solo formal, causa de entraves sociais, legais e ambientais. Além disso, os benefícios dessa urbanização têm um grande impacto no meio ambiente. No Brasil, hoje temos mais de 80% da população vivendo em cidades (ONU, 2019), mas ainda é difícil mensurar quantos vivem de forma adequada. A informalidade urbana ocorre na maioria das cidades brasileiras e em Palmas não é diferente.

O mercado imobiliário concentra grande parte do solo urbano, aliado à falta de política habitacional que administre o uso e ocupação do solo urbano. Fatores que geram uma ocupação desordenada das áreas impróprias para moradia, com perspectivas de desenvolvimento urbano cada vez mais desordenado, resultam em uma cidade excludente, seguindo os moldes das grandes cidades brasileiras. Desse modo, o acesso à moradia no mercado privado fica cada vez mais difícil para a população de baixa renda, fazendo com que a população improvise a construção de suas casas em áreas inadequadas, sem infraestrutura básica, sem condições de segurança e acesso aos serviços públicos.

Ter acesso à moradia, através do mercado imobiliário, controlado pelo capital financeiro, não considera a moradia como um direito, mas como um produto, ao qual o cidadão

tem acesso, caso pague por ele. A autora Raquel Rolnik (2015) descreve esse sistema de privatização de direitos fundamentais como *geografia da desigualdade* (grifo nosso):

[...] é possível identificar as raízes truncadas de um modelo de Estado capturado por interesses privados e conformado por uma cultura de opressão e exclusão, simultaneamente tensionado por um processo de combate à pobreza e inclusão via consumo e pela tomada da terra urbana e da moradia pelas finanças globais. Os pobres compram apartamentos, contratam planos de saúde e matriculam seus filhos em escolas e universidades privadas. Mas, para eles, o mercado lança novos produtos, de qualidade muito inferior, reiterando a geografia da desigualdade. (ROLNIK, 2015, p. 368)

A regularização de áreas urbanas é um importante instrumento de cidadania e integração social. O título de domínio desses terrenos confere aos moradores maior segurança quanto à permanência no local, e também representa a oportunidade de uma maior apropriação de valor econômico, seja no caso de alienação de imóvel ocupado ou obtenção de crédito, pois o imóvel pode ser utilizado como garantia de empréstimos.

No entanto, em áreas ocupadas irregularmente, existem muitos obstáculos legais e burocráticos para o sucesso da efetivação da titulação de propriedade. Apesar de mais de três décadas de experiências em urbanização de favelas no Brasil, poucos processos de regularização fundiária foram concluídos. Ao serem sancionados a Constituição Federal (CF) de 1988 e o Estatuto da Cidade (EC) de 2001, ampliaram a possibilidade de regularização urbana através da instituição da usucapião especial urbana¹. Por outro lado, no sentido de estabelecer procedimentos administrativos para facilitar e reduzir prazos processuais, apresentam ainda grandes desafios em todos os níveis de governo.

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb), prevista na Lei Federal n.º 13.465/2017, além da efetivação da titulação de propriedade, inclui outras medidas para promover a integração social urbana e melhorar a qualidade de vida da população. Assim deveria funcionar, como uma ferramenta para remover obstáculos e auxiliar no processo de desenvolvimento

¹ A Usucapião é um instrumento utilizado exclusivamente para regularizar ocupações em áreas particulares. A modalidade transforma em propriedade, a posse do possuidor que não tiver qualquer outro imóvel, rural ou urbano, para fins de habitação. Nesse sentido dispõe o art. 183 da Constituição Federal Brasileira (CF/88) e art. 1.240 do Código Civil:

Art. 183 - Aquele que possuir como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Art. 1.240 - Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

humano. Embora ainda não seja possível relatar os efeitos da legislação, devido ao tempo de implementação, pode-se observar, de maneira geral, que os indivíduos têm diferentes perspectivas sobre a propriedade pelo seu valor subjetivo. Da mesma forma, acontecerá com sua destinação, manutenção, melhorias, necessidades de crédito, etc. O papel do poder público é ter as ferramentas para erradicar a pobreza e permitir que os habitantes escolham a vida que desejam viver, de acordo com seus próprios valores. Nessas circunstâncias, espera-se que a Reurb possa permitir a liberdade, oportunidade e expansão potencial, conforme preconiza a Abordagem das Capacitações².

A relação entre a urbanização e os crescentes problemas sociais nas cidades está associada à falta de acesso aos recursos por parte da população mais pobre. Esses recursos englobam questões como alimentação e educação, bem como saúde e habitação. No entanto, a desestruturação nas cidades decorre da ocupação desordenada dos espaços urbanos e do aumento acentuado do número de comunidades pobres que, no Brasil, têm sido chamadas de favelas: ocupações caracterizadas por condições precárias de habitação, sem infraestrutura e sem titulação de propriedade. Um dos desafios das cidades de hoje é fornecer moradia para todos os habitantes, de forma a reduzir a desigualdade social e garantir a dignidade humana por meio de uma moradia digna.

Como objetivos específicos desta pesquisa, busca-se apresentar os conceitos básicos da regularização fundiária urbana; analisar as condições sociais, urbanística e ambiental da área de estudo, através de um levantamento de campo, levando em consideração as demandas por infraestrutura urbana de cada setor; estabelecer indicadores e critérios para análise comparativa de evolução; propor soluções e diretrizes urbanísticas para fins de regularização fundiária na área de estudo.

A discussão da regularização de áreas urbanas justifica-se por considerar-se a realidade atual com tantas desigualdades sociais, além da inquietude pessoal, assim como a necessidade

² A Abordagem das Capacitações, desenvolvidos por Amartya Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001), consiste em uma ampla gama de modelos normativos, usados para analisar arranjos sociais, bem-estar, qualidade de vida, padrão de vida, desigualdade, pobreza, justiça e formulação e avaliação de políticas e propostas de mudança social, construídas a partir de questões sobre como compreender, imaginar e medir o bem-estar na tradição utilitarista. Assim, a abordagem busca superar o conceito tradicional de bem-estar utilitarista, ao focar não nos meios que a pessoa possui, mas nos objetivos que ela atinge, ou seja, nas realizações dos indivíduos. (PORSSE; KLERING, 2008, p. 141).

de estudos socioespaciais para compreender e analisar a cidade sob uma perspectiva de regularização fundiária urbana, com vistas ao cumprimento de uma função social.

Além disso, a importância em abordar as questões urbanas é reforçada por indicadores como altos índices de pobreza, violência, transporte público ineficiente e falta de infraestrutura nas regiões periféricas. A exclusão econômica e social caracteriza a realidade dessas ocupações, conforme pode ser observado pelos indicadores da cidade de Palmas, realidade que será apresentada ao longo desta pesquisa, onde a maioria da população sofre com a ausência de políticas públicas de infraestrutura, água, drenagem, gestão de resíduos sólidos e esgoto, como também acesso a equipamentos públicos, garantia de condições dignas de moradia e elevado déficit habitacional. De modo geral, nessas áreas o acesso às políticas de inclusão social é limitado, acentuando-se o desemprego e a situação de baixa renda.

Verifica-se, portanto, que as ocupações irregulares têm impacto direto no comportamento e nas relações sociais, e essas necessidades crescem na proporção do desenvolvimento e do crescimento populacional. Desta forma, a infraestrutura básica é condição indispensável para o alcance de um desenvolvimento que prioriza a qualidade de vida de seus habitantes.

Nessa perspectiva, Milton Santos enfatiza: “a busca de solução para o problema de moradia, dos pobres seriam condição e vítimas desse processo especulativo desenfreado”. Para o autor, “o fluxo de populações de baixa renda, expulsas das áreas centrais, e de migrantes para os bairros periféricos tiveram, entre outros, o efeito de elevar os preços dos terrenos e propriedades imobiliárias, afastando ainda mais para a periferia os economicamente menos aptos” (SANTOS, 2009). Pode-se dizer que fatores como esses evidenciam que os habitantes das periferias estão vivenciando uma crescente desigualdade social, em processo de contínua exclusão social, comparados aos moradores do centro das cidades.

Portanto, a regularização das áreas urbanas é um importante instrumento de planejamento urbano e um meio de viabilizar o acesso à moradia, com o objetivo de atender aos interesses particulares dos envolvidos e ao interesse público, melhorando a qualidade da cidade e oferecendo oportunidades para pessoas de baixa renda. Para tanto, busca-se reunir informações com o propósito de responder ao seguinte problema: Em que medida avançou a Regularização Fundiária Urbana na cidade de Palmas nas regiões decretadas Reurb pelo poder público municipal desde a criação da Lei Federal nº 13.465/2017, que objetiva simplificar o processo de regularização?

2 REVISÃO DA LITERATURA

O presente capítulo apresenta a base teórica utilizada no desenvolvimento desta pesquisa, resgatando o histórico de lutas pelo acesso a terra no Brasil, e trazendo os principais conceitos e áreas relacionados ao tema de Regularização Fundiária Urbana.

O conceito de assentamentos informais adotado neste estudo é o mesmo utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU):

São áreas residenciais onde: (1) moradores não têm segurança de posse com relação à terra ou moradias que habitam, com modalidades que variam entre ocupações ilegais e locação informal; (2) os bairros geralmente carecem ou estão isolados dos serviços básicos e da infraestrutura urbana e (3) as habitações podem não cumprir com os regulamentos vigentes de planejamento e construção, e muitas vezes estão situadas em áreas geograficamente e ambientalmente perigosas. Além disso, os assentamentos informais podem ser uma forma de especulação imobiliária para todos os níveis de renda dos residentes urbanos, ricos e pobres. (ONU, 2015, p. 1).

Além da escolha por este conceito especificamente, considerou-se o conceito de “aglomerados subnormais”, estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que envolve aspectos idênticos ao conceito da ONU como: a irregularidade fundiária, a urbanização fora dos padrões vigentes e a precariedade de serviços públicos essenciais, que se fazem presentes na área do objeto deste estudo, porém apresenta limitação na enumeração das unidades de identificação dos aglomerados subnormais (IBGE, 1987).

2.1 Histórico de acesso à terra

À medida que o homem abandonou o nomadismo, mudou a relação com o meio ambiente e passou a produzir, que por sua vez também o influenciou produzindo um espaço. Portanto, morar passou a significar se estabelecer no espaço; assim, o direito à moradia passou a ser entendido como o direito de ter um lugar no espaço (CARLOS, 2009).

Segundo a pesquisa de Correa (2003), à medida que o solo adquiriu valor de troca, o espaço urbano, especialmente o espaço das cidades capitalistas, tornou-se extremamente desigual sob o pano de fundo de que a ocupação do solo se tornou um ato de compra de mercadorias. Dessa forma, o espaço estruturado, alinhado à ordem capitalista, gerou (e continua gerando) disputas pela localização e acesso a bens e serviços socialmente produzidos. Como resultado, as irregularidades urbanas representam uma proporção significativa das cidades, especialmente as cidades latino-americanas, onde irregularidades foram registradas de um

décimo a um terço das habitações urbanas no ano de 2000. Em contrapartida, no Brasil, a irregularidade atingiu 80% da malha urbana (FERNANDES 2007; 2011).

O crescimento acelerado da população e a urbanização não garantiu o acesso às cidades de forma igualitária, pelo contrário, favoreceu a reprodução da pobreza, levando as pessoas a acreditarem que a cidade do futuro, em vez de vidro e aço, como previsto por urbanistas seriam construídos principalmente de tijolo aparente, palha, plástico de reciclagem, blocos de cimento e sobras de madeira. Em vez das cidades de luz, grande parte do mundo urbano do século XXI instala-se na pobreza, rodeada de poluição, excrementos e degradação (DAVES, 2006, p. 29). Nos países emergentes ou em desenvolvimento, o fenômeno da urbanização ocorreu de forma excludente, pelo método predominantemente da autoconstrução³.

Segundo Maricato (2003), o processo de ocupação no Brasil ocorreu de forma não planejada, pois o Estado foi deixado de fora da aplicação arbitrária de leis devido à concentração de terras, renda e poder. Nesses 500 anos de ocupação territorial, a lógica dominante da propriedade privada manteve-se quase inalterada, ainda que a Constituição Federal de 1934 introduzisse as funções sociais das cidades e a Constituição de 1988 introduzisse a moradia como direito social, em cumprimento à agenda de Reforma Urbana dos anos 1960.

Conforme Jucá (2009), desde a década de 1960, o movimento pelas reformas urbanas no país consolidou as lutas dos movimentos sociais, da academia e de profissionais, ONGs e técnicos das organizações governamentais, principalmente municipais, bem como organizações não governamentais, todos na luta pelo acesso à terra urbana e à moradia, como política pública. Esse movimento resultou na inclusão do direito social à moradia na Constituição Federal de 1988, em oposição ao direito absoluto à propriedade.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1992, prevêem no seu art. 11:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (BRASIL, 1992)

Atualmente, os dados estatísticos de irregularidades urbanas no Brasil são alarmantes. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo Demográfico de 2010, em

³ Autoconstrução: construção de unidades habitacionais de baixo custo por seus próprios usuários, freq. nos morros e nas franjas periféricas dos maiores centros habitacionais.

seus primeiros estudos sobre as aglomerações subnormais⁴ no país, registou que essas áreas abrigam os lares de 11.425.644 pessoas, ou 6% da população brasileira. O estudo feito pelo IBGE mostra que 5,6% (3.224.529) do total de domicílios brasileiros estão localizados nessas regiões. Em todo o País foram identificadas 6.329 favelas espalhadas em 323 municípios. Nesses espaços, a concentração de pessoas torna-se insustentável, principalmente nos grandes centros metropolitanos. Por outro lado, derivou inúmeros núcleos urbanos de pequeno e médio porte, pouco adensados e dispersos em um amplo território, representando 88% dos municípios brasileiros, os quais não ultrapassaram a quantidade máxima de 50 mil habitantes. Destes municípios, 68% possuem menos de 20 mil habitantes (CAU BR, 2017).

Em concordância com Fernandes (2006), para superar os entraves jurídicos, técnicos e financeiros, é necessário questionar o conceito tradicional de ilegalidade urbana. O fato de algumas leis não serem cumpridas, não deve ser considerado inofensivo. Para o autor, é preciso tentar entender porque isso acontece, com a maior urgência, considerando as implicações jurídicas, culturais e ideológicas, principalmente na área urbanística e ambiental.

Portanto, é preciso questionar a atitude tradicional de que o ilegal é uma atitude de fuga e exclusão da ordem dominante; o ilegal é uma forma de organização da sociedade urbana nas cidades brasileiras hoje. Se 80% da população vive na ilegalidade, está em jogo a própria ordem jurídica, o que impede a maioria da população de reconhecer muitos direitos básicos e universais (FERNANDES, 2006, p.130).

Cardin (2010) afirma que a irregularidade não deve ser confundida com a ilegalidade. As irregularidades podem ser sanadas administrativamente, desde que não causem danos ao patrimônio público ou prejuízos a terceiros, e desde que estes estejam de boa-fé. Por outro lado, a ilegalidade é uma violação de uma lei ou norma que pode levar à improbidade em caso de dano ao patrimônio público ou da falência de uma autoridade competente. E a clandestinidade é a burla ao procedimento administrativo sob a autoridade da polícia.

Portanto, é compreensível que qualquer ilegalidade ou clandestinidade possa constituir uma irregularidade, mas nem toda irregularidade/clandestinidade é uma ilegalidade, sendo que é possível serem sanados administrativamente através do direito privado ou do direito público. Entretanto, Silva (2003) enfatiza que a legalidade não deve ser confundida com legitimidade, pois a primeira se refere ao exercício da lei, e a segunda se refere à qualidade do poder, conforme defende Bobbio (2007):

⁴ Aglomerações subnormais: conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos ou palafitas.

Embora nem sempre se faça distinção, no uso comum e muitas vezes até no uso técnico, entre legalidade e legitimidade, costuma-se falar em legalidade quando se trata do exercício do poder e em legitimidade quando se trata de sua qualidade legal: o poder legítimo é um poder cuja titulação se encontra alicerçada juridicamente; o poder legal é um poder que está sendo exercido de conformidade com as leis. O contrário de um poder legítimo é um poder de fato; o contrário de um poder legal é um poder arbitrário. (BOBBIO, 2007, p.674).

Fernandes (2002) destaca que no Brasil parece haver "graus de ilegalidade" variáveis, pois algumas práticas urbanas são mais toleradas e justificadas do que outras, resultando em ações repressivas do Estado, não apenas cometidas pelos pobres. Por esta ótica Silva (2003) realça que não é possível reduzir a legitimidade à legalidade, uma vez que a legalidade é um pressuposto da legalidade e quando há dúvidas sobre a legalidade da própria lei, elas devem ser afastadas. O autor afirma que a legitimidade pressupõe um consenso social e ético para a sociedade e só nessas condições o direito pode ser considerado legítimo. Portanto, é compreensível que as leis feitas por pessoas devam existir para manter o consenso social, não para destruí-los, nem as pessoas nem o consenso.

Deve-se levar em conta o peso depreciativo desenvolvido no imaginário social que vincula as periferias urbanas aos mitos relacionados à pobreza, violências e criminalidades o que reproduz na gestão pública por meio do uso de políticas repressivas, inclusive uso de violência policial nessas áreas (FERNANDES, 2007). E essa visão estigmatizada dos moradores de assentamentos informais também está associada à falta de legalidade na ocupação dessas áreas, e em relação esses comportamentos sociais, Rolnik (2015) explica que:

Embora o estigma territorial transforme habitantes em criminosos ou em violadores da ordem urbanística, o "crime" em questão – como em infinitos outros casos – é não obedecer ao planejamento, locus onde se definem as formas permitidas ou proibidas de organizar o espaço. (ROLNIK, 2015, p. 174).

Essa visão abre caminho para o entendimento de que a legalidade das formas de ocupação da terra poderia determinar outras relações sociais. Portanto observa-se que tal discussão requer uma necessidade ampla de reflexão e avanços sociais.

Correspondentemente a avaliação dos efeitos da regularização fundiária requer uma necessidade de reflexão sobre os parâmetros que configuram a situação de irregularidade em relação às normativas vigentes, pois Maricato (2003) ressalta que a exclusão social não pode ser medida, apenas caracterizada por tais indicadores como informalidade, irregularidade e ilegalidade.

Nesse sentido, Cardoso (2014) propôs um modelo de mensuração desses indicadores, o qual será explanado ao longo deste trabalho, estabelecendo uma matriz de desconformidades urbanas, a fim de auxiliar na análise sobre os efeitos da regularização fundiária, modelo este que será aplicado na área de estudo desta pesquisa.

O estudo realizado por Fernandes (2011) sobre os efeitos da regularização fundiária urbana mostra que essa ação ainda não alcançou os resultados desejados em várias partes do mundo. Além disso, no Brasil, apontaram a necessidade de determinação dos parâmetros de avaliação da efetividade e criação de subsídios para análise da integração entre os requisitos normativos e índices de ocupação, impactos na realização da função social da propriedade, dentre outras análises. O autor sugere que, antes de tudo, é necessário compreender os fatores que causam a condição de irregularidade. Isso requer imersão no processo histórico de ocupação da civilização brasileira.

2.1.1 Efeitos da regularização Fundiária Urbana

Ao estudar o impacto da regularização fundiária na América Latina, Fernandes (2011) focou na experiência do Brasil. O autor chamou a atenção para a falta de parâmetros de avaliação que efetivamente parametrizassem os resultados da avaliação e analisou a situação antes e depois da intervenção, em comparação com os resultados e custos. Em sua pesquisa, o autor destacou como lacuna de conhecimento, a falta de análise dos reais impactos da regularização fundiária no contexto da informalidade urbana, e apontou três importantes desafios a serem superados, os quais foram sintetizados a seguir:

- a) em todos os níveis, do global ao local, foi observado: inexistência, fragmentação, imprecisão, ou ausência de questionamentos a respeito das informações e dados disponíveis sobre a informalidade urbana;
- b) necessidade de avaliação da atuação dos programas de regularização fundiária, com intuito de verificar se o processo está melhorando ou piorando ou para impedir o surgimento de novos assentamentos informais;
- c) necessidade de uma análise de informalidade, com coleta de dados preliminares antes da implementação do programa de regularização, e em comparação com dados pós-regulamentação, incluindo custos e resultados alcançados.

Em relação à avaliação dos efeitos de regularização fundiária urbana, os estudos de Cardoso (2012) e Cardoso *et al.* (2014, 2015) justificam o insucesso no número de títulos emitidos

em decorrência da aplicação de exigências da regularização por meio de instrumentos jurídicos como Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), alienação gratuita ou onerosa, em relação às características de ocupação, seja em grandes aglomerados urbanos como as capitais ou em pequenos municípios localizados na região amazônica, estudo de caso dos autores citados.

Rodrigues *et al.* (2014) apresentam recomendações sobre a implementação de procedimentos de regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APPs), levando em consideração os procedimentos padronizados para aprovação do planejamento urbano e licenciamento de projetos, a fim de regularizar a sede municipal de Mãe do Rio (PA), o que implica análise conjunta da lei nº 11. 977/2009, que dedicou um capítulo especial à regulamentação das áreas urbanas, a Lei nº 11. 952/2009, que institui um programa jurídico federal de terras e a Lei nº 12. 651/2012, que alterou o Código Florestal. Sob o ponto de vista de Silva (2015), este examina os efeitos qualitativos do título sobre o significado simbólico que ele representa, trazendo resultados positivos quanto à eficácia do direito de permanência das famílias.

Duarte *et al.* (2013) e Angelim (2011) estudaram os impactos da regularização fundiária nas variáveis “violência urbana” e “valor do imóvel”, pontuando que devido à falta de regularização fundiária urbana, os imóveis sofreram depreciação em 35%.

Cardoso (2012), em seus estudos, buscou mensurar o grau de desconformidade urbana com os princípios do direito à cidade⁵ nas ocupações em processo de regularização fundiária, para fornecer um referencial de análise na fase de pós-processamento. Neste estudo, os requisitos de especificação para aplicação de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia CUEM e os índices urbanísticos especificados na legislação municipal, são usados como parâmetros.

A aplicação do modelo de avaliação proposto no estudo de Cardoso detecta 85% de desconformidade de ordem fundiária, 53% habitacional, 100% em infraestrutura e 65% nas condições de cidadania. A autora deduziu que as desconformidades podem ser medidas para subsidiar pesquisas sobre o efeito da regularização fundiária. Por este motivo, recomendou a definição de um único índice envolvendo as variáveis identificadas, para expressar, de maneira

⁵ Neste estudo, a autora considerou os fundamentos conceituais do direito à cidade estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), cuja base desse conceito é sustentada nas garantias do direito à terra, moradia, infraestrutura, saneamento, ao trabalho e à renda, aos serviços urbanos para as gerações presentes e futuras.

global, a condição de desconformidade urbana, pela junção dos indicadores de amplitude, intensidade e taxa dessa desconformidade.

Na análise qualitativa desenvolvida durante o processo de regularização, Cardoso *et al.* (2014, 2015) apontaram que entre o número de cadastros e o número de processos montados, o efeito afunilamento atingiu 60%, e títulos efetivamente registrados atingiu somente 10%. Essa análise é resultado da aplicação de quatro filtros de investigação: técnico, jurídico, documental e registral, que recaem sobre o processo de regularização fundiária urbana. Segundo os autores, esse efeito decorre do preciosismo técnico e administrativo ainda existente nos processos de regularização fundiária, muitas vezes alheios às diretrizes do direito à cidade, o que permitia flexibilizar os parâmetros urbanísticos. Os autores perceberam em seus estudos que os processos ainda mantêm traços acentuados de uma análise a partir dos direitos de propriedade do sistema imperial brasileiro.

A aplicação dos requisitos do CUEM (Cardoso *et al.*, 2014, 2015) no que se refere ao tamanho do lote, bem como a classificação dos parâmetros urbanísticos de uso e ocupação em Belém, quanto à testada mínima, mostram que 19% dos lotes possuem área superior a 250 m² e 35% dos lotes com área inferior a 60m² de área e 5m de testada. Isso significa que 54% dos processos serão rejeitados para regularização por interesses social, embora caracterizados como baixa renda.

Da mesma forma, os resultados quantitativos apresentados no relatório dos projetos de regularização fundiária desenvolvidos nos municípios de Marabá, Barcarena e Belém, no estado do Pará, apontam que existe o mesmo efeito de afunilamento entre o número de cadastros realizados, emissão de títulos e o registro imobiliário. Nesses documentos, os principais obstáculos a serem superados são a limitação de gratuidade no primeiro registro a imóveis com área até 250m² e tempo de ocupação anterior ao ano de 1999, conforme exigido pela MP nº 2.220/2001 para o uso da CUEM, embora as áreas regulamentadas fossem ocupadas, em sua maioria, por populações de baixa renda. (Cardoso, 2012).

Os estudos neste capítulo apresentados, são experiência de pesquisas de avaliação de políticas públicas, com foco na atribuição de valor, e também é uma comparação amplamente utilizada entre objetivos e resultados. No entanto, reproduz as práticas de análises vivenciadas pelos países desenvolvidos sob o incentivo do capital privado, estando longe de medir os reais efeitos das políticas públicas implementadas para atender às necessidades das sociedades em desenvolvimento (BELLONI *et al.*, 2003).

Esta abordagem de pesquisa segue com avanços na direção da avaliação formal ou sistemática, que tem como objeto de análise as instituições e políticas. Um método que permite que todas as suas dimensões e implicações sejam compreendidas de forma contextualizada, visando estimular a melhoria de atividades, processos, fatos, coisas ou produtos. É, portanto, uma avaliação global do processo de formulação e desenvolvimento ou das ações realizadas, dos fatos ocorridos e dos resultados alcançados. É um dos instrumentos de melhoria da gestão estadual, que visa desenvolver ações eficazes e eficientes levando em conta as necessidades da população e não se limita a um estudo comparativo entre o proposto e o realizado (BELLONI, *et al.*, 2003). Para o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, o objetivo da avaliação de políticas públicas é determinar a relevância e o alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento.

Belloni *et al.* (2003) esclarecem que esses três indicadores de desempenho fazem parte do sistema de avaliação de políticas públicas. Entretanto, para avaliar políticas públicas voltadas para o progresso da sociedade, é necessário considerar fatores como formulação, desenvolvimento, ações realizadas, fatos e resultados alcançados, de forma a indicar o impacto e resultado em comparação às condições passadas, presentes e futuras. Diante disso, este trabalho toma a avaliação de políticas públicas como uma possível perspectiva metodológica, para estudar os efeitos da regularização fundiária urbana.

Para tanto, se faz necessário focar na determinação das variáveis que influenciam o resultado das políticas, o que significa superar a dicotomia sobre o sucesso ou fracasso da pesquisa e buscar uma melhor análise dos resultados, conforme orientado por Trevisan e Bellen (2008).

Conforme pontua Carvalho (2003), as políticas públicas são processos em constante mudança, não uma estrutura de estágios lineares. Portanto, a melhor forma de expressar o verdadeiro estado da política pública é tratá-la como um processo contínuo de tomada de decisão. Para que este processo seja completo, é necessário compreender a forma como essas políticas impactam a sociedade e as ações futuras do Estado.

No campo da pesquisa científica, a avaliação das políticas públicas impõe como desafio um olhar para o passado, presente e futuro, contrastando com as análises centradas na investigação estritamente comparativa entre o planejado e o realizado, a que se refere à análise de eficiência, efetividade e impacto, difundida na década de 1970 por organizações multilaterais de financiamento do desenvolvimento. Para Scriven (2012), a avaliação de políticas públicas é

um processo contínuo e sistemático em todas as fases da formulação de políticas, incluindo processos de monitoramento.

Nesta dissertação, buscou-se desenvolver uma metodologia de análise de políticas públicas baseada no mérito, valor e significância, com o objetivo de observar a regularização fundiária urbana como um processo de aprendizagem em que a pesquisa é guiada por um modelo ou matriz ideal ou idealizada, ao invés de focar na atribuição de fracasso ou sucesso da política, programa ou projeto, como orientam Scriven (2012) e Schindler (2013).

2.2 O direito à cidade e as políticas urbanas

O mundo contemporâneo luta constantemente para reduzir a pobreza, melhorar a qualidade de vida e mudar o paradigma da sociedade de consumo rumo ao desenvolvimento. Segundo Costa (2011), os territórios construídos social e historicamente não são homogêneos nem neutros. São etapas de processos políticos que assumem diferentes interesses e disputas, identidade e autonomia para delimitá-los e auto organizá-los.

Costa (2011) acredita que as políticas públicas voltadas para essa transformação estão se desenvolvendo na direção de um paradigma de intervenção que enfatiza a regionalidade, a individualidade e o sentimento de pertencimento à comunidade. Silva (2012) destaca que este paradigma requer, inevitavelmente, a mudança de mentalidade de diferentes gestores e atores, sejam eles do Estado ou da política, cidadãos, privados e, principalmente, das universidades. Essas organizações contam com profissionais qualificados e com capacidade de captação de recursos para pesquisa, ensino e extensão, ferramentas que promovem a ciência e a tecnologia, bem como, a formação de capital social, técnico e político, como base de modelos de planejamento e gestão pública. Estas podem ser consideradas dimensões decisivas no âmbito da política urbana e regularização fundiária.

Considerando o desafio para se ter uma boa governança, Matus (1993) chama atenção para três variáveis, que a seu ver, devem ser constantemente articuladas: o projeto de governo, a capacidade e a governabilidade do sistema. A governabilidade do sistema constitui a relação entre as variáveis que o ator controla e/ou não controla no processo de governo e é ponderada pelo seu valor ou peso em relação à ação do ator. Saber dominar as técnicas de planejamento é uma das variáveis mais importantes na determinação da capacidade de uma equipe de governo, que por sua vez se expressa em liderança, gestão e capacidades administrativas e de controle (MATUS, 1993).

Nesse cenário, deve-se levar em consideração que o planejamento governamental e a gestão pública são dimensões fundamentais e inseparáveis não só as ações do Estado, mas a todos que pensam o Estado (Cardoso, 2012).

Silva (2001) argumenta que:

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. (SILVA, 2001, p.37)

Costa (2011) defende que as políticas públicas voltadas para a redução da pobreza, melhoria da qualidade de vida e mudança do paradigma de desenvolvimento da sociedade de consumo avançam para intervenções que valorizam sua especificidade territorial, individualidade e pertencimento da comunidade.

Nessa perspectiva, Costa (2011) defende que o processo de pensar e agir não pode ser separado da combinação de indivíduos, culturas e instituições. Além disso, deve subordinar os interesses individuais aos interesses coletivos em diferentes escalas territoriais. Nesse contexto, as políticas públicas devem articular: planejamento, descentralização, regionalização e participação da sociedade, nas quais o estado assume o papel de articulação e desenvolvimento coordenado para o desenvolvimento, de médio a longo prazo.

2.2.1 Os instrumentos de planejamento e gestão urbana no Brasil

Desde a promulgação da Constituição de 1988, que marcou o período mais recente de planejamento urbano no Brasil e processo de redemocratização nacional, a mobilização nacional, com base na emenda popular para inclusão de instrumentos para promoção da função social da cidade e da propriedade, resultou na inclusão dos artigos 182 e 183, formulados como o capítulo da Política Urbana.

Essa proposta de emenda popular sistematizou as ideias do Movimento Nacional de Reforma Urbana e, finalmente, formulou uma agenda de questões que levaram à Reforma Urbana (MARICATO, 1994; GRAZIA, 1990). Nas cidades brasileiras, a Reforma Urbana não é uma novidade, pois antes do golpe militar foram realizadas uma série de ações voltadas para a conquista dos direitos urbanos, como a ampliação da habitação social e a regularização fundiária, que exigem o reconhecimento de direitos de ocupação de terras públicas e privadas.

De acordo com a Constituição, o ordenamento jurídico retomou o plano diretor como instrumento básico para que as cidades e as propriedades desempenhem suas funções sociais. Ao regular o uso e a ocupação do solo, teriam a garantia da função social da cidade, inserindo medidas de gestão e planejamento urbano. O plano diretor tornou-se a solução para os problemas urbanos e, embora não tivesse a garantia da sua implementação, passou a ser visto não mais como um instrumento técnico, e sim, como um instrumento de conquista social. Portanto, o plano diretor tornou-se um plano obrigatório para as cidades com uma população maior que vinte mil habitantes. Além de levar em consideração os novos princípios da política urbana, deve fortalecer as funções do município para ordenar o desenvolvimento (NACIF, 2005).

Segundo Villaça (1999), a emergência do plano diretor e da reforma urbana são considerados parte do terceiro momento histórico. Juntamente com o surgimento de um novo discurso, o plano é rejeitado como atividade extremamente técnica e científica, tornando-se um instrumento político.

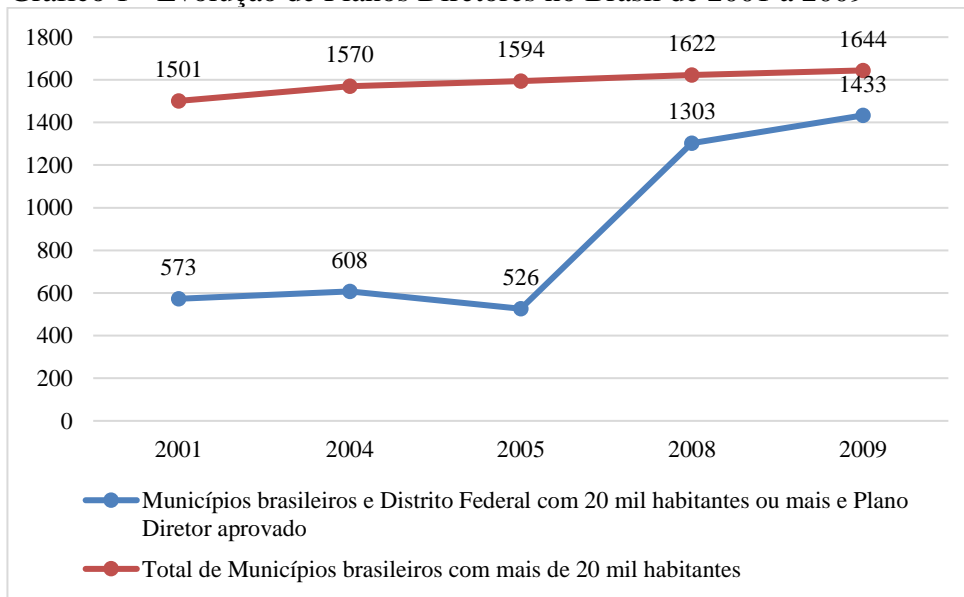
Com isso, o plano diretor se consolidou e se transformou em um projeto de lei que contempla temas como a reforma urbana, e lhe confere um verdadeiro poder mágico de ser uma hipótese boa, correta e necessária (VILLAÇA, 1999). E, sobretudo, marcado como instrumento de participação popular e instituição de novas ferramentas de ordenamento territorial e função social da cidade e da propriedade urbana, a fim de atender às necessidades dos movimentos sociais. Souza (2006) enfatiza que a pressão resolvida, continuada e organizada da sociedade civil é fundamental para o alcance de conquistas importantes.

O plano diretor surgiu como alternativa às consequências dos problemas urbanos inerentes ao sistema capitalista. Nesse contexto, o espaço urbano, regulado pelo mercado e consolidado como palco de disputas e interesses que refletem movimentos e processos desiguais, segregados e excludentes, para o idealizado nos movimentos de reforma urbana (LAGO, 2004).

Embora a Constituição de 1988 previsse o plano diretor somente com o advento do Estatuto da Cidade, em 2001, foi estipulado um prazo até 2006 para que os municípios elaborassem e aprovassem o plano pelas câmaras municipais. Hoje, mais de uma década após a aprovação do estatuto da cidade, há evidências de que o plano não atingiu seus objetivos devido à falta de capacidade administrativa das prefeituras ou pela dificuldade de implementação do pacto social.

Apesar disso, pesquisas mostram que o número dos planos diretores no Brasil aumentou consideravelmente, passando de 805 em 2005 para 2.318 em 2009. Considerando apenas os municípios com mais de vinte mil habitantes, que tem obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, conforme define o Estatuto da Cidade, os números são mais expressivos na proporção de planos elaborados: em 2009, dos 1.644 destes municípios 1.433 declararam ter plano diretor, o que corresponde a 87% do total. (MONTANDON *et al.*, 2011).

Gráfico 1 - Evolução de Planos Diretores no Brasil de 2001 a 2009



Fonte: Montandon *et al.*, 2011.

De acordo com a pesquisa de Mercês (2011), pode-se dizer que o conteúdo desses planos foi modificado um pouco, do ponto de vista técnico, mantendo algumas práticas de planejamento, sem afetar efetivamente as formas de gestão das políticas públicas tradicionais, além do fato de ser caracterizado pela baixa aplicabilidade, remetendo legislação específica à regulamentação dos instrumentos de ordenamento territorial.

A análise do tema da regularização fundiária urbana como instrumento de política urbana vai ao encontro do entendimento de Dallari (2002) e de Saule Junior (2004), que acreditam ser o Estatuto da Cidade um marco referencial no direito urbanístico brasileiro e posterior, conseqüentemente para a regularização fundiária urbana em especial:

o Estatuto constitui a primeira resposta jurídica abrangente a este impasse [...] de forma a permitir a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda [...] introduz um condicionante novo e transformador em nosso direito urbanístico (DALLARI, 2002, p. 58 - 59)

O Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana que considere tanto os aspectos urbanos quanto os sociais e políticos de nossas cidades. [...] é uma lei madura que contempla um conjunto de medidas legais urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades (SAULE JUNIOR, 2004).

Nesse sentido, Martins, (2003) contribui:

O Estatuto da Cidade introduz diversos instrumentos e alternativas, cuja aplicação, no entanto não pode ser aleatória ou generalizada. É necessária uma coordenação sinérgica de vários fatores – o projeto urbanístico exige uma concepção integrada e articulada de: projeto urbanístico, tecnologia e projeto de infraestrutura, solução de regularização urbanística (adequação, revisão de leis, enquadramento como ZEIS), soluções de regularização da propriedade (compra e venda, desapropriação, usucapião, usucapião coletivo, concessão especial simples desmembramento da gleba em lotes), solução de financiamento das obras, solução de manutenção (condomínio, cooperativa, responsabilidade do poder público. (MARTINS, 2003, p. 8).

O entendimento enfatizado acima revela a importância da esfera administrativa no processo de regularização fundiária urbana, pois como alertou Gonçalves (2009), o título do terreno em si não pode proteger qualquer pessoa de eventuais arbitrariedades. O autor acrescenta que a regularização fundiária não é solução de todos os problemas. No entanto, deve estimular uma nova presença do Estado nesses espaços, a fim de reforçar a visão postulada por Roy (1999) de que favela também é cidade:

O agente público é quem garante se o Direito descrito no título é definitivo e incontestável. O Estado é, portanto, o único em questão, é ele que produz ou não esta crença na virtude da segurança adquirida através do título de propriedade. Se o Estado tem comportamentos inseguros, a segurança fundiária não pode estar garantida. (ROY, 1999, p. 159)

Martins (2003) destaca que a presença do Estado tem levado ao rompimento do ciclo vicioso da irregularidade urbana, que utiliza a gestão administrativa para eliminar entraves ao desenvolvimento social, urbano, ambiental e até econômico, o que requer atenção especial para prevenir que este se constitua uma ameaça à permanência das famílias de baixa renda em áreas recém regularizadas.

Paradoxalmente, a política de expulsão forçada mostrou-se relevante com o advento da regularização fundiária e da infraestrutura urbana. Com grande número de remanejamento de famílias para dar lugar à urbanização sob a influência da organização e higiene, ou por considerar a cidade como produto de um mercado competitivo de turismo, contrariando as diretrizes do direito à cidade no contexto da política urbana e ambiental vigente no Brasil. Nesse

sentido, de acordo com o Estatuto da Cidade, a inclusão do núcleo urbano ao ordenamento territorial reforça a importância da promoção do direito a uma cidade sustentável:

Cidade sustentável entendida como aquela que garante o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001).

A promoção desse direito estabeleceu uma pauta importante, consoante a Carta Mundial do Direito à Cidade de 2006, que incluiu os direitos civis, políticos, econômicos, culturais e humanos nas discussões. Porém, Lefèvre (1969, 2001) já apontava que o reconhecimento do direito à cidade requer a compreensão e o atendimento de diversas necessidades sociais, tais como: segurança, abertura, certeza, aventura, organização do trabalho, lazer, isolamento etc. Dimensões ainda pouco exploradas em relação às necessidades individuais na chamada sociedade de consumo, que são muito mais manipuladas do que efetivamente conhecidas e reconhecidas.

Para Sachs (2002), embora o termo sustentabilidade tenha sofrido transformações ao longo do tempo, essas mudanças não são suficientes para promover ações concretas e abrangentes entre as ciências naturais e sociais. Para o autor, o planejamento local participativo pode ser um meio de alcançar o desenvolvimento por meio da gestão negociada e da gestão contratual de recursos, para combater a crise de paradigma entre o colapso do socialismo real enfraquecido pelo Estado de bem-estar e o fracasso em cumprir as promessas da evolução neoliberal. Nesse contexto, o autor entende que a efetividade do desenvolvimento sustentável precisa ser entendida como um processo endógeno, autossuficiente, baseado em direitos humanos, sociais, econômicos, culturais, coletivos e ambientais, cujo foco está nas necessidades e não no mercado.

Lefèvre (2006) conceitua o espaço como um lugar de reprodução das relações sociais de produção, ou seja, não é apenas uma localização geográfica neutra, é também uma ferramenta e produto da ação pessoal. Portanto, cada sociedade e cada modo de produção produzirá seu próprio espaço, sua própria prática social e posse. Para o autor, o espaço social inclui o comportamento social, tanto individuais quanto coletivos, que nascem e morrem, que sofrem e agem.

Segundo essa visão, a sociedade capitalista produz seu espaço abstrato, no qual o poder do capital é dominante. Por outro lado, os indivíduos excluídos da sociedade conferem o sentido ao espaço como lugar de sobrevivência. Desamparados pelo Estado, a ocupação do espaço

ocorre com grandes impactos visíveis à paisagem: extinção total ou parcial da vegetação das encostas e topos de morros ou das margens dos rios, em decorrência de práticas individuais ou coletivas. Essa paisagem afetada reforça a ideia de que é a população pobre que ocasiona a degradação.

Evidente que o ambiente urbano exige cada vez mais a atuação municipal e a gestão compartilhada entre o poder público e a sociedade para tornar mais eficaz o processo de regularização. Neste sentido, a flexibilização de nova legislação parece complementar ao Estatuto da Cidade, que atribui às entidades locais a responsabilidade pela promoção do planejamento e gestão do território urbano, bem como a flexibilização emergencial normativas urbanísticas e ambientais. Conforme enfatizado por Agier (2011), levando em consideração as particularidades locais e incorporando parâmetros de ocupação consolidados, sendo a moradia o lugar da primeira socialização e somente através da inserção no ambiente doméstico o indivíduo pode se tornar cidadão, reforça o autor.

Esta inferência induz uma nova compreensão do processo de regularização fundiária urbana, que visa, principalmente, permitir a permanência da população em suas áreas de ocupação. Ao mesmo tempo, aumenta também a possibilidade de quebra do ciclo vicioso, destaca Martins (2003):

O assentamento é irregular por estar abaixo do padrão estabelecido em Lei – portanto, para tornar-se regular é necessário investir recursos – desapropriações, remoções e obras. No entanto, para obter financiamento é necessário que o assentamento seja regular: desde a propriedade da terra à aprovação do projeto e sua implementação. Consequentemente, se pereniza a irregularidade. (MARTINS, 2003, P8).

Para Rolnik (2001), as inovações do Estatuto podem ser divididas em três tipos: instrumentos de indução, estratégias de gestão e mecanismos de regulação da propriedade urbana, cujo objetivo principal é a legalização das condições de inconformidades fundiárias e urbanísticas de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Para tal, o Estatuto da Cidade estabelece um conjunto de ferramentas que podem ser utilizadas pelos municípios nas diferentes modalidades de regularização, sendo que esses métodos são complementares e indissociáveis, para que o processo de regularização possa atingir desempenho e impacto esperado no ambiente urbano.

Por meio da democratização da gestão das políticas públicas, a dimensão social está alinhada com os instrumentos de construção da cidadania, visando garantir que as comunidades e segmentos sociais participem da formulação, execução e fiscalização dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Essa democratização deve permitir uma participação

efetiva da comunidade, que pode ser alcançada por meio de três meios: formação, tomada de decisão e controle.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 manifesta que todo ser humano têm o direito à liberdade de opinião e expressão, e com liberdade, de buscar, receber e divulgar informações e ideias sem interferência, por qualquer meio independentemente das fronteiras nacionais. Para Bastos (2013, p. 141): “A cidadania, assim, será à medida que as decisões públicas estejam distantes da força, do arbítrio, do capricho e da fantasia”.

Pinto (2000) assegura que a produção do ambiente construído, regulada pelo direito urbanístico, segue as regras jurídicas, cujas atividades construtivas são classificadas em três tipos: parcelamento, ocupação e uso do solo. O primeiro diz respeito às características da infraestrutura urbana, o segundo às formas de implantação da edificação no terreno e o terceiro às atividades a serem desenvolvidas no terreno e na edificação.

Segundo Correia (1998), este direito deve ser entendido como um conceito amplo de urbanismo enquanto ciência, e que tenha permitido que os territórios urbanos transcendam as cidades em escala global:

Direito urbanístico é o conjunto de normas e de institutos respeitantes à ocupação, uso e transformações do solo, isto é, ao complexo das intervenções e das formas de utilização deste bem (para fins de urbanização e de construção, agrícolas e florestais, de valorização e proteção da natureza, de recuperação de centros históricos, etc. (CORREIA, 1998, p. 97).

Correia (1998) aponta que o objeto do direito urbanístico abrange quatro grandes áreas principais, a saber:

- a) Regras jurídicas que regem a ocupação, uso e transformações do solo;
- b) Direitos e políticas do solo que incluem o regime de direito de propriedade;
- c) Instrumentos jurídicos de gestão urbanística relacionados a expropriação, loteamento, reparcelamento, licenciamentos;
- d) Direito da Construção, incluindo normas técnicas e jurídicas de segurança, salubridade, estética das edificações, bem como requisitos de espaço, luminosidade, conforto, etc., de acordo com os princípios do Estado do Direito Social à dignidade da pessoa humana.

Conforme o entendimento de Sen (2000), a função social das cidades pressupõe desenvolvimento social e humano em uma abordagem integrada. Ele acredita que as políticas sociais devem ter como objetivo ampliar a capacidade das pessoas de participarem com

liberdade do processo produtivo, incluindo os direitos humanos, essenciais para a vida em sociedade e ao bem-estar social.

Sen (2010) ainda acrescenta destacando a importância dos objetivos e meios de desenvolvimento exigem a concepção de liberdade. Nesse sentido, as pessoas precisam ser reconhecidas e ter a percepção do envolvimento e participação na construção da realidade social, não apenas como beneficiárias passivas de projetos e programas de desenvolvimento.

Para Bazzoli (2017), o espaço urbano, além de ser um espaço físico, é também um espaço social, em que seus habitantes com suas necessidades, sonhos, planos de vida, se unem com seus pares para vencer os desafios e sobreviver ao longo dos tempos.

Por outro lado, os aspectos sociais não devem se desviar dos aspectos urbanísticos e ambientais, pois emergem no contexto da função social da propriedade e da cidade sustentável, que, por sua vez, devem estar em consonância com os princípios dos direitos ao meio ambiente saudável para as gerações presentes e futuras. Em contrapartida, a propriedade urbana cumpre sua função social de garantir o bem coletivo, a segurança e o equilíbrio ambiental. Para atingir esses objetivos, o Estatuto da Cidade traz diversos tipos de diretrizes, que enfatizam a ordenação e o controle do uso do solo, envolvendo aspectos construtivos, habitabilidade e assistência gratuita às comunidades e grupos sociais menos favorecidos, envolvendo mais dimensões como: técnica, jurídica e registral, como natureza, que devem ser levadas em conta no cumprimento da função social do bem, definidas no plano diretor municipal.

O direito à moradia, que necessariamente pressupõe o direito à terra como propriedade urbana, está relacionado aos direitos humanos no campo da construção e no ordenamento jurídico, e estes fazem parte das esferas cívica, política, econômica, cultural e social, que se relacionam e interagem, e suas indivisibilidades tornam-se indispensáveis a sua implementação gradual (DIAS 2005).

No entanto, deve-se destacar que a propriedade também pode desempenhar outras funções sociais na cidade, como o modelo de cidade proposto pelo Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), ou funções vitais como trabalho, lazer, cuidado do corpo, do espírito, bem como as que complementam as atividades urbanas, como funções relacionadas à educação, saúde e abastecimento.

Nesse sentido, todo imóvel urbano, independente do tipo de uso, deve apresentar peças técnicas, como projeto de arquitetura e complementares, e estar acompanhados de registros de responsabilidade técnica, necessários para os procedimentos de análise administrativa, pois cada imóvel urbano deve ser licenciado para uso de acordo com a legislação municipal. Os

aspectos construtivos incluem a análise dos aspectos relacionados com os traçados viários, acesso ao lote e índices de ocupação estipuladas na legislação específicas, e com flexibilidade adequada no caso de áreas de interesse social, para que seja viabilizada a emissão de licença de uso.

No que diz respeito ao direito à moradia, os seguintes fatores devem ser considerados:

[...] adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível. (AGENDA HABITAT II, Istambul, 1996, apud SILVA; FABRIZ, 2013, p. 4).

Além de todos os aspectos contidos na resolução do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Ministério das Cidades preconiza inclusão das seguintes características:

- a) **Segurança legal de posse.** [...] Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças.
- b) **Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura.** Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.
- c) **Custo acessível.** Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas.
- d) **Habitabilidade.** A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida.
- e) **Acessibilidade.** Habitações adequadas devem ser acessíveis àqueles com titularidade a elas. A grupos desfavorecidos deve ser concedido acesso total e sustentável a recursos de habitação adequada. Assim, a grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional.
- f) **Localização.** A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais.
- g) **Adequação cultural.** A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2013, p. 35-37, grifo nosso).

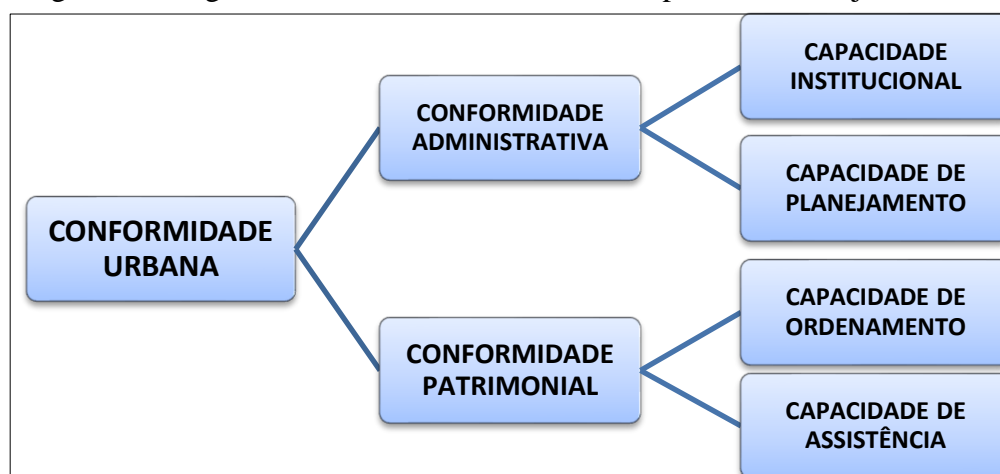
No que diz respeito à natureza da assistência, o nível técnico é um requisito importante, e seus componentes necessários para orientar o processo de regularização fundiária por meio de plantas de situação, laudo de cadastro e memoriais dos lotes. O aspecto jurídico constitui o serviço de qualificação dos beneficiários, a definição dos instrumentos jurídicos e termo de regularização. Por fim, a dimensão registral inclui trabalhos de pesquisa dominial para identificação da matrícula originária da área. Essas naturezas e dimensões alcançados pelo direito à cidade e à propriedade não têm a pretensão de esgotar a discussão ou impor o ideal de planejamento urbano baseado apenas na produção normativa.

Para Cardoso (2012), de acordo com o Estatuto da Cidade, o direito à cidade sustentável envolve quatro vertentes do direito:

- a) As dimensões **jurídicas** (dominial), **administrativa** e **registral** podem ser entendidas como aquelas que se relacionam com o direito à terra;
- b) As dimensões **urbanísticas** (edilícia), **construtiva** (habitabilidade) e **ambiental** (salubridade) são consideradas como aquelas que dificultam o reconhecimento do direito à moradia digna e da qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações;
- c) As dimensões **físicas** (urbanização), **infraestrutura** (incluindo saneamento) e **serviços urbanos** como aquelas que representam as condições deficitárias de acesso a bens e serviço, com prejuízo das condições ambientais;
- d) As dimensões **sociais**, **econômica** (trabalho e renda) e **cidadania** (direitos básicos) reúnem os aspectos ligados às condições socioeconômicas, vulnerabilidade social, sub registro civil e previdenciário. (CARDOSO, 2012, p. 43 grifo nosso).

De acordo com a literatura abordada neste capítulo, que apresenta diferentes naturezas e dimensões do direito à cidade e seu impacto na gestão da cidade, aferiu-se que para alcançar os requisitos de conformidade com os preceitos do direito à cidade, é necessário desenvolvimento de capacidades de gestão municipal, as quais foram agrupadas na figura 02.

Figura 1 - Diagrama de conformidade urbana e capacidades desejadas



Fonte: Cardoso, 2018.

2.3 O processo de urbanização no Brasil

De acordo com o pensamento de Machado (2011), no Brasil, a experiência de construção de novas cidades planejadas para serem capitais, mostrou-se uma experiência recorrente, inclusive com a construção da capital federal. Para o autor, “há neste processo a elaboração de um ideário discursivo calcado na permanente oposição entre o velho e o novo e o atraso e o desenvolvimento que, por um lado, a cultura política do país está comprometida em manter o poder de decisão da elite dominante e, de outro modo, busca-se o rompimento com o passado de recessão econômica almejando a conquista de um futuro próspero (MACHADO, 2011, p. 30).

A urbanização brasileira ocorreu em um processo de êxodo rural e industrialização das cidades. Santos (2013) define o Brasil como um país com raízes agrícolas. Com a expansão para a agricultura comercial e exploração mineral teve uma ampliação das relações comerciais, e, conseqüentemente, o surgimento de cidades litorâneas e interioranas.

Silva (2012) retrata três modelos de formação dessas cidades: as marítimas, derivadas da economia relacionada ao mercado externo; as vilas, estabelecidas sob a influência de atividades como mineração, cana-de-açúcar e fazendas de leite no sul do país; e as cidades influenciadas pela nova capital do país, Brasília, que passou a influir no processo de urbanização da região centro-norte do Brasil.

Santos (2013) relaciona esses fatores com a "mecanização da produção e do território", ou seja, a estruturação de estradas, a interligação de ferrovias e os processos de industrialização, o que possibilitou os processos de migração interna, principalmente do Nordeste, Norte e Centro-Oeste ao sudeste do país, em função das ofertas de empregos remunerados.

Com o advento da industrialização e da mecanização nesses territórios, as cidades em que esses processos eram mais intensos se expandiram e aumentaram sua população urbana, logo, em um período de 40 anos (entre 1940-1980) a população urbana saltou de 26,35% para 68,86%. Durante este período, a população do país cresceu fortemente devido ao aumento da taxa de natalidade e ao declínio da taxa de mortalidade, devido aos avanços da medicina e do saneamento urbano. O crescimento demográfico ocorreu de forma tão acentuada, levando a população urbana brasileira a triplicar, aumentando em sete vezes e meio neste período. (SANTOS, 2013).

Conjuntamente a esse crescimento, a demanda por moradias aumentava, a economia de mercado entendia (até 1930) a oferta de habitação como uma atividade ligada ao mercado

privado, pelo que o Estado se isentava dessas responsabilidades. Para atender a essa demanda, surgem os cortiços urbanos nas áreas centrais, que em seguida, passam a ser alvo de despejo sob alegações de adensamento e risco de propagação de epidemias, procurando expressar um quadro de evolução em linha com o progresso econômico da época. (MCidades, 2010).

Essas reformas urbanas caracterizaram no território o processo de segregação social, expulsando as populações pobres, mestiças e ex-escravas para as periferias da cidade, de modo que surgiram as primeiras ocupações de morros e favelas. Assim: “[...] a cidade já tinha por marca a diferenciação socioespacial, pela qual a população mais pobre, via de regra, era excluída para as áreas menos privilegiadas” (Whitaker, 2005, p. 09).

Embora na década de 40 a cidade fosse vista como um marco entre o Brasil ultrapassado e a modernização e progresso em relação ao campo, na década de 90 essa visão se transformou negativamente devidos aos comportamentos como violência, degradação ambiental e abandono de crianças (MARICATO, 1995).

Apesar do rápido crescimento econômico, o processo de urbanização esteve associado ao aumento das desigualdades, o que resultou em uma concentração espacial da pobreza, conforme argumenta Silva (2012). Para Fernandes (2000), as mudanças socioeconômicas causaram problemas fundiários, exclusão social e impactos ambientais.

Nesse contexto de crescimento, o mercado imobiliário atua como um agente potencializador de desigualdades socioespaciais. Reproduz modelos de loteamentos fragmentados, sem considerar o meio ambiente, com infraestrutura precária ou até mesmo ausente, e escassos espaços públicos para instalação de equipamentos urbanos.

Embora o país tenha crescido economicamente durante o processo de urbanização, o crescimento da população nas cidades não foi favorecido por políticas públicas que solucionassem os problemas nas novas condições de urbanização - como acesso à moradia digna e serviços básicos. Dessa forma, a desigualdade social aumentou e as desigualdades nos solos urbanos ficaram mais evidentes, onde a segregação espacial foi causada por fatores sociais, em que classes sociais menos privilegiadas são excluídas dos centros urbanos e começaram a habitar lugares da cidade desinteressante aos olhos do mercado imobiliário.

Em função desse cenário, alastram-se os assentamentos precários, ocupação e degradação de áreas ambientais, periferação, autoconstrução, problemas voltados à mobilidade urbana e o aumento de doenças relacionadas à carência de saneamento básico.

2.4 O Sistema Jurídico e o Urbanismo

O estudo da dimensão jurídica do processo de urbanização, segundo Fernandes (1988) “tem sido negligenciado em grande medida”. Não há um entendimento abrangente do papel que o Direito desempenha nas novas práticas sociais, geralmente em desacordo com a ordem jurídica, mas representando várias formas de justiça informal em áreas urbanas. Na opinião do autor, isso pode ser devido à negligência jurídica quanto ao processo de urbanização, devido ao pouco entendimento do processo, opondo-se:

[...] a compreender que depois de seis décadas de crescimento urbano intensivo, a ordem jurídica existente não mais expressa a ordem urbano social real, enquanto a ordem jurídico-institucional prevalente não reflete a ordem urbano espacial existente.” (FERNANDES, 1988, p. 5)

Segundo Fernandes (1988) os estudos jurídicos se baseiam em paradigmas, com diferentes conceitos de cidade e estados e as relações entre eles. Esses paradigmas são expressos por conflitos relacionados aos direitos de propriedade, que permeiam questões existentes no Código Civil, Direito Administrativo e Direito Social, incluindo a interpretação do Código Civil, aprovado em 1916, quando a população urbana nas cidades correspondia a apenas 10%, mas isso ainda pode orientar as decisões judiciais sobre direitos de propriedade.

Os estudos opostos a este entendimento do direito de propriedade no novo contexto urbano acontecem a partir da década de 50, e as pesquisas de Meireles (1981) realizadas em 1957, 1964 e 1966, abriu caminho para o reconhecimento do papel dos gestores municipais para o controle das atividades urbanas.

Em 1973, os avanços nos estudos do Direito urbanístico resultaram na aprovação da Lei Federal 6.766/79 que trata do parcelamento do solo, considerado um marco inicial dos avanços jurídicos, a qual redireciona o enfoque dos antigos princípios do Código Civil através de critérios estabelecidos para loteamentos e desmembramentos.

Posteriormente, com a instituição da Constituição de 1988 o aspecto social se fortaleceu, estabelecendo um novo paradigma para o Direito Urbanístico brasileiro. Baseado no artigo 182 e 183 da Constituição Federal / 88, a função social estabelece-se como um elemento decisivo das políticas de desenvolvimento municipal, e seu objetivo de “ordenação do pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182 da CF/88). Assim, a propriedade urbana “cumprir sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor” (par. 1º, art. 182 da CF/88).

No entanto, um avanço maior foi consolidado com a aprovação da Lei Federal nº 2.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Segundo autores como Dallari (2002) e Saule Jr. (2004), o Estatuto representa um marco referencial no direito urbanístico brasileiro:

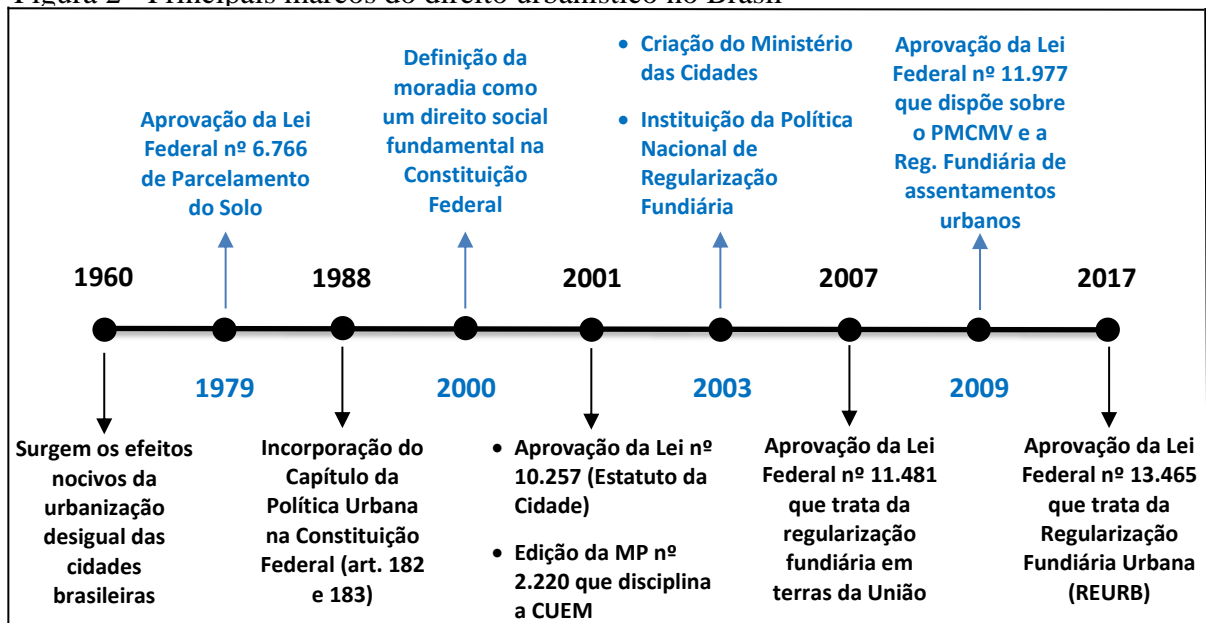
O Estatuto constitui a primeira resposta jurídica abrangente a este impasse (...) de forma a permitir a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (...) introduz um condicionante novo e transformador em nosso direito urbanístico. (DALLARI, 2002, p. 58 e 59)

O Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana que considere tanto os aspectos urbanos quanto os sociais e políticos de nossas cidades. [...] é uma lei madura que contemplam conjunto de medidas legais urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades. (SAULE JR., 2004, p.204).

Rolnik (2001), explica que as inovações no Estatuto da Cidade podem ser observadas em três tipos: os instrumentos de indução, estratégias de gestão e mecanismos de regularização fundiária, cujo objetivo principal é legalizar as ocupações irregulares em áreas ocupadas pela população de baixa renda nas cidades.

Avançando no tempo e no desenvolvimento do direito urbanístico, em 2009, com a Lei Federal 11.977/2009, se efetiva um importante meio para concretizar os direitos a terra e a moradia estipulados no Estatuto da Cidade, e juntamente com os antecessores instrumentos, constituem a agenda de regularização fundiária no Brasil, conforme ilustra a figura 06:

Figura 2 - Principais marcos do direito urbanístico no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Este marco jurídico, alinhado com a Declaração de Estocolmo, assinada em 1973, que enfatiza a necessidade de promover os direitos fundamentais, compreendido como direito à liberdade, igualdade, qualidade de vida digna, com bem estar e preservação do meio ambiente. Nesse contexto, Dias (2005) esclarece que direitos fundamentais e humanos em conjunto interagem e se relacionam entre os direitos civis, políticos, econômicos, culturais, sociais. Numa perspectiva global necessária para analisar e compreender os direitos humanos.

No entanto, deve-se notar que a produção do espaço urbano, se consolida em um quadro complexo de segregação e exclusão. Segundo Lima (2004), esses termos são usados para explicar a divisão da sociedade em dois grupos, aqueles que têm e aqueles que não têm, ou seja, aqueles que são excluídos e os incluídos na sociedade. A partir dos autores citados, nota-se que o cenário urbano se constitui por uma infinidade de dualidades, resultante da interpretação do sistema jurídico brasileiro, na maioria das vezes opostos às práticas socioculturais de produção habitacional, historicamente estabelecidas sob a tolerância do poder público.

2.5 Legislação Correlata À Regularização Fundiária no Brasil

2.5.1 Lei nº 601/1850 – Lei de Terras

Em 1850, a Lei no. 601/50, conhecida como “Lei de Terras”, foi a primeira instância do direito a regulamentar a questão fundiária no Brasil. Em janeiro de 1854 o Decreto 1.318, incumbiu à igreja o recebimento de declarações de registro de terras, na região de influência da sede paroquial. Embora esta ação não conferisse direitos de propriedade aos proprietários de terras, permitia que a Igreja cobrasse taxas pela ocupação.

Segundo Santos Neto (2009), a Lei de Terras distinguiu os bens públicos dos bens particulares, originando o registro paroquial de terras, consolidando a obrigatoriedade do registro pelos proprietários rurais. Segundo o autor, essa medida tinha caráter apenas declaratório, reconhecendo apenas a posse do imóvel, não atribuindo ao ocupante o direito real de uso da propriedade.

Em seguida, a Lei nº 1.237/1864 que trata da legislação hipotecária - instituiu a possibilidade de obtenção de crédito mediante a disponibilidade de terra como garantia. Em seguida, por meio do Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890, conhecido como Lei Torrens, o governo federal definiu a forma de registro das transações imobiliárias, determinado também que as terras não reivindicadas seriam devolvidas ao governo federal.

Posteriormente, o Decreto Legislativo nº 271/1967 e a Lei nº 9.636/1998, passou a regulamentar o efetivo direito de uso de ocupações em áreas públicas com o objetivo de regularizar os direitos fundiários de interesse social.

2.5.2 Lei nº 6.766/1979 – Lei do Parcelamento do Solo

O principal objetivo do parcelamento do solo urbano é de ordenar o espaço no solo para torná-lo habitável. Dessa forma, o parcelamento consiste em um mecanismo utilizado pelo poder público através de diretrizes, critérios, procedimentos e métodos a fim de implantar nas cidades, núcleos, vilas, áreas residenciais e bairros organizados com infraestrutura adequada.

A Lei nº 6.766/79, conhecida como Lei do Parcelamento do Solo, passou a disciplinar normas para o parcelamento do solo, levando em consideração a implementação de infraestrutura nas áreas de interesse social. Entre outros elementos, esta infraestrutura inclui o sistema de drenagem das águas pluviais, vias de circulação, soluções de esgoto sanitário, abastecimento de água potável e energia elétrica domiciliar (art. 2º, § 5º), permitindo aos municípios desenvolverem regulamentações complementares para um melhor gerenciamento local.

Para o Direito Urbanístico brasileiro, essa Lei representou um avanço importante, modificando a visão dominante durante seu período de aprovação. Anterior a essa regulamentação, o espaço urbano era entendido como “mero aglomerado de lotes privados e alguns espaços públicos, cujas restrições ao pleno exercício do direito de propriedade advinham de limitações administrativas, principalmente em função das relações de vizinhança” (FERNANDES, 1988, p. 6).

Com o surgimento da Lei de Parcelamento do Solo, houve o reconhecimento formal da necessidade de participação do governo na definição de regras mínimas, que serviriam de base para a determinação das condições admissíveis para o parcelamento e uso. Portanto, o espaço urbano passou a ser ponderado como um todo, ou seja, como algo inserido em um contexto social, necessitado de serviços públicos que suprissem as demandas de seus ocupantes.

A Lei de Parcelamento do Solo nº 6.766/1979 passou por alterações desde a sua aprovação no intuito de adaptação à realidade e complexidade presente nos grandes centros urbanos. Vale destacar a Lei nº 9.785/1999, responsável por viabilizar a aprovação de áreas populares ou de habitação de interesse social.

Importante observar que embora a Lei nº 9.785/1999 não trate especificamente da regularização fundiária, esta foi a primeira legislação federal a reconhecer distintos padrões de

parcelamento, uso e ocupação do solo, no tratamento de projetos destinados a população de baixa renda.

A respeito de algumas exceções à regra e flexibilização de exigências estabelecidas na Lei nº 6.766/1979, em favor das ocupações de interesse social Saule Jr. (2007, p. 352) defende que:

A admissão de tamanhos de lotes diferenciados para loteamentos de interesse social, mesmo não tendo alterado o regime jurídico para a produção de moradias de interesse social, representou um avanço, na medida em que possibilitou a regularização, pelo Município, de casas populares construídas em parcelamentos informais.

Nesse aspecto, é possível inferir que reconhecer que os parâmetros mínimos exigidos poderiam dificultar a realização de projetos habitacionais de interesse social e, dessa forma, o legislador decidiu pela flexibilização em benefício da relevância social.

2.5.3 Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade estipula os princípios e diretrizes fundamentais da política urbana, e tem como objetivo principal regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal por meio de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e da edificação, considerando a situação socioeconômica da região e as normas ambientais.

Com a aprovação desta Lei, ocorre um grande impacto no direito à cidade, passando a ser um direito reconhecido no campo jurídico, não mais apenas no campo da política. O Estatuto da Cidade define o direito a cidades sustentáveis como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, e gerenciamento democrática através da participação da população e de associações na implementação, e monitoramento de projetos de desenvolvimento urbano.

Para Saule Jr. (2004), o Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que fortalece medidas urbanísticas fundamentais para efetivação da reforma urbana nas nossas cidades. O autor defende que essa Lei é uma das mais importantes conquistas legislativas em matéria de Política Urbana.

Nessa perspectiva, Frota (2008) contribui:

Com a finalidade de viabilizar seu programa, o Estatuto da Cidade traz uma série de instrumentos jurídicos que devem ser utilizados pelo Poder Público Municipal ou pela sociedade civil a fim de tornar a regularização fundiária uma realidade. (FROTA, 2008, p. 1582).

O seu art. 2º, inciso XIV considera à regularização fundiária e urbanização em áreas ocupadas por população de baixa renda como diretrizes da política urbana. Evidentemente com a intenção de promover o desenvolvimento das funções sociais, cumprindo ao disposto no art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, [...] (BRASIL, 2009, p. 23).

Em suma, é possível apontar alguns elementos norteadores da referida Lei relacionados à regularização fundiária:

- a) a Lei tem como foco a população de baixa renda;
- b) é um instrumento que leva em consideração as condições de vida das pessoas mais carentes, permitindo exceções e flexibilizações normativas na urbanização, uso e ocupação;
- c) estabelece a obrigação de conformidade com as normas ambientais.

Embora o Estatuto da Cidade contemple as diretrizes gerais e os instrumentos para cumprimento dessas diretrizes, a especificidade das normas foi deixada sob a responsabilidade de cada município de forma a atender às necessidades locais e conforme os interesses da cidade, através do Plano Diretor.

2.5.4 Lei nº 11.977/2009 – Programa Minha Casa, Minha Vida

O Programa Minha Casa Minha Vida foi instituído através da Lei nº 11.977/09, com o objetivo de fortalecer o plano do governo federal em garantir o acesso à moradia para a população de baixa renda, estabelecendo novas diretrizes para o uso do espaço urbano, bem como, a regularização de assentamentos urbanos.

Essa Lei traz um novo conceito de área urbana consolidada, em seu art. 47, definindo como parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada, e que tenha no mínimo 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.
(BRASIL, 2009, p.2)

Inicialmente, o objetivo da norma era consolidar uma política voltada para a produção em grande escala no país de moradias populares, o que gerou muitas críticas na época da elaboração da lei. Fernandes (2010) esclarece que:

Na formulação do Programa Minha Casa Minha Vida, possivelmente devido às críticas de que as propostas iniciais do governo somente consideravam novas construções e não tocavam na questão da regularização dos assentados existentes, os formuladores da MP n. 459/09 buscaram no PL n. 3.057 a seção da regularização fundiária de interesse social e a inseriram, com algumas modificações positivas, na nova Medida Provisória que foi convertida na Lei Federal n. 11.977/2009.

Como resultado, a lei determinou o teor da regularização fundiária, nas seguintes condições:

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, Lei 11.977, 2009)

Assim, estabeleceu-se um conceito mais abrangente do que o previsto na Lei anterior, pois o conceito anterior incluía apenas o conjunto de medidas jurídicas, e com a aprovação da Lei em comento inclusão de medidas ambientais e sociais a fim de regularizar os assentamentos informais.

2.5.5 Lei n. 13.465/2017 - Regularização Fundiária Urbana (Reurb)

Mais de um século e meio, após a criação da primeira legislação sobre o tema, Lei nº 601/1850, a legislação vigente é a Lei nº 13.465/17, que visa regulamentar o art. 182 da Constituição Federal de 1988, e tem como princípio a garantia do bem-estar, da segurança e do equilíbrio ambiental dos municípios e seus habitantes. O déficit habitacional, é um dos desafios a ser tratado através desta Lei, problema enfrentado há tempos no Brasil.

Nessa perspectiva, a regularização fundiária urbana é entendida como um conjunto de “[...] medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes” (Art. 9º da Lei nº 13.465/17) além de ser uma medida destinada a tratar questões fundiárias urbanas, por outro lado, tem o objetivo de arrecadação de impostos das áreas regularizadas alavancando a economia do país.

De acordo com pesquisa realizada pelo Centro de Estatística e Informação da Fundação João Pinheiro (2018), a estimativa de deficit habitacional urbano do Brasil em 2015 foi de 5,572 milhões de domicílios, representando 87,7% do deficit habitacional total. Além disso, o estudo constatou que cerca de 47,1% das moradias inadequadas estão concentradas em famílias de baixa renda residentes em áreas metropolitanas de grandes cidades, cuja renda mensal dessas famílias não ultrapassa três salários mínimos. Na região Norte, região onde está inserido o estudo de caso desta pesquisa, esse percentual é superior a 60%.

Esses números evidenciam a realidade trágica existente principalmente nas grandes cidades brasileiras. Outro problema que agrava a situação das regiões ocupadas pela população de baixa renda é a falta de acesso à informação adequada, muitos entendem a questão da regularização como algo prejudicial aos seus interesses por relacionar a tal entendimento aos requisitos de preenchimento exigidos. Nesse contexto, o problema enfrentado principalmente pelas populações de baixa renda, especialmente em países subdesenvolvidos, por haver resistência aos costumes e práticas relacionadas à regularização fundiária, Coutinho (2010) enfatiza a necessidade de regularização dos assentamentos precários.

O conceito de regularização fundiária da revogada Lei nº 11.977/2009 art. 46, foi parcialmente reproduzido na atual Lei vigente, em seu art. 9º, por se apresentar de forma bastante elucidativa,

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, Lei nº 11.997, 2009)

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual 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, Lei nº 13.465, 2017)

Este novo marco legal, visa ampliar os mecanismos utilizados pelo governo federal para garantir condições básicas para que os habitantes dos núcleos urbanos informais possam constituir suas próprias moradias e usufruir com segurança e dignidade. A disposição do art. 21, exemplifica essa inovação, segundo a qual possibilita utilizar da mediação ou da arbitragem como forma alternativa de resolução de conflitos, seguindo as diretrizes do Código de Processo Civil/2015 (CUNHA, 2016, p. 76).

Para melhor compreensão das políticas a serem adotadas pelo governo federal, é necessário compreender o novo paradigma de regularização fundiária no Brasil, consumados nos objetivos indicados no art. 10 da Lei n. 13.465/2017:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Município:

- 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, Lei nº 13.465, 2017)

Para atingir esses objetivos, o art. 9º, § 1º, da Lei n. 13.465/2017 imputa o poder público a desenvolver suas políticas com base nos princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental e de ordenamento territorial, “buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional” (BRASIL, Lei nº 13.465, 2017).

2.6 Desconformidades urbanas e desafios

Necessário se faz ter uma visão geral do que pode estar associado às desconformidades para entender as condições de irregularidades, ilegalidade ou clandestinidade, como descumprimento ao direito à cidade. Essas condições fazem parte da abordagem de Dias (2005), ao tratar dos direitos à moradia e dos direitos humanos no sistema jurídico urbanístico. A autora defende que esses direitos estão imbuídos nos campos dos direitos civis, políticos, econômicos, culturais e sociais que se relacionam e interagem, cuja indivisibilidade torna indispensável a sua implementação gradativa. Corroborando os argumentos de Dias (2005), entende-se que o reducionismo da ação não deve ser defendido. Ao contrário, conforme citado por Saule Jr. (2004), que reconhece a ineficácia da regularização fundiária apenas juridicamente:

Conferir um título de propriedade urbana para grupos sociais que vivem em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, como a implantação de infraestrutura, oferta de equipamentos públicos – como escolas e postos de saúde – e a efetiva possibilidade de trabalho e geração de renda, será um benefício temporário. (SAULE JR., 2004, P. 346).

Nesse sentido, Alfonsin (2007) aponta que tratar a questão fundiária de uma perspectiva apenas jurídica acarreta o risco de imprecisão ou confusão na forma de intervenção no espaço público, e a possibilidade de se tratar a parte como o todo. No entanto, pode-se inferir que, dado o alto grau e extensão que as desconformidades urbanas possam atingir, é inaceitável deixar de tratar as partes pela impossibilidade de compreender o todo. Bowman (1925, p.14) defende que “se não podemos eliminar todos os sofrimentos, conseguimos, contudo, eliminar alguns e atenuar outros. O fato é que sempre vale a pena tentar e tentar novamente.”

Uma análise global e abrangente sobre as desconformidades urbanas deve ser realizada através de uma visão de que o direito à cidade deve ser cumprido quando os requisitos básicos de qualidade de vida e moradia digna forem atendidas, de acordo com o Estatuto da Cidade, que estabelece as funções sociais da cidade e da propriedade, como lugar de moradia e acesso a bens e serviços, infraestrutura e, sobretudo, o exercício da cidadania.

2.6.1 Abrangência do termo “desconformidade”

O termo desconformidade refere-se àquilo que é divergente, disforme, anormal, ou seja, algo que não segue um determinado padrão ou regra, geralmente usado no planejamento urbano para distinguir que algo não está de acordo com as leis urbanísticas. Silva (2008, p. 281) elucida que as desconformidades podem ser verificadas quando, por exemplo, uma edificação viola as restrições da legislação urbanística local, caracterizando-se assim uma irregularidade. Mas se a mesma edificação não for licenciada, é considerada clandestina ou, se foi feita sob licença ilegal, a torna uma construção ilegal. A partir do ponto de vista deste autor, validou-se que irregularidade, ilegalidade e clandestinidade são expressões da desconformidade urbana, como exposto anteriormente.

Ao mencionado anteriormente, Fernandes (2002) destaca que no Brasil parece haver “graus de ilegalidade” e com base na defesa de Fernandes, ao apontar a existência de possíveis “graus”, depreende-se que a desconformidade, como qualidade daquilo que não se conforma com a lei ou com o consenso social estabelecido, pode ser mensurada.

Neste contexto, questiona-se Maricato (2003, p. 153), quando afirma que “a exclusão social não pode ser mensurada, apenas caracterizada por indicadores como a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem

e, principalmente, a ausência de cidadania.”

Com Cardoso (2012), levanta-se a hipótese de que, se essas desconformidades podem e devem ser caracterizadas por esses indicadores, elas podem ser medidas qualitativamente em suas diferentes grandezas, como por exemplo, a intensidade, a amplitude e proporção. Portanto, o estudo da desconformidade urbana extrapola, nesta pesquisa, os aspectos ligados às condições de implantação das construções, na visão puramente edilícia de conformidade, como afirma Silva: “o assentamento é conforme quando a edificação atende às restrições referentes ao dimensionamento, recuos, ocupações, aproveitamentos e gabaritos estabelecidos para o lote” (SILVA 2008, p. 281).

Diante do exposto, visa aliar ao conceito de desconformidade urbana, os aspectos da moradia que representam não conformidades com os preceitos da dignidade humana referidos pela Constituição Federal. Incluem, além do abrigo, elementos que atribuem qualidade a moradia e ao seu entorno, como acesso à urbanização, infraestrutura, saneamento, serviços e, principalmente, cidadania. A ausência, desequilíbrios ou escassez na garantia desses direitos, segundo Frota (2008), constitui-se em irregularidade dentre outras que contribuem para má qualidade ambiental e desconformidades urbanas, num sentido mais amplo.

Cardoso (2012) identifica as distintas nuances das desconformidades urbanas a partir da “desconstrução” do conceito de regularização plena (albergado pelo art. 46 da Lei Nº 11.977/2009), para construção do conceito de desconformidades urbanas.

Segundo Alfonsin (1997):

Regularização fundiária é o 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 beneficiada. (ALFONSIN, 1997, p. 24).

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores das áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN, 2007, p.78).

Em complementação a este conceito, Alfonsin (2007) define ainda, os objetivos deste processo:

- a. regularizar juridicamente o lote, através de procedimentos de emissão do título e seu registro imobiliário;
- b. adequar a legislação urbanística, com mudança do regime urbanístico aplicável à

área;

c. regularizar fisicamente o assentamento, por intermédio de obras de urbanização/reurbanização do assentamento;

d. apoiar socialmente a comunidade na auto-organização, associativismo e cooperativismo, visando o desenvolvimento de iniciativas que busque a melhoria da qualidade de vida coletiva. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p.78).

Com base no conceito de Alfonsin, percebem-se diferentes elementos urbanos que precisam ser regularizados, pois divergem em diferentes dimensões do processo de regularização fundiária. Esses elementos são o assentamento, o terreno, a edificação e, segundo o Alfonsin, também estão incluídos moradores, comunidades e a própria legislação. Como dimensões da problemática urbana, a autora destacou os aspectos jurídicos, físicos, sociais e urbanísticos que precisam ser corrigidos, sendo que esta última não se deve confundir com a dimensão construtiva (edilícia).

Essas cinco dimensões ou aspectos a serem corrigidos podem ser entendidos como os tipos de desconformidades urbanas, que envolvem também a melhoria do ambiente urbano, a qualidade de vida e o resgate da cidadania, conforme o conceito de regularização defendido por Alfonsin. Reforçado pelo que aponta Staurengi (2003, p. 3) chama atenção em dar maior atenção à dimensão ambiental, para que esta se integre com a dimensão urbanística. Da mesma forma, Frota (2008) a partir da ótica de Saule Júnior (2004, p. 346), confirma a importância dessa integração necessária, que pode ser chamada de “urbano-ambiental” como questão indivisível de problema habitacional, enquanto direito social.

De acordo com Frota, acredita-se que as dimensões relacionadas ao nível de acesso de infraestrutura, serviços e equipamentos, bem como trabalho e renda, devam ser incluídas nas dimensões já citadas. Esses aspectos estão intrinsecamente ligados às ações de regularização e, portanto, também estão incluídos no tema da desconformidade como dimensões a serem exploradas. Com base na argumentação de Bueno (2007), pode-se concluir que o resgate dos assentamentos precários em uma cidade, envolve levar em consideração aspectos relacionados à cidadania incompleta, com a garantia de direitos fundamentais individuais como documentação de identidade e comprovante de residência, na dimensão social.

A comprovação de endereço “oficializado”, garante acesso ao trabalho, ao crédito e à comunicação, ou seja, pleno reconhecimento de ocupação do lugar no espaço urbano, pelo próprio exercício da cidadania, através do acesso aos direitos sociais como a saúde, educação, programas de melhoria habitacionais e possibilidades de inserção em cadastros de ajuda do governo, cuja comprovação do endereço é um requisito básico.

No entanto, com base em Salles (2007) e Tierno (2008) que enfatizam a necessária

consideração da questão registral no processo de regularização, este é um aspecto que deve existir no início e no final da regularização jurídica. O ato registral é a garantia e a certificação dos direitos fundiários do ocupante pelo proprietário, que por sua vez, só se completa com o registro do imobiliário (BRASIL, 2002).

As desconformidades urbanas estão relacionadas à incapacidade de democratização do acesso à terra, aos serviços urbanos, à infraestrutura, à cidadania e à degradação humana e ambiental, conforme explica Cardoso (2012, p. 43), fator que evidencia as desigualdades e desequilíbrios entre oferta, acesso e demandas em assentamentos precários. Além disso, deve ser entendido como uma série de condições contrárias às quatro naturezas do direito à cidade – acesso à terra, moradia digna, infraestrutura e cidadania. Em resumo, o quadro 1 lista os diferentes elementos de desconformidades relacionados ao direito e à função social da cidade.

Quadro 1 - Abrangência das desconformidades

<p>DIMENSÕES: JURÍDICA (dominal) ADMINISTRATIVA REGISTRAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> •podem ser entendidas como aquelas que relacionam-se com o <i>direito à terra</i>;
<p>DIMENSÕES: URBANÍSTICA (edilícia) CONSTRUTIVA (habitabilidade) AMBIENTAL (salubridade)</p>	<ul style="list-style-type: none"> •são consideradas como aquelas que dificultam o reconhecimento do direito à moradia digna e da qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações;
<p>DIMENSÕES: FÍSICA (urbanização) INFRAESTRUTURA SERVIÇOS URBANOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> •representam as condições deficitárias de acesso a bens e serviço, com prejuízo das condições ambientais;
<p>DIMENSÕES: SOCIAIS } Trabalho ECONÔMICA } e renda CIDADANIA (direitos básicos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> •reúnem os aspectos ligados as condições socioeconômicas, vulnerabilidade social, sub registro civil e previdenciário.

Fonte: Cardosos, 2018.

2.6.2 Principais aspectos das desconformidades

A violação do direito à cidade, a privação da função social e o desrespeito aos interesses sociais reconhecidos em assentamentos precários, estão entre os principais aspectos das desconformidades urbanas. Tierno (2008) destacou que a regularização de assentamentos precários localizados em zonas de interesse especial, estabelecida no plano diretor municipal, é uma exceção às regras jurídicas da lei do parcelamento e registro, estando, portanto, garantida pela Lei de Registro Público em seu art. 213, par. 11, inciso I, que estabelece:

I – A regularização fundiária de interesse social realizada em zonas Especiais de Interesse Social, nos termos da Lei nº 10.257, de julho de 2001, promovida por

Municípios ou pelo Distrito Federal, quando os lotes já estiverem cadastrados individualmente ou com lançamento fiscal há mais de vinte anos.

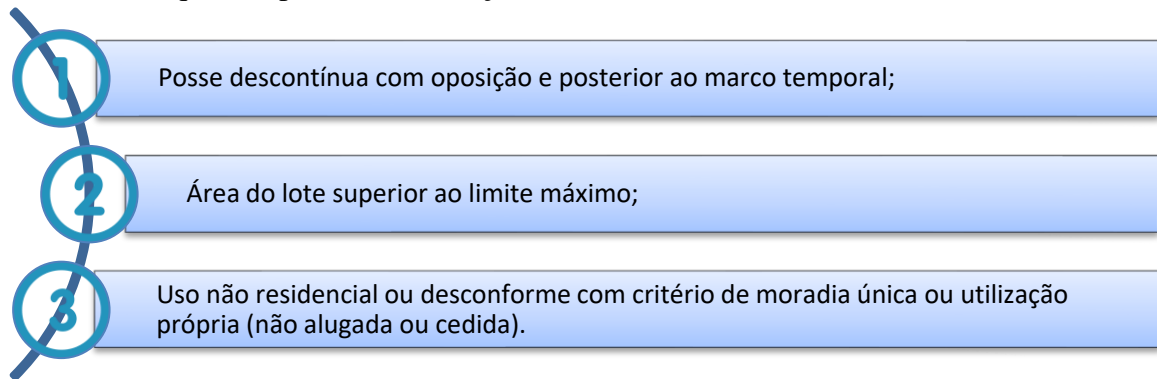
Portanto, reconhecer como interesse social os assentamentos precários no Plano Diretor configura o próprio reconhecimento administrativo do parcelamento, cuja falta de parcelamento não pode ser um obstáculo à garantia dos direitos, e que o poder público deve cumprir todos os procedimentos técnicos e legais necessários para garantir esse direito (BRASIL, 2002).

Para Tierno (2008), não há alternativa a não ser concessão de uso especial para fins de moradia CUEM gratuitamente. Este é um dever e não um ato discricionário do poder público, e está garantido pela Medida Provisória nº 2.220/01. Ademais, segundo Aguiar e Borba (2007), a CUEM é uma proposição exercida nos âmbitos administrativo e jurídico neste caso, onde a omissão do Poder Executivo em ultimar providência, pode, além de constituir um ato ilícito, levar à reparação do dano.

Tendo em vista a ordem do planejamento urbanístico, segundo o Estatuto da Cidade, no início dos procedimentos de regularização deve-se prever a aprovação de projetos de parcelamento ou alinhamento dos assentamentos (BRASIL, 2002). No entanto, Martins (2002) esclarece que a validade desse procedimento depende da comprovação da regularidade da propriedade, condição necessária para a aprovação do parcelamento. Por outro lado, Brasil (2002) destaca que quando o processo se limita à legalização da segurança jurídica de posse, pode ser licenciado posteriormente (aprovação do parcelamento), embora Pinto (2000) afirme que “enquanto não houver parcelamento, o imóvel é indivisível, não podendo, portanto, ser alienado separadamente”.

A MP 2.220/01 define três requisitos que devem ser aferidos nos terrenos, com objetivo de caracteriza-lo quanto ao interesse social, por meio da CUEM, tais como: posse (cinco anos antes de junho de 2001), área do terreno (não superior a 250 metros quadrados) e o sistema de ocupação (moradia única de família com inferior a 5 salários mínimos). Não sendo atendidos esses requisitos, caracteriza-se o imóvel como desconforme com os requisitos jurídicos de interesse social, o que pode ser observado no quadro 2:

Quadro 2 - Requisitos para caracterização do interesse social



Fonte: Elaborado pela autora a partir da revisão da literatura, 2020.

No entanto, pesquisas realizadas pelo Ministério da Cidade e pela SEDURB sobre os planos diretores de algumas cidades, mostram que faltam mecanismos específicos para a implementação de políticas habitacionais urbanas, incluindo a divisão e instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em assentamentos precários consolidados, bem como instituição da CUEM, mantendo-se a cultura da regularização fundiária prioritariamente por doação. Estes estudos mostram que existe algum descaso quanto à importância da CUEM como instrumento jurídico de gestão territorial e política social.

A dimensão ambiental envolve problemas relacionados à poluição dos recursos naturais, aumento da temperatura e ocupação das margens dos cursos d'água, locais sujeitos a alagamentos e enchentes, atingindo níveis de insalubridade ambiental e da má qualidade de vida. Marques (2010) contribui afirmando que as desconformidades ambientais ocorrem relacionadas às moradias em condições de deficiência ou inadequação de saneamento, fatores que levam a:

- a) poluição do solo pelo descarte de resíduos domiciliares e esgoto;
- b) eliminação total de áreas de permeabilidade dos lotes, que contribuem para redução do conforto térmico;
- c) ocupação de áreas alagadas ou alagáveis que provocam a degradação dos recursos naturais e estão sujeitas a riscos à saúde e à integridade física do morador.

Essa dimensão envolve questões relacionadas com a má qualidade do meio ambiente e das condições de vida, tem como referência o Direito Ambiental como regulador do comportamento humano. (MARQUES, 2010).

Nessa perspectiva, Bueno (2004) defende a integração entre as questões urbanas e ambientais, considerando as duas dimensões; nota-se que as duas questões visam sanar os danos

ambientais causados pelas atividades humanas (sociais, econômicos, familiares, culturais etc.). Ao tratar da questão ambiental no meio urbano, Marques (2010) destaca o ar, a água, o solo, a fauna e a flora como componentes do meio físico sujeitos à degradação. Principalmente no caso da habitação, este autor enfatiza que se deve buscar:

- a) controle e diminuição de lançamento de poluentes e resíduos de esgoto e lixo;
- b) controle de inundações através do aumento da permeabilidade e retenção de água das chuvas intensas;
- c) aumento de áreas verdes para diminuir o aumento de ilhas de calor.

Marques (2010, p. 91) enfatiza que “a cidade criada para suprir as necessidades do homem e proporcionar-lhe bem-estar e segurança, acabou revelando-se um importante elemento que contra ele age, deteriorando sua qualidade de vida”. O autor assegura que a degradação ambiental em assentamentos é mais acentuada, cujo traçado e estrutura viária não atendem aos padrões mínimos de tráfego e equipamentos comunitários, conseqüentemente impedindo o acesso a outros bens e serviços urbanos, caracterizando-os como irregulares segundo referenciais urbanísticos convencionais.

Bueno (2004) salienta que a experiência em regularização tem evidenciado que “nem tudo que é irregular é precário e precisa ser removido”. Com o fornecimento de infraestrutura urbana e instalações de saneamento básico, podem-se obter condições seguras, saudáveis e confortáveis para uma qualidade de vida satisfatória.

As desconformidades na dimensão do sistema viário podem ser entendidas como condições físicas que dificultam o acesso ao lote, aos estacionamento, a mobilidade e a implantação ou ampliação das áreas públicas (praças, parques) ou equipamentos comunitários (saúde, educação, cultura etc.):

- a) domicílio sem acesso direto a via pública (encravado) ou com vias de acesso muito estreita (menor que 1,20m);
- b) precariedade nas condições de pavimento e calçadas, interferindo nas condições de mobilidade, incluído a localização em áreas de estivas;
- c) lote localizado em assentamento com indisponibilidade de áreas para implantação ou ampliação dos equipamentos comunitários (saúde, educação, lazer, praças).

Em relação ao item “a”, Bueno e Monteiro (2007) confirmam que a largura de 1,20 m é aceitável, embora enfatizem que a largura mais adequada é de 1,50 m, pois pode proporcionar

maior conforto e mobilidade. Os autores destacam a importância da largura das vias públicas, pois devem possibilitar a implantação e operação das redes de tratamento de água e esgoto e a retirada do lixo doméstico de forma a manter o conforto e a segurança, as condições de uso das ambulâncias, entrega e modificação, neste caso, seria necessário, quando possível, uma largura mínima de três ou quatro metros.

As desconformidades no acesso à redes de infraestrutura são caracterizadas pelas ligações irregulares ou clandestinas a redes de água, energia e esgoto, ou pelo uso incorreto da rede de drenagem, com o lançamento de resíduos sanitários. Estas práticas inadequadas e desconformes com os padrões formais de acesso à água, esgoto e drenagem e energia, resultam em desconformidades como:

- a) utilização de água sem tratamento, retirada direto de poço ou nascente, visto a ausência ou precariedade na rede de abastecimento de água ou incapacidade de pagamento pelo serviço;
- b) lançamento de dejetos sanitários na rede pública de drenagem sem tratamento adequado, pela inexistência da rede esgoto;
- c) ausência ou uso clandestino de energia domiciliar.

Essas práticas geralmente resultam da oferta desigual de serviços e infraestrutura ou do acesso ao trabalho e à renda, levando o morador ao descumprimento ou a burla às normas legais de acesso às redes de infraestrutura.

As desconformidades relacionadas à prestação de serviços públicos estão ligadas à escassez da oferta dos sistemas de saneamento, uso coletivo dos serviços e equipamentos comunitários. Nesta dimensão, as desconformidades são observadas em:

- a) imóveis localizados em área com precariedade nos subsistemas de saneamento, como constantes interrupções no fornecimento ou racionamento na sua oferta;
- b) imóveis localizados em área com deficiência na oferta de iluminação pública, telefone público e transporte;
- c) imóvel localizado em áreas com deficiência nos equipamentos comunitários.

Com base em Acselrad (2001), pode-se entender que essas desconformidades se devem à “incapacidade de as políticas urbanas adaptarem a oferta de serviços urbanos à quantidade e qualidade das demandas sociais”. O autor salienta que as deficiências da “insustentabilidade urbana” se baseiam nos argumentos de Godard (1990, p. 31). Na época, ele apontava

“desequilíbrio entre necessidades quotidianas da população e os meios de as satisfazer, entre a demanda por serviços urbanos e os investimentos em redes e infra-estrutura”. O desequilíbrio é devido à oferta inadequada ou ausência de abastecimento, levando ao risco de violência e crime, especialmente em lugares com escassez de iluminação pública, falta de oferta de transporte, resultando em grandes deslocamentos a pé em vias mal iluminadas e em más condições de pavimento.

A instabilidade dos serviços de saneamento, principalmente na limpeza pública e no controle de vetores de doenças, tem levado à degradação ambiental e ao declínio da qualidade de vida, de forma que os moradores estão expostos ao risco de doenças e poluição, acúmulo de entulho em estradas, canais de drenagem ou trilhas que acabam criando barreiras e provocando inundações. (MARQUES, 2010).

Na dimensão cidadania, por não haver documentos relativos ao registro e estado civil, endereço, direitos trabalhistas, são observadas desconformidades que excluem o morador da vida social, econômica e profissional, e relacionam-se com a exclusão de direitos básicos, inclusive à regularização fundiária, que pode ser observada através da ausência, perda ou extravio dos seguintes documentos:

- a) documentação pessoal (Registro geral, Cadastramento de Pessoa Física, certidões de estado Civil);
- b) comprovante formal de endereço (água, luz ou telefone);
- c) registro previdenciário (carteira assinada ou contrato de regime estatutário).

A insegurança da posse e a falta de documentos pessoais priva o morador de muitos benefícios e oportunidades econômicas e sociais, tais como: obtenção de crédito, emprego, serviços públicos, bem como interação social, participação em concursos públicos, abertura de crediário, contas bancárias, benefícios previdenciários etc. (STEFANIAK, 2009, p. 2).

A dimensão econômica da desconformidade retrata as condições de acesso ao trabalho e renda que caracterizam desemprego, informalidade ou subemprego, observada nas atividades desenvolvidas pelo chefe da família ou demais moradores do domicílio. Elas podem ser expressas pelo tipo de ocupação, vínculo (instáveis e temporária) e a remuneração. Se a renda for inferior ao salário mínimo vigente, caracteriza subemprego. Estas desconformidades podem ser observadas:

- a) pelo menos um morador desempregado, em idade economicamente ativa;
- b) pelo menos um morador desenvolvendo atividade no setor informal;

c) pelo menos um morador em condições de subemprego.

Atualmente, o emprego se constitui na única fonte de distribuição de renda e forma de sobrevivência para uma grande maioria da população brasileira (WOLCK, p. 14). Os mercados de trabalho funcionam como mecanismos de exclusão e destruição do indivíduo, da família e de comunidades inteiras, por meio da geração de bens e serviços que atendem cada vez mais uma pequena parcela de consumidores (RATTNER, 2001). O autor destaca que o aumento do desemprego pode causar tensão social, violência e conflitos, bem como a exclusão dos trabalhadores de uma vida socialmente produtiva e valorizada.

Apesar das condições de desemprego ou subemprego, os indivíduos e suas famílias ainda estão sujeitos a condições de subcidadania, como a chamada vulnerabilidade social, coabitação e adensamento, situação com tendência de agravamentos em relação à insalubridade, conforto e outras desconformidades construtivas e ambientais. Neste sentido, a dimensão social pode ser verificada pelas condições de:

- a) renda familiar per capita inferior a um quarto do salário mínimo;
- b) existência de famílias conviventes (coabitação);
- c) adensamento excessivo pela relação entre área construída e número de moradores.

Rattner (2001) aponta que os cientistas sociais comprovaram que a agressividade dos indivíduos entre si ou com a sociedade é reflexo do modelo de exclusão socioeconômica, causado pela perda de identidade, do sentimento de pertencimento a um grupo social, da solidariedade ou da solidão existencial dos rejeitados e marginalizados.

No entanto, a relação "pobreza e violência" parece ir além das questões financeiras. É reflexo das condições de subcidadania, submoradia e exclusão dos bens e serviços urbanos. Para Bauman (2009), morar em uma cidade em condições de desconformidades significa estar excluído do sistema, "não servir para nada" e ser "*underclass*" (subclasse).

Vale ressaltar que a medição do comportamento é considerada um procedimento através do qual problemas em diferentes áreas do conhecimento como saúde, segurança, educação etc., podem ser investigados, corrigidos e prevenidos. Há estudos argumentativos de que a condição de desconformidade da cidade não respeita a função social e a propriedade, por isso deve ser considerada uma violação dos direitos à cidade, e, portanto, deve ser mensurada, assim como a violência urbana é medida em número de homicídios.

Quadro 3 - Quadro de Classificação das Desconformidades Identificadas

NATUREZAS	DIMENSÕES	ELEMENTOS	COMPONENTES A SEREM CORRIGIDOS
DIREITO À TERRA	Administrativa	Lote/gleba	Zoneamento, inscrição cadastral e licenciamento
	Dominial	Lote/gleba	Regime de uso, tempo e área
	Registral	Lote/gleba	Parcelamento, contrato e registro
DIREITO À MORADIA	Edílica	Lote/legislação	Dimensão, ocupação e aproveitamento
	Construtiva	Construção	Material, conservação e técnicas
	Ambiental	Construção	Poluição, impermeabilidade e insalubridade
DIREITO A BENS E SERVIÇOS	Intervenção física	Assentamento	Acesso ao lote, condições da via e áreas livres/praças
	Serviços urbanos	Assentamento	Saneamento, serviços coletivos e equipamentos
	Equipamentos	Assentamento	Saúde, educação e cultura
DIREITO À CIDADANIA	Direitos básicos	Morador/comunidade	Sub registro civil e previdenciário, endereço
	Econômica	Morador/comunidade	Ocupação, setor e tipo de atividade
	Social	Morador/comunidade	Condição social, coabitação e adensamento

Fonte: Cardoso, 2018.

Em síntese, o quadro 3 apresenta as condições de desconformidades determinadas de acordo com as quatro naturezas do direito violado e mostra sua interlocução com as doze dimensões, os sete elementos e os trinta e seis aspectos desta condição.

3 METODOLOGIA

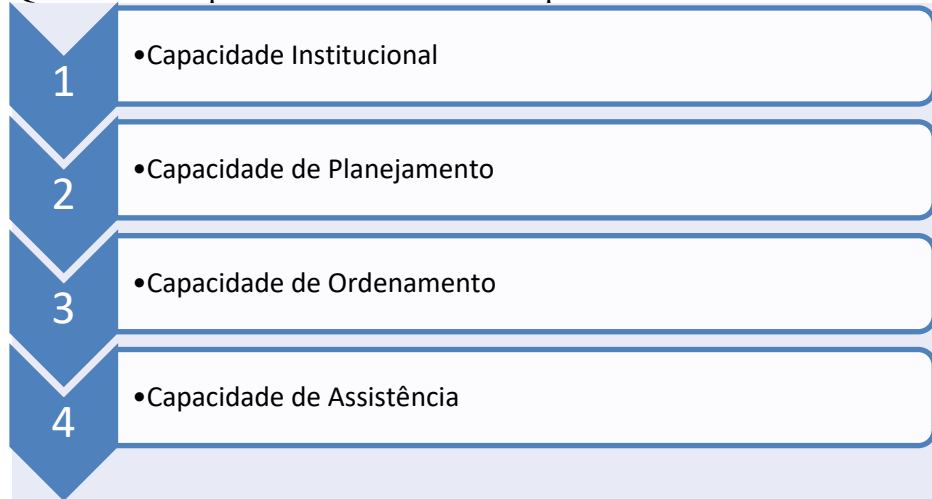
Considerando o objetivo central do trabalho, que diz respeito à regularização fundiária urbana em Palmas-TO, a pesquisa assume um caráter exploratório e descritivo, com tratamento qualitativo dos dados, reunindo a revisão de literatura baseada em livros, produções acadêmicas e conteúdos publicados por especialistas.

Os resultados apresentados foram baseados na coleta de dados primários e secundários. A metodologia baseia-se no campo de pesquisa sobre avaliação de políticas públicas, por meio de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, combinada com a matriz de avaliação e mensuração dos impactos da regularização fundiária, através de um parâmetro denominado índice de Conformidade Urbana, composta por quatro grupos de indicadores de desempenho, quadro 4.

A partir da seleção de duas categorias para análise, a cidade e a propriedade, foram agregados os quatro procedimentos de regularização previstos na Lei Federal nº 13.465/2017, somando-se as 36 variáveis selecionadas que estão relacionadas a esses procedimentos,

mantendo-se a simetria proposta por Cardoso (2012), do Modelo de Mensuração de Amplitude, Intensidade e Taxa de desconformidade, constituído a partir do princípio do direito à cidade.

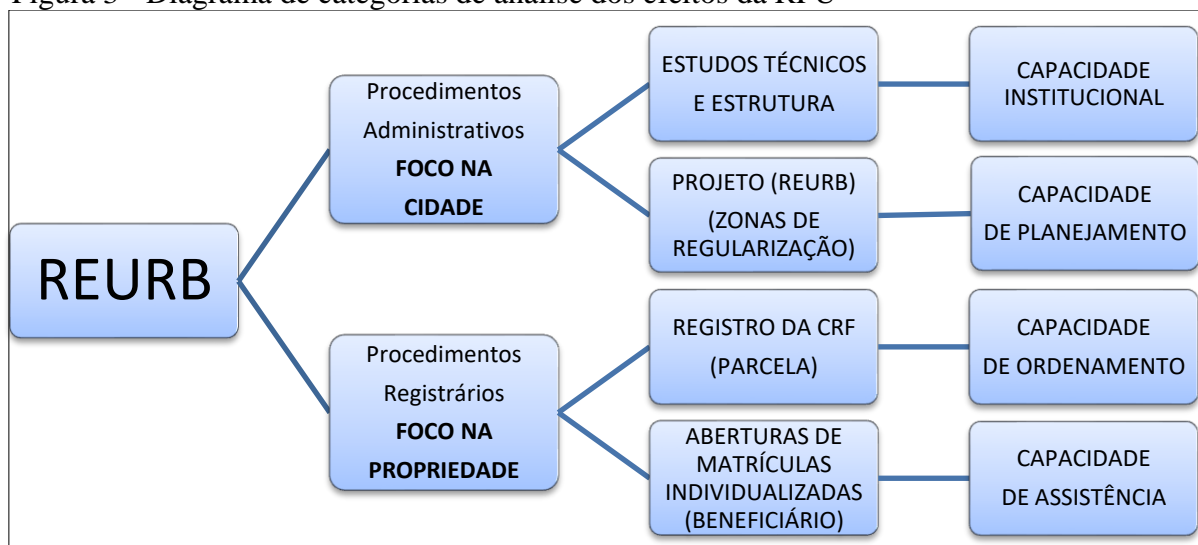
Quadro 4 - Grupos Indicadores de Desempenho



Fonte: Elaborado pela autora a partir da revisão da literatura, 2020.

Dessa forma, considerando-se as mudanças na política nacional de regularização urbana, instituídas pela nova lei nº 13.465/2017, e com base nos macroprocessos nela observados, foram ajustadas a natureza, dimensões e variáveis, reestruturando-as de acordo com as recomendações da literatura especializada. A figura 3 mostra o diagrama da categoria de análise como subsídio para a construção dos indicadores de avaliação da política de regularização urbana.

Figura 3 - Diagrama de categorias de análise dos efeitos da RFU



Fonte: Cardoso, 2012.

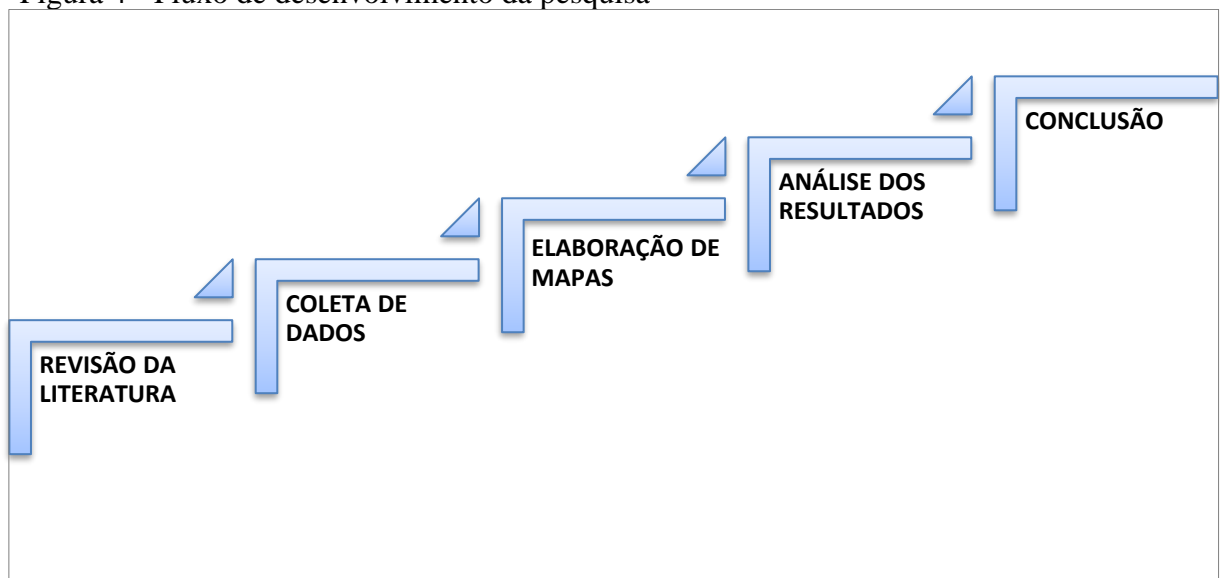
Segundo Freitas (s/d), desde o início da civilização o ser humano sempre se preocupou em medir o tempo, a riqueza, as drogas, as doenças, a população, a altura, a velocidade, a temperatura, a maturidade etc., como forma de quantificar ou qualificar fenômenos ou itens em diferentes classes de tamanho. Nesse processo de medição numérica ou categórica, o homem sempre procurou dar maior precisão para a análise e pesquisa de um determinado contexto, problema ou equação, que deve ser obtida associando um número real a uma determinada quantidade, adotando a seguinte cadeia de operações:

- a) Definição do que vai ser medido;
- b) Definição de um critério para a medição: a Escala;
- c) Leitura;
- d) Interpretação.

Para o levantamento de campo, serão objetos de análise quatro eixos principais denominados: aspectos fundiários, aspectos físico-ambientais, aspectos urbanísticos e aspectos sociais.

Os instrumentos de pesquisa foram aplicados de maneira planejada, tendo em vista seus objetivos, sua caracterização, metodologia e desenho, cuja pesquisa foi realizada em seis passos distintos, conforme percurso exposto na figura 4.

Figura 4 - Fluxo de desenvolvimento da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

3.1 Concepção dos critérios de análise

Os critérios explorados neste estudo possuem relação com a Reurb, para que seja possível examinar o desempenho do poder público municipal da região de estudo. Dessa forma, foram mapeados os critérios de verificação, com vistas à utilização de uma matriz de avaliação.

Convencionou-se que as categorias, conforme e desconforme, assumem o valor, para que seja aferida a condição de conformidade pela ocorrência de positividade ou não para efeitos de mensuração e análise de significância. Esta codificação torna possível a análise das conformidades, que indica a média das variáveis, dimensões e natureza de desconformidade.

No modelo ora proposto, a matriz de análise apresentada a seguir, considera um conjunto de 36 variáveis. Quando as variáveis qualitativas admitem apenas duas respostas possíveis como sim/não, qualificado/não qualificado ou conforme/desconforme como neste estudo, são classificadas como variáveis dicotômicas. No caso de mais de duas respostas possíveis, são classificadas como variáveis multi categóricas, tais como: tipo sanguíneo, escolaridade, classe social, etc., bem como os tipos de desconformidades.

O estudo buscou verificar se os requisitos foram cumpridos podendo variar de 0 a 1 na seguinte forma:

- a) À resposta negativa à variável de análise, será atribuído valor 0 (zero), que indica *desconformidade*;
- b) A resposta sim à uma variável corresponderá 0,5, ou seja, *parcialmente conforme*;
- c) À resposta positiva à duas variáveis, será considerado o valor 1 (um), que vai indicar *conformidade*.

O conjunto de variáveis foram selecionados de forma a reunir os procedimentos básicos no processo de regularização fundiária estabelecidos na literatura e normas, que representam os limites aceitáveis de elegibilidade urbana e indicam como o terreno é formalizado, em que medida a ação de globalização promoveu a capacidade institucional, o planejamento e a assistência à comunidade, tornando-se a chave para o ingresso na cidade. O quadro 5 apresenta a matriz de avaliação dos efeitos da regularização segmentados por categoria de cada natureza.

As desconformidades urbanas serão estudadas nesta pesquisa por um conjunto de variáveis aglutinados em quatro grupos (natureza da desconformidade), estes subdivididos três subgrupos (dimensões de desconformidades), constituídos por três variáveis (componentes de

desconformidades) totalizando doze dimensões e trinta e seis variáveis qualitativas dicotômicas.

Quadro 5 - Matriz de Avaliação dos efeitos da Regularização Fundiária Urbana

NATUREZA ADMINISTRATIVA		INDICADORES DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL
DIMENSÕES	1.Dominial	1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou regularização)
		1.1.2 Estudo dominial (Matricula originária ou transcrição)
		1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/Dominialidade
	2.Estrutural	1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo
		1.2.2 Equipe Técnica capacitada
		1.2.3 Estrutura administrativa em operação integrada
	3.Social	1.3.1 Instancias de participação comunitária atuando
		1.3.2 Pacto pela Gestão / Regularização
		1.3.3 Conselho de desenvolvimento urbano / organização social em atuação
NATUREZA URBANO AMBIENTAL		INDICADORES DE CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO
DIMENSÕES	4.Territorial	2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada
		2.4.2 Planta de Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental
		2.4.3 Estudo técnico urbanístico, ambiental e social
	5.Urbano Ambiental	2.5.1 Cronograma de obras/Melhorias ou Termo de Dispensa
		2.5.2 Planta / Auto do parcelamento do solo
		2.5.3 Plano de compensação urbanística, ambiental e social
	6.Socioeconômica	2.6.1 Cadastro de logradouros / serviços públicos
		2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário
		2.6.3 Cadastro uso / atividades urbanas
NATUREZA TERRITORIAL		INDICADORES DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL
DIMENSÕES	7.Gestão Fiscal	3.7.1 Inscrição Imobiliária municipal (base fiscal)
		3.7.2 Cadastro Imobiliário / Planta de Valores Genéricos
		3.7.3 Certidão Negativa de Débito / Isenção do IPTU/ITBI
	8.Gestão Uso e Ocupação do Solo	3.8.1 Base de alinhamento viário
		3.8.2 Base de índices de ocupação
		3.8.3 Política de aprovação /Alvará de construção
	9.Gestão de posturas	3.9.1 Instâncias de participação comunitária atuando
		continua

		continuação
		3.9.2 Pacto pela Gestão / Regularização
		3.9.3 Conselho de desenvolvimento urbano / organização social em atuação

NATUREZA PATRIMONIAL		INDICADORES DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL
DIMENSÕES	10.Jurídica	3.10.1 Requerimento / Documento Civil
		3.10.2 Requisito de posse / propriedade
		3.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda
	11.Técnica	3.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)
		3.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)
		3.11.3 Dispensa / Laudo para assistência gratuita
	12.Registros	3.12.1 Título / Certidão de Regularização Fundiária
		3.12.2 Auto de Registro e destaque de matrícula
		3.12.3 Registro e Matrícula Individualizada

Fonte: Cardoso, 2018.

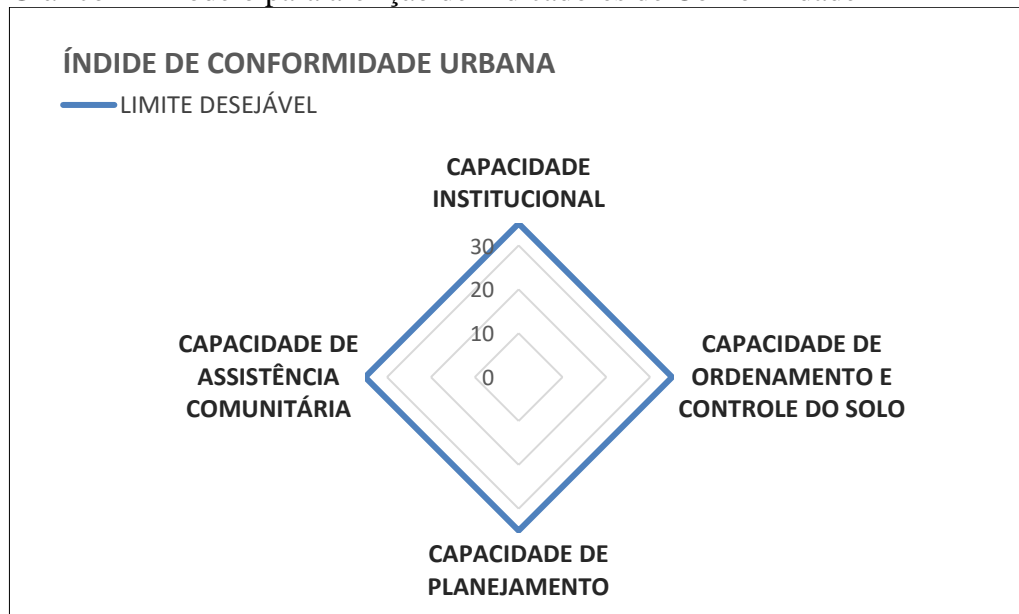
A resposta “SIM” às 36 variáveis importará a condição de conformidade PLENA com o direito à cidade. O caso oposto, ou seja, 36 respostas “NÃO”, corresponderá à condição de “DESCONFORMIDADE TOTAL”. A partir das informações coletadas, a interpretação dos dados e análise procedeu de forma qualitativa com base no referencial apresentado.

3.2 Mensuração das variáveis

A amplitude, magnitude considerada como a grandeza, será mensurada, através do gráfico radar que apresenta o número de dimensões em cada natureza da desconformidade. Assim, entende-se que quanto maior o número de dimensões e naturezas desconformes, maior será a amplitude desta condição. A amplitude final será calculada pela somatória das áreas formadas pelos quadrantes de desconformidades exemplificadas no gráfico 2.

O centro corresponde ao ponto zero e indica condição de desconformidade em todas as naturezas, dimensões e variáveis. Esta condição é dada pela ocorrência da categoria “não” para todas as variáveis da Matriz, assim indicando desconformidade zero. No sentido inverso, a linha de limite máximo de conformidade registra o total de 36 variáveis com resposta “sim” para duas categorias de análise: existência e aplicação, cada uma dessas categorias assume o valor de 0,5.

Gráfico 2 - Modelo para aferição de Indicadores de Conformidade



Fonte: Cardoso, 2018.

A somatória de duas respostas SIM assume o valor 1 (conformidade aceitável) e se uma resposta SIM, assume o valor 0,5 (conformidade parcial).

O Índice de Conformidade poderá variar de 0 a 18, podendo ser calculado pela área de abrangência no gráfico radar, quando em situação de desconformidade absoluta, assume a seguinte expressão:

$$100 \text{ IC} = \frac{A1 + A2 + A3 + A4}{A \text{ total}}$$

Onde a área de cada triângulo retângulo no gráfico radar corresponde a:

$$A_{1,2,3,4} = \frac{b \times h}{2}$$

Sendo:

$b = 0 \text{ a } 3$ (base do triângulo no gráfico radar)

$h = 0 \text{ a } 3$ (altura do triângulo no gráfico radar)

Cada base e cada altura é correspondente a um dos quadros indicadores que compõem, em conjunto, o gráfico radar. Cada triângulo, portanto, terá área máxima de 4,5 obtida pela fórmula a seguir:

$$A_{\text{máx}} = \frac{3 \times 3}{2} = 4,5$$

A área máxima do gráfico radar, composta por quatro triângulos formados pelos 4 indicadores será de 18 (4,5 x 4).

Assim, o Índice de Conformidade será obtido pela fórmula a seguir:

$$IC = \frac{A1 + A2 + A3 + A4}{18}$$

IC = 1 indica a condição de conformidade ampla, 0,5 conformidade parcial e 0 conformidade nula.

g) O Índice de Impacto (II) pode ser obtido pela diferença entre o Índice de Conformidade Final dividido pelo Índice de Conformidade Inicial, conforme expresso:

$$Ic = (Ic\ inicial - Ic\ final / Ic\ inicial) * 100$$

3.3 Procedimentos da pesquisa

Essa pesquisa reúne características de pesquisa científica aplicada, a qual busca entender a regularização fundiária urbana e, ao mesmo tempo, explorar os seus efeitos nas regiões estudadas. Os procedimentos de coleta de dados foram realizados por meio de:

a) revisão de literatura e documental – para o estabelecimento da Matriz de Análise de Regularização Fundiária, com base nas diferentes visões e parâmetros técnicos normativos que orientam a política de regularização fundiária;

b) estudo de Caso – para aferir os efeitos da regularização fundiária urbana sobre o quadro de desconformidade/conformidades urbanas no período proposto, tomando como base a Matriz de Avaliação proposta nessa pesquisa. Os dados para qualificação da Matriz foram coletados através de entrevistas aos servidores da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária.

A pesquisa documental foi realizada através do acervo online do Plano de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2017 e acervo físico da Secretaria de Regularização Fundiária da Prefeitura Municipal de Palmas, analisados os planos de trabalho, relatórios e mapas temáticos

do primeiro acervo e processos físicos das áreas de estudo e relatórios de atividades do segundo acervo.

A revisão de literatura, foi realizada com base em artigos, revistas e trabalhos que discutem o impacto da regularização, especialmente no âmbito nacional e local. Os estudos de Fernandes (2007, 2008 e 2011) enfatizam a importância de estabelecer indicadores para avaliar o desempenho da regularização fundiária urbana nas fases pré e pós-regularização. Nesse sentido, adotou-se nesta pesquisa, o modelo de Matriz de Avaliação estabelecido por Cardoso (2012), proposto para avaliar os efeitos da regularização fundiária.

Conforme explicitado por Rauen (2013), a pesquisa científica é entendida como um processo racional sistêmico cujo objetivo é alcançar respostas às questões levantadas por meio da utilização de métodos, técnicas e outros processos científicos. O autor acredita que a pesquisa científica reúne um conjunto de 102 ações sistemáticas, abrangentes, completas, epistemológicas e metodológicas, que partindo de evidências existentes, teorias científicas ou intuições racionais, novos fatos ou fenômenos são descobertos ou compreendidos. A aplicação deste método de pesquisa permite a construção de um amplo processo de licenciamento urbano e ambiental e o acompanhamento da sua aplicação nos municípios.

Diante dessa abordagem, esta pesquisa busca alcançar as respostas para as questões levantadas, a partir das diferentes fases:

- a) A primeira fase é chamada de exploratória. Nela, o pesquisador determina um campo de investigação, as expectativas dos interessados e o tipo de auxílio que responda a estas expectativas;
- b) Seleção de amostra e realização de coleta de dados com procedimentos mais flexíveis e organizados a partir da observação participante, da história de vida, da análise de conteúdo, dentre outros;
- c) Análise e interpretação dos dados, cujo objetivo é o de entender sistematicamente a situação/problema;
- d) Relatoria e divulgação dos resultados.

Por meio de estudos de caso, a matriz de avaliação dos efeitos da regularização pode ser aplicada. De acordo com Gonzalez (2008) e Yin (2005), os estudos de caso podem permitir a compreensão de fenômenos complexos e podem ser estudados por meio de pesquisas exploratórias e descritivas. Conforme sugerido pelos autores, dados foram coletados e analisados para reunir evidências e complementar informações sobre os métodos e

procedimentos utilizados pelos municípios e diferentes grupos de trabalho. Esses documentos fornecem "pistas" sobre elementos importantes. A aplicação da matriz de avaliação consistiu em uma entrevista de respostas fechadas, consistente com a principal evidência de um estudo de caso.

4 HORIZONTES PARA POLITICAS HABIAIONAIS

4.1 Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11

Em 2015, durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro, 193 países integrantes da ONU adotaram um plano de ação, denominado Agenda 2030. Essas nações se comprometeram a atingir, até o ano de 2030, um país mais justo, desenvolvido, sustentável e com dignidade e qualidade de vida para a maioria da população do planeta. No Brasil, o processo de coordenação nacional para a negociação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) foi amplo e participativo. Contou com o engajamento de 27 Ministérios, além de representantes de governos locais e da sociedade civil, que construíram uma posição nacional sólida e integrada na negociação dos ODS.

Esse plano de ação oferece um papel proeminente para a urbanização e as cidades, com a inclusão de um objetivo específico para as cidades e assentamentos humanos. A agenda 2030 reconhece que as cidades se inter-relacionam com outros objetivos e fortalece a formulação de políticas integradoras que integram o poder transformador da urbanização.

A agenda é composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidas. Além da participação do governo, o plano também prevê a participação de ONGs, empresas privadas e a sociedade em geral. O Direito à Cidade encontra nos 17 ODS uma alternativa de monitoramento e implementação da política urbana no Brasil. Os 17 ODS se apresentam como uma alternativa ao Direito à Cidade de oportunizar a implementação e monitoramento da política urbana no Brasil. Dentro dessa perspectiva o estudo do ODS 11: cidades e comunidades sustentáveis, tem a pretensão de servir como subsídios para o presente trabalho.

O ODS 11 tem como objetivo principal tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. É composto por 10 metas, dentre as quais se destacam as metas relacionadas à habitação e urbanização de favelas, transportes públicos, planejamento participativo, redução de riscos, qualidade do ar e gestão de resíduos sólidos, espaços públicos, interligação entre planejamento peri-urbano e rural, e atenuação das alterações climáticas e resiliência.

Numa breve análise, com base no monitoramento e diálogos temáticos promovidos pela articulação por Direitos, diante dos acontecimentos atuais a nível internacional relacionados à Pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19), vale destacar que a pandemia aliada ao contexto de enormes desigualdades sociais, trouxe impactos em vários dos direitos humanos e sociais, afetando diretamente a implementação dos ODS. No Brasil, destaca-se as violações do

direito à moradia através dos despejos e remoções forçadas, em um contexto em que a orientação da Organização Mundial de Saúde (OMS) é para que a população “fique em casa” no intuito de se proteger do vírus, mais de 6.500 famílias já perderam suas casas durante a pandemia e outras 54.000 estão ameaçadas sem provisão de alternativas segundo o levantamento do Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais de 2020.

Devido ao agravamento da situação de renda, muitas famílias que pagavam aluguel passaram a integrar o deficit habitacional por aluguel excessivo (mais de 30% da renda comprometida com aluguel) ou tiveram que mudar do local onde moravam para uma condição mais precária. Muller *et al* (2020) analisaram as violações de direitos humanos na perspectiva dos Pactos Internacionais, da Nova Agenda Urbana e dos ODS:

No campo fundiário, inúmeras são as violações observadas, as quais se relacionam sobretudo ao direito à moradia, à regularização fundiária e à gestão democrática das cidades. As violações do direito à moradia estão vinculadas à insegurança da posse e aos processos de remoções das classes populares, que representam uma ameaça à sua vida digna na cidade. Da mesma forma, cabe destacar a ausência de políticas que promovam a efetividade da função social da propriedade, inclusive nas terras da União, contribuindo para a exclusão socioespacial das classes populares. O desrespeito ao direito à moradia durante a pandemia surpreende pela violência a qual expõe centenas de famílias a uma situação de vulnerabilidade, colocando em risco também o direito à vida e à saúde da população de baixa renda. (MULLER et al, 2020).

Os autores apresentam um conjunto de ações concretas, como recomendações a serem realizadas pelos governos municipais, estaduais e principalmente Federal nas regiões periféricas, sintetizadas a seguir, contemplando toda a sociedade e, principalmente os grupos sociais vulneráveis, durante o enfrentamento à Pandemia COVID-19, contudo, vale destacar que são medidas de interesse de conquista independente da situação pandêmica:

- a) Lutar pelo direito às condições dignas de habitabilidade, como o direito à moradia, articulando à titularidade da posse da terra urbana;
- b) Realizar uma reforma tributária progressiva e uma política de valorização do salário mínimo;
- c) Que sejam paralisados os processos de privatização das companhias estaduais e municipais em curso;
- d) Que seja fortalecida a gestão pública, a cooperação interfederativa, o controle social e a participação da comunidade na gestão dos serviços de saneamento;

- e) Que o plano nacional de saneamento seja retomado, visando garantir as ações e os investimentos necessários ao enfrentamento das desigualdes no acesso aos serviços e a plena universalização do saneamento nos próximos 10 anos;
- f) Que seja assegurada água de forma regular, em quantidade suficiente e com qualidade adequada, às comunidades de baixa renda, localizadas tanto nas áreas centrais quanto nas áreas periféricas das cidades e/ou/em assentamentos rurais, independente do pagamento pelos serviços de abastecimento;
- g) Que não sejam aprovadas proposições legislativas voltadas a tornar a regularização fundiária um ativo financeiro, evitando a violação dos direito subjetivo à moradia e a regularização fundiária e urbanística da população de baixa renda de forma gratuita tal como previsto na Constituição Federal de 1988;
- h) Que sejam suspensos os processos de revisão de planos diretores, bem como as remoções realizadas durante a pandemia;
- i) Que seja retomada a Política Nacional de Mobilidade Urbana, centrada no transporte publico e transporte não motorizado, reconhecendo o transporte publico como serviço essencial e um direito social;
- j) Recriar o Conselho das Cidades e o ciclo de Conferências das Cidades, como espaços colegiados de gestão das políticas urbanas, conforme determina o Estatuto das Cidades;

Nota-se que durante a pandemia os descumprimentos dos ODS no Brasil tornaram-se mais recorrentes, o vírus coronavírus, assim como em outras pandemias ocorridas, se espalham pelo mundo sem distinção de bairro, idade, raça ou classe social, no entanto, impacto está sendo muito mais expressivo para as populações vulneráveis, em especial aquelas que vivem em assentamentos informais, bem como a população em situação de rua. Seja pela maior dificuldade de manter o isolamento social, o emprego e a renda, seja pelo menor acesso a saúde e ao saneamento básico, bem como, condições de moradia inadequada.

Cestari *et al* (2021) em seus estudos, analisa a distribuição espacial da incidência de casos de COVID-19 em uma metrópole brasileira e sua associação com indicadores de vulnerabilidade social e aponta:

[...] o contexto socioeconômico é decisivo na maior vulnerabilidade à doença, funcionando como um propulsor para expansão do novo coronavírus. Assim, a população em vulnerabilidade social é a mais impactada pelos seus efeitos, dada a

ausência e/ou insuficiência de recursos, estratégias de prevenção e/ou tratamento da doença em seus cotidianos, associados às dificuldades de realizar o isolamento social, manutenção do emprego e renda, bem como menor acesso à saúde e saneamento básico. Em todo o mundo, a disseminação do vírus é expressiva nas periferias e é certo que essa parcela da população sofra demasiadamente pela alta densidade de habitantes por casa, uso de transportes coletivos e fragilização do vínculo empregatício. (CESTARI, Virna Ribeiro Feitosa *et al*, 2021).

Nesse contexto, Uemura *et al* (2020), em suas análises com base no direito à cidade, apontam suas percepções diante do cenário pandêmico, sintetizadas abaixo:

- a) a COVID-19 não atinge todos os grupos sociais da mesma forma;
- b) a pandemia desvelou as mazelas do padrão urbanização brasileira, desigual e segregada;
- c) as medidas de isolamento social, absolutamente necessárias, não são suficientes para o enfrentamento da pandemia nas favelas e assentamentos informais;
- d) falta de implementação de uma política urbana integrada a políticas sociais;
- e) as regiões metropolitanas são os territórios mais afetados em todos os Estados considerados;
- f) a pandemia evidencia os impasses da reprodução social e da preservação da vida;
- g) a pandemia deixa evidente a necessidade de acesso à moradia e a sistemas públicos de saúde e de saneamento ambiental, qualificados, abrangentes e universais;
- h) a pandemia deixa explícita a necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento que tem sido implementado no mundo globalizado.

Uemura *et al*. (2020) recomendam um conjunto de medidas que podem e devem ser adotadas pelos governos municipais, estaduais e Governo Federal no combate à Pandemia COVID-19 nas periferias urbanas e junto aos grupos sociais vulneráveis, a saber, sintetizadas abaixo:

- a) garantia ao acesso de equipamentos e serviços de higiene e alimentação;
- b) garantia do acesso aos serviços básicos, fim dos rodízios para abastecimento de água e promoção da universalização do saneamento básico;
- c) fortalecimento das ações comunitárias e dos espaços de participação social;
- d) promoção da mobilidade em tempos de quarentena e restrição à circulação;
- e) suspensão das remoções durante a pandemia. Segurança de Posse e direito à moradia;

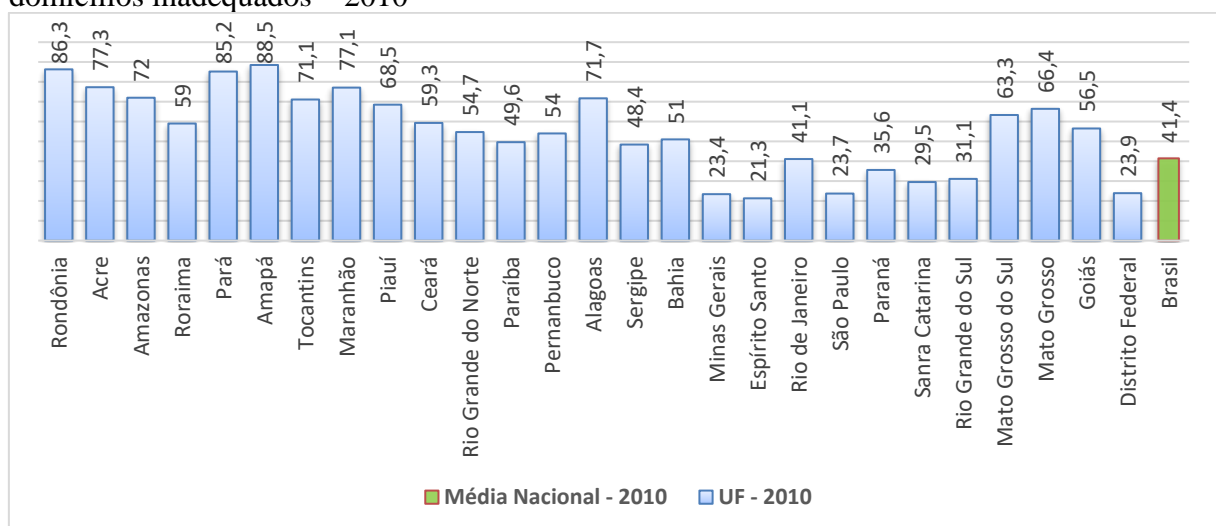
f) política de atendimento habitacional a população em situação de rua;

Analisando os Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é possível localizar o país em relação à realização das metas. Neste estudo, focaremos no ODS 11 que está diretamente relacionado à temática deste trabalho. Esse ODS possui 14 indicadores, dos quais 6 possuem dados produzidos, destes os principais serão apresentados a seguir, 7 não possuem dados e 1 possui dados em análise/construção:

4.1.1 Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados

O indicador expressa a proporção⁶ da população urbana que está exposta a condições precárias de habitação, num sentido amplo, de modo a permitir que se captem situações de precariedade, não apenas dos países em desenvolvimento, mas também dos países desenvolvidos e em áreas urbanas com maiores recursos. O indicador é composto por três eixos: população vivendo em assentamentos ou habitações precários, inadequados ou informais. Os assentamentos precários incluem favelas, áreas com ausência de saneamento básico, sem fornecimento de água tratada, superlotação em dormitórios e condições impróprias da estrutura física das residências.

Gráfico 1 - Proporção de população urbana em assentamentos precários, e informais ou domicílios inadequados – 2010



Fonte: <https://odsbrasil.gov.br/> IBGE, 2020.

⁶ O cálculo do indicador envolveu duas frentes: a população urbana que reside em setores do tipo Aglomerado Subnormal e a população urbana em outros tipos de setores com condições de habitação precárias ou inadequadas. Fórmula de cálculo: População urbana em Aglomerados Subnormais + População urbana fora de Aglomerados Subnormais em condições de habitação precárias / População urbana * 100. Unidade de medida = Percentual.

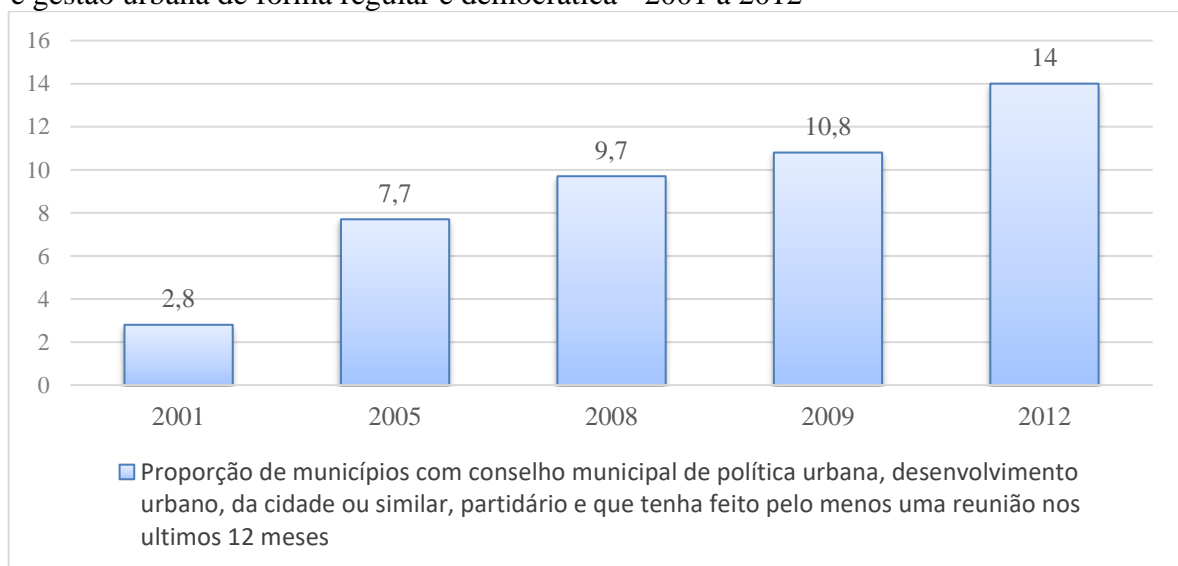
A inadequabilidade das habitações pode ser estimada a partir da acessibilidade dos imóveis em termos de custo relativo do aluguel em relação a renda familiar, pois um eventual excesso de gasto com aluguel pode implicar na redução do acesso a outras necessidades básicas como alimentação, saúde e transporte.

Para o Brasil, o recorte dos Aglomerados Subnormais contempla, em grande medida, as três dimensões citadas. No entanto, muitos dos elementos que compõem o indicador estão amplamente difusos pelos territórios em áreas que não necessariamente compõem áreas de baixa renda ou Aglomerados Subnormais, e por isso, há necessidade de aplicar os critérios descritos em todos os setores urbanos do País.

4.1.2 Proporção de cidades com uma estrutura de participação direta da sociedade civil no planejamento e gestão urbana que opera de forma regular e democrática

No Brasil, os conselhos municipais originaram-se ao longo dos anos de 1980 oriundos das pressões exercidas pelas esferas subnacionais de governo por maior descentralização e participação política nas esferas públicas decisórias. O processo de formulação de uma nova constituição e a promulgação da Constituição de 1988 fomentaram um ambiente institucional propício à criação desses conselhos, já que questões como participação política e democratização da gestão pública passaram a fundamentar a elaboração das políticas públicas, abrindo espaço para a criação de instâncias administrativas que funcionassem como canais de comunicação entre a sociedade civil organizada e o poder público municipal.

Gráfico 2 - Proporção de cidades com participação direta da sociedade civil no planejamento e gestão urbana de forma regular e democrática - 2001 a 2012



Fonte: <https://odsbrasil.gov.br/> IBGE, 2020.

A institucionalização de conselhos municipais de política urbana está ligada à participação de segmentos da sociedade civil no processo de elaboração da política de desenvolvimento urbano dos municípios, seguindo os pressupostos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade. Para qualificar melhor estas informações, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) procurou pesquisar algumas características destes conselhos, como, por exemplo, sua composição, caráter e a periodicidade das reuniões.

4.1.3 Número de países que possuem políticas urbanas nacionais ou planos de desenvolvimento regional que (a) respondem à dinâmica populacional; (b) garantem um desenvolvimento territorial equilibrado; e (c) possuem responsabilidade fiscal

Indicador não-estatístico. Identificam as seguintes políticas, leis e planos estratégicos em vigor ou em desenvolvimento que são relevantes para este indicador. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, estabelecida pela primeira vez pelo Decreto nº 6 047, de 22 de fevereiro de 2007 e atualizada pelo Decreto nº 9 810, de 30 de maio de 2019 é expressão da prioridade efetiva do tema e vem sendo implementada para que se possa obter resultados efetivos na questão regional. A PNDR representa instrumento legal que baliza a ação do Governo Federal em busca da redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

O Desenvolvimento Regional não pode ser compreendido de forma unidimensional. É preciso reconhecer as desigualdades regionais em múltiplas escalas de intervenção, e orientar políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial por meio de instrumentos adequados ao trabalho multiescalar, de modo a facilitar a cooperação federativa e a coordenação horizontal do Governo Federal para sua efetiva implementação. A estratégia de implementação da política deve, portanto, tratar o Desenvolvimento Regional como um projeto de âmbito nacional, no qual o potencial e a diversidade das regiões sejam aproveitados e dinamizados, promovendo-se, simultaneamente, a integração nacional e uma gradual convergência de renda entre regiões. Em sua segunda fase, a PNDR modernizou a sua percepção sobre o desafio do Desenvolvimento Regional do país.

Por conseguinte, seu modo de atuação em prol da redução das desigualdades, finalidade última desse instrumento, passar a ser executado conforme quatro objetivos prioritários: I - Promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra

regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos; II - Consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, considerando as especificidades de cada região; III - Estimular ganhos de produtividade e aumentos da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; IV - Fomentar agregação de valor e diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observando critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais.

Quadro 1 - Existência de políticas urbanas nacionais

Existência de políticas urbanas nacionais ou planos de desenvolvimento regional que (a) respondem à dinâmica populacional; (b) garantem um desenvolvimento territorial equilibrado; e (c) possuem responsabilidade fiscal	
2008	sim
2009	sim
2010	sim
2011	sim
2012	sim
2013	sim
2014	sim
2015	sim
2016	sim
2017	sim
2018	sim
2019	sim
2020	sim

Fonte: <https://odsbrasil.gov.br/> IBGE, 2020.

De acordo com o IBGE (2017), “o envolvimento da comunidade internacional na implementação de um objetivo com metas e indicadores dedicados à temática urbana e aos assentamentos humanos, demonstra o grande impacto da urbanização nos territórios nacionais”.

4.2 Consulta Cidades Sustentáveis – ODS 11

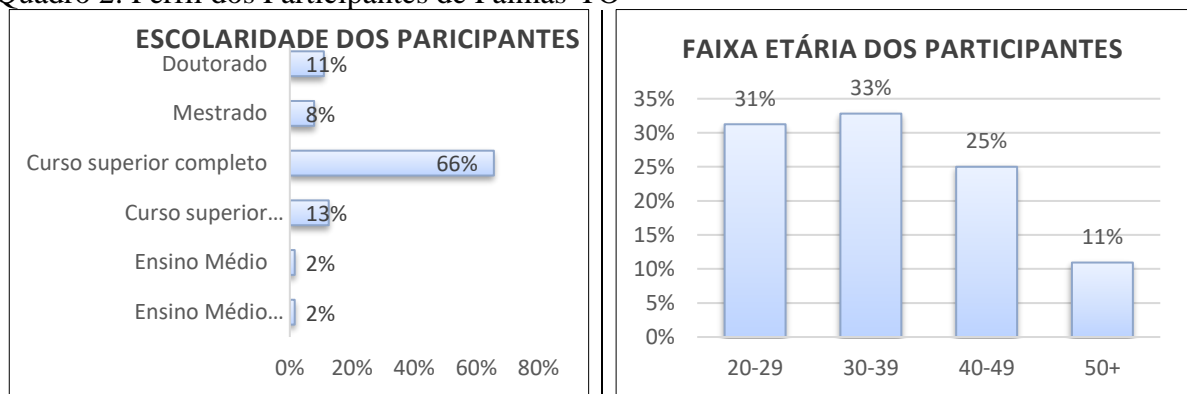
Neste estudo, através de uma parceria firmada com a ONU-Habitat/Colab realizou-se a divulgação na cidade de Palmas-TO da pesquisa “Consultas Cidades Sustentáveis” de 2019, a fim de entender a percepção da população brasileira em relação as suas cidades onde vivem. A

pesquisa perguntou aos cidadãos brasileiros o quão perto as suas cidades estavam de se tornar sustentáveis e o qual o alcance local do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11. A consulta foi composta por 30 questões sobre habitação, transporte, participação social, resiliência, dentre outros temas. Será apresentado a seguir, o resultado da consulta com recorte de Palmas-TO, cidade explorada neste estudo em relação aos questionamentos mais significativos. Em Palmas, foram 64 participantes voluntários que responderam a “Consulta Cidades Sustentáveis” realizada no período de 1º de outubro de 2019 a 10 de fevereiro de 2020.

A Consulta Cidades Sustentáveis é parte de um projeto do ONU-Habitat chamado "Sistemas de responsabilidade pública: medir, monitorar e informar políticas urbanas sustentáveis na América Latina". Esse projeto se baseia no objetivo geral de apoiar a implementação de duas importantes agendas globais: a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana (NAU). O projeto possui três resultados esperados para atingir seu objetivo de fortalecer os sistemas de responsabilidade pública das cidades, a saber:

- a) Aumento da capacidade de autoridades e instituições de governos locais em cidades selecionadas da região da América Latina, para projetar iniciativas de governança na gestão urbana e no planejamento de cidades sustentáveis;
- b) Melhora da capacidade das partes interessadas da cidade para monitorar o desempenho da gestão urbana e do planejamento para cidades sustentáveis;
- c) Aumento do conhecimento das partes interessadas da cidade participante sobre as melhores práticas de gestão urbana e de sistemas de prestação de contas. (MENDOZA, 2020, p.13)

Quadro 2: Perfil dos Participantes de Palmas-TO

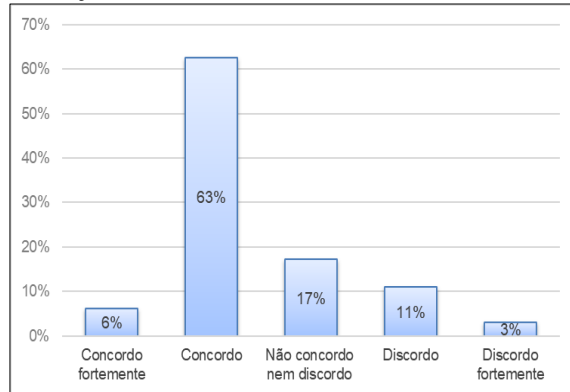


Fonte: ONU-Habitat/Colab, 2019 – gráficos elaborados pela autora.

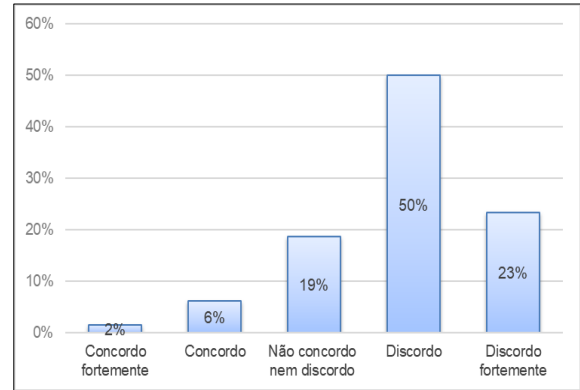
Em relação ao gênero dos participantes em Palmas-TO, 41% se autodeclararam do sexo masculino, 58% do sexo feminino e 1% não declarou o gênero. O quadro 2 apresenta o perfil em relação à escolaridade e faixa etária.

Quadro 3: Percepção da população de Palmas: Consulta Cidades Sustentáveis - 2019

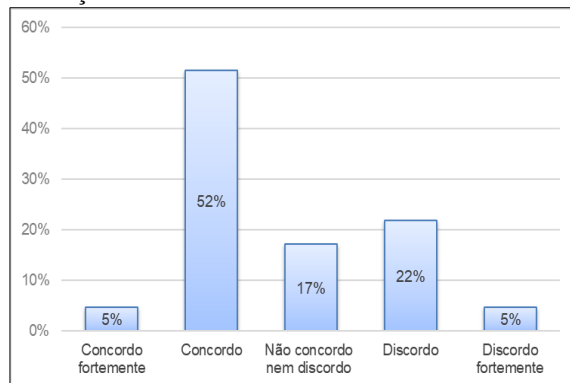
Na cidade em que vivo, o número de pessoas que têm acesso adequado a serviços básicos (água potável, saneamento, eletricidade e coleta de resíduos) está aumentando nestes últimos dois anos." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



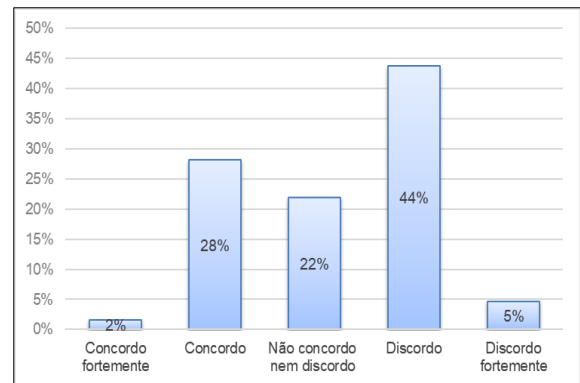
O acesso a transportes públicos seguros, a preço justo, acessíveis e sustentáveis na cidade onde moro está melhorando nos últimos dois anos." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



Na cidade em que vivo, o acesso a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e ecológicos está aumentando nos últimos dois anos (inclusive para pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos)." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



A prefeitura da minha cidade tem feito cada vez mais políticas públicas dedicadas a criar uma vida urbana melhor, nos últimos dois anos." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



Fonte: ONU-Habitat/Colab, 2019 – gráficos elaborados pela autora.

Através das percepções dos entrevistados, é possível fazer um panorama geral de como se encontra a cidade em relação ao ODS 11. Podendo assim ser feito um diagnóstico e o reconhecimento de necessidade de ações mais pontuais a serem executadas pelos governantes em relação à mobilidade, habitação, mudanças climáticas, dentre outros.

Este método de consulta desenvolvido por ONU-Habitat e Colab destaca a eficácia das políticas públicas que afetam o futuro das cidades. Um dos objetivos é promover um sistema de transparência e responsabilidade incorporando o espírito das iniciativas centradas nas pessoas para alcançar um desenvolvimento holístico e sustentável.

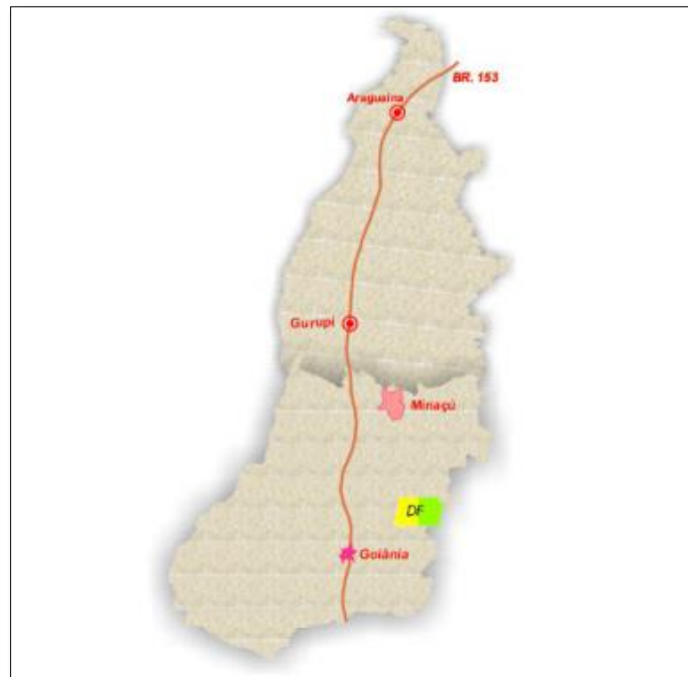
5 ESTUDO DE CASO

5.1 Contextualização da Área de Estudo

A Assembleia Nacional Constituinte aprovou, em 1988, o projeto de divisão territorial para criação do Estado do Tocantins. A divisão teve início com o desmembramento da parte norte do Estado de Goiás, a partir do paralelo 13° aproximadamente, e estendendo-se até a região do Bico do Papagaio, que faz divisa com os estados do Pará e Maranhão. No entanto, a divisão estava sendo almejada desde o período colonial.

O antigo território do norte de Goiás sofreu diversas mudanças ao longo de sua história, em consonância com a lógica nacional de ocupação do território, tornando o centro norte do país subordinado à divisão do trabalho. Região geograficamente prejudicada pela distância dos grandes centros urbanos e do desenvolvimento industrial, segundo Lira (1995, p. 51), “produtor alimentício destacando-se pela sua vastidão de terras agricultáveis e pela pecuária”.

Figura 5 - Divisão do estado de Goiás e atual território do estado do Tocantins



Fonte: Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2004.

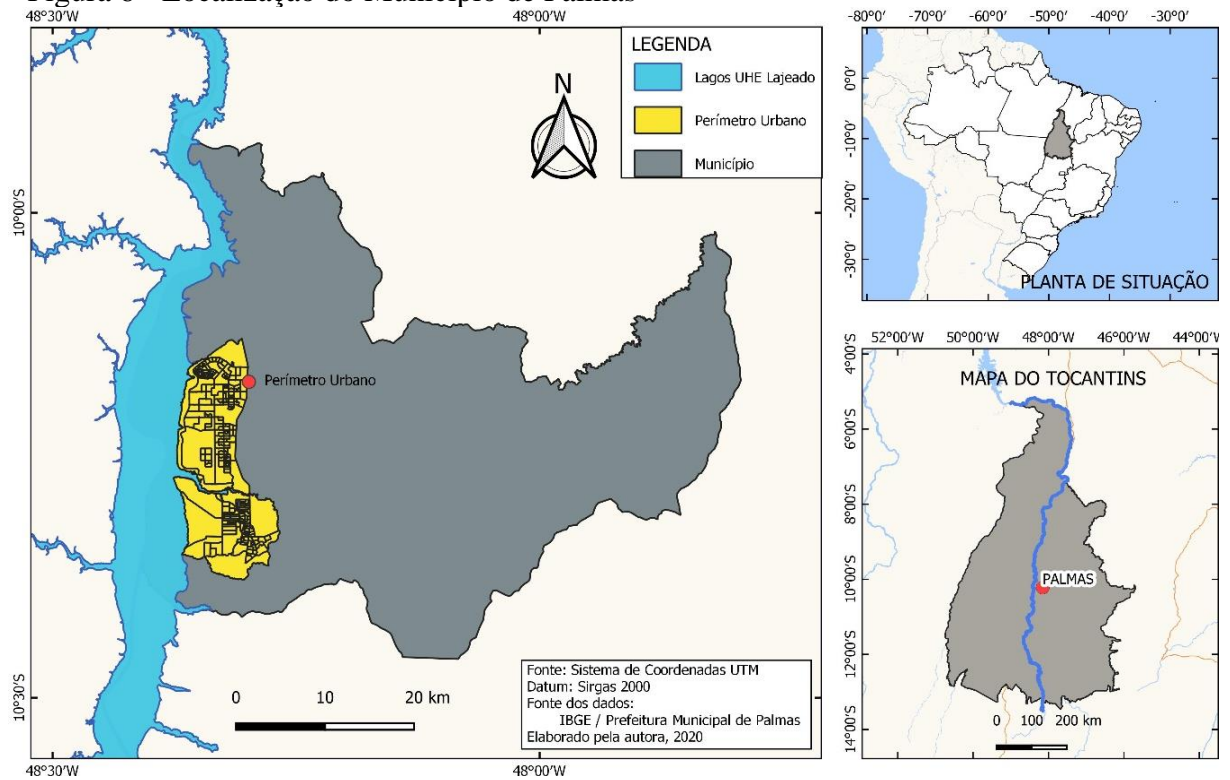
O Estado do Tocantins teve consolidada sua criação após grande luta política junto ao Congresso Nacional. Com isso, criou-se a cidade de Palmas, sua Capital (TEIXEIRA, 2009), planejada para ser o centro irradiador de desenvolvimento deste Estado. Sua evolução urbana tem chamado a atenção para a realização de estudos que buscam avaliá-la sob os aspectos

econômicos, sociais e ambientais. Sua construção objetivou, segundo os seus idealizadores, dar um novo impulso para o desenvolvimento do Estado, equilibrando, em termos geográficos, o seu crescimento econômico, articulando as áreas mais desenvolvidas das margens da Rodovia Belém-Brasília com as regiões estagnadas e ainda por desenvolver, da parte leste do Estado.

Palmas, criada em 1989 para ser a capital de Tocantins, foi locada pelo seu plano urbanístico entre o Rio Tocantins⁷ e a Serra do Lajeado (GRUPOQUATRO, 1988). Os autores de seu plano definiram a cidade a partir de uma malha urbana ortogonal, sistema viário hierarquizado e uma ocupação por etapas, ou seja, uma proposta de implantação controlada e gradativa, o que não ocorreu ocasionando baixa densidade populacional da cidade de 25,1 habitantes por hectare (BAZOLLI, 2007).

A capital do Estado do Tocantins foi projetada para abrigar até 1,2 milhões de habitantes, conforme o Plano Básico de Palmas (GRUPOQUATRO, 1989). Em termos demográficos atuais, a cidade tem uma população estimada de 306.296 habitantes (IBGE, 2020) e, com base nas informações do censo 2010, sua densidade demográfica é igual a 102,90hab/km².

Figura 6 - Localização do Município de Palmas

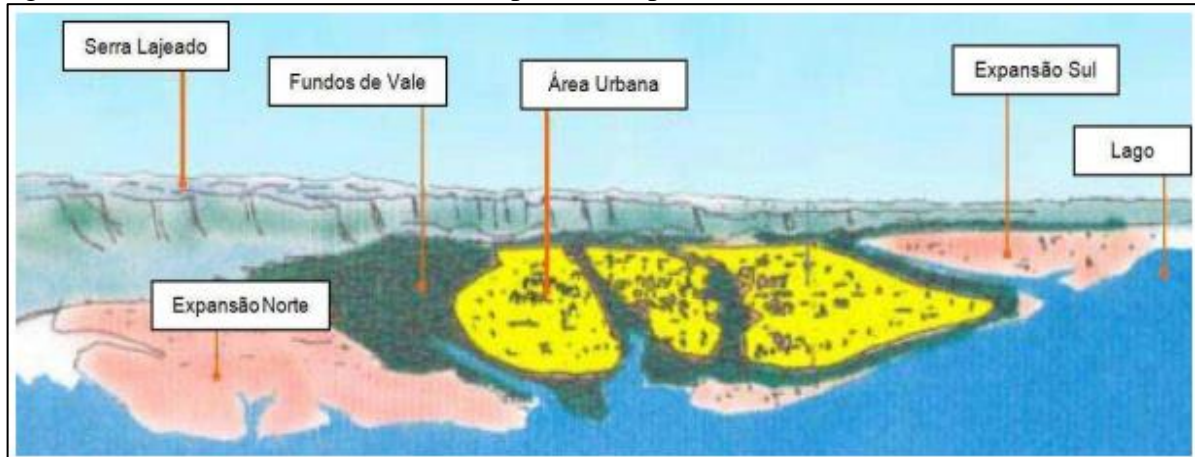


Fonte: Elaborado pela autora, 2020

⁷ O lago que atualmente tangencia é formado pelo represamento do Rio Tocantins devido à instalação da Usina Hidrelétrica Luiz Eduardo Magalhães, que começou a operar em 2001.

Em termos territoriais, a área escolhida para implantação do Plano Diretor inicial de Palmas abrangeria uma área de 11.085ha, figura 07, somando-se mais duas áreas, uma ao sul do Ribeirão Taquaruçu com 4.869ha e outro ao norte do Ribeirão Água Fria, com 4.625ha.

Figura 7 - Limites naturais e áreas de expansão do plano diretor de Palmas

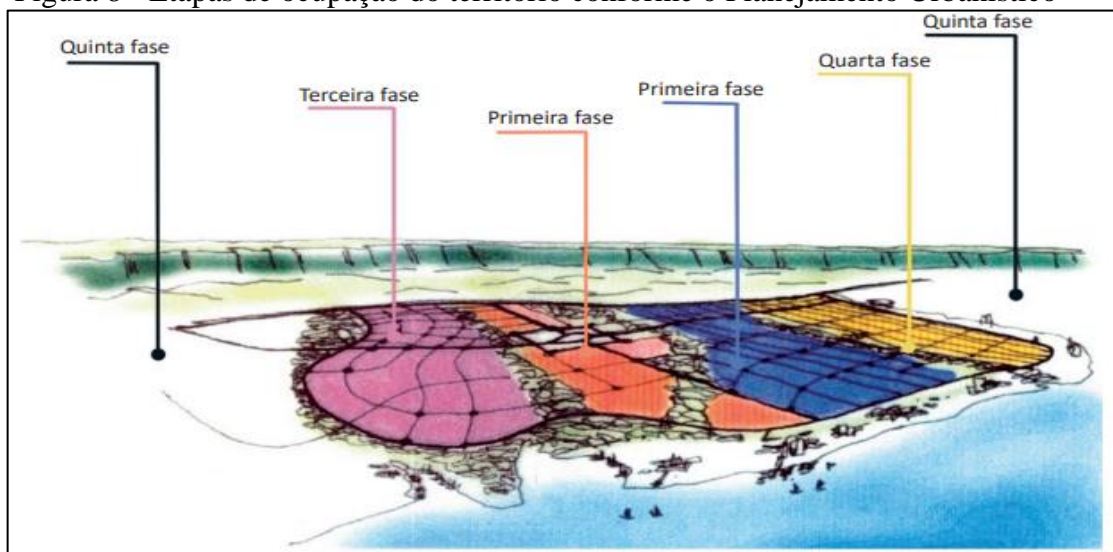


Fonte: Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2007.

É possível que a cidade de Palmas tenha uma alta *renda per capita* concentrada em uma pequena parcela da população, como bem demonstra o Plano de Ação Palmas Sustentável, na citação a seguir.

No entanto, apesar do bom desempenho dos indicadores socioeconômicos, constata-se que há uma desigualdade urbana muito alta em Palmas, visto que o município apresenta uma renda bastante concentrada. Tal desigualdade pode ser constatada a partir do confronto entre o índice de GINI e do PIB per capita. Apesar de em 2010, o PIB per capita situar-se acima de US\$ 9.000, o índice de Gini (0,55) atesta a persistência da desigualdade distributiva (PALMAS, 2015, p. 44)

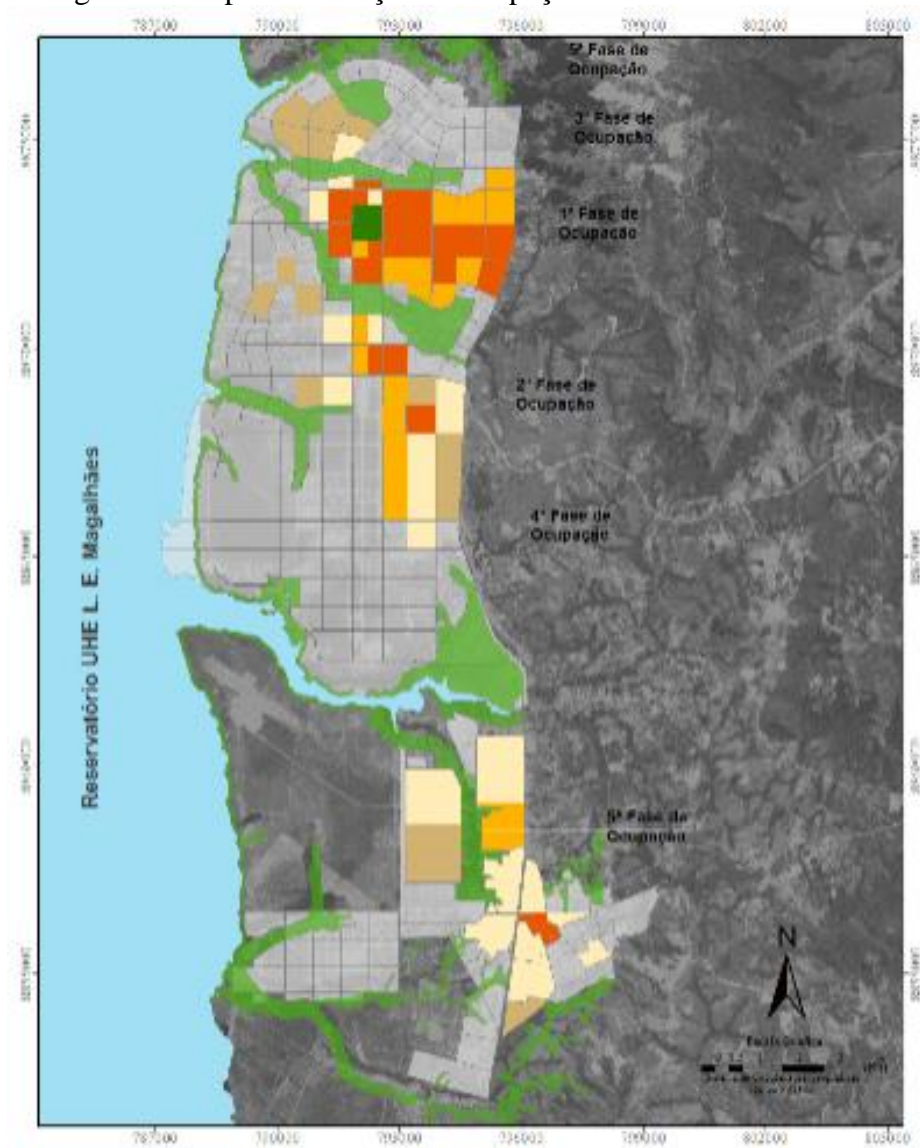
Figura 8 - Etapas de ocupação do território conforme o Planejamento Urbanístico



Fonte: Grupo Quatro, 1988.

A área macroparcelada pelo plano limitava-se à quatro etapas de ocupação, com uma previsão populacional de um milhão e duzentos mil habitantes, e previa a 5ª Etapa em forma de áreas de futura expansão, inicialmente não macroparceladas no plano, que depois de incorporadas à cidade, esta totalizaria cerca de dois milhões de habitantes (GRUPOQUATRO, 1989). Contudo, esse plano de ocupação ocorreu de modo distinto do descrito e a área compreendida como Expansão Sul foi ocupada ainda nos primeiros anos de implantação da cidade, figura 8.

Figura 9 - Mapa de evolução da ocupação de Palmas



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2015

Em 1990 o governo realizou o parcelamento do Jardim Aurenly I e a doação de “1500 lotes residenciais e 78 casas no loteamento denominado Jardins Aurenly” (AMARAL, 2009, p.

41). Posteriormente, doou cerca de 11.768 lotes em assentamentos de baixa renda nos Aurenys I, II, III, IV (Melo Junior, 2008), trazendo para esses Aurenys ocupações nos anos de 1991 e 1992, respectivamente.

Essas ações estavam vinculadas a outras de especulação imobiliária, dentre elas, a utilização do solo como mecanismo de “negociação e captação de recursos financeiros por parte do Estado” (Melo Júnior 2008 p. 66), sob justificativa de implantar a cidade e o impedimento físico de acesso à terra urbana, como a utilização de barreiras policiais nas entradas da cidade, por iniciativa do próprio governo, para impedir que a classe trabalhadora adentrasse o Plano, induzindo a ocupação da região sul (CORIOLANO, 2010). Logo outros loteamentos surgiram na região, tanto por iniciativa do governo quanto da prefeitura e do mercado privado. Em decorrência, em um curto espaço temporal de 10 anos, havia a formação de uma periferia adensada e consolidada, em contraposição à boa parte da área central, que detinha muitos vazios urbanos.

A ocupação prematura de áreas periféricas trouxe para a cidade, problemas relacionados ao seu espraiamento, haja vista o alto custo para conectar as regiões do centro da cidade com a área de expansão Sul, em função do acesso aos serviços (trabalho, estudos e lazer) que estão concentradas no centro administrativo da cidade. Essa divisão entre os locais de maior oferta de serviços (Palmas-Centro) e locais com maior concentração de moradia (Palmas-Sul) ocasionam movimentos pendulares diários, estes aumentam a demanda por transporte público e custos com infraestrutura.

A importância da densidade demográfica de uma cidade para o seu planejamento e gestão é inegável, visto que a qualidade, eficiência e custos de todo funcionamento da cidade liga-se a esse fator. A verticalização influencia significativamente na densidade, uma vez que ela propicia uma intensificação de sua ocupação por meio do aproveitamento do espaço urbano vertical, equivalendo a um solo criado (OLIVEIRA, 2019, p. 17).

Nota-se que as áreas de maior densidade na cidade são justamente as que o histórico de ocupação é marcado por lutas sociais, como o caso da “Vila União”, na região noroeste da cidade e Palmas Sul. Ademais, as dificuldades de acesso à terra urbana devido aos altos preços provocaram o aparecimento de ocupações irregulares ainda nos primeiros anos de implantação da cidade, dado ao crescimento populacional desatendido de ofertas de unidade habitacionais e de uma economia local incapaz de ofertar emprego suficiente à população imigrante, como aponta Amaral (2009). Essas ocupações irregulares distribuíram-se por todo o território, mas concentram-se principalmente na região de Palmas Sul, inclusive em áreas de fragilidade

ambiental, como o entorno do Córrego Machado.

Ao relacionar o valor do solo, as faixas de renda e áreas não parceladas na cidade, nota-se que a consolidação das ocupações irregulares nas regiões periféricas da cidade, está relacionada a interesses privados de especulação, que flexibilizam a sua ocorrência em áreas periféricas ao mesmo tempo que mantêm fiscalização ativa nos terrenos das áreas centrais.

A região Sul da cidade conta com os menores valores de solo (até 3 vezes mais baratos que o da região central) e menor renda familiar, já que boa parte da população local detém renda de até 3 (três) salários mínimos.

5.2 REGULARIZAÇÃO URBANA FUNDIÁRIA NA CIDADE DE PALMAS

Desde sua implantação, a cidade de Palmas vem sofrendo com o deficit de moradia para população de baixa renda, reproduzindo o mesmo modelo brasileiro de cidades excludentes, onde o domínio do mercado imobiliário e ausência de políticas públicas não garantem o direito à moradia digna a todos. Dessa forma, de acordo com Prefeitura Municipal, desde o início de seu processo de implantação a cidade apresenta irregularidades fundiárias urbanas, e são apontadas como um dos principais problemas a ser resolvido pela gestão do municipal.

De acordo com os dados da prefeitura, no planejamento do Plano de Regularização Fundiária Sustentável (PRFS), a prefeitura contou com o apoio do Ministério da Cidade (MC) e da Caixa Econômica Federal. O plano foi elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) sob a coordenação de sua equipe técnica com assessoria de especialistas. O PRFS foi desenvolvido com base em uma metodologia participativa, sendo o primeiro primeiramente realizado um diagnóstico preliminar de áreas irregulares e seguido de um planejamento de atividades envolvendo as regiões da cidade, seus habitantes e representantes.

Realizaram-se seminários, assembleias e levantamentos das condições e dificuldades de cada região. Além disso, realizou-se também oficinas de capacitação para gestores municipais e representantes das comunidades, onde estudiosos do Ministério das Cidades, Ministério Público e Movimentos Sociais contribuíram na realização de palestras.

Ao término do plano, em 2012, foi realizada uma nova audiência pública para definição da Minuta de Lei, juntamente com aprovação do Conselho de Urbanismo e Habitação. (SEDUH, 2012).

O processo de ocupação irregular tem apresentado forte crescimento periférico, ao longo dos anos, proporcionando uma distribuição territorial urbana dispersa e descontínua, e grandes extensões de terra planejadas, com boa localização, ficaram desocupadas e sem uso.

Em 2012 o PRFS identificou ocupações irregulares fora do perímetro urbano, mas com baixa densidade populacional. O Setor Lago Norte, localizado adjacente à região Norte, se apresentava como uma das áreas mais populosas que passou por uma aceleração de crescimento habitacional a partir de 2013.

Situação semelhante se estendeu na maior parte da região norte da cidade, nas proximidades de loteamentos/condomínios regulares implantados na Área de Interesse Turístico (AUIT). Muitas propriedades rurais perdem a vocação para a produção agrícola e passaram a ser usadas como chácaras de lazer ou mesmo em loteamentos irregulares.

O aspecto mais preocupante do diagnóstico foi a vulnerabilidade ambiental, principalmente na região Leste da cidade, envolvendo a APA Serra do Lajeado, o Parque Nacional da Serra do Lajeado e as principais bacias hidrográficas responsável pelo abastecimento de água da cidade, a exemplo, na região de Taquaruçu Grande, a Associação Água Doce relatou a presença de loteamento irregular das propriedades rurais: “Não existe mais módulo rural – há um processo de loteamento irregular – condomínios rurais – microparcelados até o Ribeirão Taquaruçu, desmatando a mata ciliar.”(PALMAS, Revisão do Plano Diretor, Palmas, 2017, p.3). Para Bazzoli (2019) os principais aspectos institucionais diante das dificuldades enfrentadas para efetivação de um programa fundiários são:

[...] instituições frágeis, ausência de integração entre os diversos órgãos envolvidos, processos complexos e burocráticos, ausência de dados reais e sistematizados, falta de continuidade nas ações administrativas de regularização e conflitos de propriedade no registro imobiliário. (BAZZOLI, João Aparecido, 2019, p. 49).

As discussões sobre loteamentos irregulares envolvem necessariamente a questão da baixa densidade urbana e da ocupação dos vazios urbanos, que são definidas como temas prioritários do Plano Diretor Participativo (2007) bem como nos estudos de planejamento urbano do Plano Palmas Sustentável (2015) e novamente observado na Revisão do Plano Diretor de 2017.

Várias discussões sobre a temática da regularização fundiária ocorreram durante a revisão do Plano Diretor em 2017, observou-se que qualquer decisão de ampliação do perímetro urbano comprometeria a sustentabilidade da cidade, ao mesmo tempo em que deveriam ser elaboradas políticas claras de como lidar com as áreas periurbanas, que foram perdendo gradativamente

suas características estritamente rurais ao longo do tempo. Nesse sentido, o entorno da cidade não deve ser considerado um todo homogêneo, devendo ser distinguido de acordo com a localização geográfica, interesses públicos e da comunidade.

Nesse sentido, o poder público municipal justifica em seu relatório de Diagnóstico Temático de Regularização Fundiária, a morosidade do processo:

No perímetro urbano, a política de regularização vem avançando, talvez não na velocidade que as comunidades envolvidas anseiam. As ações para a regularização fundiária são complexas e morosas, devendo ser traçados planos específicos de regularização para cada área, tratando das diferentes dimensões envolvidas (urbana, social, jurídica e ambiental). (PALMAS, Revisão do Plano Diretor, Palmas, 2017, p.3)

Qualquer decisão de estender os limites urbanos põe em risco o desenvolvimento sustentável da cidade, ao mesmo tempo que deve ser desenvolvida uma política clara para lidar com as áreas periurbanas que perderam seu caráter estritamente rural ao longo do tempo. Nesse sentido, a área suburbana não deve ser tratada como um todo homogêneo, diferenciado de acordo com a localização, o interesse público e a comunidade.

Bazzoli (2019) ao analisar a condução do poder público municipal de Palmas nesse processo destaca a ocorrência de avanços no tratamento da questão fundiária, porém o autor afirma que na prática se observa ainda muita lentidão nos encaminhamentos. “Outro aspecto importante seria a destinação de recursos financeiros necessários e suficientes às secretarias municipais envolvidas com a Regularização Fundiária Urbana para que se empreendesse mais velocidade ao trabalho” afirma Bazzoli.

5.2.1 Mapeamento das ocupações Irregulares em Palmas

Através do mapeamento realizado para sistematização dos dados para Revisão do Plano Diretor de Palmas em 2017, foram mapeadas as ocupações e loteamentos irregulares conforme figura 10.

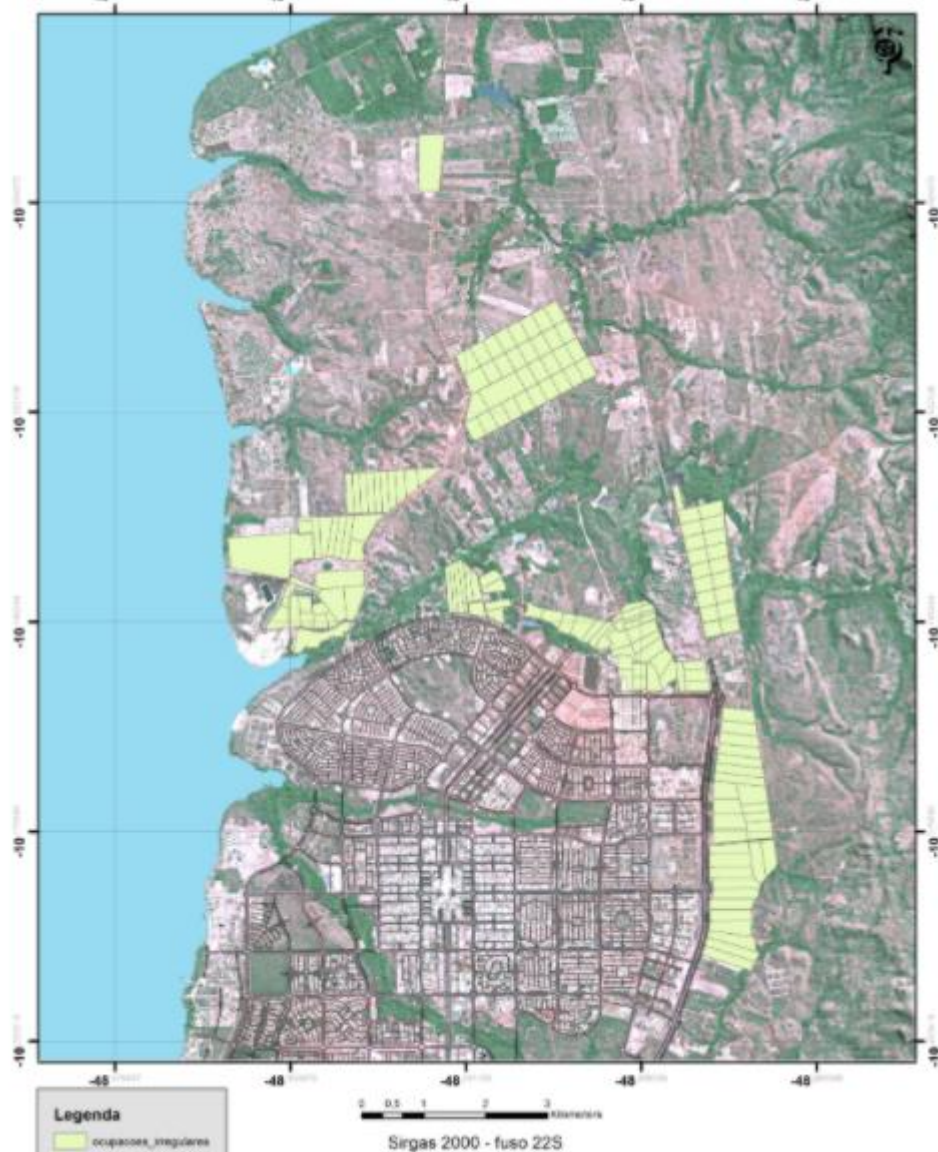
Na região norte de Palmas foram detectadas 50 (cinquenta) Áreas Públicas Municipais - APMs, ocupadas irregularmente por famílias de baixa renda. Tratam-se de áreas destinadas a equipamentos públicos, áreas institucionais e áreas verdes, de propriedade da prefeitura municipal, em loteamentos regularizados – a maioria em localidades já providas de infraestrutura. Devido à falta de opções de mercado e também à falta de maior controle da cidade, as terras foram tomadas por famílias de baixa renda, que ali consolidaram suas moradias.

Na maioria dessas áreas, segundo a própria prefeitura municipal em seus laudos técnicos

de revisão do plano diretor referente ao ano 2017, avalia que uma solução de remoção seria muito mais complicada de se fazer, também onerando o poder público e não o eximindo de ofertar outras soluções de moradia a essa população.

No mapa, ilustrado na figura 10 também são discriminadas grandes áreas onde se desenvolveram parcelamentos irregulares – setores conhecidos por Lago Norte, Fumaça, além de indícios de outros parcelamentos de características urbanas em áreas rurais (fora do perímetro urbano).

Figura 10 - Ocupações e Loteamentos Irregulares Região Norte - 2017



Fonte: Revisão do Plano Diretor de Prefeitura de Palmas, 2017.

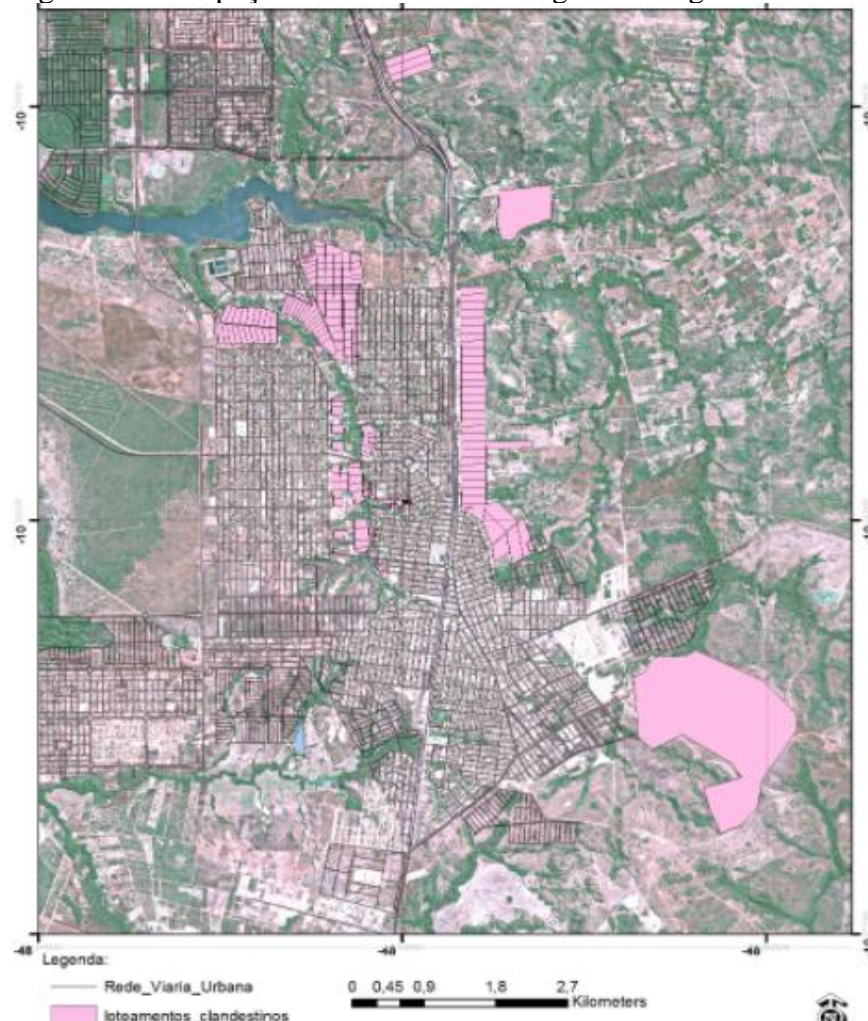
Na região central de Palmas, conforme, foram detectadas 16 (dezesesseis) APMs ocupadas por famílias de baixa renda, que as utilizam para moradias ou para fins comerciais. Estas áreas foram sendo ocupadas por famílias de baixa renda, consolidando ali suas moradias ou negócios.

Na região Sul de Palmas, foram encontradas 45 (quarenta e cinco) APMs ocupadas por famílias de baixa renda, de forma irregular. Na figura 11 também são discriminadas áreas onde se desenvolveram parcelamentos ilegais – setores conhecidos por União Sul, Irmã Dulce, Setor Universitário, Canaã, Sítios Ecológicos Vista Alegre e Belo Horizonte, além do início de indícios de parcelamentos de características urbanas em áreas rurais (fora do perímetro urbano).

Em Taquaruçu, foram detectadas 21 (vinte e uma) ocupações irregulares, sendo 12 (doze) loteamentos clandestinos e 09 (nove) ocupações em Áreas Públicas Municipais – APMs. Na figura 11, também são discriminadas áreas onde se desenvolveram novos parcelamentos ilegais, além do início de indícios de parcelamentos de características urbanas em áreas rurais (fora do perímetro urbano).

Não há registros de novos parcelamentos formais no Distrito de Taquaruçu nos últimos anos, apesar do crescimento real da população e do forte apelo para moradias de lazer e veraneio no local.

Figura 11 - Ocupações e Loteamentos Irregulares Região Sul - 2017



Fonte: Revisão do Plano Diretor de Prefeitura de Palmas, 2017.

O município de Palmas apresenta: 116 (cento dezesseis) Áreas Públicas – APMs ocupadas irregularmente, sendo 56 (cinquenta e seis) na região norte, 18 (dezoito) na região central, 45 na região sul e 09 (nove) no distrito de Taquaruçu; 43 (quarenta e três) loteamentos irregulares, sendo 36 (trinta e seis) fora do perímetro urbano e 07 (sete) dentro do perímetro urbano.

Figura 12 - Ocupações e Loteamentos Irregulares em Taquaruçu - 2017



Fonte: Revisão do Plano Diretor de Prefeitura de Palmas, 2017.

As ocupações irregulares de interesse social que iniciaram o processo de regularização anterior a Lei 13.465/2017 obtiveram até o momento do presente estudo 372 (trezentos e setenta e dois) títulos concluídos e entregues. Sendo 307 (trezentos e sete) do Setor Lago Sul, 45 (quarenta e cinco) do setor Buritirana e 20 (Vinte) do Setor Canaã. As ocupações irregulares de interesse social que estão em processo de regularização fundiária pela nº Lei 13.465/2017,

compreendem 05 (cinco) regiões que fazem parte do estudo de caso desta pesquisa, figura 13, a saber: Setor Irmã Dulce 1ª Etapa, Setor Lago Norte, Setor Universitário, Setor União Sul e Taquaruçu CH -52.

Figura 13 - Ocupações Irregulares (Reurb) – Palmas-TO



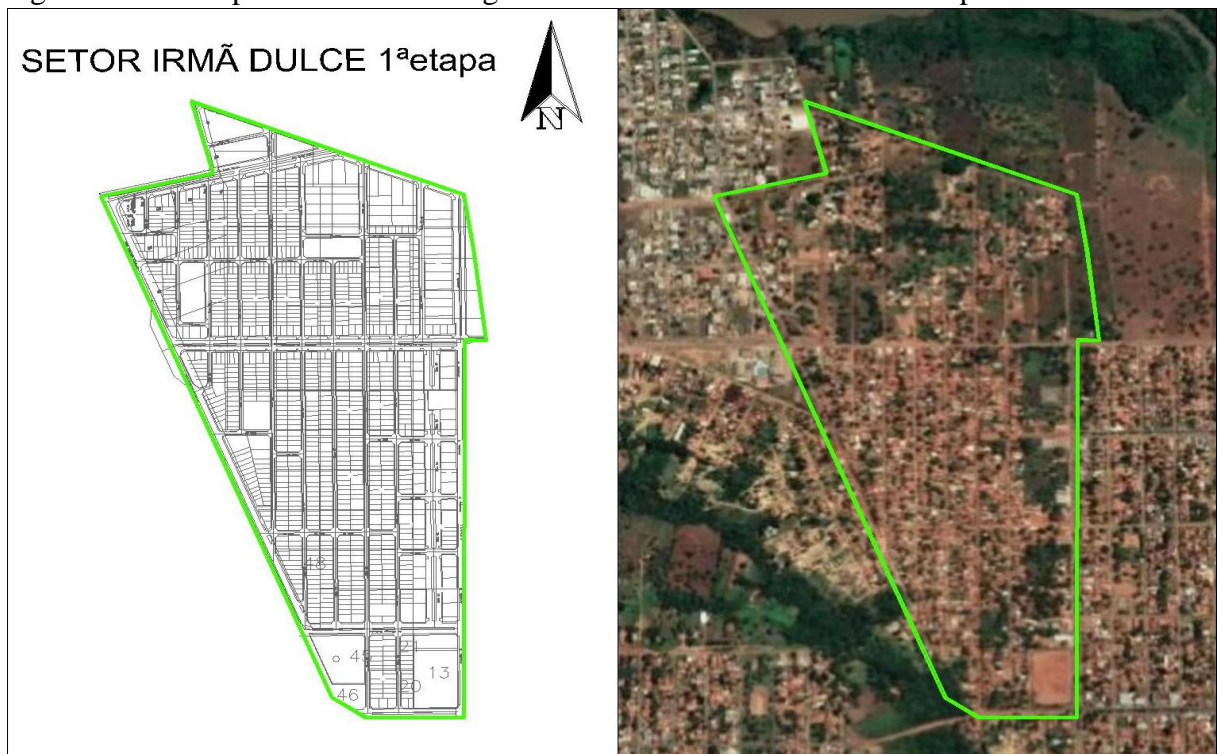
Fonte: Secretaria de Regularização Fundiária, adaptado pela autora, 2020.

5.3 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

5.3.1 Setor Irmã Dulce 1ª Etapa: Decreto nº 1.477/2017

O loteamento de chácaras denominada Irmã Dulce, contém 66 (sessenta e seis) chácaras delimitadas e expedidas, 19 (dezenove) chácaras⁸ com Licença de Ocupação (LO) e 47 (quarenta e sete) chácaras com Título Definitivo (TD) e estão registradas no Cartório de Registro de Imóveis do município de Palmas, juntas correspondem a uma área total de 763.274,35m².

Figura 14 - Microparcelamento e imagem aérea do Setor Irmã Dulce 1ª etapa



Fonte: Secretaria de Regularização Fundiária/Google Image, adaptado pela autora, 2020.

No ano 1999, iniciou-se por parte dos detentores das LO e TD, o desmembramento irregular das chácaras em lotes urbanos, com a venda e ocupação dos mesmos, estando hoje ocupada por aproximadamente 832 (oitocentas e trinta e duas) famílias.

A Prefeitura Municipal de Palmas, através da Lei Complementar nº 058/02 de 16 de

⁸ Segundo o autor Graziano da Silva (1997, p. 12) chácaras são “pequenas áreas de terra destinadas ao lazer de famílias de classe média urbana, geralmente inferiores a 2 hectares, localizadas nas periferias dos grandes centros urbanos, na orla marítima ainda não densamente povoada ou em áreas próximas a rios, lagos, represas ou reservas florestais”. Porém, nesta pesquisa as referidas chácaras da área de estudo são apenas denominação usual, compreendendo áreas parceladas para futuros reparcelamentos em áreas menores, simplesmente por especulação imobiliária.

setembro de 2002, aprovou o “Macrozoneamento Urbano de Palmas”, figura 14. E estabeleceu, através da Lei Complementar nº 155/2007, que este setor teria prioridade na instalação de infraestrutura urbana básica, compreendendo: o fornecimento de energia, a iluminação pública e pavimentação asfáltica no sistema viário. Porém, conforme síntese do levantamento apresentado no quadro 7, os serviços de infraestrutura básica da região são precários. Dentre os itens estabelecidos como prioritários, o setor é atendido atualmente com fornecimento de energia e iluminação pública e além destes estabelecidos por lei, o setor conta com insuficientes coleta de lixo, abastecimento de água potável e transporte público.

Figura 15 - Painel de imagens do Setor Irmã Dulce 1ª Etapa



Fonte: Acervo da autora, 2020.

Os resultados alcançados com os trabalhos realizados pela Prefeitura Municipal desde o início do projeto, estimado em 832 famílias residindo no setor Irmã Dulce, totalizou 583 questionários aplicados e moradias seladas, sendo que 249 moradias foram apenas notificadas por não ter sido encontrado nenhum morador durante o trabalho de campo.

Quadro 4 - Síntese dos dados levantados de Infraestrutura: Setor Irmã Dulce

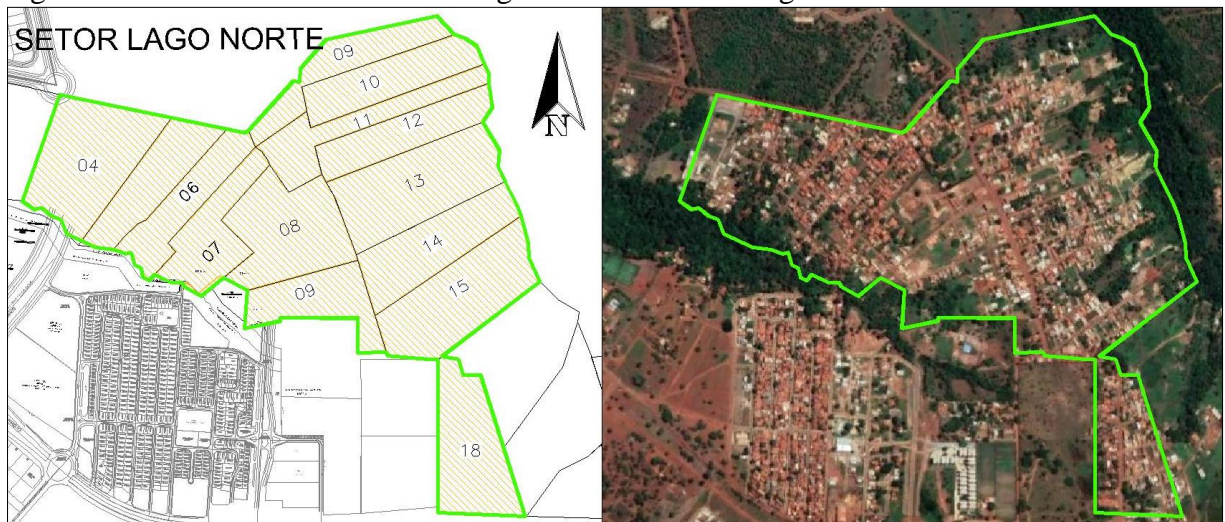
INFRAESTRUTURA ESSENCIAL SEGUNDO A LEI 13.465/2017		SITUAÇÃO
Água tratada	sim	insuficiente
Esgoto sanitário	não	-
Energia elétrica domiciliar	sim	-
Soluções de drenagem	não	-
DEMAIS DADOS LEVANTADOS		SITUAÇÃO
Pavimentação asfáltica	não	-
Calçamento	não	-
Coleta de lixo	sim	insuficiente
Abrigo para ponto de ônibus	sim	insuficiente

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

5.3.2 Setor Lago Norte – Decreto nº 1.478/2017

O núcleo urbano informal denominado Lago Norte, ocupação localizada no loteamento rural Água Fria 3ª Etapa, situa-se a cinco quilômetros ao norte do centro da cidade de Palmas. A malha urbana do setor Lago Norte tem forma irregular, está delimitada pelo Córrego Cachimbo a oeste e Brejo Grande a leste. A gleba é composta por 15 (quinze) chácaras que correspondem à uma área de 881.263,00m². O loteamento rural Água Fria 3ª Etapa pertence ao Estado do Tocantins, segundo a matrícula criada junto ao Cartório de Registro de Imóveis (CRI) de Palmas, em 24 de abril de 2012 sob nº 111.178, está dividida em 30 lotes. Segundo estimativa da Secretaria de Regularização Fundiária, a ocupação abriga aproximadamente 1.200 (mil e duzentas) famílias.

Figura 16 - Parcelas de chácaras e Imagem aérea do setor Lago Norte



Fonte: Secretaria de Regularização Fundiária/Google Image, adaptado pela autora, 2020.

Na região, são escassos os serviços de infraestrutura básica, a qual conta com atendimento parcial de coleta de lixo, abastecimento de água potável, energia, elétrica e iluminação pública. Seus principais acessos se dão pela avenida NS-8 e pela alameda 12, localizada ao lado do setor Santo Amaro. O setor Lago Norte encontra-se incluído no Plano Diretor como macrozona de ordenamento controlado.

Conforme o relatório de desempenho do projeto de regularização em andamento, da Secretaria de Regularização Fundiária, o processo de regularização urbana deste setor apresenta as seguintes pendências:

- a) notificar proprietários, confrontantes e terceiros interessados (em andamento);
- b) termo de compromisso relativo à execução;

- c) projeto urbanístico definitivo;
- d) parecer jurídico e parecer social;
- e) cadastro social e selagem concluídos, aguardando comparecimento dos interessados notificados para preenchimento do questionário e recebimento do selo;
- f) ação para coleta de documentos.

Figura 17 - Pannel de imagens do Setor Lago Norte



Fonte: Acervo da autora, 2020.

A proximidade desta ocupação ao centro da cidade favorece a mobilidade urbana, porém os deslocamentos se limitam pelo insuficiente atendimento do transporte coletivo à região, aliado à inexistência de abrigos para pontos de parada de ônibus com acessibilidade adequada, inexistência de calçadas e vias não pavimentadas.

Quadro 5 - Síntese dos dados levantados de Infraestrutura: Setor Lago Norte

INFRAESTRUTURA ESSENCIAL SEGUNDO A LEI 13.465/2017		SITUAÇÃO
Água tratada	sim	insuficiente
Esgoto sanitário	não	-
Energia elétrica domiciliar	sim	-
Soluções de drenagem	não	-
DEMAIS DADOS LEVANTADOS		SITUAÇÃO
Pavimentação asfáltica	não	-
Calçamento	não	-
Coleta de lixo	sim	insuficiente
Abrigo para ponto de ônibus	sim	insuficiente

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

5.3.3 Setor Universitário (Taquaruçu 2ª Etapa): Decreto nº 1.479/2017

A área ocupada denominada Setor Universitário, localiza-se na gleba Taquaruçu 2ª Etapa, está situada na região sul de Palmas, é composta por 34 (trinta e quatro) chácaras delimitadas e expedidas, 12 (doze) chácaras com Licença de Ocupação e 22 (vinte e duas) chácaras com Título Definitivo e registradas no Cartório de Registro de Imóveis de Palmas, entre os anos de 1990 a 1994.

No ano de 2002 iniciou-se, por parte dos detentores das LO e TD, o desmembramento das chácaras em lotes urbanos e, conseqüentemente, a venda e ocupação das mesmas, ou seja, estando hoje ocupada com aproximadamente 300 (trezentas) famílias.

Em 2007, a empresa Saneatins – Companhia de Saneamento do Tocantins realizou um relatório da situação ambiental da área e em 2008 o Estado do Tocantins, através da Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano, concluiu o levantamento topográfico e cadastral georreferenciado da região, figura 18.

Figura 18 – Microparcelamento e Imagem aérea do Setor Universitário



Fonte: Secretaria de Regularização Fundiária/Google Image, adaptado pela autora, 2020.

A maior dificuldade para a regularização fundiária do local é que a mesma está definida no Plano Diretor como Área de Serviço Regional, conforme art. 23, inciso 9, alínea A, da lei nº 155, de 27 de dezembro de 2007, não sendo indicada para uso de moradia. Chácaras que não

sofreram parcelamento irregular podem, seguindo as regras atuais, ser loteadas para uso comercial/industrial.

Figura 19 - Pannel de imagens Setor Universitário



Fonte: Acervo da autora, 2020.

Trata-se de um loteamento com ocupação predominante industrial/comercial. A Secretaria de Regularização Fundiária estima que no setor exista atualmente 300 habitações. Possui escassos serviços de infraestrutura básica, servido apenas pela coleta de lixo, abastecimento de água potável, energia elétrica e iluminação pública, conforme síntese do levantamento apresentado no quadro 6. O acesso à área dá-se principalmente pela TO – 050.

Quadro 6 - Síntese dos dados levantados de Infraestrutura: Setor Universitário

INFRAESTRUTURA ESSENCIAL SEGUNDO A LEI 13.465/2017		SITUAÇÃO
Água tratada	sim	insuficiente
Esgoto sanitário	não	-
Energia elétrica domiciliar	sim	-
Soluções de drenagem	não	-
DEMAIS DADOS LEVANTADOS		SITUAÇÃO
Pavimentação asfáltica	não	-
Calçamento	não	-
Coleta de lixo	sim	-
Abrigo para ponto de ônibus	sim	insuficiente

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

5.3.4 Setor União Sul: Decreto nº 1.480/2017

O loteamento de Chácara denominada União Sul 2ª Etapa, contém 20 (vinte) chácaras

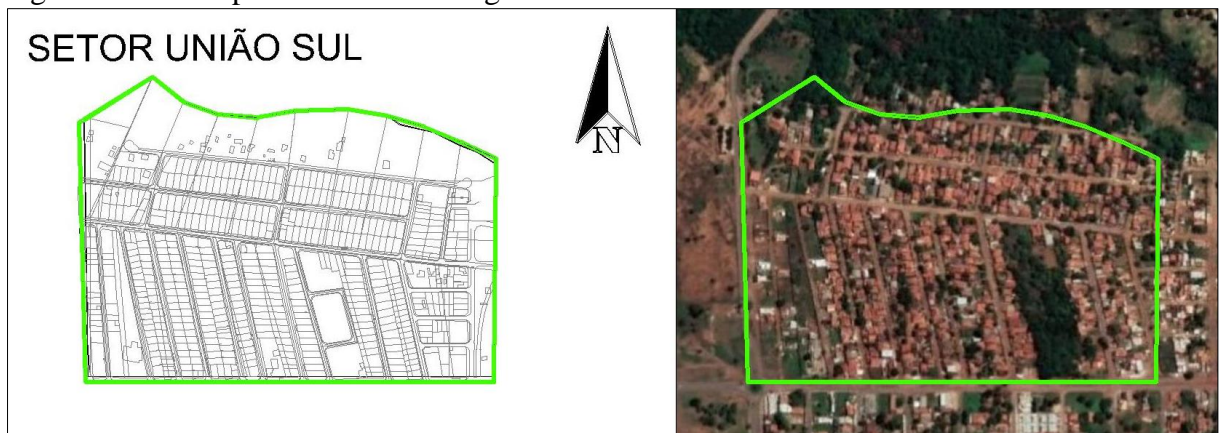
delimitadas e expedidas “Licença de Ocupação – LO e Título de Definitivo – TD” entre os anos de 1990 a 1995, e que somente a junção das Chácaras nº 18, 19 e 20 foi registrada no Cartório de Registro de Imóveis de Palmas.

O loteamento possui área total de 49.279,00 m², composto por 426 lotes unifamiliares, 81 lotes mistos, 03 lotes APM – Área Pública Municipal, 01 lote APE – Área Pública Especial e 01 lote APP – Área Pública de Preservação, resultando em 512 lotes.

No ano de 2001 iniciou-se, por parte dos detentores das LO, o desmembramento das chácaras em lotes urbanos e conseqüentemente a venda e ocupação das mesmas, ou seja, estando hoje ocupada com aproximadamente 400 (quatrocentas) famílias, (Secretaria de Regularização Fundiária, 2020).

A Prefeitura Municipal de Palmas, através da Lei Complementar nº 058/02, de 16 de setembro de 2002, aprovou o “Macrozoneamento Urbano de Palmas”, ficando caracterizado que as áreas constantes das chácaras do Loteamento União Sul 2ª Etapa, estão dentro do macrozoneamento, caracterizando assim como áreas urbanas.

Figura 20 - Microparcelamento e Imagem aérea do Setor União Sul



Fonte: Secretaria de Regularização Fundiária/Google Image, adaptado pela autora, 2020.

O Estado do Tocantins, por intermédio da extinta Agência de Desenvolvimento do Estado do Tocantins (AD-TOCANTINS), no ano de 2006, iniciou o processo de regularização mediante cadastramento das famílias ocupantes das chácaras. Porém no mês de janeiro de 2007, a AD-TOCANTINS foi extinta, tendo assumido o processo a Secretaria da Habitação do Município, que prosseguiu com a regularização fundiária, cujo projeto foi licenciado ambientalmente através da Licença Municipal de Instalação – LMI nº 013/2007, de 17 de setembro de 2007, e aprovado pela Prefeitura Municipal de Palmas, por meio do Decreto nº 210, de 11 de novembro de 2007. Para tanto, foi levado o projeto para registro no Cartório de Registro de Imóveis de Palmas (CRI), que expediu o “Edital de Registro” datado de 25 de

janeiro de 2008, porém o CRI suscitou dúvida, cujo processo foi paralisado temporariamente até que saísse a decisão final da Ação da Discriminatória.

A Prefeitura Municipal de Palmas, por intermédio da Lei Complementar nº 155/07, de 28 de dezembro de 2007, aprovou o novo “Macrozoneamento Urbano de Palmas”, ficando caracterizado o Loteamento UNIÃO SUL como ZEIS, conforme reza no Capítulo IV, das Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS, Artigo 25, Item III.

Assim como no setor Irmã Dulce, através da Lei Complementar supracitada, o setor foi enquadrado como prioritário no atendimento de infraestrutura urbana básica: fornecimento de energia, iluminação pública e execução de pavimentação asfáltica. Porém, conforme síntese do levantamento apresentado no quadro 7, os serviços de infraestrutura básica da região são escassos. Dentre os itens estabelecidos como prioritários, o setor é atendido atualmente com fornecimento de energia e iluminação pública e além destes estabelecidos por lei, o setor conta com insuficientes coleta de lixo, abastecimento de água potável e transporte público.

Figura 21 - Painel de imagens Setor União Sul



Fonte: Acervo da autora, 2020.

Quadro 7 - Síntese dos dados levantados de Infraestrutura: Setor União Sul

INFRAESTRUTURA ESSENCIAL SEGUNDO A LEI 13.465/2017		SITUAÇÃO
Água tratada	sim	insuficiente
Esgoto sanitário	não	-
Energia elétrica domiciliar	sim	-
Soluções de drenagem	não	-
DEMAIS DADOS LEVANTADOS		SITUAÇÃO
Pavimentação asfáltica	não	-
Calçamento	não	-
Coleta de lixo	sim	insuficiente
Abrigo para ponto de ônibus	sim	insuficiente

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

O projeto de desmembramento da gleba urbana em 16 (dezesesseis) quadras/macro foi aprovada por meio dos Decretos Municipal nº 477 e 478, ambos de 28 de dezembro de 2012, registrada em Cartório de Registro de Imóveis de Palmas.

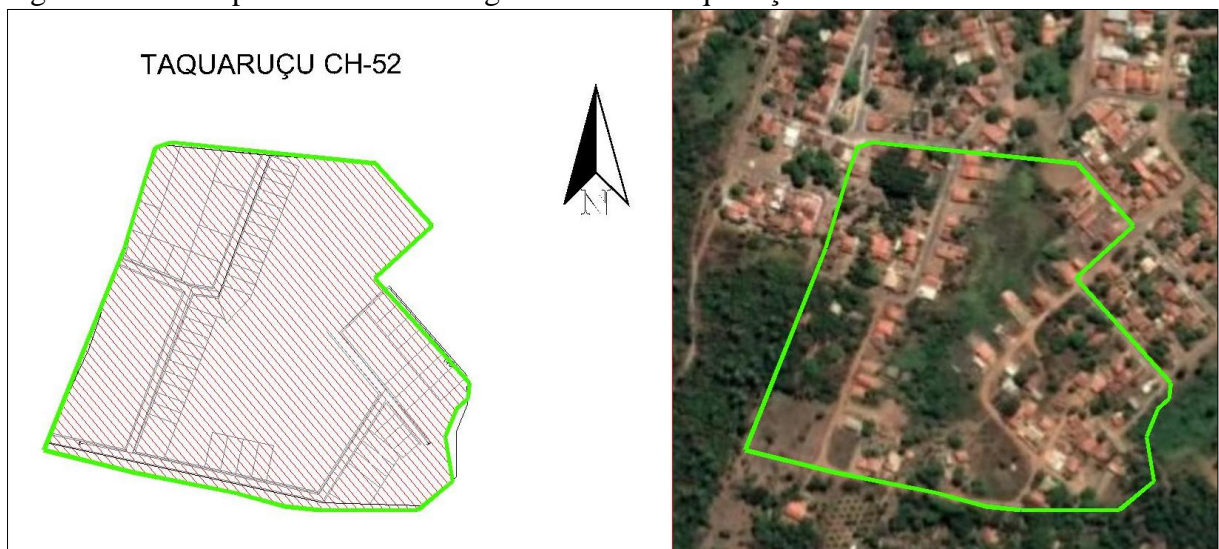
Dia 09 de maio de 2013, encabeçada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, iniciou-se a ocupação das chácaras 09, 11 e 12, que estão destinadas no projeto de regularização fundiária do futuro Loteamento União Sul, como Áreas Públicas Municipal e Estadual (Escola de 1º e 2º Grau).

5.3.5 Taquaruçu (chácara 52): Decreto nº 1.478/2017

Núcleo urbano informal consolidado e ocupado predominante pela população de baixa renda, situado na Chácara nº 52, do Loteamento Taquaruçu 1ª Etapa, neste município, o qual é caracterizado pelo Poder Público Municipal como ZEIS, para fins de Regularização Fundiária Urbana.

Loteamento de Chácaras contendo 34 (trinta e quatro) chácaras delimitadas e expedidas “Licença de Ocupação – LO e Título Definitivo – TD” pelo Instituto de Terras do Estado do Tocantins (ITERTINS), entre os anos de 1990 e 1994 a saber: 12 (doze) chácaras com LO e 22 (vinte e duas) chácaras com TD, registradas no Cartório de Registro de Imóveis de Palmas.

Figura 22 - Microparcelamento e Imagem aérea de Taquaruçu CH-52



Fonte: Secretaria de Regularização Fundiária/Google Image, adaptado pela autora, 2020.

No ano 2002, iniciou-se por parte dos detentores das LO e TD, o desmembramento das chácaras em lotes urbanos e conseqüentemente a venda e ocupação das mesmas, que hoje está ocupada com, aproximadamente, 50 (cinquenta) famílias.

O Estado do Tocantins, através da então Secretaria de Estado da Habitação e Desenvolvimento Urbano, concluiu os serviços de levantamento topográfico e cadastral georreferenciado do futuro loteamento Taquaruçu (chácara 52) desde maio de 2008, figura 23, bem como, fora feito também um relatório da situação ambiental pela SANEATINS em outubro de 2007.

Figura 23 - Painel de imagens Taquaruçu CH-52



Fonte: Acervo da autora, 2020.

Conforme síntese do levantamento apresentado no quadro 8, os serviços de infraestrutura básica da região são escassos, contam com atendimento parcial de coleta de lixo, abastecimento de água potável, energia elétrica, iluminação pública e transporte público.

Quadro 8 - Síntese dos dados levantados de Infraestrutura: Taquaruçu CH - 52

INFRAESTRUTURA ESSENCIAL SEGUNDO A LEI 13.465/2017		SITUAÇÃO
Água tratada	sim	insuficiente
Esgoto sanitário	não	-
Energia elétrica domiciliar	sim	-
Soluções de drenagem	não	-
DEMAIS DADOS LEVANTADOS		SITUAÇÃO
Pavimentação asfáltica	não	-
Calçamento	não	-
Coleta de lixo	sim	-
Abrigo para ponto de ônibus	não	-

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Conforme o relatório de desempenho do projeto de regularização em andamento da Secretaria de Regularização Fundiária, o processo deste setor apresenta as seguintes pendências:

- a) levantamento urbanístico;
- b) projeto urbanístico;
- c) ação para coleta de documentos;
- d) solicitar a certidão de matrícula para confecção e entrega dos confrontantes e terceiro interessado.

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, será apresentada a análise dos resultados acerca da Mensuração dos Efeitos da Regularização Fundiária Urbana da área de estudo. O modelo estatístico utilizado mostrará resultados através da aplicação da Matriz de Avaliação de desempenho (Eficiência), qualidade (Eficácia) e impacto (Efetividade), constituídos a partir do princípio do direito à cidade.

Por meio da coleta de dados a campo, tais categorias nos ajudam a responder à pergunta de pesquisa, conforme visto na Introdução deste trabalho: Em que medida avançou a Regularização Fundiária Urbana na cidade de Palmas nas regiões decretadas Reurb pelo poder público municipal desde a criação da Lei Federal nº 13.465/2017, que objetiva simplificar o processo de regularização?

As tabelas e gráficos adiante ilustram os dados mensurados e qualificados nesta pesquisa.

6.1 Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no Setor Irmã Dulce 1ª Etapa

6.1.1 Avaliação de desempenho (Eficiência)

A partir da aplicação da Matriz de Avaliação da Regularização Fundiária Urbana, na área de estudo Setor Irmã Dulce, medido pela existência (0,5) e aplicação (1,0) das ações ou instrumentos de gestão municipal, verificou-se desempenho inicial baixo, medido pela eficiência, com aumento de 0,10 para 0,26 nos anos 2010 a 2015, chegando a 0,49 indicando desempenho baixo, equivalente a baixa eficiência municipal. A tabela 01 demonstra o índice de eficiência, que atribui valor relativo de 0 a 1 entre as ações programadas e executadas pelo município nos anos de 2010, 2015 e 2020.

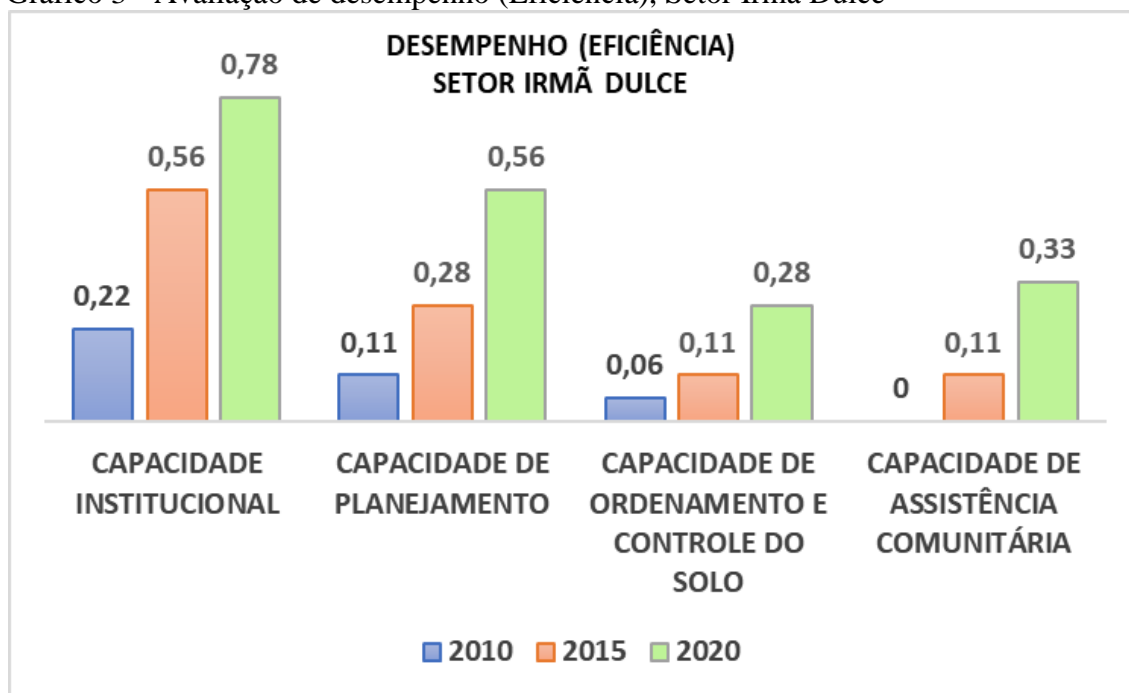
Tabela 1 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor Irmã Dulce

SETOR IRMÃ DULCE 1ª ETAPA	INDICE TOTAL: 52%		
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (EFICIÊNCIA)	2010	2015	2020
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,22	0,56	0,78
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,11	0,28	0,56
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,06	0,11	0,28
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0	0,11	0,33
DESEMPENHO MÉDIO NO ANO DE AFERIÇÃO	0,10	0,26	0,49

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

O gráfico 5, representa o comparativo entre o índice de eficiência nos anos de 2010, 2015 e 2020 através dos índices de desempenho. Neste gráfico, a avaliação de eficiência, demonstrou um desempenho inicial abaixo da linha mediana, elevando-se discretamente nos períodos consecutivos, chegando a ultrapassar 70% de eficiência na capacidade institucional em 2020.

Gráfico 3 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor Irmã Dulce



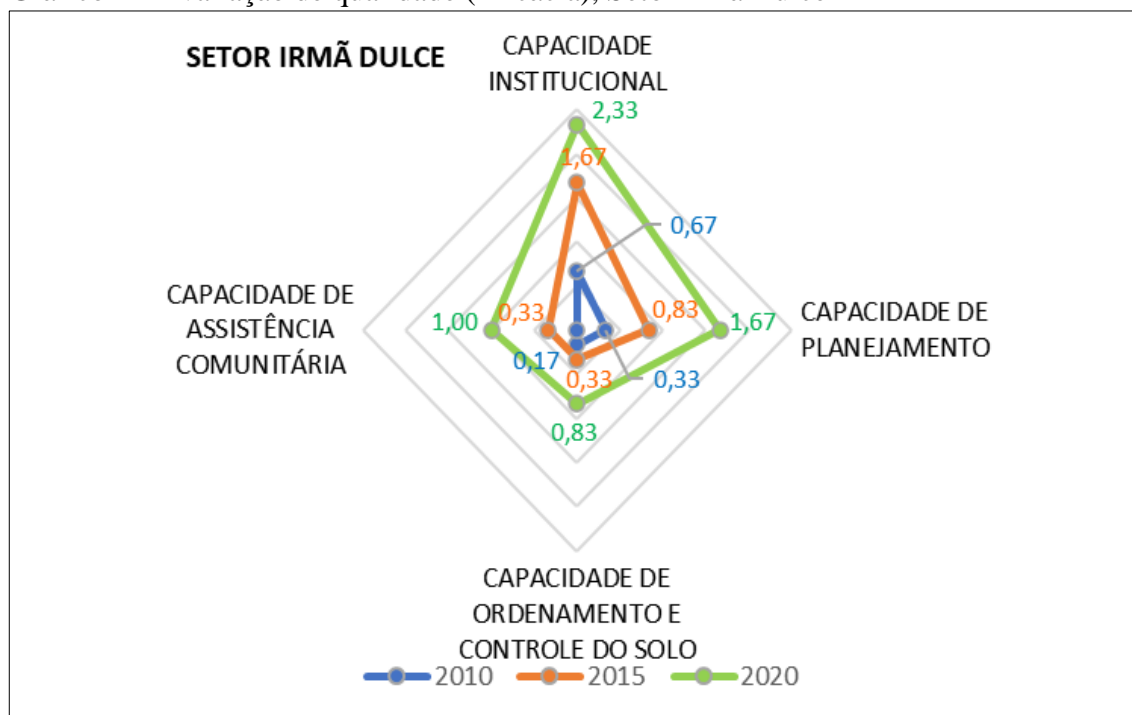
Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

6.1.2 Avaliação do processo de qualidade (Eficácia)

A avaliação da qualidade nos processos de regularização busca verificar a eficácia das ações desenvolvidas em comparação ao limite mínimo Aceitável de Conformidade Urbana (resultados esperados) medido pela área alcançada no gráfico radar, com área máxima de 18 unidades de medida, conforme gráfico 6.

A partir do gráfico 4, obteve-se o Índice de Conformidade Urbana nos anos analisados no Setor irmã Dulce, pelo cálculo da somatória das áreas atingidas em cada quadrante do gráfico. A tabela 2 apresenta os resultados observados.

Gráfico 4 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor Irmã Dulce



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Tabela 2 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor Irmã Dulce

SETOR IRMÃ DULCE 1ª ETAPA		ÍNDICE TOTAL: 35%		
AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE URBANA POR NATUREZA	2010	2015	2020	
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,67	1,67	2,33	
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,33	0,83	1,67	
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,17	0,33	0,83	
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,33	1,00	
AREA DE CONFORMIDADE URBANA NO GRAFICO RADAR	1,17	3,17	5,83	
ÍNDICE DE CONFORMIDADE URBANA TOTAL	6%	18%	32%	

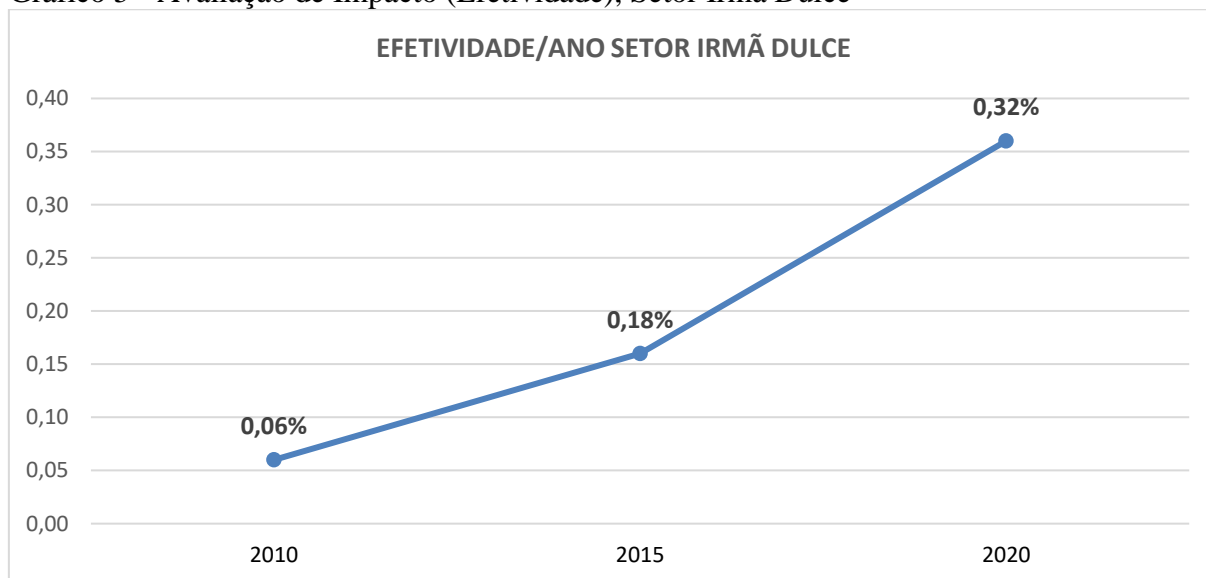
Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Os dados de avaliação de eficácia do processo de regularização demonstram o Índice de Conformidade inicial de 6% em 2010 (linha azul do gráfico), passando a 18% em 2015 (linha laranja do gráfico), e 32% em 2020 (linha verde do gráfico).

6.1.3 Avaliação de Impacto (Efetividade)

O gráfico 5, apresenta o Índice de efetividade no Setor Irmã Dulce, no qual se verifica um crescimento elevado e constante.

Gráfico 5 - Avaliação de Impacto (Efetividade), Setor Irmã Dulce



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Considerando que o Índice de Impacto é obtido pela diferença entre o Índice de Conformidade Final e o Índice de Conformidade Inicial, dividido pelo Índice de Conformidade Inicial, infere-se que, no Setor Irmã Dulce, o Índice de Impacto foi de 433%.

$$\text{Impacto} = \frac{\text{Ic final} - \text{Ic inicial}}{\text{Ic inicial}}$$

$$\text{Impacto} = \left(\frac{0,32 - 0,06}{0,06} \right) * 100$$

$$\text{Impacto} = 433\%$$

6.1.4 Resultado final do Setor Irmã Dulce 1º Etapa

As análises traçadas sobre os efeitos da regularização fundiária, no Setor Irmã Dulce 1º Etapa, demonstraram índice de eficiência média em 52%, eficácia baixa em 35% e efetividade de 433%.

6.2 Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no Setor Lago Norte

6.2.1 Avaliação de desempenho (Eficiência)

A partir da aplicação da Matriz de Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no setor Lago Norte, verificou-se importante evolução do desempenho municipal, medido pela eficiência, com aumento de 0,08 para 0,24 e no período seguinte evolução para 0,50 nos anos 2010, 2015, e 2020 respectivamente. Resultado indicando desempenho médio, equivalente à média eficiência municipal. A tabela 3 demonstra o índice de eficiência, que atribui valor

relativo de 0 a 1 entre as ações programadas e executadas, alcançado pelo município no período de análise.

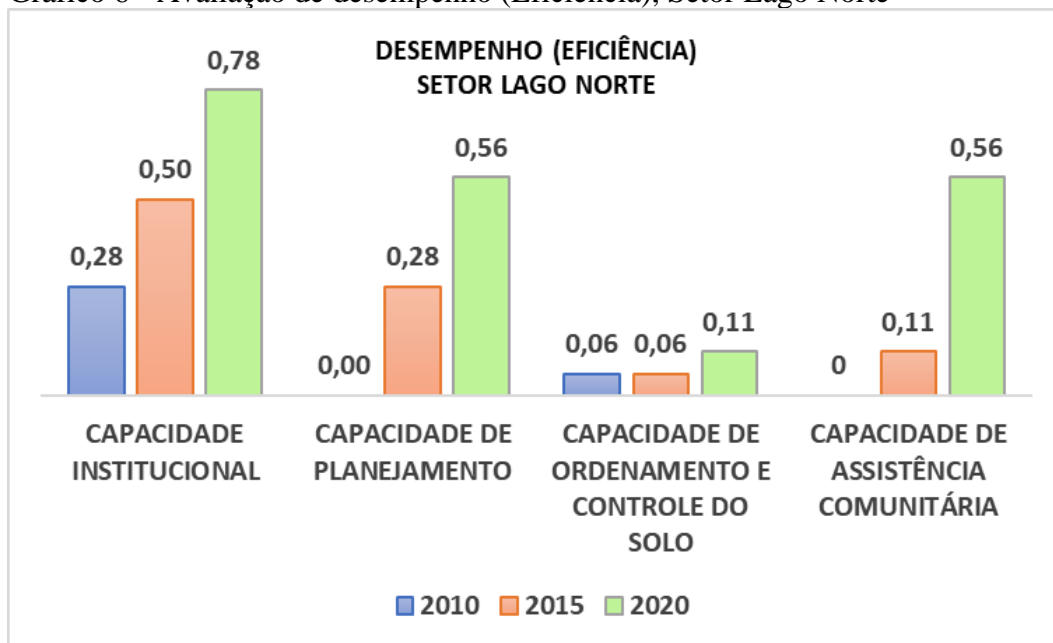
Tabela 3 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor Lago Norte

SETOR LAGO NORTE		ÍNDICE TOTAL: 49%		
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (EFICIÊNCIA)	2010	2015	2020	
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,28	0,50	0,78	
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	0,28	0,56	
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,06	0,06	0,11	
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0	0,11	0,56	
DESEMPENHO MÉDIO NO ANO DE AFERIÇÃO	0,08	0,24	0,50	

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

O gráfico 6, representa o comparativo entre o índice de eficiência nos anos de 2010, 2015 e 2020 através do gráfico de desempenho. Neste gráfico a avaliação de eficiência, demonstrou um desempenho inicial abaixo da linha mediana, mantendo-se nesta condição nos períodos seguinte, com exceção do indicador de capacidade institucional, motivado pelo treinamento de equipe técnica e mobilização social, que atribuiu aumento de 0,50% para 0,78% nesta capacidade.

Gráfico 6 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor Lago Norte

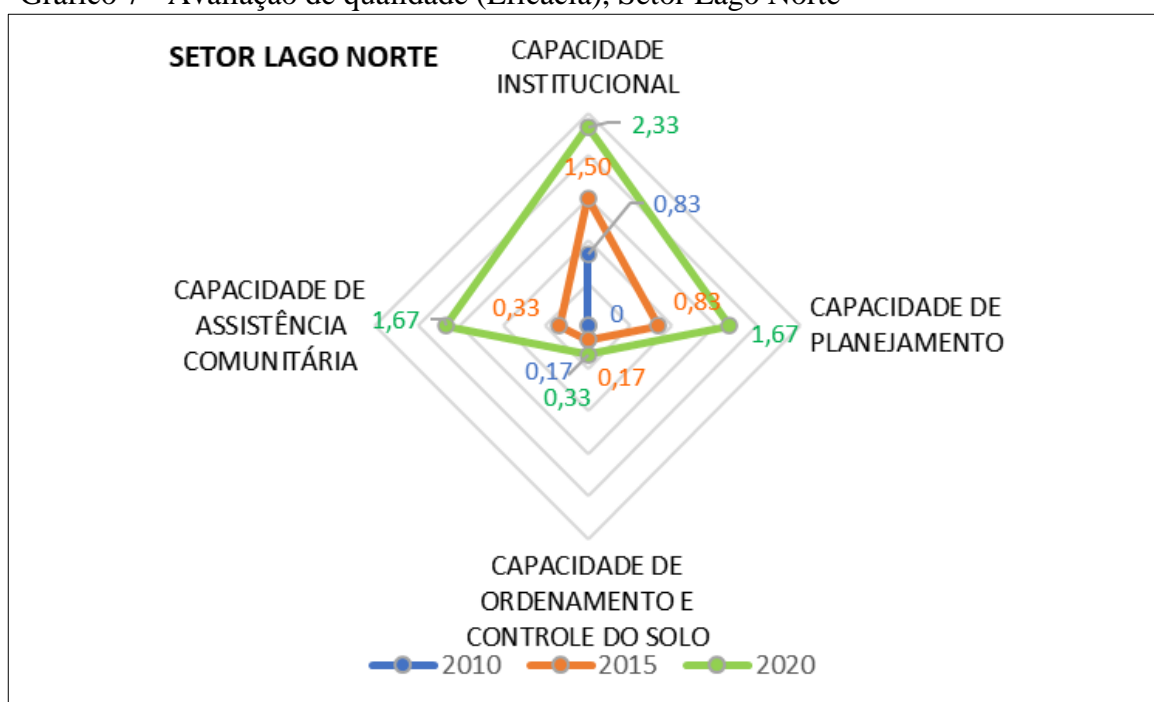


Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

6.2.2 Avaliação do processo de qualidade (Eficácia)

A avaliação da qualidade nos processos de regularização busca verificar a eficácia das ações desenvolvidas em comparação ao limite mínimo Aceitável de Conformidade Urbana (resultados esperados) medido pela área alcançada no gráfico radar, com área máxima de 18 unidades de medida, conforme gráfico 7.

Gráfico 7 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor Lago Norte



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

A partir do gráfico radar, obteve-se o Índice de Conformidade Urbana nos anos analisados no Setor Lago Norte, pelo cálculo da somatória das áreas atingidas em cada quadrante do gráfico. A tabela 4 apresenta os resultados observados.

Tabela 4 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor Lago Norte

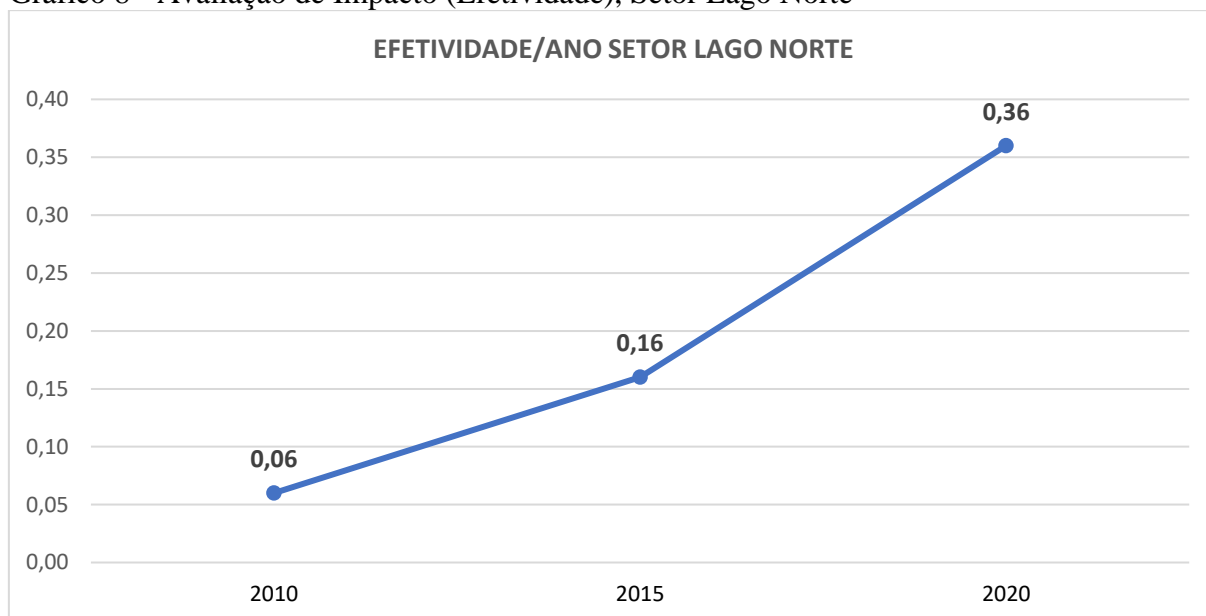
SETOR LAGO NORTE	ÍNDICE TOTAL:		
	2010	2015	2020
AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE URBANA POR NATUREZA			32%
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,83	1,50	2,33
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	0,83	1,67
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,17	0,17	0,33
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,33	1,67
ÁREA DE CONFORMIDADE URBANA NO GRÁFICO RADAR	1,00	2,83	6,00
ÍNDICE DE CONFORMIDADE URBANA TOTAL	6%	16%	33%

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

6.2.3 Avaliação de Impacto (Efetividade)

O gráfico 8, apresenta o Índice de efetividade no Setor Lago Norte, no qual se verifica um crescimento elevado e constante.

Gráfico 8 - Avaliação de Impacto (Efetividade), Setor Lago Norte



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Considerando que o Índice de Impacto é obtido pela diferença entre o Índice de Conformidade Final e o Índice de Conformidade Inicial, dividido pelo Índice de Conformidade Inicial, infere-se que, no Setor Lago Norte, o Índice de Impacto foi de 500%.

$$\text{Impacto} = \frac{\text{Ic final} - \text{Ic inicial}}{\text{Ic inicial}}$$

$$\text{Impacto} = \frac{(0,36 - 0,06)}{0,06} * 100$$

$$\text{Impacto} = 500\%$$

6.2.4 Resultado final do Setor Lago Norte

As análises traçadas sobre os efeitos da regularização fundiária, no Setor Lago Norte, demonstraram índice de eficiência média em 49%, eficácia baixa em 32% e efetividade de 500%.

6.3 Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no Setor Universitário

6.3.1 Avaliação de desempenho (Eficiência)

A partir da aplicação da Matriz de Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no Setor Universitário, verificou-se importante evolução do desempenho municipal, medido pela eficiência, com aumento de 0,06 para 0,19 e, posteriormente, para 0,35 nos anos de 2010, 2015 e 2020, respectivamente. Resultado indicando desempenho baixo, equivalente a baixa eficiência municipal. A tabela 5 demonstra o índice de eficiência, que atribui valor relativo de 0 a 1 entre as ações programadas e executadas alcançado pelo município nos anos de 2010, 2015 e 2020.

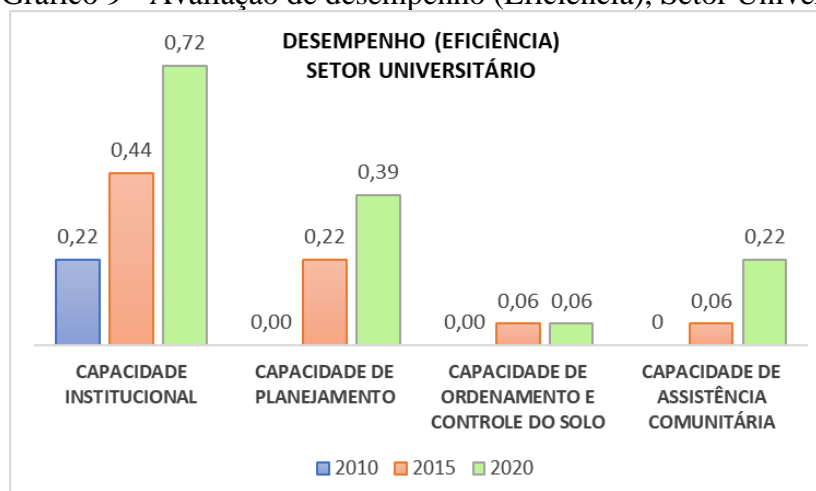
Tabela 5 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor Universitário

SETOR UNIVERSITÁRIO		ÍNDICE TOTAL: 37%		
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (EFICIÊNCIA)	2010	2015	2020	
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,22	0,44	0,72	
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	0,22	0,39	
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,00	0,06	0,06	
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0	0,06	0,22	
DESEMPENHO MÉDIO NO ANO DE AFERIÇÃO	0,06	0,19	0,35	

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

O gráfico 9, representa o comparativo entre o índice de eficiência nos anos de 2010, 2015 e 2020 através dos índices de desempenho. Neste gráfico a avaliação de eficiência, demonstrou um desempenho inicial muito baixo, e até imensurável nas capacidades de planejamento, ordenamento e assistência comunitária. Elevando-se discretamente nos períodos consecutivos, chegando a ultrapassar 70% de eficiência na capacidade institucional em 2020.

Gráfico 9 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor Universitário

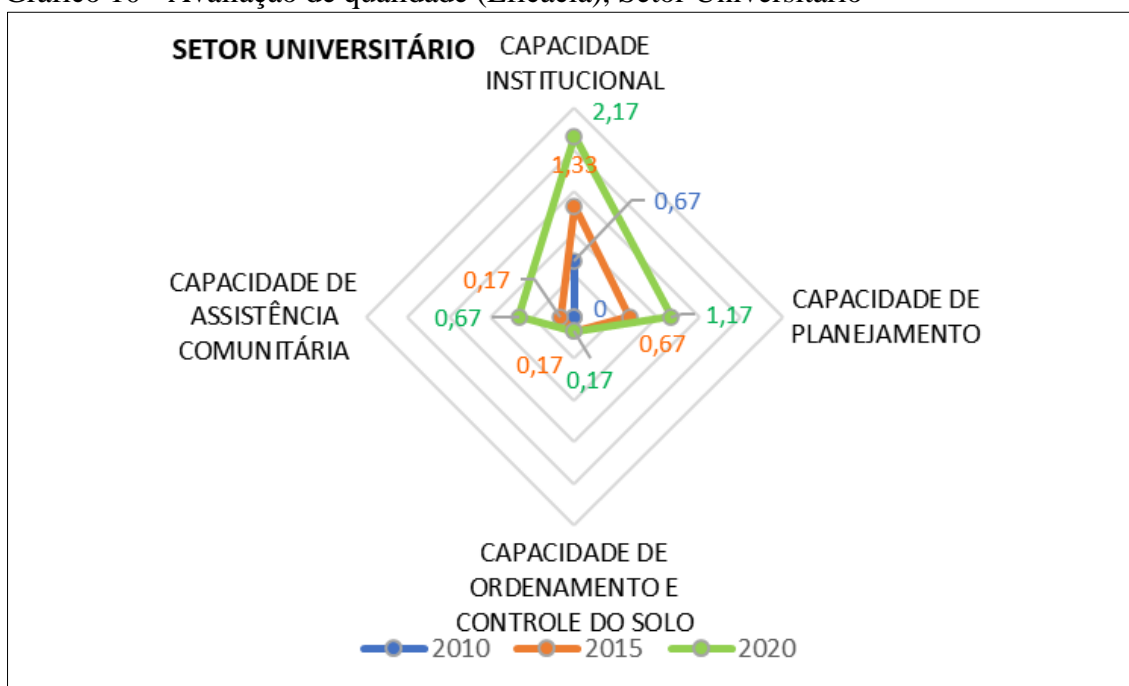


Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

6.3.2 Avaliação do processo de qualidade (Eficácia)

A avaliação da qualidade nos processos de regularização busca verificar a eficácia das ações desenvolvidas em comparação ao limite mínimo Aceitável de Conformidade Urbana (resultados esperados) medido pela área alcançada no gráfico radar, com área máxima de 18 unidades de medida, gráfico 10.

Gráfico 10 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor Universitário



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

A partir do gráfico radar, obteve-se o Índice de Conformidade Urbana nos anos analisados no Setor Universitário, pelo cálculo da somatória das áreas atingidas em cada quadrante do gráfico. A tabela 6 apresenta os resultados observados.

Tabela 6 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor Universitário

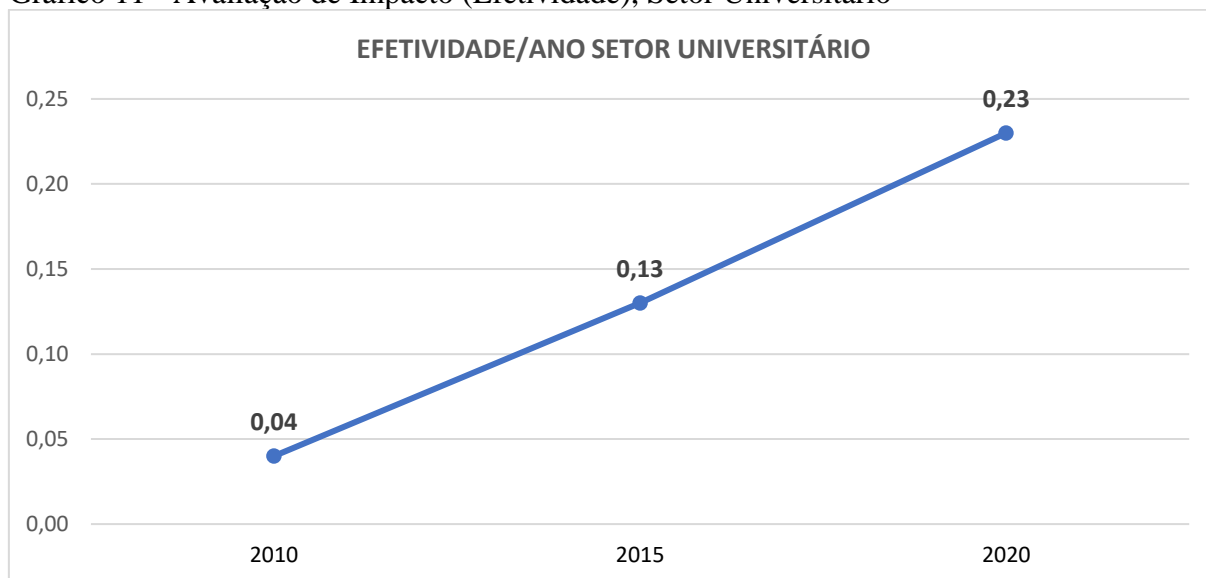
SETOR UNIVERSITÁRIO	ÍNDICE TOTAL: 24%		
AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE URBANA POR NATUREZA	2010	2015	2020
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,67	1,33	2,17
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	0,67	1,17
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,00	0,17	0,17
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,17	0,67
AREA DE CONFORMIDADE URBANA NO GRAFICO RADAR	0,67	2,33	4,17
ÍNDICE DE CONFORMIDADE URBANA TOTAL	4%	13%	23%

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

6.3.3 Avaliação de Impacto (Efetividade)

O gráfico 11, apresenta o Índice de efetividade no Setor Universitário, no qual se verifica um crescimento elevado e constante.

Gráfico 11 - Avaliação de Impacto (Efetividade), Setor Universitário



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Considerando que o Índice de Impacto é obtido pela diferença entre o Índice de Conformidade Final e o Índice de Conformidade Inicial, dividido pelo Índice de Conformidade Inicial, infere-se que, no Setor Universitário, o Índice de Impacto foi de 475%.

$$\text{Impacto} = \frac{\text{Ic final} - \text{Ic inicial}}{\text{Ic inicial}}$$

$$\text{Impacto} = \frac{(0,23 - 0,04)}{0,04} * 100$$

$$\text{Impacto} = 475\%$$

6.3.4 Resultado final do Setor Universitário

As análises traçadas sobre os efeitos da regularização fundiária, no Setor Lago Norte, demonstraram índice de eficiência média em 37%, eficácia baixa em 24% e efetividade de 475%.

6.4 Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no Setor União Sul

6.4.1 Avaliação de desempenho (Eficiência)

A partir da aplicação da Matriz de Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no Setor União Sul, verificou-se uma evolução do desempenho municipal, medido pela eficiência, com aumento de 0,28 para 0,32 e, posteriormente, para 0,43 nos anos de 2010, 2015 e 2020, respectivamente. Resultado indicando desempenho baixo, equivalente a baixa eficiência municipal. A tabela 7 demonstra o índice de eficiência, que atribui valor relativo de 0 a 1 entre as ações programadas e executadas alcançado pelo município nos anos de análise deste estudo.

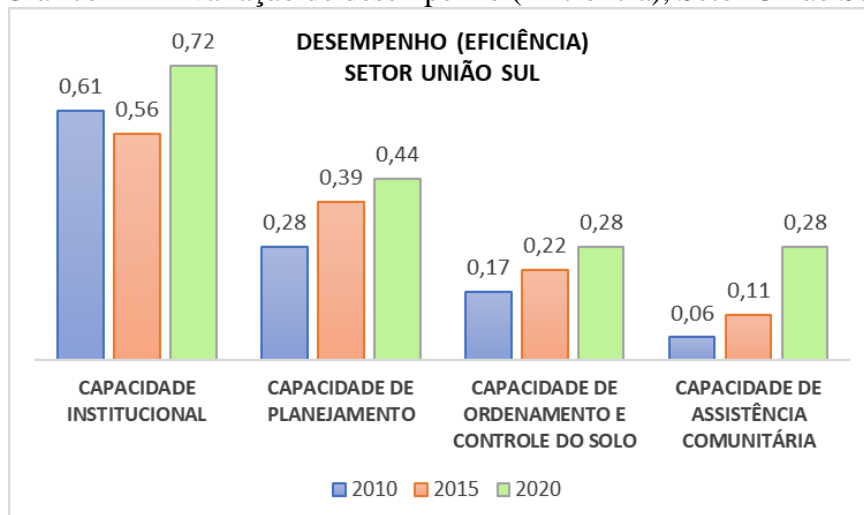
Tabela 7 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor União Sul

SETOR UNIÃO SUL		ÍNDICE TOTAL: 74%		
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (EFICIÊNCIA)	2010	2015	2020	
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,61	0,56	0,72	
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,28	0,39	0,44	
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,17	0,22	0,28	
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,06	0,11	0,28	
DESEMPENHO MÉDIO NO ANO DE AFERIÇÃO	0,28	0,32	0,43	

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

O gráfico 12, representa o comparativo entre o índice de eficiência nos anos de 2010, 2015 e 2020 através dos índices de desempenho. Neste gráfico a avaliação de eficiência, demonstrou um desempenho inicial baixo, com exceção do indicador de capacidade institucional que apresenta índice inicial de 0,61% e discreta involução para 0,50 em 2015, motivado pela desmobilização de equipe técnica pós-período eleitoral.

Gráfico 12 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Setor União Sul



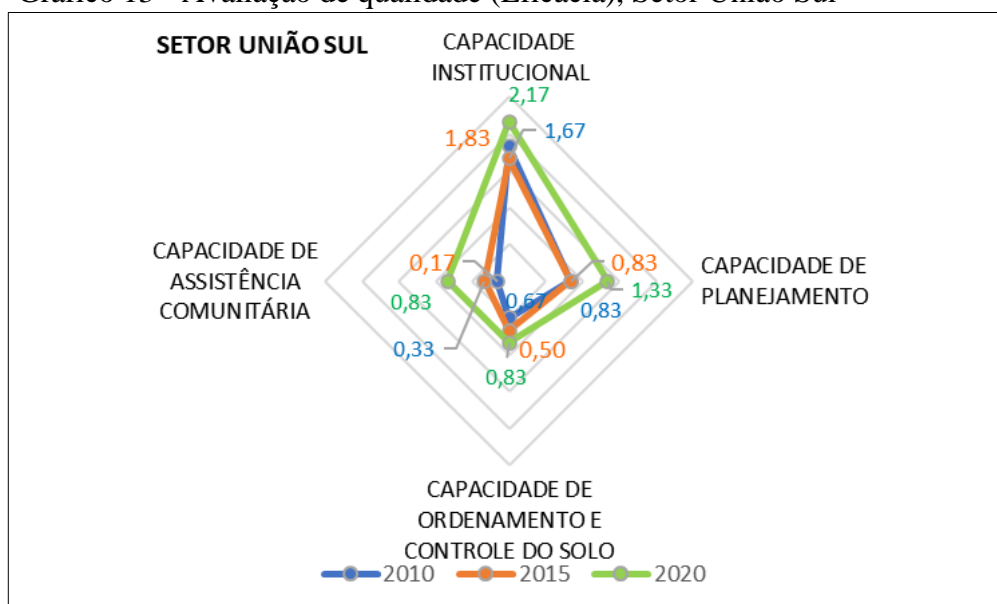
Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

No período seguinte apresenta discreta evolução de desempenho das capacidades chegando a 0,72% na capacidade institucional.

6.4.2 Avaliação do processo de qualidade (Eficácia)

A avaliação da qualidade nos processos de regularização busca verificar a eficácia das ações desenvolvidas em comparação ao limite mínimo Aceitável de Conformidade Urbana (resultados esperados) medido pela área alcançada no gráfico radar, com área máxima de 18 unidades de medida, conforme gráfico 13.

Gráfico 13 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor União Sul



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

A partir do gráfico radar, obteve-se o Índice de Conformidade Urbana nos anos analisados no Setor União Sul, pelo cálculo da somatória das áreas atingidas em cada quadrante do gráfico. A tabela 8 apresenta os resultados observados.

Tabela 8 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Setor União Sul

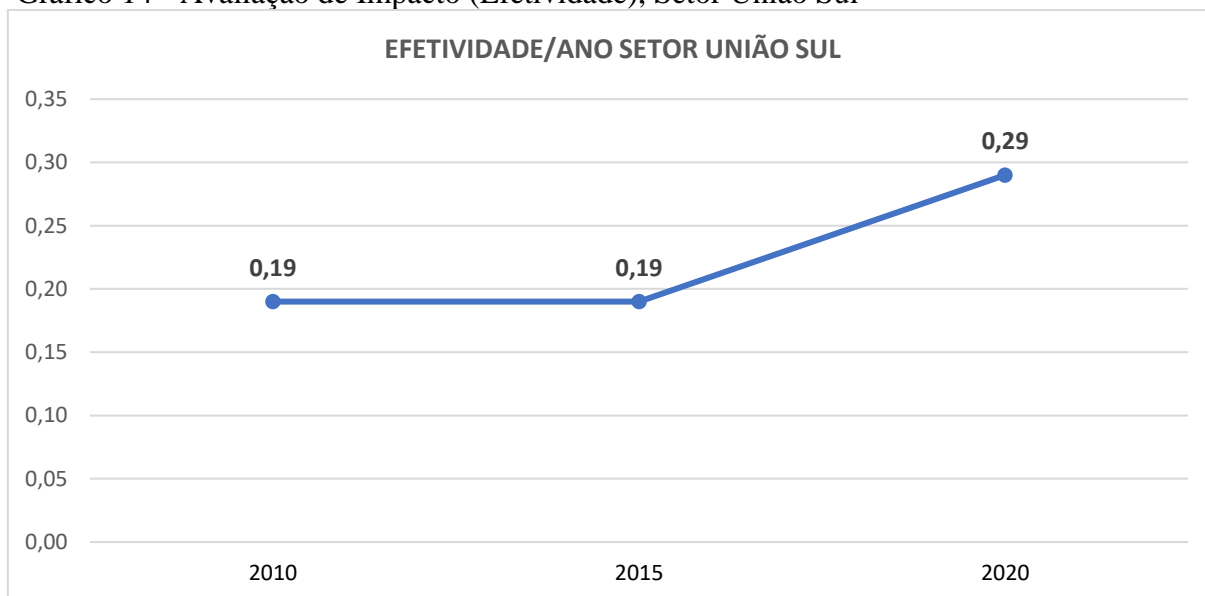
SETOR UNIÃO SUL		ÍNDICE TOTAL:		48%
AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE URBANA POR NATUREZA	2010	2015	2020	
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	1,83	1,67	2,17	
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,83	0,83	1,33	
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,50	0,67	0,83	
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,17	0,33	0,83	
ÁREA DE CONFORMIDADE URBANA NO GRAFICO RADAR	3,33	3,50	5,17	
ÍNDICE DE CONFORMIDADE URBANA TOTAL	19%	19%	29%	

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

6.4.3 Avaliação de Impacto (Efetividade)

O gráfico 14, apresenta o Índice de efetividade no Setor União Sul, no qual se verifica um crescimento elevado e constante.

Gráfico 14 - Avaliação de Impacto (Efetividade), Setor União Sul



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Considerando que o Índice de Impacto é obtido pela diferença entre o Índice de Conformidade Final e o Índice de Conformidade Inicial, dividido pelo Índice de Conformidade Inicial, infere-se que, no Setor União Sul, o Índice de Impacto foi de 53%.

$$\text{Impacto} = \frac{\text{Ic final} - \text{Ic inicial}}{\text{Ic inicial}}$$

$$\text{Impacto} = \frac{(0,29 - 0,19)}{0,19} * 100$$

$$\text{Impacto} = 53\%$$

6.4.4 Resultado final do Setor União Sul

As análises traçadas sobre os efeitos da regularização fundiária, no Setor União Sul, demonstraram índice de eficiência alta em 74%, eficácia média em 48% e efetividade baixa em 53%.

6.5 Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no Loteamento Taquaruçu CH-52

6.5.1 Avaliação de desempenho (Eficiência)

A partir da aplicação da Matriz de Avaliação da Regularização Fundiária Urbana no loteamento Taquaruçu CH -52, verificou-se uma importante evolução do desempenho municipal, medido pela eficiência, com aumento de 0,17 para 0,22 e, posteriormente, para 0,47 nos anos de 2010, 2015 e 2020, respectivamente. Resultado indicando desempenho médio, equivalente a média eficiência municipal. A tabela 9 demonstra o índice de eficiência, que atribui valor relativo de 0 a 1 entre as ações programadas e executadas alcançado pelo município nos anos de 2010, 2015 e 2020.

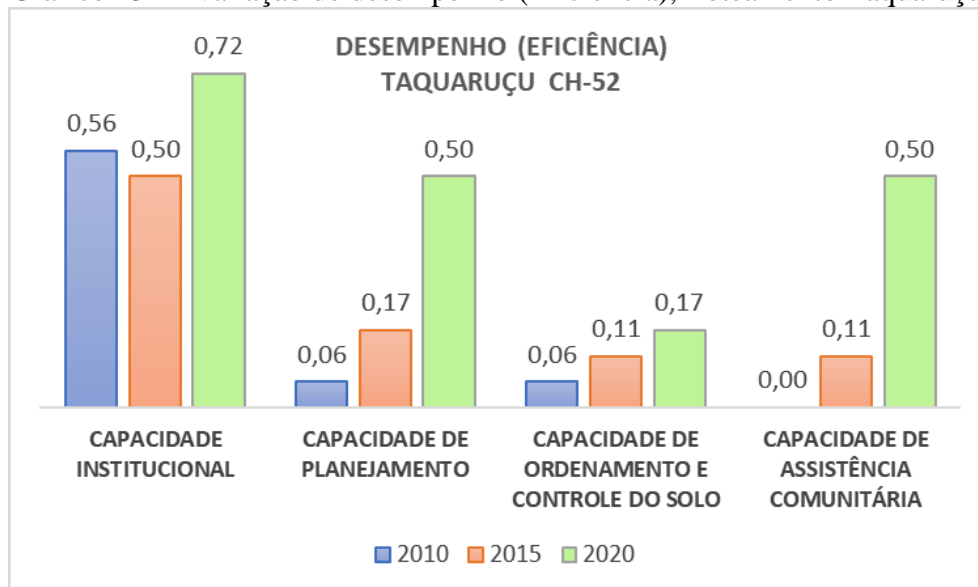
Tabela 9 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Taquaruçu CH-52

TAQUARUÇU CH-52	ÍNDICE TOTAL: 55%		
	2010	2015	2020
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (EFICIÊNCIA)			
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,56	0,50	0,72
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,06	0,17	0,50
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,06	0,11	0,17
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,11	0,50
DESEMPENHO MÉDIO NO ANO DE AFERIÇÃO	0,17	0,22	0,47

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

O gráfico 15, representa o comparativo entre o índice de eficiência nos anos de 2010, 2015 e 2020 através dos índices de desempenho. Neste gráfico a avaliação de eficiência, demonstrou um desempenho inicial baixo, com exceção do indicador de capacidade institucional que apresenta índice inicial de 0,56% e discreta involução para 0,50 em 2015, motivado pela desmobilização de equipe técnica pós-período eleitoral. Em 2015 apresenta discreta evolução nos índices e em 2020 importante evolução de desempenho das capacidades chegando a 0,72% na capacidade institucional.

Gráfico 15 - Avaliação de desempenho (Eficiência), Loteamento Taquaruçu

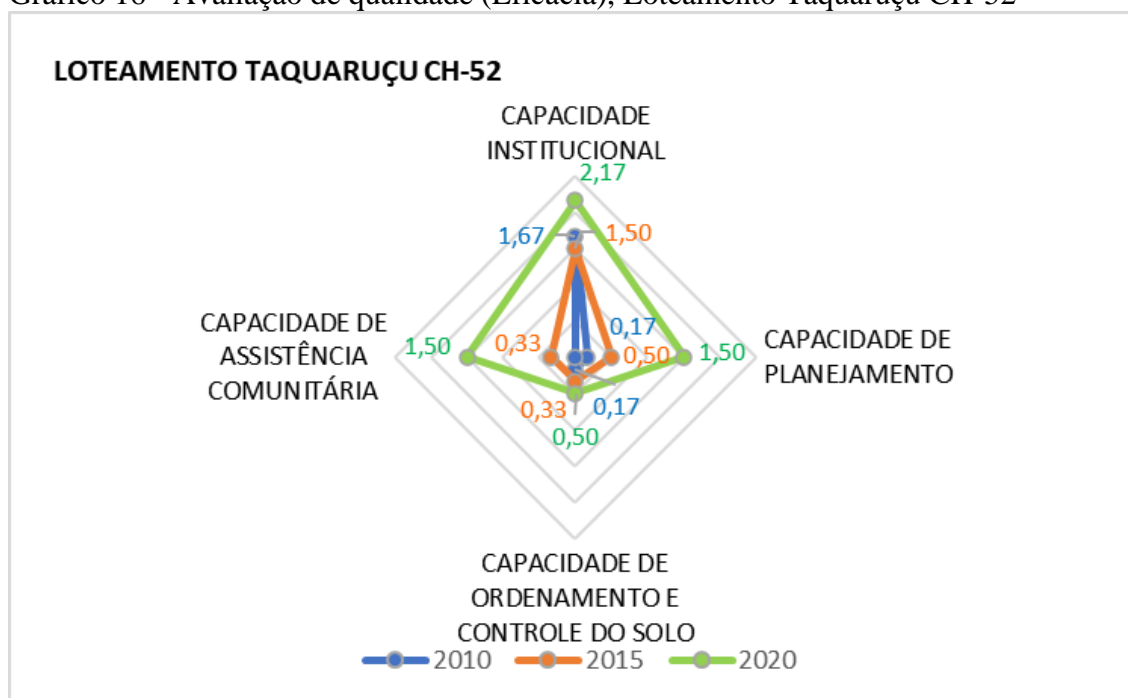


Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

6.5.2 Avaliação do processo de qualidade (Eficácia)

A avaliação da qualidade nos processos de regularização busca verificar a eficácia das ações desenvolvidas em comparação ao limite mínimo Aceitável de Conformidade Urbana (resultados esperados) medido pela área alcançada no gráfico radar, com área máxima de 18 unidades de medida, conforme gráfico 16.

Gráfico 16 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Loteamento Taquaruçu CH-52



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

A partir do gráfico radar, obteve-se o Índice de Conformidade Urbana nos anos analisados no Loteamento Taquaruçu CH-52, pelo cálculo da somatória das áreas atingidas em cada quadrante do gráfico. A tabela 10 apresenta os resultados observados.

Tabela 10 - Avaliação de qualidade (Eficácia), Loteamento Taquaruçu CH-52

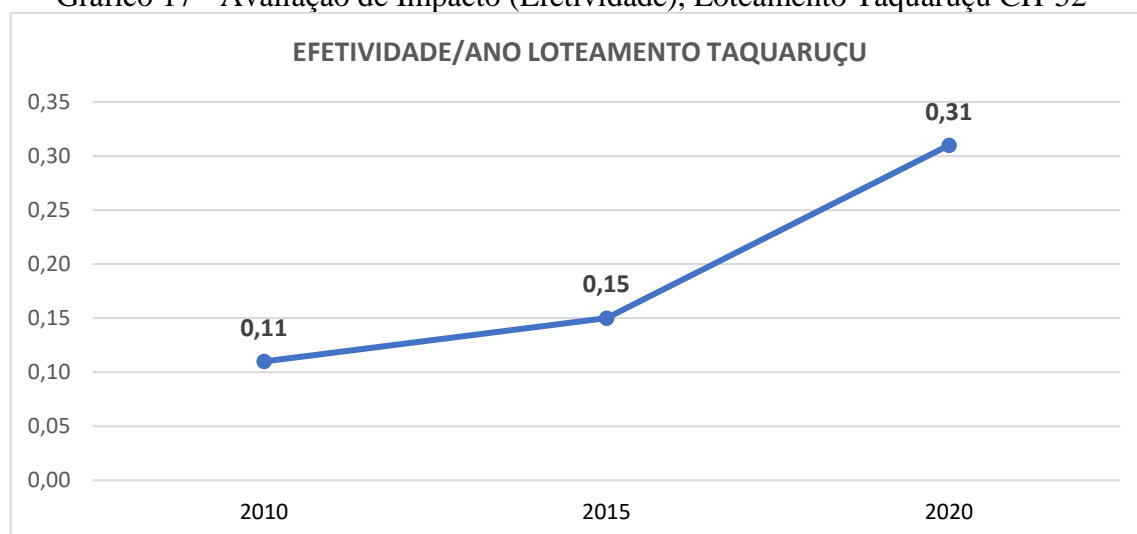
TAQUARUÇU CH-52		ÍNDICE TOTAL:		36%
AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE URBANA POR NATUREZA		2010	2015	2020
CAPACIDADE INSTITUCIONAL		1,67	1,50	2,17
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO		0,17	0,50	1,50
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO		0,17	0,33	0,50
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA		0,00	0,33	1,50
AREA DE CONFORMIDADE URBANA NO GRAFICO RADAR		2,00	2,67	5,67
ÍNDICE DE CONFORMIDADE URBANA TOTAL		11%	15%	31%

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

6.5.3 Avaliação de Impacto (Efetividade)

O gráfico 17 apresenta o Índice de efetividade no Loteamento Taquaruçu CH-52, no qual se verifica um crescimento elevado e constante.

Gráfico 17 - Avaliação de Impacto (Efetividade), Loteamento Taquaruçu CH-52



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Considerando que o Índice de Impacto é obtido pela diferença entre o Índice de Conformidade Final e o Índice de Conformidade Inicial, dividido pelo Índice de Conformidade Inicial, infere-se que, no Loteamento Taquaruçu CH-52, o Índice de Impacto foi de 181%.

$$\text{Impacto} = \frac{Ic \text{ final} - Ic \text{ inicial}}{Ic \text{ inicial}}$$

$$\text{Impacto} = \left(\frac{0,31 - 0,11}{0,11} \right) * 100$$

$$\text{Impacto} = 181\%$$

6.5.4 Resultado final do Loteamento Taquaruçu CH-52

As análises traçadas sobre os efeitos da regularização fundiária, no Loteamento Taquaruçu CH-52, demonstraram índice de eficiência média em 55%, eficácia baixa em 36% e efetividade de 181%.

7 CONCLUSÕES

As análises traçadas sobre os efeitos da regularização fundiária urbana da área de estudo, considerando a média dos resultados alcançados nos anos de referência, demonstraram índice de desempenho (Eficiência) médio em quase todas as regiões (37% a 0,55%), com exceção do Setor União Sul que obteve média de 74%. Em relação à análise de qualidade (Eficácia) as regiões estudadas apresentaram uma média de conformidade de baixa a mediana (24% a 48%).

Essa evolução resultou num impacto de 53% a 500% na condição de conformidade urbana, demonstrando importante efetividade das ações de regularização fundiária no município e possibilidade de crescimento futuro, mediante retomada das ações de capacitação e assistência técnica junto à atual equipe de trabalho municipal.

O baixo desempenho do município de Palmas-TO pode ser explicado, presumidamente, pelas mudanças de gestão e, conseqüentemente, desmobilização das equipes de trabalho, além dos entraves jurídicos, acordos pendentes entre Estado e Município, dentre outros.

O método aplicado mostrou-se favorável como ferramenta de avaliação de regularização fundiária, enquanto política de gestão urbana. Por outro lado, destaca-se que a assistência técnica foi determinante no município possibilitando a aplicação dos parâmetros normativos, embora a experiência indique que há muito a se fazer para destravar o processo de regularização fundiária, para que alcance o registro, o que tem se mostrado como gargalo da efetivação do direito de propriedade. Isto impõe a necessidade de fortalecer a regularização administrativa, como “chave de acesso à cidade”. A variável equipe técnica tem peso importante, como observado. Em períodos de mudanças administrativas, resultante do pleito eleitoral, mas que foi mantido pelo menos um técnico no grupo de trabalho, apresentaram melhor desempenho, o que permite inferir a importância da continuidade da equipe técnica na gestão pública.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se pode depreender desse estudo é que a política de regularização fundiária, em Palmas-TO, avançou nos últimos anos, mas ainda não atingiu um patamar desejável que atenda a necessidade da população. É inegável a importância da regularização fundiária como instrumento de gestão urbana.

Com base na pesquisa realizada, pode-se concluir que a regularização fundiária urbana contribui substancialmente para garantia de acesso à cidade sustentável, embora essa garantia não se efetiva somente com a entrega do título ao morador, nem tampouco com o licenciamento urbanístico e ambiental, logo a regularização fundiária cumpre a função de possibilitar o acesso à cidade ao promover o protagonismo municipal por meio de capacitação, apoio tecnológico, apoio logístico e, sobretudo, a assistência técnica e operacional voltada para a melhoria da capacidade institucional, do planejamento, do ordenamento do territorial e da assistência social.

Com base nos resultados do estudo de caso, a aplicação do modelo proposto mostrou que é possível medir os efeitos da regularização fundiária através da análise de desconformidades urbanas. Os resultados indicaram que a política municipal de regularização fundiária urbana não avançou significativamente na promoção do acesso às cidades em Palmas-TO, visto que se faz necessário a articulação às medidas continuadas de assistência técnica e financeira.

Este modelo de análise se apresentou satisfatoriamente adequado e viável para os cinco setores objeto dessa pesquisa, passível de ser replicado em outros estudos, considerando os ajustes às especificidades da realidade de cada caso.

Portanto a avaliação do processo de regularização urbana na cidade de Palmas é mais ampla do que a delimitação desta pesquisa, análise não esgotada no presente estudo. A ocupação irregular de áreas do Plano Diretor e entorno é um campo de pesquisa que requer constantes atualizações e discussões, visto que as transformações acontecem de forma intensa e veloz. Nesse sentido, reforça-se a necessidade de estudos interdisciplinares que precisam ser aprofundados e incentivados.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. *In: A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas/Henri Acselrad (org).* – Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- AGIER, Agir. **Antropologia da cidade:** lugares, situações e movimentos. Tradução Graça Índias Cordeiro; prefácio à edição brasileira Graças Índia Cordeiro, Heitor Frúgoli Jr. – São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2011. (Antropologia Hoje).
- AGUIAR, Carlos e Tereza, BORBA. Regularização Fundiária e Procedimentos Administrativos. *In: Regularização Fundiária Plena: referências conceituais.* Ministério das Cidades, 2007.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia:** instrumentos e experiências de regularização Fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas, FASE, IPPUR, 1997.
- _____; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade:** diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- _____. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de Regularização Fundiária no Brasil. *In: Regularização Fundiária Plena – referências conceituais.* Ministério das Cidades, 2007.
- ASSIS, José Chacon. Apresentação. *In A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas/Henri Acselrad (org).* – Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BASTOS, Augusto Velloso. **A Importância da cidadania na definição e implementação de políticas públicas.** *In: MORAES, Alexandre; KIM; Richard Pae, (Coord.).* Cidadania. São Paulo: Atlas, 2013.
- BAZOLLI, João Aparecido. Contradições da expansão urbana: análise em Palmas. *In: Bazolli, J.A.; et al. (Org.) O papel da extensão universitária como indutora da participação social:* Palmas participa. Palmas-TO: EDUFT, 2017.
- BAZZOLI, João Aparecido. **Palmas em Foco: contradições de uma cidade planejada.** org./ João Aparecido Bazzoli. Palmas: EDUFT, 2019.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Regularização Fundiária no Brasil / coordenação: Carvalho, Celso Santos, Gouvêa, Denise de Campos – Brasília, 2009.
- BELLONI, Isaura et al, **Metodologia de avaliação em políticas públicas.** [S.l.]: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gean Franco. **Dicionário de Política**, V.2. Brasília: Editora UNB, 2007.

BUENO, Laura Machado de Mello e Monteiro, Pedro Cauê Mello Rosa. Artigo: **Planos Diretores, aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária**. In: Ministério das Cidades, 2007.

CARDIN, Dirceu Galdino. **A improbidade, a ilegalidade e a irregularidade**. Lourenço Corrêa (Coord.). Cadernos Jurídicos, Paraná, n. 13, 2010.

CARDOSO, Myrian Silvana da Silva. **O direito à cidade e as desconformidades urbanas: identificação, classificação e mensuração através da Matriz de Amplitude, Intensidade e Taxa (MAIT)**. (Mestrado em Engenharia Civil) Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil/Saneamento Ambiental e Infra-estrutura Urbana Belém: UFPA, 2012.

_____. Ações de regularização fundiária e de mensuração das desconformidades urbanas: o caso das terras da União sob a tutela da Universidade Federal do Pará na cidade de Belém (PA). urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 6, n. 3, p. 307-322, set./dez. 2014.

_____. **Regularização Fundiária Urbana e o Direito à Cidade Sustentável na Amazônia**: avaliação e mensuração de seus efeitos. (Tese de Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém: UFPA, 2018.

CESTARI, Virna Ribeiro Feitosa *et al.* **Vulnerabilidade social e incidência de COVID-19 em uma metrópole brasileira**. Ciência & Saúde Coletiva [online]. v. 26, n. 3, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232021263.42372020>> Acesso em: Mar. 2021.

COUTINHO, Laura. Hernando de Soto e sua tentativa de solucionar o mistério do desenvolvimento. **Revista Direito GV**. São Paulo: 2010. Disponível em: <<https://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/hernando-de-soto-sua-tentativa-desolucionar-misterio-desenvolvimento.>> Acesso em 18 nov. 2020.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuições para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2001. In: A ação dos sujeitos sociais na urbanização da Região de São Pedro em Juiz de Fora/MG.

CORRÊA, Fernando Alves. **Estudos de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almederias, 1998.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DALLARI, Adilson Abreu e Ferraz, Sérgio (coord). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). 1ª Ed., 1ª tiragem, 03.2002; 2ª tiragem, 03.2003. Malheiros Editores LTDA, 2002.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais.**/Daniella S. Dias. /1ª Ed. (ano 2002), 2ª tir./Curitiba: Juruá, 2005.

DUARTE, André Montenegro, et e al. **The influence of urban violence and land title irregularity on the market value of properties: a case study.** *In:* Belém, an Amazon metropolis. Cities, 2013.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”.** Belo Horizonte: Del Rey, 1988.

_____. **Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil.** *In* ESTATUTO DA CIDADE COMENTADO. Liana Portilho Mattos. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

_____. **Direito e Gestão na construção da cidade democrática no Brasil.** *In:* BRANDÃO, Carlos; LEITE, Antônio (Org.). **As cidades das cidades.** Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. **Legalizando o ilegal, 2008.** *In:* Brandão, Carlos Antônio Leite. **As cidades das Cidades.** UFMG, 2008.

_____. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 7, n. 42, nov. 2008. Disponível em: <http://bdjur, stj. jus. br/ dspace/ handle/ 2011/ 29598>. Acesso em: 06 dez. 2014.

_____. **Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas.** *In:* Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA, Belo Horizonte, ano 9, n. 49, jan/fev. 2010. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=65211>>. Acesso em: 18 jan. de 2019).

_____. **Legalizando o ilegal.** *In:* Carlos Antônio (Org.); LEITE, Brandão. **As cidades das cidades.** Belo Horizonte: EDUFMG, 2011.

_____. **Regularização de assentamentos informais na América Latina.** [S.l.]: Lincoln Institute of Land policy, 2011.

FROTA, Henrique Botelho. **Regularização Fundiária e Direito a Moradia em Fortaleza/CE.** Artigo, 2008.

GODARD, O. **Environnement, Modes de Coordination et Systèmes de Legitimite:** Analyse de La Categorie de Patrimoine Naturel. *Révue Econmique.* N. 2, Paris, mar. 1990, p. 215-242.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração sócio espacial. **Revista Estudos Avançados,** n. 23, 2009.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas,** v. 2, n. 1, p. 1-12, jan./jun. 2008.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. Belo Horizonte. Revista Nova economia. vol. 7, n.1, p.43-81, Maio,1997.

GRUPO QUATRO. **Memorial do projeto da capital do estado do Tocantins**: Palmas/Plano Básico. Goiânia, 1989 (Mimeog).

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Séries estatísticas retrospectivas: Repertório estatístico do Brasil : quadros retrospectivos. III. O Brasil, suas riquezas naturais, suas industrias. IV. Estatísticas históricas do Brasil : series economicas, demograficas e sociais de 1550-1985. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

_____. **Censo demográfico**: Aglomerados subnormais - primeiros resultados. IBGE, 2010.

_____. Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2018. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Disponível em:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/estimativa_dou_2018_20181019.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Regiões de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

JUCÁ, Maria Teresa Saenz. *In*: BRASIL, Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária no Brasil**. CARVALHO, Celso S. (Coord.); GOUVEA, Denise de C. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Farias Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

_____. **O direito à cidade**. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. et son Oeuvre. *In*. **Le Journal des Chercheurs**, *in* site Universidade Paris VIII. Departamento de Ciências da Educação. Disponível em Acesso em 12 de abr. de 2018. [texto datado de 14 novembro de 2006].

LEITE, L. F. T. C. **Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016**. São Paulo, 2017. Disponível em:

<<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2019.

LIMA, José Júlio Ferreira. **Segregação Socioespacial e Forma Urbana**: Belém no Final dos Anos 90. *In*: FERNADES, Edésio e VALENÇA, Márcio Moraes. Brasil Urbano, Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

MACHADO, T. R. **O poder do atraso na produção do espaço urbano: caso de Palmas, Tocantins**. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade Federal Fluminense.: Niterói, 2011.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. *In: MetrÓpole na periferia do capitalismo*, São Paulo, Hucitec, 1996.

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **MetrÓpole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, v. 17, n. 48, São Paulo 2003.

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano** / José Roberto Marques – 2ª Ed. – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. *In: Regularização da Terra e da Moradia*: O que e como implementar. Texto: Tudo deve ser regularizado? 2002.

_____. Efetividade e permanência da regularização em assentamentos urbanos precários. *In: Seminário de Regularização Fundiária*: aspectos registraes, urbanísticos e ambientais. São Paulo. São Paulo: MP-IRIB, jun. 2003. Disponível no site do IRIB.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília, DF: IPEA, 1993.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MENDOZA, Beatriz González et al. **Consulta Cidades Sustentáveis**: Relatório de Resultados. Programa Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. ONU-Habitat/Colab, 2020. Disponível em: < <https://pages.colab.re/cidades-sustentaveis-livro-ed2-obg>> Acesso em: 20 fev. 2020.

MERCÊS, S. **Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Pará: Relatório Estadual. Anexo em DVDs. *In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos*;

MONTANDON, D.T. (org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das MetrÓpoles, 2011.

MULLER, Cristiano; MOROSO, Karla; SAULE JUNIOR, Nelson; FROTA, Henrique; As violações de direitos humanos na perspectiva dos Pactos Internacionais da Nova Agenda Urbana e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). *In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos et al.* (Org.) **Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais**: Direito à Cidade e Reforma Urbana em Tempos de Inflexão Conservadora: Monitoramento dos ODS e da Política Urbana – 2020, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2020. Disponível em < <https://drive.google.com/file/d/1GSZJENX99bLABJe-2yQgjnELiYDv6zJ2/view>> Acesso em dez. 2020.

OLIVEIRA, Lucimara A.; SILVA, Raíssa S. e. **Planejando a densidade: estudo sobre os lotes multifamiliares em Palmas-TO**. Enapur, 2019. Disponível em:

<<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1598>> Acesso em: 23 jan. 2019.

ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050, ONU News, 2019. Disponível em:

<<https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701#:~:text=Segundo%20a%20ONU%2C%20atualmente%2055,implementando%20processos%20de%20pol%C3%ADticas%20descentralizadas>> Acesso em: fev. 2019.

ONU - Documentos temáticos da habitat III. 22 - Assentamentos informais (versão não editada 2.0). Nova York, dia 31 de maio de 2015. Disponível em: http://habitat3.org/wpcontent/uploads/22-Assentamentos-Informais_final.pdf. Acesso em: 15 fev. 2019.

PALMAS. Plano de Ação Palmas Sustentável. Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) Brasil, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Caixa Econômica Federal, Instituto Pólis, Prefeitura Municipal de Palmas - TO, 2015f. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/PA-Palmas-Sustentavel_FINAL_low-1.pdf> Acesso em: 03 mai. 2019.

_____. **Revisão do Plano Diretor.** Diagnóstico Temático de Regularização Fundiária. Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas. Palmas, 2017. Disponível em: <<http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/606029c0c588482c81045f08f4fa0898.pdf>> Acesso em> jan. 2019.

PINTO, Vitor Carvalho. **Temas de Direito Urbanísticos.** In: Freitas, José Carlos de (Coord). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000.

PORSSE, M. C. S.; KLERING, L. R. **A abordagem das capacitações:** um modelo alternativo para as ações públicas. REDES, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 137 - 159, 2008.

RATTNER, Henrique. **Prefácio** In: A duração da cidade: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas / Henri Acselrad (org). – Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

RETTO JR, Adalberto da S. **O urbanismo contemporâneo e a cidade doente.** Urbis, 2020. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/o-urbanismo-contemporaneo-e-a-cidade-doente/>. Acesso em: dia 08 out. 2019.

RODRIGUES, Roberta Menezes; LIMA, José Júlio; SANTOS, Myrian Silvana. **Apontamentos para a regularização urbanística e fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP) em meio urbano na Amazônia:** o caso do município de Mãe do Rio. In: Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, 3., 2014, Belém. Anais...: Belém: EDUFPA, 2014.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. **Cidade e a lei:** legislação, política urbana e territórios na cidade de São. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997.

_____. **Estatuto da Cidade:** Instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. *In:* Saule Jr., Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana*, São Paulo: Caderno Pólis 4, 2001, p.5.

_____. Entrevista com a relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada, Raquel Rolnik. *In:* ALFONSIN, Betânia (Org.); FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia adequada:** o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte, Fórum, 2014.

_____. **A construção de uma visão marxista do espaço urbano.** Cidades rebeldes: apostila do Curso de Introdução à Obra de David Harvey. São Paulo, SP, BRA: Boitempo Editorial - SESC, 2015a.

_____. **Guerra dos lugares.** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROY, Etienne Le. O jogo das leis: uma antropologia dinâmica do direito: com instruções e conselhos para o jovem jogador legal. Paris: LGDJ, 1999.

SALLES, Venício Antônio de Paula. **Regularização Fundiária:** questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para melhor organização das cidades. *In:* Regularização Fundiária Plena – referências conceituais. Ministério das Cidades, 2007.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito Urbanístico e Regularização Fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, jul. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2018.32734>. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734>>. Acesso em: 23 março 2020.

SANTOS, Caroline Gonçalves dos. **De cima para baixo e de baixo para cima:** Intervenção estatal e investimentos habitacionais em assentamentos de baixa renda do Recife. (dissertação de mestrado). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2011.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado.** São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. **A natureza do espaço:** técnica e tempo; razão e emoção. São Paulo, Hucitec, 1999.

_____. **A urbanização brasileira.** 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2008; 2009.

_____. **Espaço e Método.** 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2014 a.

SANTOS NETO, Dercino Sancho dos. **A origem do serviço notarial e de registro de imóveis no Brasil.** 2009. Disponível em: <<http://registroimovel.blogspot.com/2009/05/origem-do-serviço-notarial-e-de-registro.html>>. Acesso em 11 mar. 2019.

SAULE JR., Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004.

_____. **Direito Urbanístico:** vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2007.

SCHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP; FUPAM, 1999.

SCHINDLER, Eduardo. **A avaliação de políticas públicas como processo de aprendizagem**. 3013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2013.

SCRIVEN, M. **Evaluation as revolutionary discipline. 8 0 Evolution Conference**. waraw: 2012 (palestra). Disponível em: <http://konferencja-ewaluacja.pl/2012/prezentacje/Michael_Scriven_WARSAW_talk.pdf> . Acesso em: 20 fev. 2019.

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH). Diretoria de Planejamento Territorial. Gerência de Regularização Fundiária. Programa de Requalificação Urbana – Santo Amaro: Plano de Regularização Fundiária. Palmas – TO, (Proposta PAC 2 001279.01.61/2010-21): 2011.

SEGRE, Roberto. **Arquitetura Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Viana & Mosley, 2004, p. 19.

SEN, Amartya. **Rational fools: a critique of the behavioral foundations of economic theory**. Philosophy and Public Affairs, v. 6, n. 2, 1977.

_____. **Desenvolvimento como Liberdade**. [1996] São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade reexaminada**. [1992] São Paulo: Editora Record, 2001.

_____. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

_____. **A ideia de Justiça**. Tradução: Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, Alexandre Rezende da. **Legalidade e legitimidade**. Revista Jus Navigandi – Doutrinas e Peças. Disponível em <[http:// jus.com.br/revista/texto/3814/legalidade-e-legitimidade](http://jus.com.br/revista/texto/3814/legalidade-e-legitimidade)> Acessado em 25 fev. 2019.

SILVA, Gilberto V. da. **As prefeituras municipais e a regularização dos loteamentos**. Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/as-prefeituras-municipais-e-a-regularizacao-dos-loteamentos>. Acesso em: 16 ago. 2018.

SILVA, Heleno Florindo da; FABRIZ, Daury Cézias. O direito à cidade digna e a ética da alteridade e da responsabilidade: a responsabilidade social do estado e da sociedade na busca pela efetivação dos direitos fundamentais sociais metaindividuais. **Revista: Derecho Y Cambio** (Peru), 2013. Disponível em: < http://www.derechoycambiosocial.com/revista034/o_dereito_a_modaria_digna.pdf >. Acesso em: 12 jun. 2018.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva E. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & (Org.)**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira**. Brasília, DF: IPEA, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

SOUZA, M. L. de **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democracia do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 454-465.

STEFANIAK, João Luis. **A Efetividade dos Direitos Humanos e Fundamental à Moradia**. *In: Revista de Direitos Fundamentais e Democracia* V. 8, n 8. Jul/dez, p. 137- 256. 2009.

TEIXEIRA, Luiz Fernando C. A formação de Palmas – Dossiê Cidades Planejadas na Hinterlândia. **Revista UFG**. Junho 2009/Ano XI n. 6. Disponível em: www.proec.ufg.br/revista_ufg/junho2009/Palmas.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

TIERNO, Rosane. CARVALHO, Patryck Araújo. **O registro imobiliário e bens legais**. *In: Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena/Otilia Macedo Pinheiro (et al); coordenação Celso Carvalho, Denise Gouvêa, Renato Balbim*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-50, 2008.

UEMURA, Margareth Matiko; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; LUDERMIR, Raquel; LEITE, Socorro. O Direito à Cidade e a Pandemia da Covid-19: a necropolítica do Governo Federal. *In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos et al. (Org.) Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais: Direito à Cidade e Reforma Urbana em Tempos de Inflexão Conservadora: Monitoramento dos ODS e da Política Urbana – 2020*, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2020. Disponível em < <https://drive.google.com/file/d/1GSZJENX99bLABJe-2yQgnELiYDv6zJ2/view>> Acesso em dez. 2020.

VILLAÇA, F. **Uma contribuição à história do Planejamento Urbano no Brasil**. *In: DEAK, C.;*

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman. 113, 2005.

WHITAKER, João Sette. S. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. 2005 disponível <https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-historia-da-propriedade-urbana-no-brasil> Acesso em: 06 nov. 2019.

WOLFFENBÜTTEL, Cristina Rolim. **Pesquisa qualitativa e quantitativa: dois paradigmas**. Caminhos do Conhecimento. v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.fasev.edu.br/revista?q=node/25>> Acesso em: 10 abr. 2019.

LEGISLAÇÃO

BRASIL, Decreto n. 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em: 09 jan. 2019.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009: dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm> Acesso em: 14 abr. 2019.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001: dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 11 abr. 2019.

_____. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973: Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 12 nov. 2019.

_____. Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

_____. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm> Acesso em: dia 20 out. 2019.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: dia 03 ago. 2019.

_____. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

_____. Ministério das Cidades. Plano Diretor participativo: Guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2ª Edição / Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005.

PALMAS. Lei Municipal n. 386, de 17 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a divisão da Área Urbana da Sede do Município de Palmas em Zonas de Uso e dá outras providências. Disponível em: <http://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: dia 28 dez. 2019.

_____. Lei Municipal n. 468, de 06 de janeiro de 1994. Aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) e dispõe sobre a divisão do solo do município, para fins urbanos. Disponível em: <http://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: dia 13. fev. 2019.

_____. Lei Ordinária n. 544, de 19 de dezembro de 1995. Altera a lei n. 33/90, de 13 de fevereiro de 1990, que fixa a divisão distrital de Palmas. Disponível em: <http://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: dia 06 maio. 2019.

_____. Lei Complementar n. 58, de 16 de setembro de 2002. Institui o macrozoneamento territorial do município de Palmas e dá outras providências. Disponível em: <http://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: dia 30. set. 2019.

_____. Lei n. 94, de 17 de novembro de 2004. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo da Área de Urbanização Prioritária II e dá outras providências. Disponível em: <http://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: dia 11. jan. 2020.

APÊNDICES

APENDICE A: Matriz de Avaliação Setor Irmã Dulce 1ª Etapa

VARIÁVEIS POR MACRO OBJETIVOS	DESEMPENHO								
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	GERAL		
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,22	0,56	0,78	0,67	0,67	1,67	1,67	2,33	2,33
1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou regularização)	0	0,5	1						
1.1.2 Estudo dominial (Matrícula originária ou transcrição)	0	0,5	1	0,00		1,50		3,00	
1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/Dominialidade	0	0,5	1						
1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo	0,5	1	1						
1.2.2 Equipe Técnica capacitada	0,5	1	1	1,50	0,67	2,50	1,67	2,50	2,33
1.2.3 Estrutura administrativa em operação integrada	0,5	0,5	0,5						
1.3.1 Instâncias de participação comunitária atuando	0,5	0	0,5						
1.3.2 Pacto pela Gestão/Regularização	0	0,5	0,5	0,50		1,00		1,50	
1.3.3 Conselho de desenvolvimento urbano/organização social em atuação	0	0,5	0,5						
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,11	0,28	0,56	0,33	0,33	0,83	0,83	1,67	1,67
2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada	0	0	0,5						
2.4.2 Planta de Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental	0	0,5	1	0,00		1,00		2,00	
2.4.3 Estudo técnico urbanístico, ambiental e social	0	0,5	0,5						
2.5.1 Cronograma de obras/Melhorias ou Termo de Dispensa	0	0	0						
2.5.2 Planta/Auto do parcelamento do solo	0,5	0,5	1	0,50	0,33	0,50	0,83	1,50	1,67
2.5.3 Plano de compensação urbanística, ambiental e social	0	0	0,5						
2.6.1 Cadastro de logradouros/serviços públicos	0	0	0						
2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário	0	0,5	1	0,50		1,00		1,50	
2.6.3 Cadastro Social	0,5	0,5	0,5						
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,06	0,11	0,28	0,17	0,17	0,33	0,33	0,83	0,83
3.7.1 Inscrição Imobiliária municipal (base fiscal)	0	0	0						
3.7.2 Cadastro Imobiliário/Planta de Valores Genéricos	0	0	0	0,00		0,00		0,00	
3.7.3 Certidão Negativa de Débito/Isenção do IPTU/ITBI	0	0	0						
3.8.1 Lei de uso e ocupação do solo	0	0,5	1						
3.8.2 Projeto/Planta de uso e ocupação do solo	0,5	0,5	1	0,50	0,17	1,00	0,33	2,00	0,83
3.8.3 Termo de Alvará de construção	0	0	0						
3.9.1 Código de obras e posturas municipais	0	0	0,5						
3.9.2 Vistoria de função exercida (edificação/atividades)	0	0	0	0,00		0,00		0,50	
3.9.3 Termo de habite-se/Licença de uso	0	0	0						
CAPACIDADE DE ASSISTENCIA COMUNITÁRIA	0	0,11	0,33	0,00	0,00	0,33	0,33	1,00	1,00
3.10.1 Requerimento/Documento Civil	0	0	1						
3.10.2 Requisito de posse/propriedade	0	0,5	0,5	0,00		1,00		2,00	
3.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda	0	0,5	0,5						
3.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)	0	0	0,5						
3.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)	0	0	0,5	0,00	0,00	0,00	0,33	1,00	1,00
3.11.3 Dispensa/Laudo para assistência gratuita	0	0	0						
3.12.1 Título/Certidão de Regularização Fundiária	0	0	0						
3.12.2 Auto de Registro e destaque de matrícula	0	0	0	0,00		0,00		0,00	
3.12.3 Registro e Matrícula Individualizada	0	0	0						

APENDICE B: Matriz de Avaliação Setor Lago Norte

VARIÁVEIS POR MACRO OBJETIVOS	DESEMPENHO									
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2020		GERAL	
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,28	0,50	0,78	0,83	0,83	1,50	1,50	2,33	2,33	
1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou regularização)	0	0,5	1	0,00		1,50		3,00		
1.1.2 Estudo dominial (Matricula originária ou transcrição)	0	0,5	1							
1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/Dominialidade	0	0,5	1							
1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo	0,5	1	1	2,00	0,83	2,00	1,50	2,50	2,33	1,56
1.2.2 Equipe Técnica capacitada	1	0,5	1							
1.2.3 Estrutura administrativa em operação integrada	0,5	0,5	0,5							
1.3.1 Instancias de participação comunitária atuando	0,5	0	0,5	0,50		1,00		1,50		
1.3.2 Pacto pela Gestão/Regularização	0	0,5	0,5							
1.3.3 Conselho de desenvolvimento urbano/organização social em atuação	0	0,5	0,5							
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	0,28	0,56	0,00	0,00	0,83	0,83	1,67	1,67	
2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada	0	0	0	0,00		1,00		2,00		
2.4.2 Planta de Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental	0	0,5	1							
2.4.3 Estudo técnico urbanístico, ambiental e social	0	0,5	1							
2.5.1 Cronograma de obras/Melhorias ou Termo de Dispensa	0	0	0	0,00	0,00	0,50	0,83	1,50	1,67	0,83
2.5.2 Planta/Auto do parcelamento do solo	0	0,5	1							
2.5.3 Plano de compensação urbanística, ambiental e social	0	0	0,5							
2.6.1 Cadastro de logradouros/serviços públicos	0	0	0	0,00		1,00		1,50		
2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário	0	0,5	1							
2.6.3 Cadastro Social	0	0,5	0,5							
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,06	0,06	0,11	0,17	0,17	0,17	0,17	0,33	0,33	
3.7.1 Inscrição Imobiliária municipal (base fiscal)	0	0	0	0,00		0,00		0,00		
3.7.2 Cadastro Imobiliário/Planta de Valores Genéricos	0	0	0							
3.7.3 Certidão Negativa de Débito/Isenção do IPTU/ITBI	0	0	0							
3.8.1 Lei de uso e ocupação do solo	0	0	0	0,50	0,17	0,50	0,17	1,00	0,33	0,22
3.8.2 Projeto/Planta de uso e ocupação do solo	0,5	0,5	1							
3.8.3 Termo de Alvará de construção	0	0	0							
3.9.1 Código de obras e posturas municipais	0	0	0	0,00		0,00		0,00		
3.9.2 Vistoria de função exercida (edificação/atividades)	0	0	0							
3.9.3 Termo de habite-se/Licença de uso	0	0	0							
CAPACIDADE DE ASSISTENCIA COMUNITÁRIA	0	0,11	0,56	0,00	0,00	0,33	0,33	1,67	1,67	
3.10.1 Requerimento/Documento Civil	0	0	1	0,00		0,50		2,00		
3.10.2 Requisito de posse/propriedade	0	0,5	1							
3.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda	0	0	0							
3.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)	0	0	0,5	0,00	0,00	0,00	0,33	1,00	1,67	0,67
3.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)	0	0	0,5							
3.11.3 Dispensa/Lauda para assistência gratuita	0	0	0							
3.12.1 Título/Certidão de Regularização Fundiária	0	0	0	0,00		0,50		2,00		
3.12.2 Auto de Registro e destaque de matrícula	0	0	1							
3.12.3 Registro e Matrícula Individualizada	0	0,5	1							

APENDICE C: Matriz de Avaliação Setor Universitário

VARIÁVEIS POR MACRO OBJETIVOS	DESEMPENHO									
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2020		GERAL	
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,22	0,44	0,72	0,67	0,67	1,33	1,33	2,17	2,17	
1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou regularização)	0	1	1	0,00		2,00		3,00		
1.1.2 Estudo domínial (Matrícula originária ou transcrição)	0	0,5	1							
1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/Domínialidade	0	0,5	1							
1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo	0,5	1	1	1,50	0,67	1,50	1,33	2,50	2,17	1,39
1.2.2 Equipe Técnica capacitada	1	0,5	1							
1.2.3 Estrutura administrativa em operação integrada	0	0	0,5							
1.3.1 Instâncias de participação comunitária atuando	0,5	0	0	0,50		0,50		1,00		
1.3.2 Pacto pela Gestão/Regularização	0	0	0,5							
1.3.3 Conselho de desenvolvimento urbano/organização social em atuação	0	0,5	0,5							
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,00	0,22	0,39	0,00	0,00	0,67	0,67	1,17	1,17	
2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada	0	0,5	0,5	0,00		1,50		1,50		
2.4.2 Planta de Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental	0	0,5	0,5							
2.4.3 Estudo técnico urbanístico, ambiental e social	0	0,5	0,5							
2.5.1 Cronograma de obras/Melhorias ou Termo de Dispensa	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,67	1,00	1,17	0,61
2.5.2 Planta/Auto do parcelamento do solo	0	0	0,5							
2.5.3 Plano de compensação urbanística, ambiental e social	0	0	0,5							
2.6.1 Cadastro de logradouros/serviços públicos	0	0	0,5	0,00		0,50		1,00		
2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário	0	0	0							
2.6.3 Cadastro Social	0	0,5	0,5							
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0	0,06	0,06	0,00	0,00	0,17	0,17	0,17	0,17	
3.7.1 Inscrição Imobiliária municipal (base fiscal)	0	0	0	0,00		0,00		0,00		
3.7.2 Cadastro Imobiliário/Planta de Valores Genéricos	0	0	0							
3.7.3 Certidão Negativa de Débito/Isenção do IPTU/ITBI	0	0	0							
3.8.1 Lei de uso e ocupação do solo	0	0	0	0,00	0,00	0,50	0,17	0,50	0,17	0,11
3.8.2 Projeto/Planta de uso e ocupação do solo	0	0,5	0,5							
3.8.3 Termo de Alvará de construção	0	0	0							
3.9.1 Código de obras e posturas municipais	0	0	0	0,00		0,00		0,00		
3.9.2 Vistoria de função exercida (edificação/atividades)	0	0	0							
3.9.3 Termo de habite-se/Licença de uso	0	0	0							
CAPACIDADE DE ASSISTENCIA COMUNITÁRIA	0	0,06	0,22	0,00	0,00	0,17	0,17	0,67	0,67	
3.10.1 Requerimento/Documento Civil	0	0	1	0,00		0,50		1,50		
3.10.2 Requisito de posse/propriedade	0	0,5	0,5							
3.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda	0	0	0							
3.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)	0	0	0,5	0,00	0,00	0,00	0,17	0,50	0,67	0,28
3.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)	0	0	0							
3.11.3 Dispensa/Lauda para assistência gratuita	0	0	0							
3.12.1 Título/Certidão de Regularização Fundiária	0	0	0	0,00		0,00		0,00		
3.12.2 Auto de Registro e destaque de matrícula	0	0	0							
3.12.3 Registro e Matrícula Individualizada	0	0	0							

APENDICE D: Matriz de Avaliação Setor União Sul

VARIÁVEIS POR MACRO OBJETIVOS	DESEMPENHO									
	2010	2015	2020	2010		2015		2020		SERAL
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,61	0,56	0,72	1,83	1,83	1,67	1,67	2,17	2,17	
1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou regularização)	1	1	1							
1.1.2 Estudo dominial (Matrícula originária ou transcrição)	1	1	1	3,00		3,00		3,00		
1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/Dominialidade	1	1	1							
1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo	0,5	1	1							
1.2.2 Equipe Técnica capacitada	1	0,5	1	2,00	1,83	1,50	1,67	2,50	2,17	1,89
1.2.3 Estrutura administrativa em operação integrada	0,5	0	0,5							
1.3.1 Instâncias de participação comunitária atuando	0,5	0	0							
1.3.2 Pacto pela Gestão/Regularização	0	0	0,5	0,50		0,50		1,00		
1.3.3 Conselho de desenvolvimento urbano/organização social em atuação	0	0,5	0,5							
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,28	0,39	0,44	0,83	0,83	1,17	0,83	1,33	1,33	
2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada	0,5	0,5	0,5							
2.4.2 Planta de Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental	0,5	0,5	0,5	1,00		1,50		1,50		
2.4.3 Estudo técnico urbanístico, ambiental e social	0	0,5	0,5							
2.5.1 Cronograma de obras/Melhorias ou Termo de Dispensa	0	0	0							
2.5.2 Planta/Auto do parcelamento do solo	0	0	0,5	0,50	0,83	0,50	0,83	1,00	1,33	1,00
2.5.3 Plano de compensação urbanística, ambiental e social	0,5	0,5	0,5							
2.6.1 Cadastro de logradouros/serviços públicos	0	0	0							
2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário	1	1	1	1,00		1,50		1,50		
2.6.3 Cadastro Social	0	0,5	0,5							
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,167	0,22	0,28	0,50	0,50	0,67	0,67	0,83	0,83	
3.7.1 Inscrição Imobiliária municipal (base fiscal)	1	1	1							
3.7.2 Cadastro Imobiliário/Planta de Valores Genéricos	0,5	0,5	1	1,50		1,50		2,00		
3.7.3 Certidão Negativa de Débito/isenção do IPTU/ITBI	0	0	0							
3.8.1 Lei de uso e ocupação do solo	0	0	0							
3.8.2 Projeto/Planta de uso e ocupação do solo	0	0,5	0,5	0,00	0,50	0,50	0,67	0,50	0,83	0,67
3.8.3 Termo de Alvará de construção	0	0	0							
3.9.1 Código de obras e posturas municipais	0	0	0							
3.9.2 Vistoria de função exercida (edificação/atividades)	0	0	0	0,00		0,00		0,00		
3.9.3 Termo de habite-se/Licença de uso	0	0	0							
CAPACIDADE DE ASSISTENCIA COMUNITÁRIA	0,06	0,11	0,28	0,17	0,17	0,33	0,33	0,83	0,83	
3.10.1 Requerimento/Documento Civil	0,5	0,5	1							
3.10.2 Requisito de posse/propriedade	0	0,5	0	0,50		1,00		1,00		
3.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda	0	0	0							
3.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)	0	0	0,5							
3.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)	0	0	0	0,00	0,17	0,00	0,33	0,50	0,83	0,44
3.11.3 Dispensa/Laudo para assistência gratuita	0	0	0							
3.12.1 Título/Certidão de Regularização Fundiária	0	0	0							
3.12.2 Auto de Registro e destaque de matrícula	0	0	1	0,00		0,00		1,00		
3.12.3 Registro e Matrícula Individualizada	0	0	0							

APENDICE E: Matriz de Avaliação Taquaruçu CH-52

VARIÁVEIS POR MACRO OBJETIVOS	DESEMPENHO									
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020	total
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	0,56	0,50	0,72	1,67	1,67	1,50	1,50	2,17	2,17	
1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou regularização)	0,5	1	1							
1.1.2 Estudo domínial (Matricula originária ou transcrição)	1	1	1	2,50		3,00		3,00		
1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/Dominialidade	1	1	1							
1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo	0,5	0,5	1							
1.2.2 Equipe Técnica capacitada	1	0,5	1	2,00	1,67	1,00	1,50	2,50	2,17	1,78
1.2.3 Estrutura administrativa em operação integrada	0,5	0	0,5							
1.3.1 Instâncias de participação comunitária atuando	0,5	0	0							
1.3.2 Pacto pela Gestão/Regularização	0	0	0,5	0,50		0,50		1,00		
1.3.3 Conselho de desenvolvimento urbano/organização social em atuação	0	0,5	0,5							
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO	0,06	0,17	0,50	0,17	0,17	0,50	0,50	1,50	1,50	
2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada	0	0	0,5							
2.4.2 Planta de Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental	0	0,5	0,5	0,00		0,50		1,50		
2.4.3 Estudo técnico urbanístico, ambiental e social	0	0	0,5							
2.5.1 Cronograma de obras/Melhorias ou Termo de Dispensa	0	0	0							
2.5.2 Planta/Auto do parcelamento do solo	0	0	0,5	0,00	0,17	0,50	0,50	1,00	1,50	0,72
2.5.3 Plano de compensação urbanística, ambiental e social	0	0,5	0,5							
2.6.1 Cadastro de logradouros/serviços públicos	0	0	0,5							
2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário	0,5	0,5	1	0,50		0,50		2,00		
2.6.3 Cadastro Social	0	0	0,5							
CAPACIDADE DE ORDENAMENTO E CONTROLE DO SOLO	0,06	0,11	0,17	0,17	0,17	0,33	0,33	0,50	0,50	
3.7.1 Inscrição Imobiliária municipal (base fiscal)	0,5	1	1							
3.7.2 Cadastro Imobiliário/Planta de Valores Genéricos	0	0	0,5	0,50		1,00		1,50		
3.7.3 Certidão Negativa de Débito/isenção do IPTU/ITBI	0	0	0							
3.8.1 Lei de uso e ocupação do solo	0	0	0							
3.8.2 Projeto/Planta de uso e ocupação do solo	0	0	0	0,00	0,17	0,00	0,33	0,00	0,50	0,33
3.8.3 Termo de Alvará de construção	0	0	0							
3.9.1 Código de obras e posturas municipais	0	0	0							
3.9.2 Vistoria de função exercida (edificação/atividades)	0	0	0	0,00		0,00		0,00		
3.9.3 Termo de habite-se/Licença de uso	0	0	0							
CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,11	0,50	0,00	0,00	0,33	0,33	1,50	1,50	
3.10.1 Requerimento/Documento Civil	0	0,5	1							
3.10.2 Requisito de posse/propriedade	0	0,5	0	0,00		1,00		1,00		
3.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda	0	0	0							
3.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)	0	0	0,5							
3.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,33	0,50	1,50	0,61
3.11.3 Dispensa/Laudo para assistência gratuita	0	0	0							
3.12.1 Título/Certidão de Regularização Fundiária	0	0	1							
3.12.2 Auto de Registro e destaque de matrícula	0	0	1	0,00		0,00		3,00		
3.12.3 Registro e Matrícula individualizada	0	0	1							