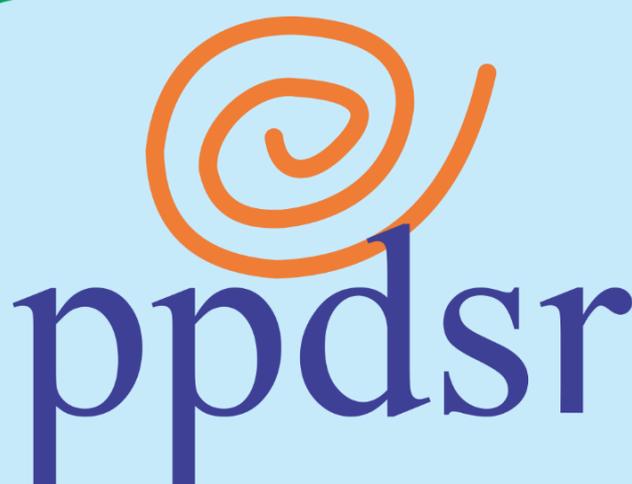


UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO

Centro de Ciências Sociais Aplicadas



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL

MESTRADO

Aldrey Malheiros Neves de Oliveira

**ARTICULAÇÃO METROPOLITANA:
Capacidade Institucional Pública no Planejamento e Gestão
Municipal da Regularização Fundiária na Grande São Luís**

São Luís

ALDREY MALHEIROS NEVES DE OLIVEIRA

**ARTICULAÇÃO METROPOLITANA:
Capacidade Institucional Pública no Planejamento e Gestão Municipal da
Regularização Fundiária na Grande São Luís**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, para etapa de Defesa na obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett.

Área de concentração: Território, Planejamento e Movimentos Sociais

Linha de pesquisa: Território e Planejamento

São Luís

2019

ALDREY MALHEIROS NEVES DE OLIVEIRA

ARTICULAÇÃO METROPOLITANA:

Capacidade Institucional Pública no Planejamento e Gestão Municipal da

Regularização Fundiária na Grande São Luís

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, na etapa de Defesa para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Aprovado em ____ de _____ 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett

Prof. Dr. Magno Vasconcelos Pereira Junior

Profa. Dra. Roberta Maria Batista de Figueiredo Lima

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, nEle creio mesmo sem seguir qualquer religião, aquele que tudo sabe, tudo pode e em todo lugar está. “Porque até aqui nos ajudou o Senhor”.

Ao meu professor e orientador Frederico Burnett que, desde a graduação, tem depositado sua confiança em mim, para colaboração em projetos de pesquisa, onde fui acumulando experiência no modo de pensar e de agir. Esteve presente nas coletas de dados dessa dissertação e é uma personalidade de grande inspiração para mim e muitos daqueles que almejam seguir no campo da arquitetura e do urbanismo com uma visão crítica sobre o nosso papel como cidadãos e profissionais da área, frente ao desafio de pensar cidades e espaços mais acessíveis em respeito aos diferentes modos de vida.

À minha amiga e companheira de pesquisas urbanas e institucionais, Jacilmara Melo, que esteve comigo na elaboração do trabalho que amparou a realização dessa dissertação, com muita inteligência, determinação, presteza, disciplina e cuidado. Além de todo seu apoio e discussões que tivemos ao longo do mestrado que me ajudaram a definir o tema a ser analisado. Uma mulher inspiradora pelas qualidades já citadas, e ainda pela sua prestatividade e gentileza.

À equipe do Eixo Institucional do Diagnóstico para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís, que tiveram uma breve participação: Lucas Borba, Aline Silva e André Gusmão.

Aos companheiros de mestrado do PPDSR/UEMA, que durante as aulas e no espaço virtual compartilhamos os avanços e preocupações nas etapas de qualificação e defesa, onde torcemos uns pelos outros para que os trabalhos fossem bem apresentados e avaliados. Pelas viagens e encontros em eventos que trouxeram aprendizado, divertimento e união. Que todos consigam alcançar os seus objetivos que tiveram o mestrado do PPDSR/UEMA como meio para realização e/ou continuidade para outras etapas da vida acadêmica e profissional.

À minha também amiga e companheira, Clara Sousa, a quem acompanhei o andamento da sua dissertação e me mostrou os problemas que eu poderia enfrentar também – apesar de que cada um enfrenta da forma que pode! –, e então pôde acompanhar o meu processo. Não lidou diretamente com as questões desse trabalho, mas dos que antecederam a este, e sempre esteve me apoiando muito, me ajudando a superar minhas dificuldades com a rotina de trabalhos referentes à dissertação e paralelos a ele, e me lembrando do quanto sou capaz.

Agradeço a minha família, meus pais, Sr. Antonio e D. Angela, com seu apoio incondicional, que me garantem a base diária, física e emocional, condições dignas que me

permitiram dedicar-me às atividades do mestrado, aos projetos relacionados e tudo o mais. Bem como minhas irmãs, Aldrea, que dividiu comigo as preocupações sobre o árduo serviço que o mestrado proporciona; Ananda, que também esteve me ajudando em projetos paralelos junto a minha prima, Jéssica. Meus cunhados, Dilson Jr., com seus conselhos sabidos sobre trabalho, estudos e aporrinhações, e Danilo, que faz parte desse núcleo e ajudou em questões práticas diárias para continuidade das atividades home office do mestrado. À Dona Jakeline, também se faz necessário estar presente, prestando serviços à minha família no cuidado com a casa, que facilita o bem-estar de todos nós e conseqüentemente a mim, que pude realizar minhas atividades do mestrado com maior tranquilidade.

Ao Daniel, que conheci no meio desse furacão acadêmico, e que por alinhamento dos acontecimentos da vida, também compartilha das mesmas preocupações, como a finalização da sua dissertação que, com muito foco e determinação, alcançará o sucesso e a satisfação. Com quem divido momentos de alegria, otimismo, carinho, cuidado, preocupação, bem-estar e apreensão, para aliviar das pressões da vida acadêmica e pessoal.

Às instituições, não só como objetos de estudo, também vão os meus agradecimentos. Aos servidores das prefeituras municipais de Alcântara, Axixá, Bacabeira (Leonardo Viana, geógrafo, que foi muito atencioso ao disponibilizar informações mais precisas), Cachoeira Grande, Icatu, Morros (Vinícius Metz, arquiteto), Paço do Lumiar, Presidente Juscelino, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar (Daniel Souza, advogado, gestor da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária) e São Luís (Secretário Praxedes Marques da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação, Lourenço Lindoso Filho, Técnico de Fiscalização Urbanística e Lúcio Franklin, Superintendente de Terras e Coordenação de Regularização Fundiária). Ao Carlito, que acompanha grande parte dos processos ocorridos e em andamento na etapa de trabalho social e técnico, e Alysson Monteiro, engenheiro civil envolvido no processo técnico, e que forneceram entrevistas e dados sobre as atividades de regularização fundiária, representando a SECID (Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano). Ao Jonatas, gestor da SEDIHPOP (Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Participação Popular) e Isabela, funcionária do órgão, que forneceram entrevistas e dados sobre as ações da entidade na mediação de conflitos fundiários e afins.

Ao IMESC (Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos), local de trabalho onde pude ter maior contato com a pesquisa de campo e que deu amparo aos processos de deslocamento e logística que possibilitaram a obtenção de resultados a essa dissertação. Às pessoas que conheci e que mantenho um grande carinho, Marilene e Odara, que

organizam a torcida para meu sucesso na obtenção do título de mestra, bem como demais funcionários que conheci nesse mesmo lugar.

Agradeço também aos colabores da etapa entre a qualificação e a defesa da dissertação, à banca examinadora, Profa. Dra. Roberta Figueiredo e Prof. Dr. Magno Vasconcelos, pelas contribuições e questionamentos ao referencial teórico, e à Thaís Cunha, que apoia na formatação desse longo trabalho.

Essa pesquisa é fruto de um esforço coletivo colaborativo indireto, dentre outras informações que apoiaram diretamente na temática. Um reforço de que o alcance de um objetivo não acontece sem qualquer ajuda, é, antes de tudo, uma reunião de ideias e concepções de autores, que dão base aos resultados empíricos, que são coletados e filtrados por pesquisadores, e após análise dos dados e complementação de outras informações, dá indicações do grau de problematização que tal tema deve ser considerado. Enfim, o meu Muito Obrigada a todos que fizeram parte, desde o início até àqueles que chegaram por esses dias, dessa incrível jornada de inspirações, atarefamento, atrasos, entusiasmo, produtividade, indolência, esperanças, parcerias, questionamentos, objeções, aprendizados e experiências.

RESUMO

Diante do quadro que se formula no processo de efetivação da Região Metropolitana da Grande São Luís, pela Lei Nº 174/2015 que reproduz, conforme suas particularidades, diretrizes do Estatuto da Metrópole, foi selecionada a Função Pública de Interesse Comum da Regularização Fundiária para verificação dos processos de planejamento e gestão pública nos municípios integrantes dessa região. Com foco na capacidade institucional municipal, busca-se investigar as condições estruturais, técnicas e financeiras para realização de atividades sobre a função da Regularização Fundiária, enquanto função pública intrínseca ao ordenamento do solo, de modo a assegurar a função social da terra urbana e o direito à cidade através de ações urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais. Com o acompanhamento do diagnóstico técnico que fornecerá subsídios à produção do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado dessa região, foi possível extrair dados sobre a atuação dos servidores municipais nessa temática. Em vista das enormes disparidades socioespaciais e socioeconômicas dentre outros aspectos nos 13 municípios da região, observa-se uma grande carência na consolidação das estruturas técnico-administrativas e financeiras, as quais não possuem uma equipe suficiente para suprir a demanda da questão urbana e a arrecadação tributária mediana não supera 1,64% da receita orçamentária, geralmente subordinando-se a ações do Estado.

Palavras-chave: Capacidade Institucional. Regularização Fundiária. Região Metropolitana.

ABSTRACT

In view of the scenario formulated in the process of implementation of the Greater São Luís Metropolitan Region, by Law No. 174/2015, which reproduces, according to its particularities, guidelines of the Metropolis Statute, the Public Interest of Common Interest of Land Regularization was selected for verification. planning and public management processes in the municipalities of this region. Focusing on the municipal institutional capacity, we seek to investigate the structural, technical and financial conditions for carrying out activities on the Land Regularization function, as a public function intrinsic to land management, in order to ensure the social function of urban land and right to the city through urban, legal, environmental and social actions. Following the technical diagnosis that will provide subsidies to the production of the Master Plan for Integrated Development of this region, it was possible to extract data on the performance of municipal servants in this theme. In view of the huge socio-spatial and socioeconomic disparities among other aspects in the 13 municipalities of the region, there is a great lack in the consolidation of the technical-administrative and financial structures, which do not have a sufficient team to supply the demand of the urban issue and the median tax collection does not exceed 1.64% of budget revenue, usually subordinated to state actions.

Keywords: Institutional Capacity. Land Regularization. Metropolitan Region.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Nomenclatura utilizadas para metodologia de estudo dos assentamentos precários.....	35
Figura 2 - Categorias para análise de tipologias de assentamentos urbanos.....	36
Figura 3 - Distribuição dos municípios selecionados para a pesquisa.....	74
Figura 4 - Mapa de Evolução Político-Administrativa da Região Metropolitana da Grande São Luís – PDDI.....	108
Figura 5 - Mapa de Uso e Cobertura da Terra da Região Metropolitana da Grande São Luís.....	112
Figura 6 - Gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís.....	130

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de municípios com instrumentos de planejamento Brasil 2013/2015 (%)	71
Gráfico 2 - Percentual de municípios com outros instrumentos de planejamento investigados no ano – Brasil – 2015 (%)	72
Gráfico 3 - Despesas por função nos municípios da RMGSL – 2016	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Perspectivas do Institucionalismo Histórico.....	44
Quadro 2 -	Agentes de Estado atuantes nas políticas regionais.....	56
Quadro 3 -	Instituições e Planos Federais de grande influência de caráter regional.....	57
Quadro 4 -	Cronologia dos Marcos Regulatórios da Regularização Fundiária no Brasil.....	102
Quadro 5 -	Municípios integrantes e incluídos na RMGSL conforme instituição das Leis Complementares.....	107
Quadro 6 -	Principais características sociais, ambientais e econômicas dos municípios da RMGSL.....	109
Quadro 7 -	Estrutura Administrativa das Prefeituras Municipais – Órgãos por função nas prefeituras da RMGSL.....	118
Quadro 8 -	Legenda do Quadro 4 – Órgãos por função nas prefeituras da RMGSL.....	119
Quadro 9 -	Agenda e principais componentes para efetivação da RMGSL.....	130
Quadro 10 -	Estrutura Institucional Municipal para a Regularização Fundiária na RMGSL.....	143
Quadro 11 -	Existência de instrumentos da Política Urbana de suporte à função de Regularização Fundiária nos municípios da RMGSL.....	150
Quadro 12 -	Mecanismos de regulação e cobrança para ordenamento do solo urbano.....	157
Quadro 13 -	Tipos de diagnósticos realizados pelas secretarias municipais da RMGSL.....	159
Quadro 14 -	Correlação entre Políticas descritas nos Planos Diretores e Programas presentes nos Planos Plurianuais.....	163
Quadro 15 -	Perspectivas de Funções Públicas de Interesse Comum nos Municípios da RMGSL.....	173

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Número de setores censitários por situação e tipo – Brasil (2000).....	37
Tabela 2 -	Taxa de municípios com legislação aprovada (Em %).....	64
Tabela 3 -	Evolução dos recursos envolvidos no Programa Papel Passado e formalizados por contratos de repasse (portanto, não incluídos os convênios e execuções orçamentárias descentralizadas).....	73
Tabela 4 -	Adesão a instrumentos da política habitacional pelos 200 (duzentos) parceiros locais da pesquisa.....	75
Tabela 5 -	Estrutura da Receita Fiscal dos Municípios Metropolitanos Município Núcleo e Outros Municípios – 1998 e 2003.....	95
Tabela 6 -	Despesa por Função dos Municípios Metropolitanos – Municípios Núcleo e Outros Municípios.....	95
Tabela 7 -	Despesas de Capital Fixo – Distribuição for Funções 1998-2002 – Municípios Selecionados* (valores em R\$ milhões/2003).....	96
Tabela 8 -	Evolução dos financiamentos imobiliários com recursos do SBPE (Em %).....	100
Tabela 9 -	População, IDHM, IVS, renda per capita e PIB nos municípios da RMGSL – 2010.....	114
Tabela 10 -	Déficit habitacional absoluto e relativo ao total de domicílios particulares permanentes por situação do domicílio nos Municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís, no ano de 2010.....	115
Tabela 11 -	Proporção de habitantes por funcionário público e percentual da administração pública no Produto Interno Bruto dos municípios da RMGSL.....	122
Tabela 12 -	Percentual (%) de despesas com pessoal do total da despesa orçamentária – 2016.....	123
Tabela 13 -	Percentual das principais transferências correntes nas receitas orçamentárias dos municípios da RMGSL – 2016.....	124
Tabela 14 -	Receitas Municipais – Tributação e Investimentos – 2016.....	127
Tabela 15 -	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal nos municípios da RMGSL – 2016.....	128

Tabela 16 - Programas e projetos referentes a regularização fundiária e metropolização nos PPAS estaduais 2004-2007, 2012-2015 e 2016-2019.....	144
Tabela 17 - Valor de Programas e Projetos relacionados a regularização fundiária orçados no planejamento orçamentário quadrienal.....	146
Tabela 18 - Número de conflitos registrados nos municípios das RMGSL – 2019	179

LISTA DE SIGLAS

AGEM	- Agência Metropolitana
APL	- Arranjo Produtivo Local
APU	- Administração Pública
AS	- Assentamento Subnormal
ASCOM	- Assessoria de Comunicação
BNB	- Banco do Nordeste do Brasil
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CAR	- Cadastro Ambiental Rural
CDDP	- Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDRU	- Concessão de Direito Real de Uso
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CNDH	- Conselho Nacional de Direitos Humanos
COECV	- Comissão Estadual de Prevenção de Violência no Campo
CTN	- Código Tributário Nacional
CUEM	- Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DAM	- Documento de Arrecadação Municipal
DNOCS	- Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
FAR	- Fundo de Arrendamento Residencial
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIRJAN	- Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FJP	- Fundação João Pinheiro
FNA	- Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento para Educação
FNRU	- Fórum Nacional da Reforma Urbana
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FPIC	- Função Pública de Interesse Comum
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	- Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental

GPS	- <i>Global Positioning System</i> / Sistema de Posicionamento Global
GREGAN	- Grupo Executivo da Grande São Paulo
IAB	- Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFGF	- Índice Firjan de Gestão Fiscal
IMDH	- Instituto de Migrações e Direitos Humanos
IMESC	- Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INCID	- Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	- Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	- Imposto Sobre Serviço
ISSQN	- Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITERMA	- Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
IVS	- Índice de Vulnerabilidade Social
LC / LCE	- Lei Complementar / Lei Complementar Estadual
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LF	- Lei Federal
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MCidades	- Ministério das Cidades
MCMV	- Programa Minha Casa Minha Vida
/PMCMV	
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social
MIN	- Ministério da Integração Nacional
MMA	- Ministério do Meio Ambiente
MOB	- Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos
MP	- Ministério Público
NEI	- Nova Economia Institucional

OGU	- Orçamento Geral da União
ONG	- Organização Não-Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	- Programa de Arrendamento Residencial
PD	- Plano Diretor
PDDI/PDUI	- Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado / Plano Diretor Urbano Integrado
PEHIS	- Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PGV	- Planta Genérica de Valores
PIB	- Produto Interno Bruto
PL	- Projeto de Lei
PLHIS	- Plano de Habitação de Interesse Social
PNB	- Produto Nacional Bruto
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	- Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDU	- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	- Política Nacional de Habitação
PPA	- Plano Plurianual
PUB	- Plano Urbanístico Básico
RF	- Regularização Fundiária
RH	- Recursos Humanos
RIDE	- Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RM	- Região Metropolitana
RMB	- Região Metropolitana Brasileira
RMGSL	- Região Metropolitana da Grande São Luís
SAAM	- Secretaria Adjunta de Articulação Metropolitana
SADEM	- Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano
SAF	- Secretaria de Estado de Agricultura Familiar
SBPE	- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SDH	- Secretaria Nacional de Direitos Humanos
SECID	- Secretaria de Estado das Cidades e de Desenvolvimento Urbano
SEDAGRO	- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

SEDIHPOP	- Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Participação Popular
SEMAG	- Secretaria Municipal de Agricultura, da Pesca e do Abastecimento
SEMFAZ	- Secretaria Municipal da Fazenda
SEMOSP	- Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos, Saneamento, Transporte e Urbanismo
SEMREF	- Secretaria Municipal de Regularização Fundiária
SEMUPOR	- Secretaria Municipal de Portos, Comércio, Meio Ambiente e Urbanismo
SEMURH	- Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação
SEPE	- Secretaria de Estado de Projetos Especiais
SEPLAN	- Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SNDU	- Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
SNHIS	- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPU	- Secretaria do Patrimônio da União
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	- Sistema Único de Saúde
TCE	- Tribunal de Contas do Estado
ZAC	- Zona de Ambiente Construído
ZEIAM	- Zona Especial de Interesse Ambiental
ZEIS	- Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	17
2.	A FORMAÇÃO DO ESPAÇO: DO TERRITÓRIO À REGIÃO METROPOLITANA, E A DISSIDÊNCIA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.....	22
2.1	FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL: DO TERRITÓRIO À REGIÃO METROPOLITANA.....	22
2.1.1	TERRITÓRIO E REGIÃO.....	22
2.1.2	DA CIDADE À REGIÃO METROPOLITANA.....	25
2.2	ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: CAUSAS URBANAS EM FRAGMENTOS...	31
2.2.1	SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.....	32
2.2.2	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO GARANTIA DO DIREITO À CIDADE...	39
3.	A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	41
3.1	INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E O FEDERALISMO.....	42
3.1.1	INSTITUIÇÕES PÚBLICAS.....	42
3.1.2	INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NA RELAÇÃO FEDERALISTA.....	49
3.2	PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	55
3.2.1	PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL.....	55
3.2.2	PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL.....	59
3.2.3	PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICAS PÚBLICAS: INTENÇÃO X AÇÃO...	65
3.3	ATUAÇÃO INSTITUCIONAL MUNICIPAL PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	69
4.	CAPACIDADE INSTITUCIONAL METROPOLITANA PARA AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: OS MUNICÍPIOS E O ESTADO.....	78
4.1	GESTÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	81
4.1.1	INSTITUIÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS.....	81
4.1.2	A FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	85
4.1.3	RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM.....	89
4.1.4	FINANCIAMENTO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM.....	92
4.1.5	MARCOS REGULATÓRIOS E PLANOS GOVERNAMENTAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	99
4.2	CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS DA RMGSL.....	106
4.2.1	CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS.	107
4.2.2	AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DOS TREZE MUNICÍPIOS DA RMGSL.....	116
4.2.3	AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS METROPOLITANAS NO ESTADO DO MARANHÃO.....	130
4.3	ESTRUTURA INSTITUCIONAL NA GESTÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	133
4.3.1	GESTORES E CANAIS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	134
4.3.2	FINANCIAMENTO DE PLANOS, PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES PARA GESTÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	144
4.3.3	PROCEDIMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.....	148

4.3.3.1	<i>Arcabouço jurídico</i>	148
4.3.3.2	<i>Diagnóstico técnico</i>	156
4.3.3.3	<i>Capacidade de Implementação de Programas</i>	163
4.3.4	RESULTADOS, METAS E PERSPECTIVAS	167
4.3.4.1	<i>Ações e possibilidades a nível municipal</i>	167
4.3.4.1	<i>Ações e possibilidades a nível estadual</i>	174
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	182
	REFERÊNCIAS	189

1. INTRODUÇÃO

Seguindo uma agenda de Desenvolvimento Regional no Maranhão que busca elevar os níveis sociais e econômicos através de políticas de incremento a renda, ofertas de serviços públicos de saúde e educação, com atenção às camadas sociais mais carentes como forma de superação de décadas de escassez e desassistência de governos passados registrado em indicadores sociais, além de incentivos ao turismo e comércio, a institucionalização da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), que há muitas gestões tem sido discutida em etapas de ênfase jurídica, recebe o apoio de diversas articulações institucionais. É com o objetivo de viabilizar o processo de urbanização, como identidade contemporânea na trilha do progresso, que as ações em prol da efetivação da RMGSL se embasam, com vistas a manter canais de interlocução horizontais, isto é, entre governos municipais, sob o direcionamento de órgãos do estado.

A partir dessa condição, a realização dessa política regional para reconhecimento de um território apresenta algumas exigências. Dentre elas está a existência de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), como consta no Estatuto da Metrópole, estabelecido em 2015. Com base no PDDI, se busca a aplicação de ações governamentais e de cooperação entre os municípios da RMGSL para resolução de questões comuns, cuja configuração conjunta possibilite maior eficiência para os objetivos pretendidos. Contudo, o PDDI como instrumento de ordenação do uso e ocupação do solo, formado por diretrizes e indicações para gestão das funções públicas municipais e regionais, necessita de uma base de informações que subsidiem as ações governamentais. É nesse contexto que se constrói o Diagnóstico para elaboração do PDDI da RMGSL, que comporta cinco eixos temáticos – Território, Institucional, Economia, Sociodemografia e Mobilidade –, os quais apontam fragilidades e potencialidades presentes nos municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís.

Com base nesse Diagnóstico, e ênfase nos resultados obtidos pelo Eixo Institucional, se indica para a presente análise e discussão a definição de uma Função Pública de Interesse Comum (FPIC) que sirva de pauta para verificação da situação das governanças locais da RMGSL. Dessa forma, durante pré-análise foi selecionada a FPIC sobre gestão da regularização fundiária, questão de crescente relevância nos municípios da região em estudo.

Portanto, para apreensão dos fatos envolvidos no tema da gestão metropolitana da regularização fundiária na perspectiva dos municípios, é de grande importância realizar um percurso histórico sobre as noções de representação do território, enquanto espaço onde se impõe relações de poder que se manifestam gerando conflitos, que a depender da intensidade e

tipos de atividades realizadas, resultam em outras variações do espaço que definem o que é cidade, metrópole, região metropolitana dentre outras subcategorias que se distinguem em níveis de escala socioespacial e político-administrativa, bem como das desregulações que se desdobram dado o acelerado crescimento urbano.

Os atores e agentes sociais presentes em dados espaços desempenham papéis determinantes na forma e função desses tecidos espaciais, que guiados pela lógica de reprodução capitalista culmina em acumulações, desequilíbrios e diversificação, aspectos característicos de centros urbanos de atividades e fluxos altamente dinâmicos.

Pois é na relação do território, como a Região Metropolitana da Grande São Luís, que abrange 13 municípios de diferentes características, contextos e dinâmicas, e com os agentes sociais, ou no caso, instituições públicas, como órgãos de gestão municipal, que se busca verificar os objetivos e interesses, para gestão de FPIC, na manutenção de suas próprias ações, tendo como objetivo maximizar os ganhos coletivos, no campo do planejamento e das políticas para o desenvolvimento local.

Ainda que a instituição de regiões metropolitanas tenha sido realizada a partir da década de 1970, durante um processo crescente de migrações campo-cidade com a reestruturação produtiva através da industrialização, a transição intensificada na década anterior, em que centros urbanos foram se expandido além das fronteiras atraindo força de trabalho, a formação da RMGSL tem um histórico recente que figura como espaço metropolitano a pouco mais de 20 anos. Desde então, as poucas e principais medidas em torno do tema se detiveram em atualizações legais quanto ao tamanho e limites da RMGSL, destinação de políticas de incentivo à implantação de indústrias, discursos de expansão da oferta de emprego com a locação de novas infraestruturas, que superaram os limites físicos da baía de São Marcos e da baía do Arraial, para abranger os municípios do continente. A RMGSL que antes era constituída apenas pelos municípios da ilha, com a Lei Complementar Nº 174/2015 atualiza para 13 municípios.

A própria configuração físico-territorial dessa região metropolitana revela alguns obstáculos a serem ultrapassados a fim de que a identidade metropolitana, de um espaço urbano de alta densidade, fluxos intensos, diversidade e complexificação de atividades sociais e produtivas, sejam compartilhadas entre os habitantes da RMGSL. A descontinuidade desse espaço urbano é visível, de uma região de núcleos urbanos dispersos, que seguem o eixo da BR-135 e MA-402. Tal dispersão reflete as desigualdades e desequilíbrios contidos nesta RM, concentrações de atividades e de variadas dinâmicas na cidade pólo, onde há de fato a formação

de conurbações e fenômenos urbanos entre os municípios da ilha, enquanto os demais centros urbanos, ou sedes municipais, apresentam potenciais mais limitados.

A identificação de valores e interesses compartilhados entre os entes federados da escala local é uma das questões que ajudam a validar a existência e efetividade de uma gestão metropolitana. Através de arranjos institucionais, consórcios, conselhos entre outras formas de conciliação de esforços em que a cooperação é a palavra de ordem.

Para discorrer sobre os temas presentes no trabalho, será utilizada a abordagem do materialismo histórico dialético, como meio que associa e integra a totalidade, o historicismo e a contradição como partes elementares na compreensão de situações e objetos no contexto em que o comportamento dos indivíduos se baseia em interesses materiais e econômicos. Tomando por base a identificação e análise de uma realidade composta por um montante de conflitos perceptíveis de forma caótica, busca-se os significados subjacentes à estrutura observada, de modo que a sobreposição do concreto pensado sobre o concreto real subsidie críticas que suscitem uma reflexão em torno da realidade do objeto a ser transformado (LÖWY, 1985).

Mediante os temas a serem discutidos, as questões que tentaremos esclarecer ao final serão: Qual o caráter dessa política de desenvolvimento pautado em um processo de metropolização? Os municípios da região possuem que tipo de capacidade em oferecer suporte a coordenação do governo a nível estadual? De que outras formas os municípios da RMGSL poderiam consolidar uma relação cooperativa? A regularização fundiária seria uma das FPICs capazes de ser planejada e gerida em uma RM cuja temática apresenta diferentes níveis de importância e ação nos municípios? Essa FPIC também poderia configurar uma das alternativas rumo a consolidação de uma identidade metropolitana entre os municípios da RMGSL?

No primeiro capítulo, estarão presentes bases teóricas acerca do território, até constituir-se na organização de cidades tendo sua identidade urbana potencializada na formação de regiões metropolitanas, para então adentrar à questão dos problemas morfológicos e sociais que são representados pelos assentamentos precários. O território será discutido compreendendo subcategorias como região, cidade, região metropolitana dentre outros componentes intermediários a partir de Milton Santos (1985; 1997), Carlos Brandão (2007) e Perico (2009), cuja discussão se pauta na dimensão socioespacial, da formação dos espaços de escala regional e urbana, elementos que variam em tamanho, conflitos, definições e conceitos. Em seguida temos uma discussão sobre assentamentos precários, enquanto objeto de ação da política de regularização fundiária, como uma das maneiras de enfrentamento dos problemas decorrentes do *déficit* habitacional (CARDOSO; CARLEIAL, 2016).

No Capítulo 2 buscamos a compreensão das Instituições Públicas, apresentadas na perspectiva do Neo-institucionalismo, segundo Hall e Taylor (2003) e North (1990), em diferentes modelos para compreensão do papel das Instituições enquanto mediadoras e reguladoras de normas entre diferentes grupos da sociedade, no estabelecimento de acordos, representando uma entidade de conciliação que objetiva promover oportunidades de interesse comum que, em contrapartida, fortalece o papel das instituições e o grau de confiabilidade que lhe é atribuído, e que em certa medida tangencia as discussões de Putnam (2002) sobre a influência da comunidade cívica no desempenho institucional. Abrangendo ainda as características nas diferentes escalas de poder, e na hierarquia contida no federalismo. Mais adiante, o processo de planejamento regional e urbano no Brasil, de acordo com Neto (2010) e Villaça (1999) que configuram como questão proeminente no conhecimento dos diferentes objetivos que tem representado e formatos que têm delineado ao espaço regional e urbano brasileiro, e sua aplicabilidade enquanto política pública para promoção de espaços democráticos e de qualidade. Para encerrar esse capítulo, analisaremos a atuação institucional pública que, utilizando instrumentos de planejamento e gestão sobre a regularização fundiária, apresenta resultados bastante irregulares em um quadro da administração municipal brasileira.

No terceiro capítulo, são encadeadas noções normativas dos instrumentos da legislação metropolitana e os resultados de pesquisa obtidos sobre atuação das administrações municipais da RMGSL. O tema da Gestão de Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) é recorrente na discussão central como meio de viabilização da efetividade da gestão metropolitana, com destaque à regularização fundiária, que permeia pelas leis que lhe dão embasamento como a Nº 11.977/2009 e a Nº 13.456/2017, com a devida ênfase aos procedimentos realizados na escala dos municípios. Correspondendo ao campo e objeto de estudo, foram aplicados procedimentos metodológicos como pesquisas secundárias com o acesso a dados públicos via internet, e pesquisas primárias com a aplicação e acompanhamento de entrevistas a gestores e técnicos nas instituições públicas municipais da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), a apresentação geral contém histórico e características, com vistas a exposição dos atributos e particularidades da estrutura institucional das prefeituras municipais. Busca-se identificar e analisar a capacidade de governança local, em subsidiar, planejar e efetivar ações na escala do município que se convertam para o nível regional, oferecendo possibilidades de melhoria no desempenho e resolução de problemas na gestão metropolitana da regularização fundiária, enquanto função pública básica entre os municípios que partilham das mesmas preocupações.

Ainda que a gestão metropolitana exija uma governança na escala regional, a pesquisa tem por objetivo identificar a governança no nível local, da realização dos trabalhos diários e

planejados pelos gestores enquanto secretários e técnicos dos órgãos que tem a função de coordenar ações na prestação do serviço público referente à regularização fundiária, devido ao fato de ser uma FPIC que vem tendo importância crescente entre os municípios da RMGSL, especialmente na ilha, para servirem como estruturas de apoio ao interesse coletivo.

Destarte, é a partir de questões do eixo Institucional que essa pesquisa se desdobra no que se refere a capacidade institucional, base legal dos municípios; estrutura administrativa e financeira; planos, programas e projetos; procedimentos de planejamento e gestão; percepções do processo de metropolização dentre outras informações que, no contexto desse trabalho, dão suporte ao entendimento da estruturação institucional dos municípios da RMGSL em um processo que vem se estendendo desde 1998 até o contexto atual de diagnósticos técnicos como peças elementares nas determinações de demandas quantificáveis para recomendações em planos e ações governamentais a serem aplicados nessa região, tanto no contexto de relações federativas, interinstitucionais públicas e privadas, bem como de forma cooperativa entre os municípios integrantes da RMGSL.

Enfim, o interesse manifestado nessa investigação perpassa pela situação das estruturas institucionais dos municípios, investigando características e determinantes das práticas dos agentes públicos para atendimento das demandas que se apresentam como funções públicas de interesse comum – regularização fundiária –, a fim de fornecer outras questões para uma discussão sobre planejamento regional dos pontos de vista técnicos-administrativos buscando compreender o tipo de desenvolvimento ensejado na escala do poder local e se ele se afina às preferências e potencialidades do conjunto dos entes federados municipais.

2. A FORMAÇÃO DO ESPAÇO: DO TERRITÓRIO À REGIÃO METROPOLITANA, E A DISSIDÊNCIA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

As implicações da formação do espaço nesse capítulo serão discutidas no sentido que parte do geral para o específico, desde o território, passando pela cidade, a região metropolitana e então para a pulverização dos assentamentos precários no meio urbano.

2.1 Formação Socioespacial: Do Território à Região Metropolitana

Para compreender o espaço se faz necessário reconhecer algumas subdivisões intermediárias, o território, a região, a cidade e a região metropolitana, as quais compartilham características quanto origens, mas que agregam complexidades na determinação dos seus modos de expansão e limites, para então estabelecerem formas autônomas e conjugadas para seu próprio desenvolvimento. É entender que, de uma categoria a outra, o que se classifica como espaço ocupado por grupos e interesses que estabelecem relações de poder, pacíficas ou conflituosas, o território pode incorporar outras definições para se tornar um espaço de intensas relações, cujas atividades de produção e consumo se materializam e podem se tornar objetos de disputa, mas que na escala da região metropolitana podem se converter em peças de articulação entre diferentes agentes.

2.1.1 Território e Região

Para determinação de Território e Região, primeiro faz-se a assimilação de que estas categorias partem da concepção de Espaço. Para tanto, o geógrafo Milton Santos (1999 apud PERICO, 2009), conceitua que espaço ou espaço geográfico é “formado por um conjunto indissociável, solidário e contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações que não devem ser considerados isoladamente, mas como marco único, onde a história evolui”. Santos (1985 apud PERICO, 2009 p. 54), prossegue que uma das formas de compreender o espaço se dá a partir de quatro categorias: forma (um padrão espacial formado por um conjunto de objetos – cidade ou espaço rural), função (tarefa ou ação desempenhada pelas formas), estrutura (aspectos sociais, econômicos, reflexo da natureza histórica), e processo (ação que produz resultados de mudanças nessas categorias) (SANTOS, 1985 apud PERICO, 2009).

Uma das primeiras concepções de território se remete a existência de diferentes formas de poder, seja para conhecimento, defesa – ou ataque (SOUZA, 1995). Hanna Arendt (1985,

apud SOUZA, 1995), antecedendo a essa análise, aponta que instrumentos de dominação territorial como a guerra e a violência eram utilizados como forma de resgatar o poder perdido, onde envolvia ainda noções de força e autoridade entre homens. Assim, a guerra não era simplesmente um ato político, mas um verdadeiro instrumento e continuação da atividade política (CLAUSEWITZ, 1983 apud SOUZA, 1995). Por isso, a formação de um território é compreendida como expressão do Estado, de caráter legal e moral, contendo subdivisões e contradições internas, responsável pela defesa e conquista de novos territórios (SOUZA, 1995, apud PERICO, 2009).

A exemplo da função do poder para definição de um território, no Regime Militar de 1964, o exercício do poder era tido em uma concepção tecnocrática-economicista munida de uma visão geopolítico-militar do desenvolvimento nacional, como aspectos da funcionalidade do território. Assim,

O controle do território e a repartição real de poder quando relevados ajudam a formular *estratégia de desenvolvimento sócio-espacial*, que contribuam para uma maior justiça social além do crescimento econômico e modernização tecnológica (SOUZA, 1995).

Nesse sentido, o desenvolvimento também é outro aspecto associado a esse tipo de espaço, que é atrelado ao Estado contendo grande carga ideológica, dando sentido e importância de Estado-nação (SOUZA, 1995), cuja ligação pode se estabelecer pela implementação de políticas públicas (BRANDÃO, 2007).

Dessa forma, o desenvolvimento assume a importância de capital, vinculado a territorialidade autônoma. Faz parte da questão política enquanto objetivo ou projeto que engloba o discurso da emancipação cultural, da tecnologia adaptada e, entre outras razões, figuram como meios para conquista da justiça social através da liberdade e da participação popular sobre as demandas de infraestrutura de serviços, habitação, direitos humanos básicos etc., e que constituem medidas para o desenvolvimento (STORH, 1981, apud SOUZA, 1995).

Dada a lógica da ação política que envolve forças constituídas de interesses e conflitos em uma temporalidade que possa perdurar ou se desfazer, onde os empreendimentos coletivos mudam de acordo com as circunstâncias políticas, históricas dentre outros fatores, os quais dinamizam seus limites e alcances, o território também possui uma configuração que possibilita superposições, havendo assim diferentes tipos de territorialização em um mesmo lugar, ao contrário dos processos de regionalização (PERICO, 2009).

Assim, no tocante à Região, há uma atribuição comum de que é um conjunto de áreas em que determinadas características as dominam, distinguindo das demais áreas, desde que possuam os mesmos critérios de acordo com seus limites, nível de tamanho ou escala espacial.

É o que ocorre com o uso de expressões como “a região mais pobre”, “a região montanhosa”, “a região da cidade x” (GOMES, 2009, apud BERNARDI, 2017). Essa noção comum é reforçada por P. V. do Blanche que afirma que a região é o tipo de formação “definido como ‘uma área com propriedades homogêneas que a diferencia de áreas adjacentes’” (PERICO, 2009 p. 55).

Cunha, Simões e Paula (2005, apud BERNARDI, 2017) designam o reconhecimento de características regionais à capacidade dos homens de aceitar e assumir a própria identidade perante as outras identidades regionais.

Região é uma produção cultural, é uma criação histórica, e neste sentido é o espaço do irredutível, da liberdade e da criatividade, com base num estoque de recursos dados, as sociedades humanas inventam-se diversas: aqui a pedra e a montanha, lá o mar e a floresta, mais além os desertos, as imensidões. Em todos esses lugares a civilização se fez, na caminhada do homem rumo a sua autoemancipação. Reconhecer e valorizar estas diferenças regionais, é reconhecer e valorizar a liberdade como fundamento da possibilidade emancipatória (CUNHA, SIMÕES E PAULA, 2005, apud BERNARDI, 2017)

Em Roma, o conceito de região já possuía um caráter político-administrativo, segundo Cunha (2000, apud BERNARDI, 2017), o termo se referia “a relação entre a centralização do poder em um local e a extensão dele sobre uma área de grande diversidade social, cultural e espacial”; Corrêa (2003, apud BERNARDI, 2017) já atribui a ideia de ação, domínio e controle quando a organização política e econômica parte da sociedade de classe, que estabelece tais noções para diferenciar áreas e assim, determinada região da classe hegemônica expressar controle sobre as demais regiões.

Dentre os aspectos de classes e da organização política e econômica, existem ainda tantos outros critérios arbitrários que determinam as regiões como homogêneas, quando reconhecidas através de semelhanças razoáveis identificadas por dados estatísticos, e funcionais, pelas inúmeras interações que contornam um conjunto de diferenças, não havendo claramente uma uniformidade espacial, entendidas como formas antagônicas. (GOMES, 2009, p. 64, apud BERNARDI, 2017). O termo região nesse contexto se adequa ao uso atribuído no urbanismo para definir áreas metropolitanas, pois o processo de crescimento da cidade advém da pressão populacional, política e econômica, de modo que exerça influência sobre outras cidades. Nos termos da geografia foi denominado de “regiões polarizadas”, que segundo Gomes (2009, p. 64, apud BERNARDI, 2017), alternou seu significado, em que antes a região definia a cidade, mas o que se observa é que a cidade que define a região.

Tal polarização também é observada no aspecto econômico como área de influência a partir de um centro urbano como lugar central, onde as relações de mercado interagem de

acordo com a teoria de Christaller e Lössch. O mercado econômico organizado que ocorre em vários lugares centrais próximos configuram uma economia regional (BERNARDI, 2017).

Na região formada por relações entre diferentes centros com funcionalidades suplementares, se tem uma hierarquia nodal urbana, em que o centro de maior tamanho ainda assim tem por colocação a oferta de serviços especializados a centros menores dos arredores, especialmente dos serviços do setor produtivo regional, que exigem um centro de escala urbana excepcional para recepção e distribuição (LEMOS et al., 2003, apud BERNARDI, 2017).

Portanto, é com base no estabelecimento de dimensões, variáveis e dados normativos para mapeamento de espaços regionais que será possível identificar e definir unidades espaciais geográficas. Em termos técnicos, é desse processo que se objetiva a regionalização pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que elabora mapas de microrregiões para subsidiar o planejamento e as práticas de ordenamento em variados temas em respeito à criação de unidades territoriais para análise, planejamento ou gestão (PERICO, 2009 p. 64). Com o reconhecimento que figurava desde a segunda metade do século XX, das diferenças e desigualdades extremas entre as regiões brasileiras, foi possível elaborar ações governamentais determinantes e particulares a cada região para o avanço de políticas de desenvolvimento regional e territorial. Pois o uso de parâmetros generalizantes sobre as diferentes regiões apenas perpetuaria as desigualdades regionais históricas (SILVA, 2012).

Logo, compreender o espaço, conforme se avança nos conceitos e noções, apresenta uma multiescalaridade de atores, ações, interesses, fronteiras e conflitos. Essa é a concepção que permeia em grande parte das categorias de análise que tangenciam o reconhecimento de território, região, dentre outras formas físicas próprias da natureza que não são apenas estáticas, mas que por efeito de variadas interferências tem a partir do elemento do espaço uma reação natural que é resultado de tais mudanças.

2.1.2 Da Cidade à Região Metropolitana

A cidade como é concebida no tempo atual mantém as atribuições que a identificaram nas primeiras formações. São características sociais, econômicas, culturais e políticas que determinaram os espaços, que logo redefinidas à categoria de urbano, desenham e redesenham a forma e a função de cidades como Roma, Cairo, Atenas dentre tantas outras de tamanha importância histórica e global, objetos de uma dinâmica incessante.

Lewis Mumford (1998) fala sobre a cidade antiga como ponto de encontro permanente, de origens fundadas na sacralidade do local, posto onde grupos retornavam de tempos em

tempos para realizar suas cerimônias e ritos para atrair pessoas de outras regiões a fim de oferecer oportunidades e proteção, daí a importância que valores religiosos atribuíam aos primeiros aglomerados humanos.

Allix (1956, apud SZUCHMAN, 2007), reforça a definição da cidade como aglomeração humana, que é abastecida pelo exterior, onde as atividades a que os habitantes se dedicam diferem das primeiras formas referentes a exploração agrícola e pastoril. Braga e Carvalho (2004) afirmam que a cidade é definida pelas atividades que realizam e o seu modo de fazer, não pela quantidade de pessoas que residem nela.

As mudanças e diversificação de atividades realizadas na cidade foram um dos principais elementos de virada na classificação do espaço. O trabalho que se iniciou e permitiu a fixação do homem em um local, através das práticas agroextrativistas e pecuárias, logo possibilitou o aparecimento de cidades, com o armazenamento do excedente da produção agrícola, motivando o sedentarismo e um sistema de divisão e distribuição, segundo Castells (1983 apud SZUCHMAN, 2007).

A cidade como espaço onde são oportunizados equipamentos para servir dada concentração de pessoas, é sujeito e objeto, porque existe materialmente enquanto resultado das mais diversas interações, onde tudo é favorecido e maximizado (BEAUJEU-GARNIER, 1997 apud SZUCHMAN, 2007). Contudo, não é um objeto limitado e estático, sejam suas dinâmicas de produção, troca e crescimento mais ou menos intensas, podendo se defrontar em barreiras físicas, ou ultrapassar limites pré-definidos na área administrativa.

Enquanto barreiras físicas, as muralhas (MUMFORD, 1998 apud SZUCHMAN, 2007) circulavam os subúrbios, mas na cidade medieval o que realmente restringia a sua expansão “eram as condições naturais e sociais [...] do suprimento de água e de produtos alimentícios, transporte e comunicação bem como as limitações provocadas pelas ordenações municipais.” (SZUCHMAN, 2007). A população excedente aos limites municipais construía suas unidades nas proximidades da cidade, eram muitas pequenas cidades e aldeias subordinadas a cidade principal medieval mantendo relacionamentos com cidades vizinhas. Essa configuração pode ser o que poderia se assemelhar a uma estrutura espacial de região metropolitana, uma cidade central e próxima às demais cidades periféricas.

Dentre as funções centrais que eram atribuídas às cidades, como templos, manifestação de ritos, espaço onde se estabelecem raízes e atividades de trabalho e lazer, o controle e regulamento dessas atividades e tantas outras tornam-se indispensáveis para ordenamento social através de normativas, leis e códigos.

A cidade comportada nos termos do espaço, ou enquanto escala¹ urbana, segundo Neil Smith (1988, apud 197, VAINER, 2006, p. 14) é vista como “expressão do capital produtivo”, é onde se atualiza e especializa a concentração dos meios de produção e força de trabalho.

Uma das primeiras representações do termo cidade tem origem no latim *civitas*, local para exercício da cidadania, do civismo. É o termo que se aproxima da palavra grega *pólis*, que simboliza a cidade autônoma, cidade-estado, ambiente civil e público, era o espaço onde o cidadão usufruía e exercia direitos (BERNARDI, 2017)

No Brasil, os limites do território das cidades são definidos por leis de perímetros urbanos das sedes municipais, que segundo Monte-Mór (2006, apud SZCHUMAN, 2007, p. 21), são áreas urbanizadas que abrangem regiões próximas bem amplas que formam um espaço urbano integrado que se estende sobre os territórios limítrofes e longínquos, se expandindo em um processo que vem do século XIX e se acentua ao longo do tempo.

Nesse sentido, a metrópole é o fenômeno espacial que se materializa, e que ganha importância social, econômica e cultural a partir de determinado centro urbano, sendo a cidade a exercer influência funcional sobre as demais aglomerações urbanas na região que se insere, segundo Villaça (1998, apud HARDT, 2010).

Para Matos (2005, p.73 apud HARDT, 2010), a metrópole se trata da “reunião de expressivos estoques populacionais em áreas geograficamente muito mais extensas do que as das cidades do passado ou de quaisquer povoados rurais”, onde se instalam sucessivas periferias circundantes a um centro denso que mantém ligações constantes através dos fluxos migratórios.

Juntamente a metrópole, que ocasiona os movimentos pendulares a partir de cidades-dormitório, e vice-versa em menor frequência, fluxos migratórios intensos, diversificados e complexos (GONÇALVES, 2007 apud HARDT, 2010), a formação da região metropolitana ocorre com a expansão do espaço urbano a partir de diferentes núcleos que se aproximam à medida que ultrapassam seus limites político-administrativos, formando conurbações, ocupando áreas periurbanas e delimitando a região metropolitana como o conjunto de municípios limítrofes.

Foram observadas três dimensões da metrópole por Catalão (2009, p.520, apud BERNARDI, 2017):

- a) como realidade prático-sensível, espaço vivido e experimentado no dia-a-dia, composto de formas-conteúdos, que refletem a produção e apropriação do espaço ao longo do tempo; b) a partir da primeira observação, deve-se olhar a metrópole no

¹ O termo escala é utilizado por Neil Smith (1988) ao tratar do Desenvolvimento Desigual, constante no âmbito do sistema capitalista, onde as relações de trabalho e capital são os principais elementos de homogeneização, diferenciação e igualização, configuradas em escalas que variam do local para o global, onde ganham maior expressividade nesses extremos.

conceito de qualificar a realidade, analisá-la e explicá-la, apesar da abstração mental não coincidir plenamente com a realidade e; c) a metrópole observada como espaço político-administrativo que, no Brasil, passou a ser institucionalizado, a partir do final do século passado.

A partir dessas observações, o autor conclui que a região metropolitana deve ser definida considerando a terceira dimensão como partida, como espaço político-administrativo, institucionalizado por lei, uma das principais funções atribuídas na formação de uma cidade de importância latente em uma região.

Para Castells (1983, p. 29, apud BERNARDI, 2017) a região metropolitana se trata da ocupação do espaço pela sociedade capitalista de formas inovadoras, que vai além do mero aumento da densidade dos aglomerados urbanos, e afirma:

o que distingue esta nova forma das precedentes não é só seu tamanho (que é a consequência de sua estrutura interna), mas também a difusão no espaço de atividades, das funções e dos grupos, e sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica.

O autor observa que o progresso tecnológico foi, e é, um aliado que se fortalece cada vez mais para a expansão das relações entre cidades dentro de uma região, aprofundando suas conexões na delimitação da estrutura social com a forma urbana (CASTELLS, 1983, p. 32, apud BERNARDI, 2017, p. 93). Soma-se a essa intensificação de relações, a introdução de novas atividades de produção e consumo, bem como a supressão dos obstáculos postos pelo espaço na superação das suas distâncias, através dos meios de comunicação.

Os transportes coletivos asseguraram a integração das diferentes zonas e atividades da metrópole, distribuindo os fluxos internos segundo uma relação tempo/espaço suportável. O automóvel contribuiu para a dispersão urbana, com enormes zonas de residências individuais, espalhadas por toda a região e ligadas pelas vias de circulação rápida os diferentes setores funcionais. Os transportes cotidianos de produtos de consumo correntes beneficiam-se igualmente de tal mobilidade: sem a distribuição cotidiana por caminhão dos produtos agrícolas colhidos ou estocados na região, nenhuma grande metrópole poderia subsistir (CASTELLS, 1983, p. 29).

Os processos que se desdobram paralelamente e por ação das inovações tecnológicas estreitam as relações das cidades não apenas dentro de um limite demarcado ou área restrita – a depender da configuração da rede urbana em que se inserem e regime político instituído – mas passando a incidir influências em escala global, além de uma região, território nacional, e passando a estabelecer conexões com culturas diversificadas, em trocas que envolvem transações financeiras, conhecimento e uma sorte de interesses individuais, além de refletir os costumes que se homogeneízam como identidade de uma época, pouco variante do local em que se vive.

No campo da institucionalidade, a cidade e a região metropolitana possuem uma escala intermediária geograficamente e efetivamente autônoma. A delimitação de municípios em que constituem fronteiras, fazem parte do processo de definição de regiões metropolitanas.

Com isso, no sentido que possui atualmente, o município tem origem no Período Republicano de Roma, como a forma encontrada para organizar politicamente a cidade independente, em que os governantes eram escolhidos pela própria comunidade. Ainda que prestassem tributos a Roma, os municípios eram governados por moradores da própria comunidade, diferentemente das províncias em que eram nomeados cônsules ou governadores pelo Senado Romano.

O termo “município”, segundo Castro (1996, p. 26 apud BERNARDI, 2017, p. 49) se refere “aquela entidade que recebeu privilégios”. Essa concepção vem do período clássico, grego e romano, devido a relação em que certas cidades exerciam domínio sobre outras, formando impérios. Nesse tipo de vínculo, as cidades metrópoles mantinham relações de troca, onde o município subordinado recebia o aparato considerado necessário para expansão de impérios.

No Brasil, a implantação dos municípios vem da influência portuguesa. No território brasileiro enquanto província, os governantes tinham como objetivo a instauração da Ordem, como um dos princípios mais difundidos nos séculos de descobrimento de países e continentes. Delson (1994, apud BERNARDI, 2017), explica que as primeiras cidades e vilas foram resultantes de uma ação planejada, ainda que algumas delas tenham surgido de forma espontânea tendo autonomia política outorgada posteriormente. Dessa forma, a organização dos assentamentos humanos, quanto à disposição das vias de circulação, lotes e construções era predisposição indispensável para orientar e ordenar o crescimento e expansão dos espaços a serem ocupados, medida que veio em correção aos costumes de não-planejamento existentes nos países de origem, como Portugal e Espanha.

Os municípios brasileiros desde o período colonial, imperial até o republicano apresentaram algumas alterações no tipo de governança local. No Brasil Colônia, as câmaras municipais eram as únicas instituições políticas locais, que possuíam atribuições administrativas e judiciárias, compostas por vereadores e profissionais como juízes, escrivães, almotacéis dentre outros funcionários, as suas atividades se davam em torno de fiscalizações e controle das atividades humanas; no Brasil Império, foram instituídas as prefeituras, e nas câmaras foram determinadas o emprego apenas de vereadores, os quais funcionavam como “corporações administrativas”, expandindo os trabalhos já realizados e prestando serviços públicos básicos de ordenamento do espaço e atendimento da população (BERNARDI, 2017).

Com o período republicano, poucas alterações foram feitas em relação ao fim do domínio da família imperial portuguesa em território brasileiro. As atribuições municipais permaneceram com a continuidade da prestação de serviços públicos de abastecimento de água,

limpeza e iluminação pública, atendimento em casas de saúde e escolas dentre outros. Foi então após a Constituição Federal de 1988 que os municípios passaram a ter mais competências, tornando-se então um ente federado e autônomo como os Estados e a União. Nesse sentido, o município como é constituído atualmente, apresenta maior independência e capacidade na resolução de seus próprios conflitos e conciliação dentro dos seus limites político-administrativos.

Entretanto, alternativamente à insuficiência de ações de muitos municípios responsáveis por intervir na realidade dos seus espaços, algumas funções públicas que podem se expandir além dos limites do seu território, principalmente no que diz respeito ao uso do solo, se apresentam como aspectos que necessitam de uma gestão além das competências de um único município, ganhando proporções que influenciam uma região ou parte dela. Dado esse fenômeno metropolitano, se questiona a autonomia clássica do município de acordo com a Constituição nos artigos 1º e 18º, que dotam aos municípios as responsabilidades de legislar as próprias leis, códigos e normas, eleger seus representantes políticos, organizar-se para prestação de serviços de interesse local e ter a capacidade de instituir tributos e aplicar suas rendas (BERNARDI, 2017 p. 50).

Dada essa expansão na definição de jurisdição sobre um espaço com competências pré-determinadas, Gouvêa (2005, p. 130 apud BERNARDI, 2017, p. 51) com base em Jorge Wilhelm, propõe que para alterar o conceito tradicional de município metropolitano poderia alterar também “a percepção rígida do que se tem denominado autonomia municipal”. E que para esclarecer essa compreensão é importante apreender o conceito e definição de “região metropolitana” quanto às suas características, complexidade e conflitos contidos (BERNARDI, 2017, p. 51).

A primeira crítica que se faz à expressão ‘regiões metropolitanas’ pois, segundo os planejadores urbanos, a terminologia correta seria áreas metropolitanas’. A região compreende um círculo territorial maior, profundamente influenciado pela ‘metrópole’, mas que não chega a confundir-se por esta (AZEVEDO, 1976, p. 16).

Quanto ao condicionamento do caráter metropolitano de um município, Bernardi (2017) em seu estudo da Região Metropolitana de Curitiba aponta como critérios na definição de um todo, que os municípios integrantes de uma RM devem conter pelo menos uma das seguintes características: ser uma metrópole, seja na categoria de capital regional, sub-regional ou metrópole propriamente dita – segundo parâmetros da região de influência das cidades (REGIC, 2009) –; formação de conurbações; movimentos pendulares, ou migrações entre núcleos urbanos de cidades próximas; e possuir alguma Função Pública de Interesse Comum.

Assim, dentre os fenômenos mais recorrentes e característicos das regiões metropolitanas, em especial a Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), as migrações se justificam, para IMDH (2007, apud HARDT, 2010) pela globalização, superpopulação em alguns centros e núcleos ocupados, direitos violados, desemprego, economias tradicionais desestruturadas, perseguições e discriminações dentre outras razões, questões de grande preocupação no século XXI. Ademais, a verificação das FPIC necessárias na gestão da RMGSL, constantes na lei que a institui e presentes em diagnósticos, se configurarão com papel de destaque no próximo capítulo.

O cenário brasileiro é resultante, assim, de um expansionismo do desenvolvimento nacional, cuja estrutura produtiva foi profundamente alterada, seguido por ritmos inconstantes no protagonismo do setor industrial, com desacelerações, retorno à produção agrícola, concentração de força de trabalho no terceiro setor e seguido de transformações tecnológicas na área da comunicação que encurtaram tempo e distância, redistribuindo os contingentes populacionais e refletindo diretamente nas condições sociais e espaciais.

Dentre tais condições sociais e espaciais, se revelam as mazelas atribuídas à essa dinâmica que em certa medida foge ao controle das administrações locais, isto é, a manifestação dos problemas urbanos e ambientais que ocasionam em mazelas sociais como violência, desemprego e pobreza, resultantes de uma marginalização expressa espacialmente pelas ocupações e assentamentos irregulares, tema que será discutido a seguir.

2.2 Assentamentos Precários: Causas urbanas em fragmentos

A forma das grandes cidades como conhecemos se dá em fragmentos de tipos heterogêneos, irregulares, desproporcionais, descontínuos, desagregados, indefinidos, permeados de conflitos. Como se desenvolveu, o que atraiu, acolheu e marginalizou, são efeitos escalares tanto ascendentes, quando se nota a origem das suas dinâmicas, quanto descendentes, seja pela compreensão que se tem enquanto fenômeno global.

O adensamento populacional é o fator que quantifica a realidade do caos urbano, da cidade que propaga uma demanda que não consegue comportar, onde a população não atendida orbita pelo centro da cidade, expande suas fronteiras e, em uma velocidade crescente, avança sobre espaços não identificados, criando assim outros espaços, e uma evidente cisão entre a cidade formal e a cidade informal.

No contexto da urbanização brasileira, durante a segunda metade do século XX, através de processos migratórios inter-regionais dentre os principais dados com o

fortalecimento da indústria na região Sudeste e a construção de Brasília no Centro-Oeste brasileiro (ROLNIK, 1998; VILLAÇA, 2001; SANTOS, 2005; HOLANDA, 2002; MEDEIROS, 2006) que o percentual da população urbana se sobrepõe ao percentual da população rural. Carleial (2016 p.16) acrescenta que esse processo de intensificação da urbanização no país gerou cerca de 25 milhões de ocupações entre os anos de 1950 e 1980, na oportunidade das mudanças produtivas do trabalho. Apesar disso, os postos de trabalho não cresciam no ritmo das ocupações, pela maioria apresentar caráter terciário, informal e sem proteção social. “Para um país que não fez a reforma agrária, a reforma urbana parecia indispensável” (CARLEIAL, 2016 p.16).

Não houve reforma urbana, e as mazelas da cidade se materializaram através da imensa desigualdade no acesso à moradia, que derivou na criação de cidades informais, favelas, periferias e as distâncias penosas entre o trabalho e a moradia. Inclui-se ainda os problemas de mobilidade seja pela qualidade ou acesso ao transporte coletivo urbano, as inseguranças na posse da propriedade cujo endereço não é reconhecido pelos serviços dos correios, e falta de assistência na cobertura da rede elétrica e água. Carleial (2016 p. 16) elucida essas questões que integram um compilado elementar emblemático das cidades brasileiras marcadas pelas irregularidades e segregação.

À vista disso, os assentamentos precários são as primeiras expressões socioespaciais desse fenômeno urbano. É possível observá-los como obstáculos fixos no crescimento da cidade, que enfatizam a segregação socioespacial, criando bolsões de informalidade onde se concentram os ônus de uma vida desassistida dos serviços públicos e de infraestrutura, os quais operam de forma ineficiente e estritamente direcionada à parcelas da sociedade que se encontram em, dentre múltiplos fatores, melhores condições de habitação, saneamento, mobilidade, trabalho e renda.

Abrangendo diferentes nomenclaturas ao longo dos anos para aplicação de pesquisas censitárias, os assentamentos precários têm sido objeto de políticas públicas no campo social, legal e econômico. No cenário urbanístico, a discussão aqui presente dará ênfase a elaboração e implementação de ações como a regularização fundiária, enquanto medida apropriada para o tratamento dos espaços informais na garantia dos indivíduos e comunidades ao direito à cidade que engloba os serviços prestados pelos gestores públicos.

2.2.1 Segregação Socioespacial e os Assentamentos Precários

Para a identificação de assentamentos precários, segundo suas características e formação, o IBGE (2000) considera-os como “o conjunto de setores de aglomerados subnormais” e apresenta como principal definição (MARQUES et al., 2007 apud BARROS, MEDEIROS e MORAIS, 2016):

Um grupo constituído por um mínimo de 51 domicílios (barracos, casas) ocupando até período recente terra de propriedade de terceiros (públicas ou privadas), geralmente dispostas de maneira densa e desordenada e carentes de serviços de infraestrutura essenciais, também designados assentamentos informais, “favelas”, “mocambos”, “alagados” etc. acrescidos dos setores censitários classificados pelo CEM como precários (“aqueles identificados entre os setores classificados como não especiais pelo IBGE), mas que mais se assemelham aos do tipo subnormal, segundo variáveis socioeconômicas, demográficas e de características habitacionais (MARQUES et al, 2007 apud BARROS, MEDEIROS e MORAIS, 2016).

A formação de assentamentos precários representa, como uma de suas características, a segregação socioespacial que divide a cidade informal da cidade formal. Dentre outras definições dadas a essas porções de território quanto sua tipologia e meios pelos quais se estruturam, Barros, Medeiros e Morais (2016 p. 96) desvelam variáveis no padrão locacional, na segregação residencial e no grau de acessibilidade viária de assentamentos precários para indicar uma configuração cujo grau de isolamento/integração ao conjunto da cidade é observado em maior ou menor grau, contribuindo no entendimento de que tais condições justificariam a localização desses espaços urbanos informais (BARROS, MEDEIROS, MORAIS, 2016 p. 96)².

A essa metodologia de estudo, Barros et al. (2016), buscaram teorizar o espaço muito mais em torno de análises do que na implantação de normativas, procedimento teórico recorrente criticado por Hillier e Hanson (1984 apud BARROS et al. 2016 p. 97), e o que chamou de teoria da lógica social do espaço, ou sintaxe espacial, que tem por objetivo a averiguação da malha viária e da segregação social, que contempla a relação entre o espaço arquitetônico, que inclui o espaço urbano, e a sociedade através de um sistema de possibilidades de encontros (HOLANDA, 2002 apud BARROS, et al. 2016, p. 101).

Dessa forma técnica é possível identificar os setores mais sujeitos a formação dos assentamentos precários e, por conseguinte, o processo de segregação social expressa no espaço urbano, o qual sintetiza a dinâmica da urbanização brasileira (BARROS et al, 2016, p. 97):

O estrato menos favorecido tende a instalar-se nos subúrbios das cidades ou em favelas localizadas em áreas de risco ou impróprias para a construção por conta do alto valor do solo urbano, o que progressivamente provoca um distanciamento entre as áreas de periferias, as favelas e os centros ativos – entendidos como aqueles para onde convergem, em quantidade e diversidade, usos e fluxos diversos (Hillier e Hanson, 1984; Hillier, 1996; Trigueiro et al., 2001). As distâncias acentuadas, além

2 Em estudo realizado por Barros, Medeiros e Morais (2016), foram realizadas análises da relação dos assentamentos precários com a forma urbana das cidades de Belém, Manaus, Recife e São Paulo, com base em mapas axiais que sobrepueram camadas de assentamentos precários, grupos sociais por nível socioeconômico e acessibilidade viária para identificar as regiões mais passíveis de concentração de domicílios em condições mínimas de habitabilidade a fim de formular e direcionar políticas públicas para habitação popular.

de provocarem um aumento nos trajetos e deslocamentos médios, progressivamente produzem um espaço urbano que, fragmentado, aparta os diversos segmentos sociais. Ademais, acabam por ocasionar um ônus elevado aos aglomerados urbanos, tendo em vista simultaneamente provocar o aumento nos custos econômicos, sociais e ambientais dos transportes (infraestrutura, manutenção, preços, espraiamento urbano, queima de combustíveis fósseis etc.), vinculado ao processo de redução na capacidade de deslocamento dos cidadãos (BARROS et al, 2016 p. 97).

Os fatores relacionados a padrões insalubres de moradia, trabalho, serviços básicos e deslocamento entre esses pontos, montam o panorama geral do que se identifica como segregação socioespacial e incorporam outras questões mais complexas que se desdobram em mazelas urbanas como violência e pobreza.

Das soluções habitacionais precárias realizadas, isto é, que se disseminaram por ações da própria população, Cardoso (2016, p. 35) afirma:

Os assentamentos precários apresentam várias configurações, como favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços, conjuntos habitacionais degradados etc., correspondendo cada denominação a uma forma específica de processo de produção destes assentamentos (CARDOSO, 2016 p. 35).

Primeiro surgiram os cortiços, que mantinham um sentido de comunidade, onde áreas molhadas como cozinha, banheiro e área de serviço eram compartilhadas e representavam alto índice de insalubridade; em seguida vieram as favelas, como assentamentos onde os moradores não são os proprietários legais da terra que ocupam; e o terceiro conjunto envolve os loteamentos irregulares e clandestinos, em que ambos possuem um loteador que não construiu toda a infraestrutura necessária para as glebas e com a diferença que, um não seguiu o projeto apresentado à prefeitura – os irregulares – e o outro não apresentou um projeto sequer à administração pública local – os clandestinos (FERREIRA et al. 2016 p. 55-56). Os conjuntos habitacionais degradados também fazem parte dessa caracterização:

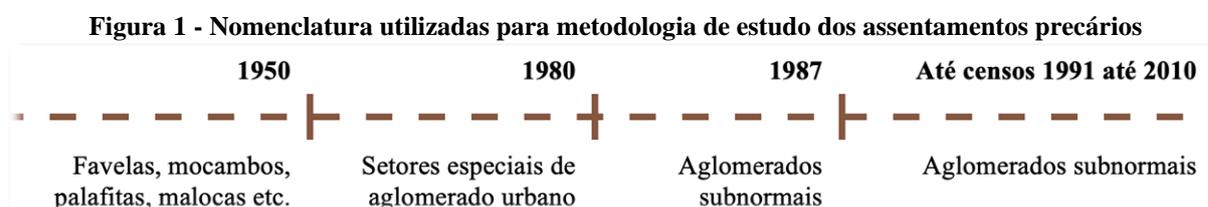
[...] são empreendimentos públicos destinados à habitação de interesse social que, em muitos casos, não chegaram a concluir seus procedimentos de titulação – caracterizando uma situação de informalidade dos moradores – e, seja por patologias construtivas originárias, seja por falta de manutenção, apresentam sinais evidentes de precariedade construtiva (CARDOSO, 2016 p. 35).

Todos estes termos viriam a montar uma base de medida para o *déficit* habitacional.

No que se refere a definição dos assentamentos precários na forma que se consolidam, as questões que intermediam esse entendimento são: quais são os diferentes tipos e como classificá-los? Quais características comuns e as especificidades regionais e locais? Como se formam e por que existem? Qual seu caráter temporal e de permanência? Como prevenir suas formações? e quais as políticas públicas adequadas, em geral ou por tipos específicos? (CARLEIAL, 2016 p.20).

Para responder a essas questões, o IBGE buscou realizar levantamentos de assentamentos precários a partir de diferentes nomenclaturas, desde as favelas, até 1960, uso corrente no Rio de Janeiro e adotado em outras cidades posteriormente; até os aglomerados

subnormais, termo adotado em 1987 para os Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010 (CARDOSO, 2016 p.38). A figura 1 a seguir demonstra uma breve cronologia das alterações de nomenclaturas para tais espaços.



Fonte: adaptado de Oliveira (1973 apud COSTA, 2002); Cardoso (2016).

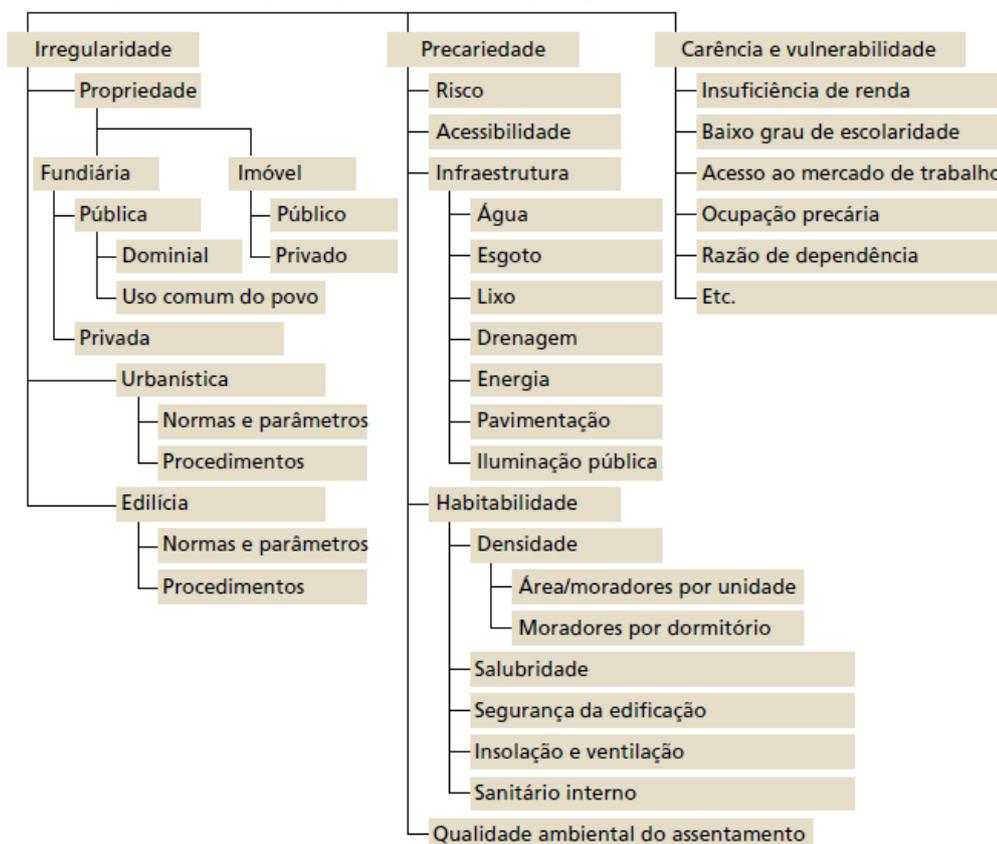
No Censo de 1950 a metodologia considerou oficialmente como favelas os aglomerados que contivessem total ou parcialmente cinco atributos, segundo Oliveira (1973 apud COSTA, 2002): dimensões mínimas para agrupamentos prediais ou residenciais formados com quantidade superior a cinquenta; tipologia de habitação cuja predominância seja de casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos com chapa de zinco e materiais similares; em condição jurídica da ocupação cuja construção não possuísse licenciamento e/ou fiscalização em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida; sem melhoramentos públicos, insuficiência ou ausência de rede de esgotamento e abastecimento de água, luz e telefone; área não urbanizada, sem arruamento, numeração ou emplacamento (CARDOSO, 2016 p. 38).

Para o Censo Demográfico de 1980, os atributos considerados não sofreram grandes alterações, apenas uma nova denominação para o caso das favelas, mocambos, palafitas, malocas etc., isto é, os setores especiais de aglomerado urbano (COSTA, 2002 apud CARDOSO, 2016 p. 39). Nos Censos de 1991 e 2000 foi atribuído aos setores censitários o termo aglomerados subnormais, especificando regime de propriedade de terreno alheio e disposição desordenada, densa e carente de serviços públicos essenciais (COSTA, 2002 apud CARDOSO, 2016 p.40).

No último censo, de 2010, o termo para designar assentamentos precários se manteve e o mapeamento dos aglomerados subnormais incorporou mais informações como topografia, sítio, padrões urbanísticos dentre outros, características espaciais contidas na ficha de Levantamento de Informações Territoriais (LIT). Além da definição de assentamentos precários que é dada a partir de um conjunto mínimo de 51 unidades habitacionais e ausência de título de propriedade já mencionadas anteriormente, incluem pelo menos uma dessas características, que expressam condições equivalentes àquelas já assimiladas: “irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (coleta de lixo, redes de água, esgoto e energia elétrica e iluminação pública)” (CARLEIAL, 2016 p. 21).

O esquema a seguir da Figura 2 resume a proposta tipológica para definição de assentamentos precários/irregulares, divididos por tipos de: i) Irregularidade; ii) Precariedade; e iii) Carência e vulnerabilidade. Abrangendo questões jurídicas, de infraestrutura e socioeconômicas.

Figura 2 - Categorias para análise de tipologias de assentamentos urbanos



Fonte: Cardoso (2016 p. 48).

De acordo com os dados do Censo 2010, o Brasil possuía 6.329 aglomerados subnormais, onde se concentravam cerca de 11 milhões de habitantes, isto é, 6,0% da população brasileira (CARLEIAL, 2016 p. 21). Ainda que as regras para determinação dessa tipologia de setor censitário tenham aumentado conforme os estudos, se observa alguns fenômenos interessantes na comparação entre os dados dos Censos de 1991 e 2010: o Brasil aumentou em 47,5% o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), passando de 0,493 em 1991 para 0,727 em 2010, de muito baixo para muito alto. As cidades brasileiras de IDHM considerado muito baixo tiveram uma diminuição extremamente significativa, passaram de 85,5%, em 1991, para o percentual de 0,6%, em 2010, enquanto os municípios com IDHM considerado alto e médio chegaram a 74% em 2010, sendo que em 1991 não havia nenhuma cidade com IDHM alto (CARLEIAL, 2016 p.17).

Além das diferentes denominações para estimação de assentamentos em situação precária formuladas ao longo dos anos, outra dificuldade enfrentada se dá nas inconformidades entre as quantidades aproximadas nas pesquisas de âmbito nacional, regional e local. Fato dado a aplicação de uma metodologia que não abarca a complexidade e as variações dos tipos existentes nas distintas regiões brasileiras (FERREIRA, MARQUES E FUSARO, 2016, p. 55-56).

No estudo de Ferreira, Marques e Fusaro (2016) foram analisados os dados do *déficit* habitacional pelos dados censitários divididos por regiões, cujos requisitos para agrupamento foram: municípios possuindo no mínimo 20 setores censitários do tipo aglomerados subnormais (AS); regiões metropolitanas com número suficiente de AS; e inseridos na mesma Unidade da Federação (UF).

Segundo dados do Censo 2000 (IBGE, 2003 apud FERREIRA et al., 2016 p. 60) a tabela a seguir apresenta o número de setores censitários por situação e tipo no Brasil, divididos em “Aglomerado subnormal” e o setor do tipo “Não especial” que indica setores precários que não atenderam a todas as características da categoria de aglomerado subnormal, isto é, um subconjunto de ocupações de menor tamanho e distribuídos no espaço.

Tabela 1 - Número de setores censitários por situação e tipo – Brasil (2000)

Situação do setor censitário	Tipo do setor censitário						Total	
	Não Especial		Aglomerado subnormal		Outros		Brasil	Estudo
	Brasil	Estudo	Brasil	Estudo	Brasil	Estudo	Brasil	Estudo
Urbana	148.806	93.462	7.766	7.592	843	...	157.415	101.054
Rural extensão urbana	1.308	979	105	104	10	...	1.423	1.083
Rural	56.456	...	0	...	517	...	56.973	...
Total	206.570	94.441	7.871	7.696	1.370	...	215.811	102.137

Fonte: IBGE (2003, apud Ferreira et al. 2016).

Nesse mesmo Censo (2000) apud Cardoso (2016 p. 29), o Brasil já tinha espalhado pelo país 3.905 favelas, um aumento de 22,5% desde 1991 e de 16,6% desde 1996, que tinha 3.348 favelas, o que seria, em termos de domicílio cerca de 1.618.836 unidades (CARDOSO, 2016 p. 29). Enquanto o parque domiciliar no país em 1990 crescia a 1,01% ao ano (a.a.), a taxa de crescimento dos domicílios de favela crescia a 4,18% a.a. no período entre 1991 e 2000. Contudo, os números envolvem um certo grau de subestimação, bem como já fora mencionado devido a metodologia aplicada em diferentes realidades. Ademais, as estimativas são dobradas agregando mais 1.546.250 domicílios em assentamentos que poderiam ser considerados como favelas segundo os dados do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), e atingindo a marca de 3.165.086 no ano de 2000, o mesmo que 14,1% do parque domiciliar total. Resultado que reforça a necessidade de mais pesquisas locais que subsidiem a formulação de metodologias

mais amplas que abarquem as inúmeras possibilidades em território nacional (CARDOSO, 2016 p. 30).

No que se refere às diferenças regionais de assentamentos precários e irregulares, em Belém, no Pará, ocorre a conversão de terra rural em terra urbana, onde mais da metade dos domicílios correspondem a assentamentos desta categoria (PINHEIRO et al., 2016); em Manaus, Amazonas, as ocupações acontecem em áreas de platôs ou margens de rios e cursos d'água, denominando os moradores dessas habitações de ribeirinhos, frequente também na cidade de Belém (MACIEL, 2016); em Vitória, no Espírito Santo, já se aplicam as Zonas Especiais de Interesse Social, para indicar um conjunto de assentamentos precários a serem inseridos em um programa de políticas públicas sociais (LORENA et al., 2016). Concomitantemente a essas investigações, Ferreira et al. (2016, p. 63) aplica um método para classificação de assentamentos precários que analisa quantidades variáveis em 21 Regiões Metropolitanas (RM), cujas RMs utilizam de 6 a 18 variáveis, indicando que as capitais, municípios maiores ou pertencentes às RMs, apresentam maior aderência, isto é, número de variáveis, nas áreas mais urbanizadas do país (FERREIRA et al., 2016, p. 63).

Quanto às implicações que essas situações de irregularidade representam, Cardoso (2016 p.34) discute que há uma grande tolerância por parte do poder público a fim de criar um vínculo de dependência através de relações clientelistas, onde a população permanece em estado de insegurança de posse e de “subcidadania”, onde o sistema político vem de um histórico de ações direcionadas para grupos específicos e os grupos marginalizados não se veem com os direitos plenos de usufruir de tais recursos, mantendo assim relações de troca assimétricas e, dentre outras questões, que perpetuam os problemas já existentes potencializados pela configuração própria de assentamentos irregulares que envolvem a violência urbana e riscos ambientais como deslizamentos.

Enfim, aproximar-se de uma mensuração real das condições das ocupações brasileiras ainda se mostra como um desafio no desenvolvimento de pesquisas que adotam diferentes métodos e confrontam diferentes realidades pelo país. Somado a isso, os planos, programas e projetos voltados para superação do *déficit* habitacional integram mais uma etapa sob ações governamentais que intentam garantir, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25º apud CARLEIAL, 2016 p. 15) um padrão de vida adequado ao indivíduo e à sua família assegurando saúde, vestuário, alimentação, moradia e segurança.

2.2.2 Regularização Fundiária como garantia do Direito à Cidade

A questão habitacional tem sido um dos temas mais abrangentes na discussão sobre os desequilíbrios que dividiram a cidade formal e a cidade informal, em que esta, por sua vez, é formada por ocupações, que ocorrem de forma desordenada, localizadas mais afastadas dos centros de atividades comerciais e serviços dentre outras necessidades, apontando para a existência de impedimentos do direito à cidade pela população mais carente.

Para direcionar esforços no sentido de assegurar o direito à cidade, isto é, acesso a redes de infraestrutura como abastecimento de água, esgotamento, coleta de lixo, iluminação pública, transportes públicos coletivos etc., as ações de regularização fundiária em assentamentos precários tem sido uma das intervenções presentes no campo das políticas habitacionais com objetivo de conduzir área urbanizada para áreas desprivilegiadas. A definição de regularização fundiária a seguir (ALFONSIN, 1997 apud LORENA et al, 2016 p. 379) amplia o seu conceito adicionando outras dimensões concernentes ao planejamento e gestão urbana, dentre outros aspectos voltados à vida dos cidadãos, dado como:

Processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997 apud LORENA et al, 2016 p. 379).

A base legal para as disposições da regularização fundiária, que paralelamente abrange também a urbanística, ganha amplitude com a ação de políticas federais sob a coordenação do Ministério das Cidades. Planos e programas relacionados inicialmente à questão habitacional, ganham maior representação ao se tratar da situação jurídica de posse e propriedade com leis que vem desde 1993, e atualmente com a Lei Federal N. 13.456/2017 que dispõe sobre a regularização urbana e rural no âmbito dos assentados da reforma agrária e do espaço da Amazônia Legal, legislação esta dentre outras pertinentes que serão melhor discutidas no Capítulo 4.

Quanto às medidas empreendidas para assentamentos precários, a política de urbanização no Brasil passou a ser hegemônica a partir dos anos 80, implicando na realização de investimentos públicos nas áreas de favelas, incluindo a regularização de ocorrências fundiária e urbanística, para dispensar a diferenciação das favelas pela questão fundiária e pela disponibilidade de infraestrutura (CARDOSO, 2016 p. 46).

Do arcabouço jurídico recorrente na história, entende-se que a legislação fundiária e urbanística, assim como os procedimentos administrativos de licenciamento, teria tendências elitistas ao não condizerem com os padrões razoáveis para os assentamentos populares (ROLNIK, 1997, 2000; MARICATO, 1996; FERNANDES, 2001 apud CARDOSO, 2003 p. 10). Algumas proposições foram colocadas buscando vencer essas diferenças, como:

- A flexibilização e a facilitação dos processos de formalização da propriedade como forma de transformar uma “riqueza oculta” em capital, na formulação clássica de De Soto (2000);
- A racionalização e a simplificação de normas e de procedimentos com vistas à “facilitação” do funcionamento dos mercados fundiário e imobiliário urbanos, apresentadas como alternativa “realista” de política habitacional para os governos por especialistas do Banco Mundial (Banco Mundial, 1993);
- A incorporação da cidade real à cidade legal através de processos de regularização fundiária e urbanística dos assentamentos populares, reconhecendo os padrões de assentamento vigentes nesses espaços (CARDOSO, 2003 p. 10).

Cardoso (2016 p. 31) salienta que as medidas de intervenção sobre a crise de moradias e para a irregularidade e precarização dos assentamentos humanos partiram do vislumbre de problemas além da distribuição de renda, enquanto uma das causas dessa mazela. Em países desenvolvidos, ainda que a desigualdade socioeconômica não seja tão impactante como no Brasil, a intervenção pública no campo da moradia tem sido um meio fundamental para garantir o acesso universal da população a esse direito básico. Com isso, importa considerar que “deve-se tomar a precarização da moradia como sintoma de um processo de insuficiência da oferta de moradias novas por meio dos setores formais (mercado ou setor público)” (CARDOSO, 2016 p. 31). Portanto, para ampliar a oferta habitacional deve-se relevar dois elementos estratégicos: o padrão de financiamento habitacional e a oferta de terras, e esta por sua vez apresenta variação decorrente de fatores como as formas de propriedade e o preço da terra (Ribeiro, 1997 apud CARDOSO, 2016 p. 31).

A dinâmica do mercado imobiliário especulativo fica bem clara com a explanação de Cardoso (2016 p. 32) ao apontar as condições de terra urbanizada e não urbanizada de valores desequilibrados a fim de beneficiar uns e outros agentes do capital em detrimento de outros grupos sociais:

[...] a expansão desse mercado [...] depende das ofertas de crédito e de terra. A primeira depende da constituição de um sistema de financiamento que permita garantir prazos maiores e juros subsidiados, o que não pode ser pensado, em grande escala, senão a partir de uma política federal. Com relação à questão fundiária, o aumento da oferta depende da ação do poder público na provisão de infraestrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos, responsáveis, em parte, pela produção de terra urbanizada. A ausência do poder público na provisão da infraestrutura gera uma escassez de terra urbanizada, com consequências sobre o seu preço. Nesse sentido, uma ampla política de urbanização, com forte investimento em energia, transportes, sistema viário, saneamento etc. poderá ter efeitos muito mais substantivos sobre o mercado de terra que políticas habitacionais específicas. No entanto, deve-se também considerar que o investimento em infraestrutura e o financiamento habitacional podem – e tendem a – ser capturados pelo setor imobiliário, que, utilizando-se de recursos especulativos, retém a terra urbanizada fora do mercado à espera de valorização enquanto disponibiliza terras mais distantes, sem infraestrutura, puxando para cima os preços médios da terra. Nesse sentido é que a viabilização da ampliação do mercado depende de instrumentos de política fundiária, como aqueles estabelecidos no Estatuto da Cidade (CARDOSO, 2016 p. 32).

O autor sintetiza um processo sequenciado onde os instrumentos legais para regulação dos interesses do setor imobiliário devem ser estabelecidos prioritariamente sobre os espaços

urbanizados a fim de viabilizar uma melhor distribuição e aproveitamento de terras entre os agentes privados e públicos e grupos sociais conforme suas demandas.

Para exemplificar um dos métodos utilizados para destinação de recursos na implementação de políticas de habitação e de urbanização, no Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários produzido pelo MCidades (2010), a regularização fundiária é determinada como uma categoria de intervenção em assentamentos precários dentre as cinco³ apresentadas para implementação da política nacional de habitação em assentamentos urbanizáveis.

Esta modalidade de intervenção é indicada para assentamentos precários que não demandam obras de urbanização, mas apenas a própria regularização, tratando-se dos assentamentos irregulares da população de baixa renda que possuem uma infraestrutura que pouco se diferencia das outras áreas do município, por já terem sido atendidos por obras de urbanização, bem como moradias construídas com materiais permanentes e adequados, localizados fora de áreas de risco (MCIDADES, 2010). Ademais, essa etapa de regularização corresponde a procedimentos no campo burocrático-jurídico, portanto, também se insere na fase final das outras tipologias de intervenção.

Em suma, viabilizar o acesso da população de baixa renda à terra urbanizada só ocorre através de ações regulatórias do governo, que através de instrumentos respaldados pelas LF nº 11.977/09, alterada pela LF nº 13.456/2017, para citar alguns, busca coibir os avanços do mercado imobiliário, e corrigir as irregularidades acumuladas pela desigualdade na distribuição de renda que são refletidas no espaço urbano.

3. A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Nesse capítulo se enquadram os temas relacionados a representação das Instituições Públicas enquanto principais agentes na gestão do solo, para o seu ordenamento e regularização no meio urbano. Como resultado de ações das Instituições e seus objetivos, no caso resolução de problemas e conflitos urbanos, expõe-se o trajeto do planejamento urbano no Brasil e sua correlação com as políticas públicas concernentes ao espaço. Dessa forma, busca-se explicar a

³As categorias de intervenção para assentamentos precários delimitadas pelo MCidades (2010) foram: Reassentamento ou realocação em área externa ao perímetro do assentamento precário, Remanejamento ou relocação dentro do próprio perímetro do assentamento precário, Urbanização complexa, Urbanização simples e Regularização fundiária.

posição dos municípios brasileiros no cenário das emblemáticas dificuldades em que a população de mais baixa renda, principal afetada pelas ineficiências político-administrativas, se deparam ao perseguirem o direito do uso do solo, bem como identificar os procedimentos da atuação das instituições municipais no tratamento da regularização fundiária como uma das formas de viabilizar o acesso dessa parcela da população aos serviços básicos prestados para as áreas plenamente, ou razoavelmente, urbanizadas das cidades.

3.1 Instituições Públicas e o Federalismo

As definições de espaço enquanto território e região, discutidos anteriormente, e o conjunto de problemas decorrentes da ausência de acordos e normas em comunidade, incorporam mais um elemento determinante e dinâmico que delimita e desenvolve a sua forma e função, que se refere aqui às Instituições, com ênfase na atuação de caráter público. Sendo assim, a influência que as instituições incidem sobre um determinado espaço envolvem um conjunto de valores e escalas que tangem aos conceitos além do próprio termo “Instituições” e abrangem o Federalismo e a Nova Economia Institucional (NEI) de acordo com autores como Hall e Taylor (2003), North (1990), Garson (2009), Putnam (2002) e Oates (1972).

3.1.1 Instituições Públicas

As instituições públicas correspondem inicialmente a elementos primordiais na identificação de representações atuantes no espaço das escalas territoriais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A análise dessa categoria indica razões das suas origens, funcionamento e justificativas para sua permanência, vinculadas à esfera social e política, condicionada a perspectivas individuais, ações coletivas e estratégias de ganhos. Os autores Hall e Taylor (2003), explanam sobre as escolas do Neo-institucionalismo, enquanto North (1990) e Garson (2009) apresentam uma concepção mais global na corrente do institucionalismo histórico, que fornece condições essenciais para o papel das instituições. Seguindo essa corrente de pensamento, Putnam (2002) apresenta resultados obtidos pela análise do desempenho institucional em regiões da Itália que abordam a influência da comunidade cívica no exercício da administração local. Em seguida, Santos (1993) apresenta um panorama da percepção das instituições brasileiras quanto à eficiência e credibilidade que emanam, partindo de uma análise no período precedente à Constituição Federal de 1988, trazendo à reflexão como tem se dado a atuação de tais organizações e contribuído de forma desigual no que se refere ao retorno esperado dos comportamentos dos indivíduos.

Hall e Taylor (2003) apresentam e comparam três versões do Neo-institucionalismo como três escolas de pensamento: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Os anos de 1980 e 1990 foram o período em que tais métodos de análise institucional se expandiram, e buscam explicar o papel que as instituições desempenham ao determinar repercussões sociais e políticas, ainda que nesta última área as imagens sejam muito diferentes.

O institucionalismo histórico se explica na interação entre a organização institucional e a comunidade política e das estruturas econômicas em estado de conflito, “de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 194). Sua concepção tem influência estruturo-funcionalista, onde a comunidade política funciona como um sistema global formado por partes que se relacionam. Tal organização institucional, seja da comunidade política ou da economia política, é o principal fator para estruturação do comportamento coletivo e de resultados distintos. A definição global das instituições segundo os teóricos do institucionalismo histórico é dada como:

[...] procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (HALL e TAYLOR 2003, p.196).

Considerada uma das versões mais abrangentes do Institucionalismo Histórico, a definição supracitada abrange ainda como características das instituições: as relações existentes entre instituições e comportamento individual; assimetrias de poder associados referentes ao funcionamento e desenvolvimento das instituições, bem como suas trajetórias, situações críticas e consequências imprevistas; e como as instituições determinam situações políticas (NORTH, 1990; apud SILVA, 2009).

A relação entre a participação de agentes e grupos de interesse que atuam em direção a acordos, e as instituições, como agente articulador, estabelecendo uma conduta estratégica de seleção de escolhas, tem o objetivo de definir os benefícios coletivos entre os envolvidos. Enquanto isso, o Estado, ou instituição, atua fornecendo subsídios para planejamento dentre outras formas de direcionamento, dando segurança e garantias, de modo a fortalecer sua estrutura moral para a execução das perspectivas declaradas (SILVA, 2009). Abramovay (2001, p. 3) reforça como papel “reduzir a incerteza e por aí incentivar o avanço das ações humanas coordenadas”.

No institucionalismo histórico, a ação de indivíduos que intermedia a influência das instituições sobre as situações políticas ocorre sob olhares da “perspectiva calculadora”, e da

“perspectiva cultural”, nas quais haverá respostas diferentes quanto ao comportamento dos atores, o que fazem as instituições, como se mantêm e seus objetivos (HALL e TAYLOR, 2003), como mostra o Quadro 1 a seguir, com as principais ideias e características de cada uma das perspectivas.

Quadro 1 - Perspectivas do Institucionalismo Histórico

PERSPECTIVAS	CARACTERÍSTICAS
CALCULADORA	<ul style="list-style-type: none"> • Maximização de rendimentos e melhor aproveitamento do conjunto de objetivos entre as expectativas aplicadas dos diferentes grupos; • Preferências e objetivos baseados em ações exógenas à estrutura institucional; • Decisões baseadas em estratégias e mecanismo de acordos e penalidades; • Ordem das instituições em posição de mediação é sustentada e consolidada pela oferta de vantagens, certezas, mecanismos de “troca” e resolução de dilemas quanto à ação coletiva, como meios de assegurar ganhos e evitar prejuízos; • Ações coletivas e individuais geram expectativas sobre a projeção das decisões institucionais, que podem ser levadas adiante ou dissolvidas; ex.: movimento trabalhista que abandona algumas estratégias para reivindicação dos seus direitos, com a expectativa de rejeição pela revisão do poder judiciário; • Estratégias podem ser consolidadas, a depender do contexto, conforme o tempo até se tornarem visões de mundo comum e disseminadas pelas organizações oficiais, moldando imagem e preferências próprias;
CULTURAL	<ul style="list-style-type: none"> • Comportamentos dependem de visões individualizadas, subordinadas a distintas interpretações do que por um cálculo utilitário; • Influência significativa das relações de poder assimétricas entre os grupos sociais; • Acesso desproporcional ao processo decisório a certos grupos, em detrimento do princípio da liberdade dos indivíduos na firmação de contratos.

Fonte: adaptado de Hall e Taylor (2003).

Para os autores, o institucionalismo histórico em geral é determinado por uma causalidade social que depende da trajetória percorrida, ou *path dependence*⁴, e que se particulariza pelas intervenções próprias do seu contexto local dentre outras propriedades que são herdadas do passado.

⁴ Seu significado referente a sua caracterização como resultado de influências específicas e singulares é reforçada na nota de rodapé 9 da página 54.

Paralelamente ao institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional⁵ surge como segunda escola do neo-institucionalismo. Mantém certa similaridade com o institucionalismo econômico, bem como à perspectiva calculadora do institucionalismo histórico, devido a condição de conflito entre decisões individuais e coletivas, em que no primeiro caso, a motivação que incorre de benefícios próprios produz “um resultado sub-ótimo para a coletividade” (HALL e TAYLOR, 2003 p. 206).

Nessa escola, a adoção de sistemas de acordos e penalidades é central para atingir resultados pretendidos com maior agilidade e mais ganhos coletivos. Dessa forma, e sendo a ação individual um elemento básico sob influência das instituições na vida política, é através da cooperação e de acordos voluntários que valores e funções específicas das instituições são construídos, bem como o modo que sobrevivem às formas institucionais concorrentes, por oferecerem mais benefícios entre os atores interessados. Contudo, ainda havendo a possibilidade de ganhos individuais serem maiores que os ganhos coletivos.

Em uma outra corrente, o Institucionalismo Sociológico surge da teoria das organizações no fim dos anos 1970, cujo movimento os sociólogos contestaram o tipo burocrático em que a esfera social refletia uma racionalidade abstrata de fins e meios em distinção às influências de um conjunto de práticas relacionadas à cultura.

Desde Max Weber, numerosos sociólogos consideraram as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno, sejam elas ministérios, empresas, escolas, grupos de interesse etc., como produto de um intenso esforço de elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizações. Parecia-lhes que a forma organizacional dessas estruturas era praticamente a mesma, devido à racionalidade ou da eficácia inerentes a elas e necessárias para o cumprimento de suas tarefas. A cultura lhes parecia algo inteiramente diverso. (HALL e TAYLOR, 2003 p. 207)

Nessa escola do Neo-institucionalismo a estrutura do objeto em estudo apresenta as mesmas características e objetivos compreendidos de maneira geral. Compartilhando do “enfoque culturalista”, as práticas institucionais não seriam vistas como tendo objetivos de eficácia e racionalidade, mas como um modelo já utilizado pelo conjunto adotado de formas, métodos ou símbolos institucionais, cujas instituições se dispõem a difundirem suas práticas.

Ao se diferenciar dos demais, o institucionalismo sociológico possui uma abordagem mais global, desvinculado de contextos particulares sobre os procedimentos utilizados, regras

⁵ Sua formulação parte do estudo do comportamento no interior do Congresso dos Estados Unidos na década de 1970, com a representação de comissões formadas por diferentes maiorias a cada novo ciclo, e que se renovavam devido questões e preferências em discussão, revelando assim a multiplicidade de interesses dentro das comissões. Mecanismos como adoção de leis para facilitar a negociação entre parlamentares foi uma das formas para estabilização de interesses entre a maior parte dos congressistas, a fim de diminuir custos de transação e, logo, agilizar a conclusão de acordos. Os autores dizem que “na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores” (HALL e TAYLOR, 2003 p. 203).

ou normas formais, dentre outras formas de condução da ação humana por sistemas de símbolos, esquemas mentais e modelos morais. Nesse pensamento, a oposição entre “instituições” e “cultura” é rompida e sobreposta, onde a cultura é considerada como uma rede de hábitos, símbolos e cenários que permitem a modelação de comportamentos, não mais como normas, atitudes afetivas e valores, em que “os indivíduos levados pela sua socialização a desempenhar papéis específicos internalizam as normas associadas a esses papéis, sendo esse o modo pelo qual se concebe a influência das instituições sobre o comportamento” (HALL e TAYLOR, 2003 p. 209).

Na escala transnacional, a modelação desses comportamentos exerce grande influência em questões, até outro momento, entendidas como valores, que buscam se firmar como grandes acordos em prol de uma agenda sustentável de interesses básicos e universais.

os conceitos habituais da modernidade conferem um certo grau de autoridade às práticas dos estados mais ‘desenvolvidos’, e onde os intercâmbios que ocorrem sob a égide dos regimes internacionais encorajam acordos que difundem práticas comuns além das fronteiras nacionais (HALL e TAYLOR, 2003 p. 212).

Um exemplo da existência desses processos é observado com a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU) que busca estabelecer acordos internacionais com a formulação de programas e metas através de governanças sustentáveis, para o combate à pobreza, dentre outras questões e promoção da qualidade de vida para garantia dos direitos humanos, bem como outros acordos ambientais.

De forma comparada, as três escolas do Neo-institucionalismo apresentam características que, quando inter-relacionadas, complementam o entendimento dos mecanismos utilizados para explicar origem, funcionamento e ação sobre comportamentos no campo social e político. Enquanto na corrente histórica, abrangendo perspectivas “calculadora” e “cultural”, as instituições são vistas como forma de maximizar rendimentos através de uma ação coletiva e por expectativas construídas em torno de um conhecimento do funcionamento de tais organizações, respectivamente, a corrente da escolha racional, tem uma concepção pautada em decisões estratégicas, a partir de indivíduos que atingem uma ação por meio da coletividade, como forma de diminuir custos de transações, podendo as decisões em jogo serem mais benéficas ao indivíduo do que a um grupo. Para a corrente sociológica, os termos conceituais “instituição” e “cultura” são sobrepostos, onde o comportamento, como traço pertencente à cultura, incorpora as normas e atividades ditadas pelas instituições, o que de certa maneira limita a compreensão de valores adquiridos em contextos locais.

De forma concisa, North (1990 apud GALA 2003), justifica a existência de instituições como agentes decisivos na superação de incertezas e custos elevados de transação. O

entendimento de incerteza é tido como a falta de informação e insegurança para a correta tomada de decisões na definição de um planejamento (SILVA, 2009). Isto é, a função das instituições é atuar como agente regulador da sociedade, direcionando decisões, estabelecendo regras de conduta, e sistema de penalidades.

Sob outra ótica, as instituições, não mais como “juízes” e mediadores de poder de decisão inalienável, passam a agregar a participação de grupos sociais de forma integrada ao processo de gestão. Putnam (2002) apresenta um notável referencial teórico-metodológico e empírico do desempenho institucional democrático, aplicado em diferentes regiões da Itália⁶. Segundo o autor, o desempenho institucional é um fenômeno complexo devido as decisões governamentais envolverem fatores distintos de ordem socioeconômica e sociocultural. Além dessas questões, reforça-se fatores já mencionados como a influência das instituições sobre as práticas da política e do governo e insere-se a qualidade dos cidadãos para determinar a qualidade da democracia (MOREIRA, SANTIAGO e SILVA NETO, 2018).

Para Putnam (2002), uma gestão com desempenho positivo consegue articular três componentes: sensibilidade – sobre a percepção do gestor e da gestão para as demandas sociais; eficiência – quanto à organização dos processos e recursos para demonstração da resposta às demandas; e eficácia – capacidade de resolução da política adotada (OLIVEIRA e CHAVEIRO, 2008). Segundo Oliveira e Chaveiro (2008), em estudo realizado em cidades goianas da região metropolitana⁷, foram determinados alguns indicadores para medir o desempenho institucional dos municípios da região, que se referem a estrutura político-administrativa, medidas legislativas e implementação de políticas, através de canais institucionais de participação social (OLIVEIRA e CHAVEIRO, 2008).

Em geral, tais parâmetros apontaram para um avanço e maior eficiência das capacidades institucionais e de eficácia na implementação de políticas quanto maior fosse a

⁶ Foram realizadas investigações em 20 regiões da Itália durante 20 anos, desde a década de 1970 em um contexto de reformas institucionais onde se instauravam regimes democráticos. Nesse contexto, foram desenvolvidos 12 indicadores sobre a capacidade governamental comprovados, ou não, pela opinião de eleitores e lideranças locais, e se referem às necessidades sociais, que foram: estabilidade do gabinete, prestação orçamentária, serviços estatísticos e de informação, legislação reformadora, inovação legislativa, creches, clínicas familiares, instrumentos de política industrial, capacidade de efetuar gastos na agricultura, gastos com unidade sanitária local, habitação e desenvolvimento urbano e sensibilidade da burocracia (PUTNAM, 2002; MOREIRA, SANTIAGO e SILVA NETO, 2018).

⁷ Os autores desenvolveram um estudo sobre a capacidade institucional de municípios da Região Metropolitana de Goiânia, que na condição democrática, entre os anos de 1997 e 2007, responderiam sobre as formas de enfrentamento dos problemas advindos das desigualdades socioespaciais na cidade, em que indicadores de capacidade institucional foram desenvolvidos com base nas investigações de Putnam (2002). Os indicadores utilizados se referem a “continuidade administrativa (estabilidade do gabinete, prestação orçamentária etc.); deliberações sobre as políticas (legislação reformadora e inovação legislativa); implementação das políticas (investimento nas políticas sociais e econômicas)” (OLIVEIRA e CHAVEIRO, 2008).

participação da comunidade cívica que se desenvolvia em um círculo virtuoso, resultante de valores sociais e culturais cultivados de forma cooperativa, levando a uma virtude cívica da coletividade que produz efeitos que elevam a qualidade democrática.

Referente ao Estado Brasileiro, a relação das instituições se dá na vida social e política, em que tais organizações definem objetivos de otimizar e conciliar interesses e apresentam um certo grau de confiança e credibilidade, no qual os comportamentos individuais e coletivos podem se submeter. Nessa visão, Wanderley Santos (1993) retrata a situação em que as instituições brasileiras e os indivíduos se relacionam, revelando um processo de descrédito ao papel e eficiência da máquina pública.

De uma forma que remete a quantificação, o autor indica que a composição do funcionalismo é proporcional ao padrão de gastos públicos, isto é

[...] um país *laissez-fairiano* clássico possuirá pequeno número de funcionários concentrados em atividades de defesa e administração, enquanto países de tipo mais moderno tenderão a empregar maior número de pessoas distribuídas entre atividades sociais, econômicas de administração e defesa, nessa ordem, ou alternando-se apenas as de administração e econômicas (SANTOS, 1993 p. 102-103).

Em países de “conduta *laissez-fairiana*”⁸ os postos de trabalho seriam reduzidos, de acordo com a ideia liberal econômica de Estado Mínimo, enquanto em outros países, a distribuição de empregos se dá em variados setores, onde o Estado opera de forma mais restritiva sobre as relações de mercado. Esses formatos de governança, no entanto, apresentam uma dimensão do funcionalismo que se defronta a algumas contradições.

O pseudo gigantismo estatal é uma névoa que distorce a questão essencial: o Estado brasileiro é ridiculamente pequeno e disforme, isto é, está onde não deveria, ao preço de não se encontrar onde a responsabilidade social de um Estado moderno demandaria. Por exemplo, enquanto o Chile, com renda *per capita* inferior à do Brasil, destina 19,6% do PNB a programas sociais, e o Uruguai 15,4%, o Brasil aloca apenas 9% de seu PNB [Produto Nacional Bruto] a projetos de natureza social, como se esses dois países padecessem de carências e misérias superiores às nossas e não ocorresse o contrário (SANTOS, 1993, p. 104).

O autor fazia referência aos dados da década de 1980, em que a involução do “milagre econômico” de 1960 ganhou proporções que lograram o fim do regime militar e a retomada da gestão democrática da República do Brasil (NETO, 2010). No entanto, na esfera do poder, antigos relacionamentos no meio político não foram dissolvidos.

[...] reencontramos o velho corporativismo subdesenvolvido, encarnado em outro tipo de conselho, no qual deve estar presente a santíssima Trindade corporativa: representantes do Estado, dos empregadores e dos empregados (SANTOS, 1993 p. 104).

⁸ Diz-se de uma corrente de pensamento que compõem o princípio do liberalismo econômico, cujo sentido literal quer dizer “deixe ir”, em alusão ao comportamento dos indivíduos, que em um sistema econômico, seriam os atores principais na determinação do planejamento, em oposição ao papel do Estado, o qual não deteria o poder de regulação do mercado (KHAMIS, 2015).

Santos (1993) afirma que apesar dos novos arranjos e interesses com representatividade terem se modelado, a relação da sociedade com o Estado não tem sido das mais favoráveis. Principalmente quando a população brasileira sobrevive incapaz de administrar suas carências e conflitos enquanto tem dificuldades em reconhecê-los.

Existe no Brasil um estado da natureza em sentido hobbesiano, ou seja, aquele no qual o conflito é generalizado e a regra constitucional vigente é cada qual administrar seus próprios problemas, sem apelo a instâncias superiores, aceitas pelas partes beligerantes (SANTOS, 1993 p. 109).

O comportamento que predomina nega a assessoria e responsabilidade que as instituições têm por finalidade como representantes do Estado, enquanto reguladora de normas e mediadora na resolução de conflitos entre indivíduos e grupos. É o que ocorre nas mais variadas instâncias públicas, em que não há confiabilidade na eficiência de órgãos vinculados à justiça, como tribunais e delegacias.

[...] torna-se sedutora a hipótese de que a violência difusa, aleatória, que parece caracterizar a sociedade brasileira contemporânea, encontra a sua principal origem no descrédito das instituições políticas e estatais (SANTOS, 1993 p. 111).

[...] Expor um transgressor desses códigos a alguma punição implica imediata e eventualmente intensa ameaça de ruptura daqueles laços e, em consequência, a substituição da solidariedade microcomunitária pelo conflito hobbesiano (p. 114).

Portanto, é no pensamento segundo Hobbes (RIBEIRO, 2000), que a natureza do homem resiste enquanto defensor da própria honra, em que a violência pode ser usada como meio de alcançar o objetivo, ou para resolução de um conflito que vier. A conservação desse comportamento na visão do indivíduo é que paralisa e desconsidera uma intervenção, seja por subestimar o problema ou a capacidade de resolução dos interventores.

Em dados mais atuais sobre a violência referente a direitos que devem ser resguardados pelas instituições, o número de conflitos fundiários envolvendo a posse e a propriedade de imóveis urbanos em todo o Brasil aponta a manifestação do movimento de luta pela moradia (IPEA, 2016, p. 47).

No estado de São Paulo, foram registradas 4.036 ações judiciais de despejos em 2009, número que saltou para 36.380 registros em 2013. No estado do Rio de Janeiro, foram registradas 2.604 ações em 2009, e 7.269 em 2013. No Rio Grande do Sul, 6.329 ações em 2009 e 7.259 em 2013 (Saule Jr et al., 2009 apud IPEA, 2016, p. 47).

Percebe-se que ao longo de alguns anos as recorrências perante a justiça aumentaram, talvez não significando um sinal definitivo de que os problemas tenham se avolumado, mas que tenham sido mais registrados dada a necessidade e importância por parte dos indivíduos e grupos sobre as instituições responsáveis pela resolução de tais conflitos, que tenham se elevado frente a condição da sociedade que vê mais vulnerável no enfrentamento de desacordos e contendas por si mesmos.

3.1.2 Federalismo e Instituições Públicas

As Instituições Públicas na sua forma básica têm por finalidade atuar como mediador de interesses e conflitos em que a melhor resposta a ser dada é aquela que seja a mais benéfica para as partes envolvidas, em teoria. No contexto do Federalismo, no entanto, as competências permanecem, mas haverá instâncias de poder que se responsabilizam mais diretamente do que outras a determinados assuntos em discussão.

No Brasil, Almeida (2001 p. 13 apud GARSON, 2009 p. 25) comenta que o debate sobre Federalismo se amplia com a Constituição de 1988, dadas as mudanças na estrutura federativa em vista da dimensão institucional na vida política que ganha reconhecimento. União, Estados, Distrito Federal e Municípios são definidos como entes autônomos, dotados de competências próprias e intransferíveis, ainda que existam algumas funções compartilhadas nas áreas de saúde e educação, como principais e mais representativas no conjunto do orçamento. “Entre os temas habitualmente tratados pelos cientistas políticos, estão a gênese do federalismo brasileiro, o sistema de representação política e democracia, a governabilidade e a definição e implementação de políticas públicas, [...]” (GARSON, 2009 p. 25)

O federalismo é analisado por Oates (1994, apud GARSON, 2009, p. 26) com base nas finanças públicas, se referindo a Nova Economia Institucional (NEI), que discute a influência dos fatores institucionais, políticos e históricos na eficiência dos arranjos federativos.

Sol Garson (2009) aponta que na perspectiva da ciência política, “o federalismo é uma forma de organização político-territorial de poder para a gestão do território.” A autora cita Bobbio et al. (2002) que destacam

O princípio constitucional no qual se baseia o Estado organizado sob a forma federativa é o da pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles. Ao governo central, que tem competência sobre o inteiro território da federação, deve ser conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica. Entre estas, estão o monopólio das competências relativas à política externa e militar e o controle alfandegário e monetário. Aos estados federados, que têm competência sobre seu respectivo território, devem ser assinalados os demais poderes (BOBBIO ET AL. 2002, p.481 apud GARSON, 2009, p. 27).

O conceito do institucionalismo é reforçado no federalismo por Elazar (1987, p.154 apud GARSON, 2009, p. 27) que diz que esse tipo organizacional envolve um compromisso entre indivíduos que devem estabelecer uma parceria e cooperação, de maneira que suas integridades sejam preservadas, isto é, tendo como resposta um acordo consensual. A autora (GARSON, 2009) reforça essa ideia no campo da coletividade ao propalar que a esfera pública, no ideal republicano, em que o poder vem da sociedade e a ela pertence, “elimina o patrimonialismo e admite exclusivamente a coisa pública, que se traduz em espaços institucionais abertos à participação do povo” (GARSON, 2009, p. 28).

Abrucio e Tocqueville alertam para a importância do plano subnacional, em que os centros de poder, por excelência, são o poder local e o nível estadual (ABRUCIO, 2002 apud GARSON, 2009, p. 28). Por isso, Abrucio aponta os fatos históricos e políticos que antecederam ao federalismo no Brasil como empecilhos nas relações intergovernamentais que travaram as associações cooperadas e de controle mútuo. Além dessa irregularidade na atribuição de poderes político-administrativos nos territórios, Elazar (1987, p. 170 apud GARSON, 2009) afirma que “para evitar a centralização de poder, as unidades constituintes de um sistema federal devem se aproximar razoavelmente em população e riqueza ou, ao menos, ser equilibradas geograficamente ou numericamente quanto a suas desigualdades.” (ELAZAR op. Cit., p. 170 apud GARSON, 2009). Por isso, as desigualdades regionais são representações explícitas dessas dificuldades, o qual descreve bem o caso das regiões metropolitanas, onde a metrópole apresenta características muito dissonantes das realidades das cidades periféricas inseridas na região.

Na questão dos serviços públicos fornecidos, de acordo com a teoria neoclássica, a Welfare Economics, diz-se que

a operação descentralizada do mecanismo de mercado – um sistema em que as decisões sobre consumo e produção são tomadas por inúmeras firmas e indivíduos, sem a ingerência de qualquer autoridade central – sempre conduzirá a uma alocação eficiente de recursos. Nestas circunstâncias, o papel do Estado restringe-se, basicamente, a atuar sobre a distribuição de renda (GARSON, 2009, p. 31).

A autora afirma que as funções alocativa, distribuidora e estabilizadora têm operadores específicos em diferentes níveis de escala para maximização da eficiência dos serviços. Em nível local, os serviços são alocativos, em que se restringem às jurisdições onde são ofertados na qual são financiados pelos cidadãos que apresentam as demandas e fazem uso delas. Enquanto na competência do governo central, sua principal funcionalidade se dá na justa distribuição das ofertas de serviço e normativas para controle amplificado dos procedimentos (OATES, 1972, p. 19 apud GARSON, 2009, p. 34). Nesse sentido,

Oates destaca duas proposições importantes. A primeira é a condição de que os custos de provisão do bem sejam os mesmos para os governos locais que para o governo central, isto é, que não existam economias de escala. Além disso, quanto mais difiram as jurisdições quanto aos níveis eficientes de produto, maior o incentivo à descentralização. Aglomerações urbanas fortemente adensadas poderão se beneficiar de economias de escala na provisão de serviços urbanos, como a coleta e tratamento do lixo (GARSON, 2009, p. 35).

Entretanto, para a Escola da Escolha Pública entra em ação o federalismo competitivo. Essa escola ou teoria se refere a uma disciplina em que Moraes (2001, p. 39 apud GARSON, 2009, p. 41) resume como aquela cujo objeto de estudo eram as decisões individuais em um contexto mercadológico, que é logo substituído por processos decisórios coletivos que se dão fora do mercado. O propósito é aumentar a competitividade entre entes federados da mesma

escala, de forma que potencializem a qualidade dos seus serviços públicos, em especial nos níveis subnacionais (GARSON, 2009, p. 42).

A própria NEI (Nova Economia Institucional), surge como “uma tentativa de incorporar uma teoria das instituições à economia” (NORTH, 1995 apud GARSON, 2009, p. 42), sua importância para a definição de instituições se dá por contribuições referentes aos custos de transação e de informação e a teoria da ação coletiva, segundo Nabli e Nugent (GARSON, 2009, p. 43). Tais abordagens gerais e amplas são semelhantes às adotadas pelo institucionalismo da escolha racional de Douglas North, os quais enfatizam a existência do Estado para o funcionamento do mercado na dinâmica das sociedades capitalistas modernas, devido à dificuldade de cooperação voluntária entre os agentes econômicos. Oates (1994, p. 126 apud GARSON, 2009, p. 44) reafirma a necessidade da análise da dimensão financeira no âmbito da eficiência institucional.

O estudo da incidência de vários impostos ou da provisão de um bem público muitas vezes (e por uma boa razão) é de caráter geral e formal, com pouco conteúdo institucional. No mundo real, porém, o setor público consiste num conjunto de instituições – e os programas de gastos e tributação são aprovados e funcionam nesse contexto (OATES, 1994, p.126 apud GARSON, 2009, p. 44).

Na abordagem dos custos de informação e de transação, o valor atribuído pelos teóricos da NEI às trocas de mercado é dado sobre os direitos de propriedade, ao invés da troca de bens, considerada pela teoria econômica tradicional (GARSON, 2009, p. 45). Contudo, esses custos teriam maior aproveitamento se as relações ocorressem de forma espontânea, mas não é isso que caracteriza a sociedade moderna, cujos vínculos não se dão de maneira pessoal, necessitando assim de uma terceira parte para garantia das trocas impessoais. Por isso, a melhora dos rendimentos encontra maior viabilidade de modo cooperativo, a partir de uma ação coletiva, por uma coordenação das ações individuais (NABLI e NUGENT, 1989b, p.84 apud GARSON, 2009, p. 50). Isso se mostra como um dilema, que explica as especificidades de diferentes comunidades para implantação de políticas públicas, a qual permite a análise de Putnam sobre o conceito de capital social que lhes confere “as características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAN, 2002, p.177 apud GARSON, 2009, p. 52). Assim, na análise dos custos de transação e de informação em comparação a ação coletiva, em ambas o que prevalece é “o auto-interesse e a racionalidade limitada, incluindo o oportunismo” (GARSON, 2009, p. 53).

Dadas as relações que se desdobram para o bom funcionamento das instituições e aproveitamento das relações que neles se regulam, a mudança institucional no que se refere ao

futuro das estruturas tem como conceito o path dependence⁹, já mencionado por Hall e Taylor (2003).

Na aplicação da Nova Econômica Institucional (NEI) ao federalismo, os programas de gastos e de tributação são parte integrante e funcional do conjunto de instituições do setor público (OATES, 1994, p.126 apud GARSON, 2009, p. 58). Oates (1999), citado por Garson (2009) reconhece ainda que “a escolha de um sistema de governança envolve outros valores: o grau de participação política, a proteção de direitos individuais, o desenvolvimento de valores cívicos” (OATES, 1999, p.137 apud GARSON, 2009, p. 58).

Além do estabelecido pela Constituição Federal de 1988, em que Estados e, principalmente, Municípios passam a administrar cada vez mais serviços e capacidades específicas, a dificuldade está em “como organizar o serviço prestado em conjunto por diversos níveis de governo” (PRUD’HOMME, 1995, p.201 apud GARSON, 2009, p. 59).

Neste processo de descentralização que se configura, a autora elenca as três funções da atuação fiscal que incidem sobre os níveis de governo: “a distribuição de renda, a alocação de recursos e a estabilidade econômica.” (GARSON, 2009, p. 59). Garson evidencia novamente o papel que o governo central desempenha sobre a distribuição de renda ao ter a competência de incidir sobre regiões mais pobres. Os vários processos para distinção de serviços prestados pelo governo perpassam pela necessidade e intensidade das tarefas através “[...] da escolha do investimento adequado e supervisão de sua implantação até a operação, regulação e manutenção do sistema e, finalmente, monitoramento e auditoria de seu desempenho” (PRUD’HOMME, 1995, p.217 apud GARSON, 2009, p. 61).

Nesse sentido, os serviços sobre os quais é possível ter maior controle dentro dos limites jurisdicionais são mais indicados para gestão dos governos locais, ao contrário daqueles que produzem mais externalidades, como é o caso das redes de infraestrutura urbana. A autora afirma que tais tipos de serviços exigem maior conteúdo tecnológico e o envolvimento de economias de escala, isto é, financiamentos multigovernamentais, ainda que a execução deva ser atribuída à iniciativa privada. Reforçando que até mesmo para atividades de contratação e supervisão de grandes obras de infraestrutura, a atribuição dessas tarefas seria inadequada para governos locais, além de haver muitos interesses legítimos entre os diferentes níveis de governo (PRUD’HOMME, 1995, p.218 apud GARSON, 2009, p. 61).

⁹ Se refere às correspondências entre diferentes escalas de poder, quanto às escolhas ao longo da história que podem comprometer benéficamente, ou não, a eficiência das estruturas, onde os primeiros passos podem direcionar a um acúmulo de vantagens (GARSON, 2009, p. 57).

Portanto, o posicionamento das instituições é imprescindível para sustentar a economia institucional entre “os mercados e sua suposta eficiência” e “a intervenção e sua suposta equidade”, cujos processos de descentralização, reforma e modernização, amparam o funcionamento dos mercados e a redistribuição das intervenções (WIESNER, 1999, p.310-311 apud GARSON, 2009, p. 62). Para Garson (2009, p. 64), a teoria Neo-institucionalista tem como parâmetro o tema do federalismo pelos processos de descentralização, ainda que o foco estivesse em análises mais abrangentes sem distinção dos níveis de governo. Contudo, Wiesner (1996, apud GARSON, 2009) afirma que “Sem dúvida, da perspectiva da qualidade de vida dos cidadãos e da governabilidade democrática, as instituições locais poderiam ser mais decisivas.” (WIESNER, 1996, p.299 apud GARSON, 2009, p. 64).

No que se refere ao fortalecimento da governabilidade nos processos de descentralização o enfoque é dado sobre as condições nas quais os recursos são gerados, utilizados e transferidos. Isto é, a origem dos financiamentos é determinante na manutenção e efetividade de políticas ensejadas pela estrutura institucional (WIESNER, 1996, p. 336 apud GARSON, 2009, p. 65). Com isso, os fatores que devem ser constatados para o sucesso das políticas envolvem: “fortalecimento institucional, melhora dos sistemas de informação, transparência nos processos políticos e fiscais e capacidade de fazer avaliações realistas do desempenho da gestão pública (WIESNER, 1996, p.321 apud GARSON, 2009, p. 65). Wiesner diz que os fatores institucionais locais só se desenvolverão com o crescimento da participação de receitas próprias no financiamento da oferta de bens públicos (GARSON, 2009, p. 65).

Portanto, o que se toma como desafio para eficiência das instituições de acordo com as teorias assinaladas convergem em dificuldades para: determinar o grau adequado de descentralização que, na teoria do federalismo fiscal, apresentam alguns desequilíbrios, em que receitas e despesas orçamentárias e transferências multigovernamentais tem desproporções mais evidentes na análise de municípios metropolitanos; estabelecer relações de cooperação, além dos níveis subnacionais de governo, com a participação da sociedade e do setor privado; reconhecer os processos históricos que definiram e redefiniram as mudanças institucionais, desde o “embrião institucional”¹⁰, para então centrar-se, no tratamento da questão metropolitana no Brasil (GARSON, 2009, p. 67), que já passou por fases de altos e baixos incentivos

¹⁰ Refere-se a criação de Assembleias Legislativas nas províncias do Brasil Colônia, como base do sistema federativo nacional, “uma vez que fortaleceu as elites regionais que passaram a ter voto e poder, mesmo reduzido, limitando a capacidade de interferência do governo central nos assuntos de interesses provinciais” (NUNES, 1982, p. 56 apud BERNARDI, 2017, p. 61).

financeiros mas que continua a concentrar os maiores desafios para o desenvolvimento urbano, local e regional.

3.2 Planejamento Urbano, Regional e Políticas Públicas

Neste bloco, se identifica um instrumento crucial a ser utilizado pelas Instituições Públicas, a fim de cumprir a sua função de elaborar e coordenar ações para atender aos agentes e setores da sociedade que apresentam suas demandas, podendo ser amplas e comuns ou particularizadas. A discussão se concentra nos desdobramentos que ocorreram sob a importância dada ao planejamento no Brasil, na escala urbana, que dentro dos seus preceitos, representou um papel muito mais discursivo do que realmente comprometido com a realidade precária das cidades em desenvolvimento, enquanto que na escala regional, em meados do século XX, buscou reverter desequilíbrios entre Norte e Sul, onde o controle econômico se concentrava no Sudeste brasileiro.

Antes de compreender a trajetória do planejamento urbano no Brasil, é significativo destacar momentos importantes no percurso do planejamento no território brasileiro, como meio de instrumentalização de ações políticas sobre a questão regional que constitui um dos maiores desafios na escala nacional para a diminuição de desigualdades sociais.

3.2.1 Planejamento Regional no Brasil

Segundo Brandão (2007), é no território, em um país de dimensões continentais, que se assentam os principais entraves para integração social, questão agravada por políticas de parâmetros gerais que preteriam as especificidades de cada região. No Brasil, o planejamento passou a ter uma aplicação mais abrangente no contexto das grandes crises em escala global após a 2ª Guerra Mundial, em que os países envolvidos, da Europa e da Ásia, adeptos do capitalismo, passaram a reconstruir suas economias “influenciados pelas experiências de planificação das economias socialistas” (LAFER, 1997, apud NETO, 2010, p. 48).

Em geral, as entidades de ação planejada com base no território, tiveram como motivações principais o combate a vulnerabilidade extrema econômica e social, resultantes das secas no semiárido que encaminha à constatação do atraso e subdesenvolvimento do Nordeste, e a baixa densidade demográfica no Norte, que apresentavam graves demandas socioeconômicas no contexto nacional, sobretudo em relação ao Sudeste, região onde o processo de industrialização se concentrava, principalmente no estado de São Paulo.

Após os grandiosos planos nacionais, do Plano de Metas ao Plano Real, com uma visão mais particularizada das regiões brasileiras pelos Planos de Desenvolvimento Regional, a

abordagem territorial para planejamento de políticas públicas apresentou como principais formatos o Desenvolvimento Sustentável, os Arranjos Produtivos Locais e o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (Quadro 3). Para implementação dessas políticas, vale indicar os agentes de estado atuantes sobre essas ações, apresentado no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Agentes de Estado atuantes nas políticas regionais

INSTITUIÇÕES	PRINCIPAIS FINALIDADES
Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Programas de fomento à produção agrícola etc.
Ministério da Integração Nacional (MIN)	Programas das Mesorregiões
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Agenda 21
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	Programa Fome Zero de Segurança Alimentar
Ministério das Cidades (MCidades)	Programas de Infraestrutura para Regiões Metropolitanas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Fonte: adaptado de Favaretto (2009, apud Neto, 2010).

Dentre outros ministérios e secretarias além dos agentes de estado citados, foram realizadas iniciativas sobre as populações rurais, em regiões distantes dos grandes centros urbanos, na criação de fóruns regionais de gestão (FAVARETTO, 2009 apud NETO, 2010, p. 70), dando incentivos a participação da sociedade civil, como elemento necessário a processos democráticos intersetoriais enquanto método potencial de realização das metas.

Em geral, o período compreendido entre os anos de 1950 e 1980 foi denominado de fase desenvolvimentista, devido as instituições e iniciativas incentivadas nos governos Vargas e JK, continuados no regime militar na fase de retomada da economia, o “milagre econômico”, com os planos subsequentes na década de 1960. De 1980 a 2002 a crise do Estado brasileiro é intensificada pelo processo inflacionário com as políticas de corte neoliberais, nos anos 1990, cujas ações se voltaram para estabilização econômica, do Plano Cruzado (1986) ao Plano Real (1993), pela redução do Estado e em seguida uma abertura política de regime redemocratizado. Dos anos de 2003 a 2010, mudanças estratégicas como incentivos ao consumo com políticas sociais de redistribuição de renda marcam a transição para uma retomada do crescimento econômico (NETO, 2010, p. 52). O Quadro 3 a seguir sintetiza as principais entidades e planos federais conforme sua abrangência territorial, bem como finalidades e efeitos sobre as áreas de implantação, de caráter essencialmente regional.

Quadro 3 - Instituições e Planos Federais de grande influência de caráter regional

Abrangência	Ano/Período	Instituições/ Planos	Finalidade	Contexto e Efeitos
Região Nordeste	1909	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)	<ul style="list-style-type: none"> • Ações voltadas para o fenômeno da escassez de recursos hídricos no Nordeste semiárido; • Políticas de abastecimento de água, infraestrutura, dentre estudos e pesquisas para o desenvolvimento rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Antecede aos planos de desenvolvimento pensados no período pós-guerra, que desencadeou crises econômicas globais, a DNOCS foi a primeira proposta voltada para o atendimento das questões regionais; • Um marco da prática de atuação governamental de evolução para a região por mais de um século, atuante até os dias atuais vinculado ao Ministério da Integração Nacional e mais recentemente incorporado ao Ministério de Desenvolvimento Regional (Decreto N° 9.666/2019)
	1945	Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF)	<ul style="list-style-type: none"> • Para produção de energia a partir da capacidade do São Francisco 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições de notável importância para o desenvolvimento regional criadas na década de 1940
	1948	Comissão do Vale do São Francisco (CVSF)	<ul style="list-style-type: none"> • Para fomento de toda a bacia do rio São Francisco 	
	1952	Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	<ul style="list-style-type: none"> • Maduração da discussão de ações e encaminhamentos em torno da redução das desigualdades regionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Criado durante governo Getúlio Vargas nos anos de 1950, onde o Nordeste já era reconhecido como região atrasada no contexto de industrialização em que o país avançava
	1959	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)	<ul style="list-style-type: none"> • Propostas de transformação da economia nordestina através de planejamento macrorregional 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciada na gestão Juscelino Kubitschek (JK), foi um marco no planejamento regional brasileiro, disseminado pelo território brasileiro na segunda metade dos anos 1960
Região Norte	1953	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)	<ul style="list-style-type: none"> • Voltada para a produção agrícola, mineral e industrial e desenvolvimento social da Amazônia 	
	1966	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)	<ul style="list-style-type: none"> • Nova etapa do planejamento iniciado pela Sudene 	
Brasil Regime Militar	1956-1961	Plano de Metas	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque no campo econômico – Ver Capítulo 2 Antecedentes e evolução do Planejamento Territorial no Brasil, de Leonardo Guimarães Neto, que discorre sobre os planos territoriais implantados no país (NETO, 2010). 	<ul style="list-style-type: none"> • Primeira experiência efetiva de planejamento governamental no Brasil, a julgar pelos estudos que serviram de base para sua elaboração. Derivou outros planos econômicos implantados de 1963 a 1970

	1970-1974	PND I	<ul style="list-style-type: none"> No contexto do PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) é a eficiência das ações que passou a exigir um tratamento mais apropriado e adequado para as diferenciações espaciais, definindo novas bases territoriais: macrorregiões, meso ou microrregiões ou territórios 	
	1975-1979	PND II		
Brasil Pós-CF/88	1989	Plano Cruzado	<ul style="list-style-type: none"> Voltados para o combate ao processo inflacionário 	<ul style="list-style-type: none"> Após o fim do regime autoritário, que não manteve frente às crises econômicas
	1993	Plano Real		
Formatos de Políticas Públicas Regionais		Desenvolvimento Sustentável	<ul style="list-style-type: none"> Gestão dos recursos naturais, ações sobre setores de produção agrícola, abordagens técnicas e políticas e preocupação inédita com a gestão democrática 	<ul style="list-style-type: none"> Principalmente nas regiões Norte e Nordeste, formato empregado em Planos metropolitanos de desenvolvimento no tocante à sustentabilidade foram criados para regiões metropolitanas de Recife e Natal
		Arranjos Produtivos Locais (APL's)	<ul style="list-style-type: none"> Ideias centrais baseadas na inovação dos processos de produção e na articulação dos atores (produtivos e institucionais) locais de modo coletivo como um sistema da atividade econômica 	<ul style="list-style-type: none"> Começou como uma organização econômica que aliava diferentes instituições, entre públicas, privadas e financeiras, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social tendo o território como base de operação
	2007	PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecer critérios e orientações para articulação de ações entre governos e atores sociais que possam contribuir na redução das desigualdades no território brasileiro; Proposta de organização coletiva sobre a totalidade do território, para definição de um referencial comum para a implantação de ações 	<ul style="list-style-type: none"> Programa Território da Cidadania, correspondeu a uma estratégia de promoção do desenvolvimento territorial integrado e sustentável, mas também captou estrutura semelhante às políticas de desenvolvimento regional. O Desenvolvimento dos Territórios Rurais foram voltados para uma política de desenvolvimento sustentável para as populações do interior do país, com as exigências do setor público e da sociedade civil. Devido à percepção das políticas de promoção do desenvolvimento rural como insuficientes para a melhoria da qualidade de vida das comunidades locais

Fonte: CARVALHO (2009); HIRSCHMAN (1963, apud, NETO, 2010).

O que se analisa das medidas e caminhos percorridos para a implantação de políticas de desenvolvimento pela integração nacional, é que as regiões dotadas de diferenças climáticas e geológicas, tiveram como incentivo a “forte influência política da elite das regiões menos desenvolvidas (com forte representatividade no Congresso Nacional) e a necessidade de promoção da acumulação capitalista no país”, razões que justificam a mobilização da estrutura estatal em apoiar o desenvolvimento de políticas regionais (NABUCO, 2007, p. 66 apud NETO, 2010, p. 49).

3.2.2 Planejamento Urbano no Brasil

O planejamento urbano, que aqui se compreende como um processo consciente de ações para aumentar as chances de obtenção futura de algo desejado no presente, serve como “uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos” (BRASIL, 2012). Os instrumentos que o compõem estiveram sob uso de uma forte tendência de interesses de classe, com fins segregados, o que em parte, permanece até os dias atuais. Mas conforme diferentes perspectivas, a partir da ação coletiva se manifesta a importância do planejamento urbano para uma organização mais qualificada da cidade que adquire maiores proporções com o reconhecimento legal do direito aos espaços livres e equipamentos existentes, através de leis e estatutos que, com a aplicação de planos, os quais tem por finalidade dar apoio a políticas públicas, busca promover espaços mais justos e democráticos para o bem-estar dos cidadãos.

Segundo Burnett (2009), o planejamento urbano no Brasil vem transformado de um caráter técnico e científico com a constituição do Estado moderno, ligado aos ideais das classes médias. Atuando como instrumento de uma ideologia política estatal, é no meio urbano que presta serviço a um capitalismo mais racional, objetivando tornar a cidade capitalista mais funcional e humana para determinar assim seu caráter reformista. Sua concepção estará cada vez mais arraigada à ideologia das classes profissionais atuantes no país (BURNETT, 2009).

A história do planejamento urbano no Brasil se apresenta de extrema importância para compreensão do processo de urbanização no país. Pois, é a partir do seu processo que se aplicam mecanismos de controle e ordenamento do solo, cujo caráter foi se modificando ao longo da história. Antes preconizando interesses da alta classe, para então, depois de muitos anos e noções de desenvolvimento e cidadania, ter como objetivo o acesso universalizado ao uso e ocupação de espaços urbanos livres.

Villaça (1999) guia uma trajetória para o entendimento das influências que a aplicação do planejamento urbano, mesmo que muitas vezes apenas como discurso, tem realizado sobre

a organização do espaço urbano ou apenas como modo de direcionamento de interesses dominantes explicitamente não conflitantes.

Foi durante o período entre 1875 até os dias atuais onde se destacam os principais instrumentos de transformação no espaço urbano que seguem e adotam diferentes ideologias, pensamentos e preocupações. Dentre eles, pode-se dividir nas modalidades de *lato sensu* – baseado em discursos e práticas – e *stricto sensu* – posterior ao campo dos discursos, a partir de 1950, resultando em formas práticas como o zoneamento, planejamento de cidades novas, “urbanismo sanitaria” e elaboração de planos diretores que foram denominados de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado.

O primeiro período, de 1875 a 1930, é marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamento, substitutos da forma medieval, e colonial – no caso brasileiro –, replicando tendências parisienses. Esses planos contavam com forte influência dos interesses da classe dominante sobre a cidade, direcionando ações para áreas nobres com construções de simbolismo monumental, histórico e cultural como forma de impor uma nova concepção arquitetônica do ponto de vista estético. Ainda que fosse pouco discutido sua real intenção para manutenção da localização das classes dominantes, foi perdendo importância pela administração municipal no caso de São Paulo, visto que se via maior necessidade da disposição funcional da cidade requerendo obras de infraestrutura enquanto elementos do urbanismo. A eficiência começou a superar a beleza nos discursos para a cidade.

Os Superplanos fizeram parte dos anos de encerramento dos planos de melhoramento e embelezamento, sendo o primeiro, Plano Doxiadis inaugurado durante a atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhu), junto ao Banco Nacional de Habitação (BNH), durante o regime militar, modalidade que apresentou como principais: o Plano Agache, no Rio de Janeiro, que apresentava uma aplicação mais moderna e pioneira, buscando abranger os ideais que se estabeleceriam mais tarde sobre a infraestrutura e serviços urbanos, desenvolvido por uma equipe fora das administrações municipais e adotando medidas de baixo custo para atender a população de baixa renda; e o Plano Prestes Maia, em São Paulo, no final da década de 1920, que foi apresentado como um *Estudo de um Plano de Avenidas*, o que representaria o “pensamento urbanístico paulista”, com uma linguagem mais rebuscada em relação ao Plano Agache, e que ocorria paralelamente (MAIA, 1930; LEME, 1990 apud VILLAÇA, 1999 p. 207). Outras tentativas de planos semelhantes não foram efetivadas, servindo apenas como planos-discurso, em cidades como Salvador e Porto Alegre. Nesse período se iniciava o

distanciamento da classe dominante em relação aos seus interesses quanto mais abrangentes fossem os problemas abordados nos planos.

Como mudanças institucionais na sua operacionalização, os planos de embelezamento eram realizados por equipes das prefeituras, enquanto os superplanos e planos integrados se realizariam por equipes externas como a Serfhau, de influências europeias, contribuindo para a absorção do mercado de trabalho público ao privado, apoiando uma nova dinâmica dos setores econômicos de fortalecimento do setor privado.

Os projetos e construções de cidades novas foram uma das modalidades de transição dos planos de embelezamento para os planos de caráter mais técnico e científico, dentre eles a inauguração de Belo Horizonte, em 1897, novamente inspirado na monumentalidade urbana de projetos parisienses. Tal modalidade foi reproduzida em cidades como Goiânia, Brasília e Palmas, atendendo tendências do modernismo no desenho urbano das superquadras e rotatórias.

No período entre 1930 e 1990, sob a influência do pensamento Iluminista, a base do planejamento se dava na técnica científica. A “cidade bela” dava lugar a “cidade eficiente” (VILLAÇA, 1999 p. 199). Abrangendo uma abordagem interdisciplinar, o planejamento urbano integrou além das áreas de arquitetura e engenharia, saberes econômicos, sociológicos, geográficos, jurídicos, administrativos dentre outras especializações. Dando origem então ao Urbanismo e ao Plano Diretor como bases para o Planejamento Integrado.

Com a valorização da técnica e da eficiência para organização do espaço urbano, os interesses da classe operária surgiram como nova frente em oposição às opções da classe dominante, que através de greves, fortalecia a consciência popular urbana. Dado os novos modos de reprodução e acumulação do capital, os embates entre classes se acirravam e as classes até então politicamente “intangíveis” usavam das políticas habitacionais e do uso ideológico do planejamento urbano para manutenção da sua dominação (BONDUKI, 1994; GUGLIELMI, 1984 apud VILLAÇA, 1999).

Com esse movimento popular, os planos de embelezamento obtiveram cada vez menos apoio, bem como menor força a divulgação de debates, onde as divergências se evidenciariam e tornariam inviáveis as decisões interessantes às classes “nobres”. Com o reconhecimento da forma e função das cidades, as discussões passariam a se concentrar mais sobre os problemas sem solução, no lugar das obras a serem executadas.

Assim, com a ideologia tecnocrata predominante na concepção de planejamento, o conhecimento da cidade se mantém como questão indispensável para elaboração de planos que se baseiam em estudos e pesquisas com foco nas condições de vida da classe trabalhadora, como

ocorreu nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. O trabalho realizado pela direção do padre Le Bret, em 1957, viria a ser a maior pesquisa urbana no país: a Pesquisa da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana. E assim como muitos planos, não se realizou.

Durante os anos de 1970 e 1980, algumas ações estatais se voltavam às áreas de saneamento, transportes e habitação, e ainda que não tivessem como objetivo a organização do espaço urbano tinham a Lei Federal 6.766/79, que regula loteamentos, como legislação que mais se aproximou desse propósito.

Já dentre as formas mais práticas de planejamento urbano, o Zoneamento foi desenvolvido e aplicado como legislação urbanística com mais objetividade e clareza sobre as condições do uso e direcionamento da ocupação do espaço urbano, o qual não se moldou em elaborações teóricas como em modalidades anteriores. Inicialmente, proibiu construção e reconstrução de cortiços nos centros urbanos, bem como de vilas operárias localizadas em espaços urbanizados no Rio de Janeiro e São Paulo.

O Zoneamento apresentou maior autonomia como instrumento, em que poderia estar contido em um Plano Diretor para enfatizar suas diretrizes e princípios – ainda que não tenha sido realizado –, mas mesmo não estando inserido em um Plano Diretor, poderia existir por si só. Dessa forma, funcionou como mecanismo de defesa de interesses específicos das elites brasileiras, que poderiam se desvincular do Plano Diretor e se direcionarem às questões da população de renda mais alta.

No tipo de planejamento “plano sem mapa” normalmente se “enumera objetivos, políticas e diretrizes os mais louváveis e bem-intencionados possíveis” (VILLAÇA, 1999 p. 221), procurando ocultar os conflitos. Em 1971 foi realizado o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São Paulo ou PDDI-71, em forma de lei, derivado dos estudos do Plano Urbanístico Básico (PUB) realizado por um consórcio de escritórios brasileiros e norte-americanos com uma equipe multidisciplinar, 2 anos antes. Os maiores obstáculos para sua aplicação se davam nas divergências entre os trabalhos de planejamento com a administração pública e, posteriormente, pelo efeito de atraso no seu uso, cujas informações foram consideradas obsoletas, ainda que a ideia do plano desse a condição de legitimidade.

Dessa forma, o plano sem mapa buscou se configurar como um plano mais simplista, sem extensos diagnósticos e mapas, um conjunto de generalidades oferecendo indicações, diretrizes, recomendações. No caso do PUB-Rio, onde foi adicionado pesquisas de opinião popular na identificação de problemas de cada área, como pequena tentativa de plano participativo (REZENDE, 1982 p. 68 apud VILLAÇA, 1999 p. 220), se justificava o conteúdo

desse plano pela dificuldade de aplicação das prescrições dado o corpo técnico administrativo insuficiente e recursos indisponíveis.

Ainda que diferentes manobras fossem aplicadas para tentar justificar a dificuldade na implantação da metodologia de atendimento das demandas, uma nova consciência ascendia na concepção do espaço urbano. Novas perspectivas e protestos foram realizados a partir de movimentos populares, então vistos como parte integrante da sociedade, e como tal, agentes ativos na produção do espaço.

No final dos anos 1980, seis entidades nacionais e várias regionais encaminharam ao Congresso Nacional uma proposta de Emenda Popular à Constituição, com 160 mil assinaturas, contendo as reivindicações das massas urbanas quanto às questões fundamentais, como a propriedade imobiliária urbana, habitação, transportes e gestão urbana. Consolidava-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que a partir de então aglutinará, em escala nacional, os vários movimentos e propostas populares em torno dos chamados problemas urbanos (MARICATO, 1994; DE GRAZIA, 1990 apud VILLAÇA, 1999 p. 232).

Após a Constituição Federal de 1988, avanços foram conquistados através dessas manifestações, no qual o Plano Diretor pôde ser colocado como instrumento que possibilitasse o cumprimento da função social da propriedade urbana. Assim, dentre outros ganhos com permissão da Constituição, se impôs as penalidades de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo no tempo etc. Um dos grandes obstáculos para implementação desses dispositivos foi a morosidade para instituição do Estatuto da Cidade de acordo com o art. 182º da lei federal, que ficou quase 12 anos parado (Projeto de Lei do Senado nº 181/1989 – Estatuto da Cidade nº 10.257/2001) (VILLAÇA, 1999 p. 233).

Com isso, o início dos anos 1990 é marcado por mais avanços no modo de construção dos planos diretores municipais transformados em projetos de lei, impulsionando uma abordagem mais política, com base nos temas da Reforma Urbana e de dispositivos que atendessem aos princípios de justiça social urbana de acordo com a CF/88, tais como o solo criado, “concessão onerosa do potencial construtivo”, a criação do Fundo Municipal de Urbanização, a regularização fundiária, urbanização de favelas, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e, mais adiante, o IPTU Progressivo (VILLAÇA, 1999 p. 234).

Quanto aos diagnósticos técnicos realizados, estes viriam a servir para dimensionar a escala dos problemas, se tratando de decisões políticas, pois a identificação deles já era fato vivido pela população. Dessa forma, contribuiu para delimitar os objetivos e metas do plano diretor, não mais como repositório de análise técnica e científica do espaço urbano e sua dinâmica, e sim para aplicação real sobre o território.

Com a evidenciação dos problemas sobre todas as classes e interesses das cidades, os planos se tornaram cada vez mais politizados, gerando mais contestações. Onde principalmente

o setor imobiliário sob representação de grupos empresariais, da construção civil e comércio em geral, formaram uma frente para tentar ocultar os dilemas revelados sobre e para toda a sociedade, perpetuando uma ideologia de manutenção dos seus interesses exclusivos em detrimento de uma conscientização popular pelas classes de baixa renda que também apresentam particularidades, mas com preocupações mais abrangentes.

Villaça (1999 p. 240), que esmiúça o trajeto do planejamento urbano no Brasil, considera como instrumentos viáveis para tornar o processo de planejamento urbano mais democrático e participativo o Estatuto da Cidade, os movimentos populares setoriais e o plano diretor, para serem consolidados no consenso de justiça social e combate às desigualdades, questões que foram desvirtuadas dos objetivos ensejados nas primeiras tentativas das frentes que detinham maior poder econômico, social e político.

Quanto às demais legislações urbanísticas de apoio ao planejamento, de 1996 a 2013, a taxa de municípios com legislação aprovada alcançou no último ano em todo país, a marca de 91% dos entes federados (Tabela 2). Os municípios não contemplados estavam situados entre os que possuíam menos de 100 mil habitantes. Nas demais faixas populacionais acima de 100 mil habitantes apenas na região Sudeste não foi cumprida a totalidade, onde 9% dos municípios não tiveram legislação básica aprovada. As leis consideradas foram Lei de Perímetro Urbano, Lei de Zoneamento ou Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, e/ou Lei de Parcelamento do Solo.

Tabela 2 - Taxa de municípios com legislação aprovada (Em %)

Regiões	Anos	MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL					Total
		Abaixo de 100 mil	Entre 100 a 500 mil	Entre 500 mil a 1 milhão	Entre 1 e 5 milhões	Acima de 5 milhões	
Brasil	1996	39	42	44	36	100	39
	2006	64	73	57	83	100	65
	2013	91	100	96	100	100	91
Norte	1996	33	50	...	50	...	...
	2006	58	69	...	100	...	...
	2013	88	100	...	100	...	...
Nordeste	1996	26	22	17	33	...	...
	2006	56	70	29	100	...	...
	2013	80	100	100	100	...	...
Sudeste	1996	50	56	64	100	100	
	2006	76	79	75	100	100	
	2013	96	100	91	100	100	
Sul	1996	39	24	...	0	...	...
	2006	60	58	...	50	...	...

	2013	99	100	100	100	...	...
Centro-Oeste	1996	56	44	0	0	...	...
	2006	78	90	50	50	...	...
	2013	95	100	100	100	...	...

Fonte: Munic (IBGE, 2013, apud IPEA, 2016)

De toda forma, a convergência de interesses entre os municípios, que envolvem diversos agentes e setores públicos e privados de uma região, devem buscar alguns meios para efetivar ações de cooperação, que no âmbito do urbano se estabelecem como:

- a implementação dos planos diretores municipais e instrumentos do Estatuto da Cidade, buscando associar o planejamento à questão fundiária, à valorização do espaço público e à proteção do meio ambiente [...];
- fomentar e garantir a utilização efetiva dos instrumentos para o combate à especulação imobiliária, para a ampliação do acesso à terra e para o cumprimento da função social da propriedade; articulado ao desenho e execução das políticas públicas;
- promover a ampliação da estrutura técnica e institucional para o planejamento e gestão urbana e territorial nos municípios e estados (IPEA, 2016, p. 46).

Em geral, percebe-se que durante o percurso do planejamento urbano no Brasil, os objetivos adotados e direcionados por grupos sociais específicos buscavam ocultar, e ignorar, os prejuízos deixados às porções da cidade que não estavam integradas aos processos decisórios. Principalmente pelos planos de melhoramento e embelezamento, que apresentavam “soluções” segregadas, excluía e remanejavam populações de baixa renda, que como já fora discutido no capítulo anterior, encontravam como alternativas emergenciais a formação de assentamentos precários e irregulares em áreas de risco ambiental, em propriedades ociosas públicas e privadas e em áreas rurais atingidas por força da “urbanização” – quando não há condições razoáveis de infraestrutura mas busca se legitimar por determinações legais.

Dessa forma, vale ressaltar a crítica de Flávio Villaça, que enfatiza a importância da consciência popular que as classes subalternas devem exercer para avançar sobre a credibilidade do conteúdo dos planos diretores e valorização da gestão democrática, pois “esse é um processo vagaroso, uma vez que no Brasil, como diz Martins, nossa história é lenta, pois é grande ‘o poder do atraso’.” (MARTINS, 1994 apud VILLAÇA, 1999 p. 241).

3.2.3 Planejamento Urbano e Políticas Públicas: Intenção X Ação

Como já discutido anteriormente, o planejamento direcionado à disposição das cidades, inicialmente foi colocado como forma de manter concepções já existentes, para grupos privilegiados, em intervenções que não surtiam efeito estrutural e amplo para a população local no sentido democrático do processo. O uso do planejamento para viabilização de políticas

públicas representou um papel estratégico na escala macrorregional, como forma de minimizar desigualdades sociais e regionais.

Nesse sentido, Brandão (2007 apud SILVA, 2012) é um dos autores que utiliza na abordagem da questão regional o estabelecimento de escalas apropriadas para a elaboração de políticas públicas.

Para ele, as políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são aquelas que não discriminam nenhuma escala de atuação e reforçam as ações multiescalares: microrregionais, mesorregionais, metropolitanas, locais, entre outras, contribuindo para a construção de escalas espaciais analíticas e políticas adequadas a cada problema concreto a ser diagnosticado e enfrentado (SILVA, 2012).

Os critérios que devem ser considerados para o planejamento de políticas públicas, segundo Perico (2009), devem contar com fatores capazes de se diferenciarem entre si, seja por tipos de funções públicas – educação, saneamento, habitação, saúde, etc – concebidos como políticas setoriais; ou distinguidos pela área de sua cobertura, sob decisão dos gestores e instituições responsáveis, indicando público alvo, critérios de inclusão e localidades de sua execução. A abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas é o meio possível de compreensão dos “fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais”, para corroborar a necessidade das intervenções concebidas, de modo que proporcionem meios mais aprimorados de métodos a serem utilizados para o alcance de metas, parcerias e instrumentos efetivos (PERICO, 2009).

Nesses moldes, a PNDR formulada em 2007, concentra o objetivo de reduzir a desigualdade regional compreendida como entrave para o desenvolvimento do país, cujo método se baseou na estratificação do território em espaços sub-regionais referentes ao rendimento médio e ao produto interno bruto (PIB) per capita, por grupos de regiões de acordo com as classificações: alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda. O objetivo dessa política prescreveu programas e ações a serem desenvolvidos nos territórios categorizados (IPEA, 2016, p. 90).

Quanto ao que é destinado ao espaço urbano, a entidade que institui e direciona as políticas públicas é o Ministério das Cidades – recentemente fundida ao Ministério de Desenvolvimento Regional –, cujas ações tem como referência o espaço urbano como território das pessoas, contrastante ao rural, que se aproxima do território de paisagem e inclui recursos e pessoas (PERICO, 2009).

A identificação do território urbano para aplicação de políticas é atribuída ao cosmopolitismo, embora tenha maior expressão em áreas metropolitanas, pois essa característica

[...] iguala os espaços urbanos distantes uns dos outros por centenas e milhares de quilômetros. Por outro lado, pode ser tomado como um fator de diferenciação de identidades quando se comparam os ambientes urbanos com os que rodeiam a cidade, já que o cosmopolitismo não serve como fator de homogeneidade, mas sim de diferenciação (PERICO, 2009 p. 74).

Nesse âmbito, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), reconhece e incorpora no seu corpo de trabalho as políticas setoriais incidentes sobre as cidades. Essa política relacionada a PNDR compartilha elementos centrais no discurso de apoio à infraestrutura e redução de desigualdades regionais. Considera questões típicas da metrópole, como a violência urbana, e que os processos de segregação socioterritorial separam classes e grupos sociais em espaços de abundância e integração, em uma aglomeração urbana que convive em processos simultâneos de exclusão social (PERICO, 2009).

Perico (2009) afirma ainda que os centros urbanos, por serem espaços de atração são subordinados à dinâmica capitalista e se acomodam na escala microterritorial, ao contrário das áreas em que a ação do governo, na perspectiva da PNDR, é canalizada para induzir uma estruturação nas regiões deprimidas pela ausência de políticas públicas.

Quanto aos objetivos instruídos na política pública e no planejamento, se observa que as entidades responsáveis por cada um deles também diferem. Para o primeiro, os órgãos públicos são vinculados à administração pública, enquanto para o segundo, os órgãos de planejamento responsáveis, principalmente metropolitanos, se convertem em institutos de pesquisa sem interlocução com os órgãos públicos executivos, os quais são os mesmos que encomendam os planos (VILLAÇA, 1999, p. 222).

Na escala local, os municípios também são aptos a elaborarem e executarem políticas públicas, entendidas como “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” (LYNN, 1980 apud SOUZA, 2006, p. 24), as quais “influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS, 1986 apud SOUZA, 2006, p. 24), composta por “diretrizes, objetivos, orientações sobre a prestação dos serviços” (TEIXEIRA, s/d), e que devem passar por um processo que “implica também implementação, execução e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 37).

Tais formulações também integram um conjunto de propostas e plataformas eleitorais traduzidos em programas e ações (SOUZA, 2006, p. 26), que constam como programa de governo, e no contexto dos governos democráticos, e eleição da chapa, são implementados em Planos Plurianuais (PPA) e detalhados em Leis como a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual) (CFA, 2012). Theodor Lowi (1964, 1972, apud SOUZA, 2006), descreve as políticas públicas sob quatro formatos:

O primeiro é o das **políticas distributivas**, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do

todo. O segundo é o das **políticas regulatórias**, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das **políticas redistributivas**, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das **políticas constitutivas**, que lidam com procedimentos (SOUZA, 2006, p. 28, **grifo nosso**).

Das políticas dedicadas a áreas específicas relacionadas a funções públicas, estas se referem a políticas setoriais, as quais se ajustam ao formato de políticas distributivas. Dado o fato de que a oferta de serviços para cobertura da demanda não é plenamente atendida pelos recursos disponíveis, situação naturalizada e que constantemente compromete a eficiência dos serviços públicos. Dentre as políticas setoriais pertencentes ao quadro básico e geral do poder executivo municipal cita-se aquelas que se destinam às áreas de educação, saúde, urbanismo, saneamento básico, renda e emprego, agricultura, cultura e meio ambiente.

A prática do planejamento urbano aliada a implementação de políticas públicas tem efeitos mais significativos em um período mais recente na escala do urbano. Villaça (1999) faz a crítica ao apontar os objetivos representados pelos tipos de planejamento urbano implantados, que mais continuam uma carga ideológica de manutenção dos privilégios dos grupos de influência, do que de atendimento igualitário para as melhorias no processo de produção do espaço de forma ampla.

[...] o planejamento urbano no Brasil tem sido fundamentalmente discurso, cumprindo missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas e os interesses dominantes na produção do espaço urbano. Consequentemente, ele não deve ser estudado na esfera da ação do Estado, das políticas públicas, mas, sim na da ideologia. É ilusório pretender-se, no Brasil, estudar a ação do Estado no urbano por meio dos planos e por meio do discurso dominante sobre planejamento urbano (VILLAÇA, 1999).

Todavia, o exercício do planejamento urbano de caráter técnico tem sido empreendido para balizar a ação de políticas públicas. O planejamento urbano, que teve seus primeiros usos como instrumento de valor ideológico frente aos propósitos fortuitos para pequenos grupos, como as elites brasileiras, integra um novo conjunto de preceitos. A importância dada à técnica e bases teóricas ajudaram a montar um percurso de prestígio aos conteúdos produzidos, dentre eles a inspiração em referências de fora do Brasil, pesquisas de identificação de demandas, variadas propostas de intervenção que buscaram prezar pela disposição funcional dos espaços urbanos e a participação da sociedade que convive diariamente com os problemas cuja dimensão precisa ser continuamente mensurada.

Em outro nível de escala, no caso regional, com o conhecimento sobre as especificidades de cada território se forma a base fundamental para o direcionamento adequado de ações a serem realizadas pelo governo central, com o suporte de instituições públicas e

privadas, de diferentes níveis de atuação e de agentes inseridos na realidade, que aguardam por transformações, ao mesmo tempo em que produzem e modificam o espaço.

3.3 Atuação Institucional Municipal para Regularização Fundiária

Como já fora discutido no capítulo anterior, a ação da regularização fundiária parte da preocupação sobre uma parcela marginalizada da população que se localiza, muitas vezes, em desvantagem geográfica, isto é, com dificuldades no acesso a serviços e equipamentos urbanos, característicos de uma área urbanizada. Em casos, onde estão situados em áreas centrais da cidade, ainda que próximos dos serviços urbanos, são assentamentos ocupados de forma desordenada em terrenos abandonados e/ou inadequados para apropriação, como áreas de risco ambiental, tais como morros e encostas, suscetíveis a enchentes e alagamentos.

A materialização dessa segregação socioespacial, enquanto assentamentos precários, se torna o campo de ação de políticas no combate ao *déficit* habitacional, os quais tem esforços empreendidos pelo poder público a partir do nível federal através de planos e programas. Desde 2003, o Ministério das Cidades (MCidades) – que, pela Medida Provisória Nº 870, de 1º de janeiro de 2019, passou a integrar o Ministério de Desenvolvimento Regional – representa um dos principais órgãos federais a desenvolver programas estratégicos sobre as mazelas urbanas, e que, portanto, tem por função desenvolver uma série de políticas setoriais – saneamento, mobilidade, habitação, regularização fundiária etc. – que, conjuntamente, busca otimizar resultados de ordem sistêmica, isto é, integrar ações de diferentes elementos urbanos por um desenvolvimento urbano próximo da totalidade.

Contudo, ainda que a presença do poder público federal seja substancial dada a amplitude de suas ações e as limitações que a detém, isto é, dos institutos de pesquisa como IBGE, Centro de Estudos da Metrópole, dentre outros, e que buscam tratar de diferenciações metodológicas regionais para mensurar as demandas nas diversas realidades das cidades brasileiras, não se deve eximir a atuação de outras esferas de poder sobre a questão habitacional, em específico, ações de regulação da posse e propriedade da terra, ou seja, a regularização fundiária.

Por isso, é imprescindível que os municípios exerçam suas competências para o ordenamento do solo urbano, bem como foi promulgada pela Constituição Federal de 1988 ao tratar da Política Urbana nos artigos 30 e 182, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257/2001, que estabelece os princípios necessários para aplicação do Plano Diretor e um

conjunto de instrumentos que ajude a construir uma série de ações que preconize a função social da propriedade e que assegure aos cidadãos o direito à cidade (IBGE, 2016).

Ainda que haja legislações concorrentes entre os diferentes níveis de governança pública, a política urbana ilustra particularmente a delegação de competências decorrentes da descentralização brasileira, aplicável a outras políticas públicas sob responsabilidade municipal. Na análise do pacto federativo, Arretche (2012 apud ALMEIDA et al., 2017) aponta a importância da diferenciação entre quem legisla e quem implementa a política pública:

A distinção analítica entre quem regula (policy decision-making) e quem executa (policy-making) é essencial para examinar a propalada autonomia dos governos subnacionais no Brasil. A interpretação de que estes são excessivamente autônomos está baseada na indistinção conceitual entre policy-making e policy decision-making. Assume-se que os governos subnacionais têm autonomia sobre suas próprias políticas porque sua execução foi descentralizada e porque governos subnacionais têm uma participação importante na receita e nos gastos nacionais.

O fato é que estas últimas evidências não são condição suficiente para a autonomia decisória. [...] A regulação federal afeta decisivamente modo como as políticas descentralizadas são executadas. As regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos central da agenda de governos subnacionais (ARRETICHE, 2012 apud ALMEIDA ET AL., 2017).

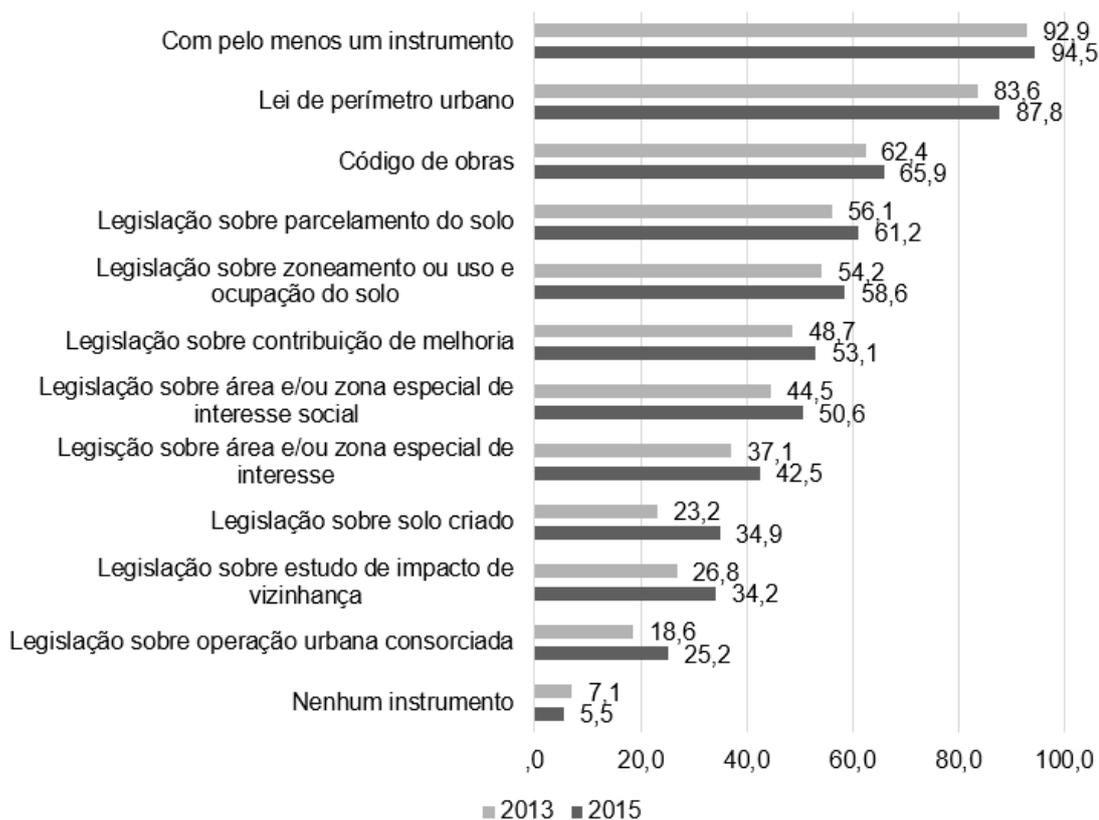
Como se vê, as diferenças conceituais para designar as funções dos diferentes níveis de governo se dão na aplicação do policy-making (“quem executa”) e do policy decision-making (“quem regula”). Por isso, a tão propalada autonomia municipal, de fato, mantém alto grau de subordinação a agenda do governo nacional, de onde os regulamentos se formulam, para serem operacionalizados pelos estados e municípios. E no que se refere ao urbano, a aplicação de normativas advindas do nível de governo “policy decision-making”, é o que baliza as operações executadas a nível subnacional, “policy-making”, e determinam verdadeiro centro de referência aos entes federados que não dispõem de uma efetiva autonomia legislativa.

Portanto, para demonstrar a abrangência da legislação urbanística a nível local no Brasil, segundo normas nacionais, importa observar a aderência destes entes aos instrumentos legais básicos para ordenamento do uso do solo. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic2015 (IBGE, 2016), no que cabe às competências das prefeituras quanto a legislação e instrumentos de planejamento, 50% (2.786) dos municípios brasileiros tinham Plano Diretor, enquanto 12,4% (691) estavam elaborando e 37,6% (2.092) não possuíam.

Considerando apenas os municípios que atendiam a um dos requisitos mínimos para elaboração de um Plano Diretor Municipal em 2015, segundo o Estatuto da Cidade, referente àqueles que tivessem uma população superior a 20.000 habitantes, das 1.742 municipalidades que faziam parte dessa categoria, 188 (10,8%) ainda não haviam elaborado esse instrumento de

planejamento. No entanto, 92 (5,3%) diziam estar em processo de elaboração. A seguir o Gráfico 1 indica o progresso do planejamento urbano entre os anos de 2013 a 2015.

Gráfico 1 - Percentual de municípios com instrumentos de planejamento Brasil 2013/2015 (%)



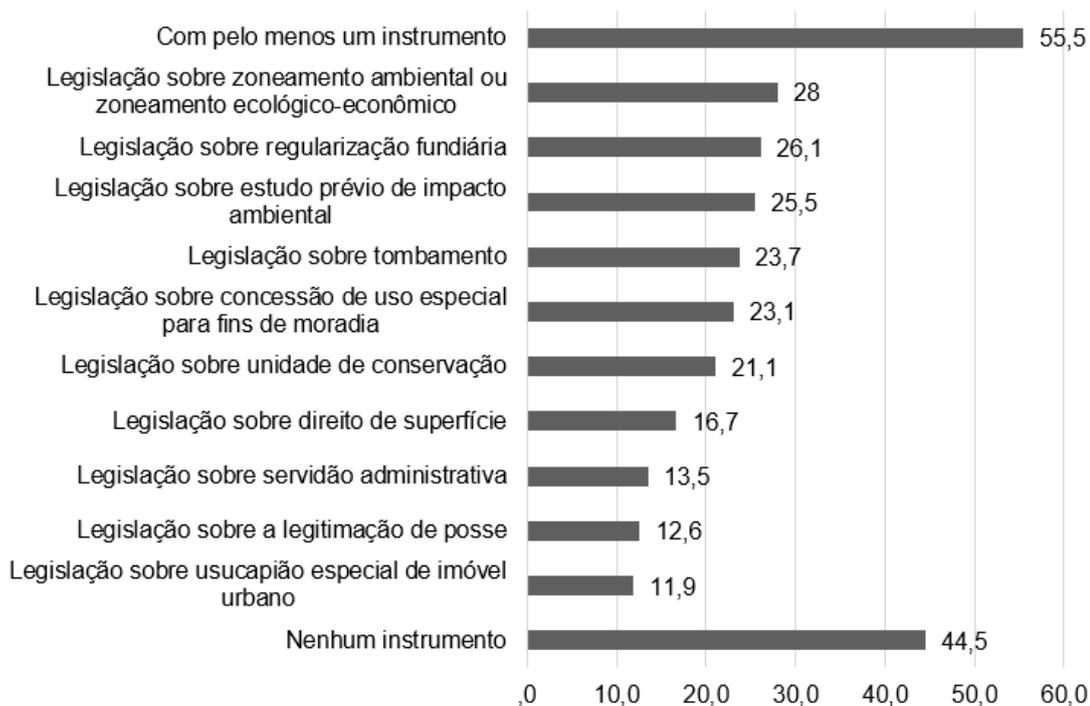
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2013/2015).

Os dados do Munic (IBGE, 2016) apresentados no Gráfico 1 revelam o crescimento entre os anos de 2013 a 2015 dos municípios que aderiram aos instrumentos de planejamento urbano. No ano de 2015 observa-se que a lei de perímetro urbano é instituída em 87,8% dos municípios, sendo a legislação mais empregada no Brasil a nível local, seguida pelo código de obras (61,2%) e legislação sobre parcelamento do solo (58,6%). Os instrumentos menos instituídos pelos municípios brasileiros no mesmo ano foram também aqueles que sofreram maior variação entre os anos de 2013 e 2015, trata-se de legislações sobre operação urbana consorciada (25,2%), solo criado (34,9%) e estudo de impacto de vizinhança (34,2%).

Quanto aos demais instrumentos de planejamento urbano, como parte de legislação específica ou integrante do Plano Diretor, como nos instrumentos já mencionados anteriormente, 55,5% (3.090) dos municípios possuíam ao menos um dos 10 instrumentos listados, legislações para os seguintes temas: zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico, regularização fundiária, estudo prévio de impacto ambiental, tombamento, concessão de uso especial para fins de moradia, unidade de conservação, direito de superfície,

servidão administrativa, legitimação de posse e usucapião especial de imóvel urbano. O Gráfico 2 apresenta instrumentos de planejamento complementares verificados no ano de 2015.

Gráfico 2 - Percentual de municípios com outros instrumentos de planejamento investigados no ano – Brasil – 2015 (%)



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2013/2015).

Como se observa no Gráfico 2, dentre estes instrumentos, os percentuais apresentam uma média abaixo das encontradas sobre as legislações mais convencionais expostas no Gráfico 1, enquanto os referentes a zoneamento ambiental e regularização fundiária representaram 28% e 26,1%, nessa ordem, das municipalidades, e as normativas voltadas à usucapião especial de imóvel urbano e sobre legitimação de posse, descreveram 11,9% e 12,6% respectivamente, entendidos como elementos para um processo de regularização fundiária. Em 44,5% dos municípios brasileiros não houve qualquer mecanismo legal sobre o planejamento urbano, indicando alto grau de carência de instrumentos específicos e aprimorados nessa escala do espaço.

Através desses dados é possível compreender a extensão da inadequação jurídico-urbanística, como um elemento a mais, além do domínio da terra, na caracterização da irregularidade urbana, devido a tolerância que o poder público possui no enfrentamento do desordenamento do uso e ocupação do solo, que não exerce suas funções plenamente com a dinamização das atividades urbanas.

No que se refere aos dispositivos e recursos próprios para a função pública de regularização fundiária no nível local, vale destacar um estudo realizado no âmbito do Programa

Federal Papel Passado, realizado pela Diretoria de Assuntos Fundiários do Ministério das Cidades, onde o objetivo se pautou em dar apoio a “Estados, Municípios, entidades da administração pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas” (CARVALHO, 2007 apud ALMEIDA et al., 2017).

Através de 3 linhas de ações estratégicas para operações de regularização fundiária urbana, as quais sejam: “(i) apoio financeiro e técnico [...]; (ii) apoio à autonomia e capacitação das equipes municipais e comunidades locais; e, por fim, (iii) remoção de obstáculos jurídicos e legais à regularização fundiária”, foi dado apoio mediante transferências voluntárias de recursos da União, em geral, formalizadas por contratos de repasse (CARVALHO, 2016 apud ALMEIDA et al., 2017). Ao fim do processo de seleção no âmbito da pesquisa, foram escolhidos 200 municípios através de chamadas públicas, por meio de cartas consultas classificadas por critérios e modalidades, anualmente entre 2004 e 2008, ocorrendo novamente com o aporte de recursos apenas em 2013 (CARVALHO, 2016 apud ALMEIDA et al., 2017).

Entretanto, mesmo havendo suplementação de recursos no decorrer dos anos do programa, a demanda aumentava ainda mais, comprometendo na redução proporcional do atendimento do programa em relação à demanda, como se vê na Tabela 4 a seguir:

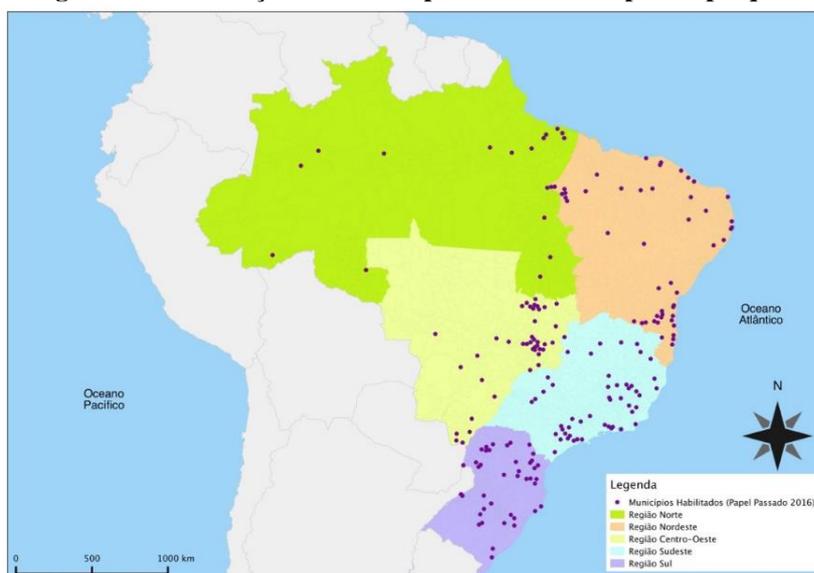
Tabela 3 - Evolução dos recursos envolvidos no Programa Papel Passado e formalizados por contratos de repasse (portanto, não incluídos os convênios e execuções orçamentárias descentralizadas)

Ano	Recursos contratados após processo de seleção das Cartas Consultas (em R\$)	Conjunto das demandas apresentadas nas Cartas Consultas (em R\$)	Atendimento – contratações em relação ao conjunto das demandas apresentadas (em %)
2004	5.635.000,00	100.000.000,00	5,64%
2005	10.451.618,92	211.979.443,70	4,93%
2006	13.871.642,22	623.671.657,71	2,22%
2007	5.552.705,02	129.286.320,06	4,29%
2008	2.660.500,00	220.220.800,48	1,21%
2013	26.473.288,09	3.238.742.007,67	0,82%
Total	64.644.754,25	4.523.900.229,62	1,43%

Fonte: Carvalho (2016 apud Almeida et al., 2017).

Partindo dessa verificação, o Ministério buscou levantar um perfil da demanda para regularização fundiária de assentamentos irregulares em áreas urbanas, assim como da capacidade técnica e institucional dos parceiros (governos) locais para implementação da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana, advinda do Programa Papel Passado, com base nos questionários respondidos pelos municípios, chamados de Cartas Consulta. Na Figura 3 a seguir está ilustrada a localização dos municípios participantes da pesquisa.

Figura 3 - Distribuição dos municípios selecionados para a pesquisa



Fonte: Portaria MCidades nº 339/2016 (apud Almeida et al., 2017).

Com a seleção dos municípios habilitados e interessados, a União disponibilizou como suporte uma equipe interdisciplinar atuando como assessores técnicos¹¹, indicando um planejamento de trabalho dedicado a um único assentamento irregular apontado em cada município, onde serviu para coletar novos dados e verificar a consistência das ações e metodologia. Os resultados da pesquisa tratam de agrupamentos de 200 municípios (Figura 3), divididos em capacidade de implementação de potencial baixa, média e elevada, conforme as características das suas capacidades institucionais declaradas nas Cartas Consulta 2016.

Como tema integrante da política habitacional, obteve-se por base de análise a verificação da dimensão técnico-administrativa dos municípios no planejamento e na gestão da política de habitação de interesse social. A Tabela 4 a seguir contabiliza e compara os números referentes aos municípios brasileiros que atendem às variáveis consideradas para a caracterização de uma estruturação adequada da capacidade institucional para execução da política habitacional e, paralelamente, a situação dos municípios participantes da pesquisa sobre regularização fundiária, em que a existência de órgão, uso de cadastro, participação em consórcio, existência de conselho e fundo são aspectos que indicam uma base segura na

¹¹ Não foram realizados levantamentos planialtimétricos cadastrais, cadastramento socioeconômico ou pagamentos de emolumentos cartoriais. O assessoramento técnico consistiu em um roteiro fornecido aos municípios onde o apoio de pesquisadores (juristas, urbanistas, especialistas em georreferenciamento, sociólogo e profissionais de políticas públicas), conforme a necessidade (e carência) de cada município, faziam a assessoria com base em documentos e informações já existentes. Bem como indicando caminhos a serem seguidos para a obtenção da meta de regularização dos assentamentos (ALMEIDA et al., 2017).

problemática do déficit habitacional para dar prosseguimento a atividades que atendam à política de regularização fundiária.

Tabela 4 - Adesão a instrumentos da política habitacional pelos 200 (duzentos) parceiros locais da pesquisa

Variável considerada	Estudo para o universo dos municípios brasileiros, considerado o ano de 2009 (Brasil, 2012)		Amostra de 200 (duzentos) municípios empregados na pesquisa de perfil da demanda do Programa Papel Passado	
	Número	%	Número	%
Órgão	3.723	66,9	174	87,0
Cadastro	4.498	80,8	124*	62,6
Consórcio	170	3,1	14	7,0
Conselho	2.373	42,6	188*	94,9
Fundo	2.384	42,8	196*	99,0

Fonte: Brasil (2012); MUNIC/IBGE; SNHIS.

* Dado referente a universo de 198 municípios, uma vez que municípios da amostra criados recentemente – Paraíso das Águas (MS) e Balneário Rincão (SC) – não se encontram no SNHIS.

Segundo dados atualizados do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e divulgados pelo MCidades (2009), no Maranhão, todos os municípios aderiram ao termo de exigências do SNHIS, mas apenas 6,45% (14 municípios) estão em situação Regular, isto é, aptos a receberem desembolsos de contratos já firmados bem como a pleitearem novos recursos¹². A nível nacional, a situação de regularidade é um pouco superior, de todos os 5.570 municípios brasileiros, 0,13% não fazem parte do sistema, 76,53% estão em situação pendente e 23,33% estão regulares no SNHIS (MCidades, 2019).

Para verificar as dimensões técnico-administrativa e capacidade de implementação sobre o tratamento da questão fundiária pelos órgãos locais nos municípios participantes da pesquisa apurou-se que, em geral, 98% têm alguma mensuração da irregularidade fundiária em seu território, enquanto 62% possuem um PLHIS – Plano de habitação de interesse social (ou sua versão simplificada) – reconhecida pelo SNHIS; da existência de órgão ou estrutura específica para conduzir ações no campo da política municipal de regularização fundiária, 60,5% possuem órgãos responsáveis pela função pública, 30% tinham alguma experiência na área e 22% informaram a efetividade da política por meio de títulos registrados; sobre os servidores municipais com formação e com dedicação exclusiva ou parcial para este tema, 39,5% dos municípios não possuem pessoal dedicado ao tema, enquanto que para 60,5%, com órgão, a mediana do número de servidores é de 3 funcionários, havendo uma grande variação do corpo técnico, pelo fato de que em 19% das municipalidades haveriam mais de 10 servidores responsáveis pela função de regularização fundiária no território. Atuando de forma concomitante, as equipes possuíam – como foi considerado na pesquisa – quatro áreas de

¹² Consultar lista da situação dos municípios brasileiros frente às exigências do SNHIS <http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/pdf/situacao_municipios_fnhis.pdf?1480165470>

formação, onde em 35,5% eram locados juristas, 50,5% possuíam engenheiros ou arquitetos e urbanistas, 50% tinham acompanhamento social e 31% eram compostos por topógrafos. Ao todo, em 31% dos municípios os servidores eram efetivos, 15,5% comissionados e 13,5% com equipes terceirizadas;

Quanto aos dados e informações sobre os assentamentos precários (em especial, base cartográfica), 24% não possuem órgão de análise e aprovação de parcelamentos do solo em seus territórios ou não souberam informar, 32% não possuem qualquer base cartográfica municipal ou não tinham a informação, nos municípios que possuíam alguma forma de executar esse registro, o emprego da tecnologia era presente em 9% das cidades cuja base tinha mais de 10 anos, e 9,5% daqueles que eram georreferenciadas. Já o procedimento de licenciamento ambiental para a regularização fundiária urbana era realizado em 50,5% dos municípios.

Em relação aos marcos regulatórios, leis e regulamentos que apontem normas ou instrumentos aplicáveis a regularização fundiária, 61% possuem Plano Diretor Municipal, enquanto 15% dos municípios ainda contendo plano diretor, também tinham uma população inferior a 20 mil habitantes. Voltado ao regular parcelamento do solo urbano, 77,5% possuem lei específica ou inclusa no Plano Diretor, entendendo que nos demais casos, a base legal para os loteamentos e desmembramentos ocorriam segundo a Lei Federal Nº 6.766/1979 e legislação estadual, onde houvesse. E ainda, 27% possuem legislação de zoneamento especial de interesse especial (ZEIS), sendo demarcadas em 23,5% dos municípios, com 17% localizadas nas regiões Sul e Sudeste do país, dos quais 11 são municípios paranaenses, categorizados como centros locais, desarticulados de arranjos populacionais.

Da eficácia das políticas municipais de regularização fundiária, 25% deles informaram terem concluído contabilizando os títulos registrados entregues de posse ou propriedade de imóveis regularizados, dado esse que gera inconsistências quando comparado às demais respostas quanto aos processos discriminados no tema.

No que se referiu aos grupos divididos por potencial de capacidade de implementação da política, G1 (baixa), G2 (média) e G3 (elevada), o G1 correspondeu a questões mais diretas referentes a existência ou não dos mecanismos investigados limitados a política habitacional e breves ações sobre a regularização fundiária, o G2 atendeu a grande parte das questões referidas ao procedimentos e como se dava a sua realização, bem como aplicação da ZEIS, e o G3 iria além, indicando os municípios com maior capacidade para elaborar base de planejamento e controle como cadastros e planos.

Nos procedimentos habituais – os quais muitas vezes ocorrem separados dos processos citados –, Cardoso (2016 p. 36-43) afirma que em alguns loteamentos, as prefeituras realizam levantamento a partir de denúncias dos adquirentes e de vistorias feitas pela fiscalização do órgão municipal. Nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, há um grande incentivo aos moradores, para colaborarem em acionar o poder público municipal ao avistarem irregularidades.

Entretanto, no caso de municípios de menor capacidade de fiscalização, seja pela receita municipal reduzida ou menor porte populacional, estes não dispõem de programas de regularização, em situações em q não há registro de demanda, havendo condições em que o processo de regularização fiscal se detém a fins de tributação sem que se verifique a efetividade do cumprimento da lei (IPEA, 2002 apud CARDOSO, 2016 p. 36).

Quanto a pesquisa realizada no contexto do Programa Federal Papel Passado, percebe-se que a distância da situação existente para uma situação adequada no tratamento da questão, ainda é muito grande. Os *déficits* que se busca dirimir através dessa política seriam na verdade vestígios de problemas sociais cuja implementação dessa operação jurídico-urbanística objetiva amenizar, enquanto mais uma linha estratégica de regulação do espaço urbano e de tantas outras dimensões do bem-estar social.

Portanto, enquanto os levantamentos a nível federal se baseiam em metodologias uniformes para uma vasta diversidade de assentamentos precários e suas realidades nas regiões brasileiras, se reitera a afirmação de Cardoso (2016), que a capacidade fiscalizadora das prefeituras se reforça como procedimento essencial na manutenção de um cadastro atualizado de loteamentos precários em situações irregulares e clandestinas. E que deve ir além de uma base de dados elaborada por uma equipe técnica multidisciplinar, buscando congregiar esforços em dar continuidade à execução de planos de regularização fundiária e urbanística, oportunizando maior acesso dessas populações mais fragilizadas aos serviços e equipamentos urbanos implementados.

4. CAPACIDADE INSTITUCIONAL METROPOLITANA PARA AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: OS MUNICÍPIOS E O ESTADO

Este capítulo apresentará, antecedendo a análise da capacidade institucional, as normativas gerais referentes ao processo de metropolização da Grande São Luís, desde o início da institucionalização da RMGSL, até as etapas recentes de promoção da governança metropolitana, conferindo as formas de financiamento empregadas nas Regiões Metropolitanas Brasileiras (RMBs), quais as estratégias através de políticas aplicadas, destacando a Função Pública de Interesse Comum (FPIC) da Regularização Fundiária como uma das competências próprias do poder público municipal e estadual para ordenamento do solo urbano.

Sobre os resultados referentes ao objeto da pesquisa, isto é, a estrutura institucional dos municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís, vale elucidar os procedimentos metodológicos utilizados para sua obtenção.

Procedimentos Metodológicos

Em geral, a busca por dados indiretos se deu via sítios eletrônicos de instituições de pesquisa nacional e estadual como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fundação João Pinheiro e Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, referentes aos aspectos socioeconômicos e físico-territoriais; dos dados institucionais e de finanças públicas, foi possível o acesso a dados disponibilizados nos sítios eletrônicos das 13 prefeituras municipais da RMGSL, bem como o Portal da Transparência, e as informações do Tesouro Nacional. Todas essas fontes apresentaram dados preliminares para a construção do Diagnóstico Técnico do Eixo Institucional, o qual foi o principal vetor de encaminhamentos ao qual essa produção acadêmica buscou acompanhar e extrair as informações pertinentes quanto ao planejamento e gestão municipal da função pública de regularização fundiária que, dentre outras questões dentro da administração local, subsidiará a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís (PDDI – RMGSL).

A fase de coleta de dados secundários não só ocorreu no início da pesquisa, como também se desenvolveu concomitantemente a fase de coleta de dados primários, os quais, desempenhados no âmbito do Eixo Institucional do Diagnóstico Técnico, deu suporte essencial para as atividades logísticas, pelo IMESC, para realização de visitas a prefeituras e entrevistas a servidores municipais, dentre eles técnicos e gestores que estivessem relacionados a temática da regularização fundiária diretamente, ou indiretamente ao se vincularem a secretarias

municipais voltadas a questão ambiental, urbanística, de transporte, de serviços de infraestrutura e saneamento e até mesmo administração.

Esse processo de entrevistas como coleta de dados primários, se deu em dois momentos. No primeiro momento buscou-se abordar as atividades desempenhadas pelas prefeituras municipais, a qual pude acompanhar em todos os municípios da RMGSL, exceto no município de Icatu. Essa fase correspondeu a uma única visita diária em cada uma das prefeituras e seus órgãos municipais, que consistia no agendamento de visitas com chefes de gabinetes ou funcionário da prefeitura que pudesse realizar a mobilização dos demais gestores municipais, repassando os objetivos da pesquisa, para que o processo pudesse ser melhor recebido e desenvolvido, em um período iniciado ao fim do mês de novembro de 2017 e encerrado ao fim do mês de janeiro de 2018, havendo semanas inteiras dedicadas a essas visitas em períodos intercalados, cujas viagens pela equipe do Eixo Institucional tiveram apoio de deslocamento aos municípios pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).

A capacidade de mobilização dos demais servidores pelos gestores contatados para visita foi um dos fatores que contribuiria para a agilização dessa etapa de campo, no qual houve uma grande variedade de situações. Em alguns casos, boa parte dos secretários se encontravam disponíveis para colaborar com a pesquisa, dada a importância que era levada ao momento de integrar vontades políticas, enquanto outros ainda se mantinham desinformados, portanto, muitos servidores ainda não reconheciam os objetivos dessa abordagem social e científica.

As questões principais eram direcionadas a estrutura administrativa das prefeituras, organograma, arcabouço jurídico, planos, programas e projetos em execução, procedimentos gerais de atendimento a população e de rotina de trabalho relacionados a função da regularização fundiária, questões que foram organizadas em um banco de dados via *excel*, e serão discorridas no item 4.3. Quanto aos materiais impressos e virtuais foram inúmeros disponibilizados pelos gestores e técnicos, dos quais destaca-se a verificação das leis de estrutura administrativa e de planos plurianuais e leis orçamentárias – anuais e que continham apenas diretrizes – no âmbito dessa dissertação, bem como consultas a finanças públicas do ano de 2016 enquanto dado mais recente e consolidado disponível pela internet; e a presença como ouvinte em audiência pública realizada no município de Raposa sobre regularização fundiária urbana em maio de 2019, com a participação de comunidades e lideranças locais, e representantes de órgãos públicos como ITERMA, Incra/MA, Ministério Público Estadual, SEDIHPOP, dentre outras entidades e órgãos das prefeituras de Raposa e Paço do Lumiar.

Logo após esse primeiro momento de coleta de dados primários por meio de entrevistas a servidores públicos municipais, fiz apresentações referentes ao Eixo Institucional em oficinas de leitura comunitária nos municípios de Axixá, Cachoeira Grande, Icatu e Bacabeira, que culminaram em discussões com a população local sobre suas demandas mais recorrentes, e mais especificamente ao tema da capacidade institucional, questionamentos sobre existência de leis municipais e situação fundiária.

O segundo momento da coleta de dados primários foi direcionado as ações do estado sobre o tema da regularização fundiária nos municípios da RMGSL. Instituições Públicas Estaduais do Maranhão como SECID – onde foram feitas duas visitas e troca de informações via e-mail – e SEDIHPOP – também houve troca de dados via e-mail –, foram as principais fontes de informação sobre as atividades desenvolvidas, em desenvolvimento e em perspectivas de realização especificamente a respeito da função de regularização fundiária, com entrevistas e retornos realizados nos meses de março e abril de 2019. Interlocução que ocorreu de forma mais fluida dada a localização dessas entidades na capital maranhense.

No âmbito do poder estadual, a verificação de planos plurianuais também foi realizada a fim de identificar a porção orçamentária dedicada a ações de regularização fundiária desde os planejamentos dos anos de 2004 a 2019.

Para reforçar a coleta de algumas informações, o contato com servidores públicos municipais foi realizado. No entanto, houve pouco retorno ou impossibilidade na marcação de reuniões ou emissão de documentos legais públicos, os quais também requereu o envolvimento de vereadores, mas sem correspondência. Apenas um servidor de Bacabeira se dispôs a contribuir sobre as atividades desempenhadas na função de regularização fundiária.

Em geral, a complementação de informações se deu na busca de ações reportadas pela imprensa e mídias sociais sobre atividades de órgãos públicos municipais e estaduais na função pública de regularização fundiária, quanto aos objetivos pretendidos, áreas de intervenção, resultados alcançados, metas estabelecidas, perspectivas vislumbradas dentre outras questões afins.

Devido à dificuldade em estabelecer contato e obter retorno de muitos gestores, procedimentos burocráticos de obtenção de dados, e a logística para visitação em municípios que em sua maioria estão localizados fora da ilha, questões específicas para complementação da pesquisa sobre a capacidade institucional dos municípios na função de regularização fundiária não puderam ser enviadas. Sendo a análise de leis e normas referentes ao tema,

algumas das principais fontes para discussão no tema, bem como notícias da internet que descreviam as ações realizadas para a função pública em foco.

Dessa forma, se busca corresponder a algumas das questões lançadas na introdução da dissertação, cujo ponto central se dá na verificação da situação das instituições públicas municipais e seus potenciais e fragilidades no estabelecimento de uma governança interfederativa na escala metropolitana, bem como compreender quais os esforços necessários para viabilizar articulações intermunicipais na RMGSL considerando a FPIC referente a regularização fundiária.

4.1 Gestão da Função Pública de Interesse Comum: Regularização Fundiária

Nesta seção serão explanadas as perspectivas normativas na atribuição da Função Pública de Interesse Comum, em especial a regularização fundiária, como um dos elementos integrantes na consolidação de uma governança metropolitana, o qual envolve diferentes meios de cooperação institucional e que, portanto, são questões indicadas pelo Estatuto da Metrópole. Identificar fontes de financiamento para as Regiões Metropolitanas Brasileiras (RMBs) também fará parte da discussão, bem como a disposição de planos governamentais de regularização fundiária já implementados. Porém, antes desses tópicos, se faz necessário apreender o processo de formação das primeiras RMBs legalmente instauradas.

4.1.1 Instituição das Regiões Metropolitanas Brasileiras

A instituição das Regiões Metropolitanas Brasileiras (RMBs) inaugurava uma das principais áreas de investimento do governo militar durante o processo de urbanização no país. No regime político vigente cuja estratégia adotada se dava na centralização do poder, os recursos investidos nas regiões metropolitanas eram mais volumosos, por tais regiões corresponderem a maior concentração econômica e populacional no país.

Com isso, a Lei Complementar Nº 14, de 8 de junho de 1973, criava as primeiras RMBs a partir de 8 capitais – Curitiba, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém –, e com a Lei Complementar Nº 20, de 1º de julho de 1974, foi incluída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (BERNARDI, 2017).

Todavia, antes da criação das regiões metropolitanas como configurações administrativas integrantes de um plano de governo, já havia formações consideradas embrionárias, em que municípios de uma região compartilhavam soluções para problemas comuns. No processo de urbanização dos anos de 1960, a administração pública não era a única atividade a induzir a necessidade de planejamento e gestão regional, também se fazia presente

o interesse de representações de vários setores da sociedade que se manifestavam durante o Seminário de Habitação e Reforma Urbana em 1963, evento promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) que marcou um momento de discussão no âmbito urbano (ROLNIK e SOMEKH, 2000).

No Documento Final produzido pelo Seminário, a proposta feita como resposta às demandas do subdesenvolvimento econômico e social se dava sobre mudanças de legislação em que nas “áreas de grande concentração urbana constituídas territorialmente por municípios distintos sejam criados órgãos de administração, que consorciem as municipalidades para a solução de seus problemas comuns” (ARAÚJO FILHO, 1996 apud ROLNIK e SOMEKH, 2000).

Uma das primeiras experiências metropolitanas foram realizadas no Estado de São Paulo, pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGAN), criado pelo Governo do Estado em 1967. A mesma forma de organização também ocorria em Belém, Salvador, Porto Alegre e Belo Horizonte, todos por iniciativa dos governos estaduais.

Após a Constituição de 1967 e a emenda constitucional Nº 1 de 1969, houve a regulação federal, que em meio a debates e definições dos critérios de delimitações e da organização administrativa das regiões metropolitanas só pôde ser de fato instituída com as Leis Federais Complementares Nº 14/1973 e Nº 20/1974, citadas anteriormente.

Estas leis vieram como resposta aos anseios que perduraram desde a década de 1960, em que, na perspectiva do regime autoritário, a cidade era entendida como problemática que “deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva” (ARAÚJO FILHO, 1996 apud ROLNIK e SOMEKH, 2000). Nessa perspectiva, a estratégia para definição das nove áreas metropolitanas correspondia aos planos de desenvolvimento econômico assumidos pelo governo militar, rejeitando as dinâmicas de cooperação e articulações supramunicipais que se formavam até então (ARAÚJO FILHO, 1996 apud ROLNIK e SOMEKH, 2000).

As relações centradas no desenvolvimento dos grandes centros foram estabelecidas prioritariamente pelos aspectos econômicos, cujos ciclos no país constituíram um processo histórico de formação das cidades de ordem descontínua, retrato do funcionamento e da dinâmica do capitalismo contemporâneo enquanto sua forma é resultado da produção do espaço urbano (IPEA, 2010 apud SECID, 2017).

Mas é no período de redemocratização da república, após a Constituição Federal de 1988, que a gestão das regiões metropolitanas se descentraliza, redistribuindo as competências

aos Estados de instarem as diretrizes e disposições gerais por leis complementares e aos Municípios de integrarem nos temas propostos para discussão. A partir daí, o número de RMs no país se multiplicou, ocorrendo um processo descrito por Costa, Matteo e Balbim (2010) como “metropolização institucional”, onde atualmente já se contabiliza 74 RMs criadas pelos governos estaduais (IPEA, 2019) – com exceção das RIDEs (Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico).

Apenas no início dos anos 2000 foram instituídas configurações legais que pudessem atuar sobre o espaço urbano, uma das principais é o Estatuto da Cidade pela Lei N.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Nesse estatuto, as menções às regiões metropolitanas, e questões relacionadas, são feitas no Cap. II – Dos Instrumentos da Política Urbana, art. 4 ao se referir ao objetivo da aplicação do estatuto “II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”; Cap. III – Do Plano Diretor, art. 41, que define a obrigatoriedade do plano diretor para cidades “II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas”; Cap. IV – Da Gestão Democrática da Cidade, o art. 45 aborda a obrigatoriedade da “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.”(BRASIL, 2008).

Contudo, é no Estatuto da Metrópole, pela Lei N.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que se estabeleceu um conjunto de diretrizes específicas além das mencionadas no Estatuto da Cidade, se referindo às competências, que se dão por

[...] diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano [...] (BRASIL, 2015).

Através dessa lei se observou a necessidade de uma governança interfederativa enquanto processo a ser implantado permanentemente de forma compartilhada durante planejamento e tomada de decisão, abrangendo outros meios de organização administrativa e na execução das funções públicas de interesse comum, conforme o rateio de custos previamente acordado, com base constante em uma estrutura de governança interfederativa. Para cumprir as lacunas da CF/88, esse Estatuto define como principal instrumento o PDUI ou PDDI (Plano Diretor Urbano Integrado ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado), que deve ser instituído por lei estadual e revisado, pelo menos, a cada 10 anos (IPEA, 2016).

Outras determinações estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole incluem: uma estrutura básica para governança interfederativa composta por um colegiado deliberativo, organização

pública com funções técnico-consultivas e um sistema integrado para alocação de recursos e prestação de contas; o uso de instrumentos para o Desenvolvimento Urbano Integrado como consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, parcerias público-privadas interfederativa; referente ao PDDI, projetos estratégicos e ações prioritárias para o planejamento, gestão e execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), dentre elas o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, macrozoneamento da unidade territorial urbana, proteção de áreas de patrimônio cultural e ambiental e um sistema de acompanhamento e controle das disposições do plano, assim como, durante sua elaboração, a promoção de audiências públicas e debates com representações da sociedade civil, difusão de documentos e informações produzidos, com acompanhamento do Ministério Público.

Para obter o apoio da União, a unidade territorial urbana é condicionada ao reconhecimento da gestão plena, isto é, deve conter uma lei complementar que a institua, com atuação de uma governança interfederativa e a existência de um PDDI/PDUI. Vale mencionar que ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) cabe fiscalizar nas estruturas de planejamento e gestão das RMs a aplicação das disposições do Estatuto da Metrópole e sua respectiva Lei Complementar Estadual. Assim, o SNDU deve alimentar um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, as quais conferem dados estatísticos, cartográficos, geológicos, dentre outros, para a governança das FPICs (BRASIL, 2015).

Com tantas condicionalidades para o apoio a regiões metropolitanas, a destinação de recursos, para as áreas prioritárias, tem sido pouco expressiva. Em relação às RMs criadas na década de 1970, munidas de instrumentos de gestão, planejamento e financiamento, as RMs criadas por leis complementares estaduais não dão o suporte necessário nesse sentido, ainda que existam políticas setoriais com critérios e valores específicos para seu atendimento.

Segundo Costa e Tsukumo (2013) após avaliação dos sistemas de gestão institucionalizados nas 15 principais regiões metropolitanas brasileiras, concluiu-se que 47% possuem uma instância exclusiva de gestão, ainda que 80% tenha instituído um conselho deliberativo – mesmo que 1/3 preveja a participação da sociedade civil –, dos 73% com fundo instituído, 60% nunca receberam recursos. Somente 33% das RMs possuem planos metropolitanos, configurando estatísticas que revelam os obstáculos peculiares da gestão solidária do território.

De acordo com dados do IBGE (2010a), 12 das maiores e mais importantes RMs – Belém, Belo Horizonte, Curitiba, RIDE/DF e entorno, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo – reúne 34% da população do país (IBGE,

2010a). Entretanto, Castelo Branco et al. (2013) apontam que se fossem aplicados os mesmos critérios das RMs dos anos 1970 às atuais RMs com suas devidas contextualizações, o número de RMs seria de apenas 26 (CASTELLO BRANCO ET AL., 2013).

O desafio atual se dá na configuração e efetivação de metrópoles que ocorre no modo do planejamento não-racionalista e flexível, pois segundo Souza (2010), a história é uma mistura de expectativas esperadas e inesperadas, regras e circunstâncias, cujas ações individuais são condicionadas por uma dada estrutura ou por relativos graus de liberdade em que, o que se espera colide com uma condição acidental, tornando o planejamento de qualquer natureza algo necessário e arriscado.

Dada essa forma de planejar, se torna mais abrangente a problemática do pensamento local, segregado e isolado dos municípios e agentes que atuam desarticulados, quando no Brasil já se contabiliza um total de 86 Regiões Metropolitanas (RMs) e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) instituídas, além de 10 RMs em tramitação – todas no estado de Minas Gerais – e somando 127 Leis Complementares Estaduais sobre diversas disposições quanto à criação, atualizações e estrutura das unidades territoriais (IPEA, 2019).

O fato correlato à existência de RMs instituídas é que a maior parte é gerida por órgão gestor estadual, cujas estruturas de governança com os municípios são permeadas teoricamente, e os fundos metropolitanos não existem ou são frágeis, além da ausência de ações setoriais concentradas e inadequação dos instrumentos de financiamento mais recorrentes para o desenvolvimento regional (COSTA e TSUKUMO, 2013).

Neste panorama das regiões metropolitanas brasileiras se concentra uma população aproximada de 110 milhões de pessoas, representando 60% do PIB nacional em uma área que equivale a 2% do território nacional (OBSERVATÓRIO DA METRÓPOLE, 2015). Tal concentração espacial revela a necessidade de ações de cooperação entre os entes contornados em áreas urbanas, o que leva a identificar quais os temas convergentes entre eles, isto é, reconhecer e priorizar as Funções Públicas de Interesse Comum na escala de relação intermunicipal.

4.1.2 A Função Pública de Interesse Comum: Regularização Fundiária

Como uma das categorias presentes no Estatuto da Metrópole que define uma Região Metropolitana, no seu art. 2º. inciso I, define-se função pública de interesse comum como a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, 2015).

Por essa justificativa, a função pública de interesse comum tem algumas considerações em relação ao que seja o serviço público, sendo assim, a doutrina distingue as funções públicas estatais dos serviços públicos prestados à população.

As funções públicas são fundamentais para a existência do próprio Estado. Os serviços públicos se caracterizam por algo que o Estado oferece à comunidade, sendo de grande importância para os cidadãos que a constituem (BRUDEKI & BERNARDI, 2013, p. 37).

Ortiz e Novaes (apud BRUDEKI & BERNARDI, 2013, p. 38), enfatizam essa distinção ao afirmarem que as funções públicas são caracterizadas por atividades próprias e exclusivas do Estado, que são: legislativa, judiciária, de defesa (Forças Armadas), policial, fiscal e tributária; assim é definido à medida que os serviços públicos podem ser desempenhados de forma direta e indireta pelo Estado, que não tratam fundamentalmente a ele, mas essenciais à população, como o abastecimento de água, transporte, esgotamento sanitário, iluminação, telefonia etc.

Quanto aos diferentes níveis do poder administrativo-político, a criação de uma região metropolitana não transfere instantaneamente uma FPIC para os Estados-Membros. E por não haver uma representação intermediária entre as escalas municipal e estadual, os tipos de serviços definidos como FPIC não negam a ação das administrações locais, mas devem reconhecer a necessidade de um planejamento e gestão compartilhada, sendo exercido assim pelo ente metropolitano. As FPICs não competem ao Estado nem aos Municípios, mas ao agrupamento de municípios que integram a região metropolitana, a qual pode ser orientada como uma autarquia de caráter intergovernamental sem autonomia política, mas apenas administrativa (BERNARDI, 2017, p. 158).

As FPICs são inicialmente apontadas pela legislação que institui determinada RM, originalmente indicadas no próprio Estatuto da Metrópole. Mas é apenas com a análise desse tipo de função de um município determinado em relação aos municípios limítrofes é que a viabilidade será confirmada, como questão que causa impacto além do local.

Porém, as Constituições de 1967, 1969 e 1988 apresentavam divergências no regimento dos modelos institucionais referentes à execução dos “serviços comuns”, denominação que antecedeu às funções públicas de interesse comum.

A própria norma legal que constituiu as primeiras regiões metropolitanas brasileiras (LC Nº 14/1973) junto às demais leis estaduais, aponta algumas das funções públicas de interesse comum. É notável as mudanças onde algumas funções são adicionadas e outras excluídas, dada a complexidade da vida urbana guiada por um processo dinâmico de evolução social. No art. 5º da LC Nº 14/1973 foram enumerados: o planejamento integrado do

desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico, incluindo o abastecimento de água, rede de esgoto e a limpeza pública; o uso do solo metropolitano; o transporte e sistema viário; a produção e distribuição de gás combustível canalizado; o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental; e outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (BRASIL, 2019a).

As funções públicas de interesse comum elencadas seguiram replicadas em grande parte das leis complementares estaduais que instituíram suas regiões metropolitanas, outras vezes adicionando outros serviços de interesse comum, ainda que cada estado tenha sua autonomia para estabelecer suas próprias funções públicas de interesse comum. Trata-se de políticas públicas indistintas nas áreas de meio ambiente, desenvolvimento econômico, saneamento ambiental dentre outras que não estivessem especificadas como atividades a serem realizadas individualmente por um ou outro município ou se afetariam os municípios do entorno.

A depender das condições de cada municipalidade, uma mesma política pública pode ser de interesse comum ou não. Para exemplificar, a lei que reorganizou a RM de São Paulo (LC Nº 1.1339/2011) prevê no art. 12º que o Conselho de Desenvolvimento Econômico deverá descrever quais as FPICs ao estado e aos municípios, dentre as atividades listadas (SÃO PAULO, 2015 apud BERNARDI, 2017). Enquanto o Conselho não especificar as funções, deverão prevalecer aquelas que tratam de: planejamento e uso do solo; transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento ambiental; meio ambiente; desenvolvimento econômico; atendimento social; e esportes e lazer. No caso da RM de Belo Horizonte, a sua Agência de Desenvolvimento define como FPICs atividades como: transporte intermunicipal, sistema viário metropolitano, defesa civil, saneamento básico, uso do solo, aproveitamento dos recursos hídricos, distribuição de gás canalizado, cartografia, preservação ambiental, habitação, saúde e desenvolvimento socioeconômico (MINAS GERAIS, 2015 apud BERNARDI, 2017).

Já no caso da Região Metropolitana da Grande São Luís, as FPICs foram atribuídas pela primeira lei que a instituiu, Lei Complementar Estadual Nº 038/1998, que indicava 13 “serviços comuns de interesse metropolitano”. Na LCE Nº 069/2003, no art. 4º, a nomenclatura se manteve e foram elencadas as seguintes funções:

- I – planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social;
- II – saneamento básico, notadamente abastecimento d’água, rede de esgoto sanitário e serviços de limpeza pública;
- III – uso do solo metropolitano;
- IV – transporte e sistema viário;
- V – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental;

- VI – habitação;
- VII – saúde e educação;
- VIII – definição dos limites municipais;
- IX – regularização fundiária;
- X – produção e abastecimento;
- XI – proteção do patrimônio cultural;
- XII – turismo regional;
- XIII – distribuição de energia elétrica (MARANHÃO, 2003).

A instituição da RMGSL passou por mais 2 LCEs, as quais não tocaram na questão das funções públicas, até que na LCE Nº 174/2015, as FPICs foram reelaboradas de forma a contemplar as funções que já existiam, mas reunindo as similaridades entre os diferentes campos funcionais e incorporando outras que merecem destaque, como se segue no trecho presente no Cap. 2, art. 4º:

- I - o estabelecimento de planos, programas e projetos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado para o desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, incluindo os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos;
- III - planejamento e uso do solo;
- IV - transporte e sistema viário e **hidroviário metropolitano**;
- V - **meio ambiente** e recursos hídricos;
- VI - a política habitacional, regularização fundiária e fomento agrícola;
- VII - saúde, educação e **capacitação dos recursos humanos**;
- VIII - turismo, **cultura, esporte e lazer**;
- IX - **segurança pública e defesa civil**;
- X - **atendimento e assistência social** (MARANHÃO, 2015, grifo nosso).

As funções grifadas são observadas como áreas que foram incluídas no planejamento metropolitano ou que não estavam devidamente explicitadas nas LCEs anteriores. As questões de cunho social e não correspondentes a infraestruturas obtiveram maior acréscimo nessa última promulgação da Região Metropolitana da Grande São Luís. No que se refere a regularização fundiária, esse campo funcional se mantém como uma das áreas indissociáveis do processo de metropolização.

Para efeitos de estudos que indicam critérios básicos para determinar a condição metropolitana de um município, Bernardi (2017) propõe dentre as FPICs, apenas três funções, consensuais em muitas legislações: transporte público; uso do solo; e saneamento básico. Bem como também são funções reforçadas como as mais recorrentes nas regiões metropolitanas em

estudo realizado pelo IPEA (2014) em consideração aos 40 anos de instituição das Regiões Metropolitanas Brasileiras.

Dentre essas três funções apontadas, o transporte público e o uso do solo são entendidos claramente como questões que extrapolam os limites municipais, pois a dinâmica social no espaço, ainda que devendo ser guiada por um plano diretor e demais instrumentos da legislação urbanística a nível municipal, exige um maior controle dos agentes públicos, cabendo então a necessidade de diferentes entes atuando de forma cooperativa. No caso do Saneamento Básico, regulamentado pela Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2015a), essa função abrange os serviços de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais. Serviços estes que também apresentam a possibilidade de tratamento como FPICs ou serviços públicos de um município unicamente.

Dessa forma, apreendendo que a prestação de serviços públicos que excedem as fronteiras do território municipal afetando os entes limítrofes são identificados como Funções Públicas de Interesse Comum, é essencial abordar de que forma o planejamento e a gestão se dispõem como atividades elementares a partir de um ente metropolitano, abrangendo agentes públicos, privados e sociedade civil.

4.1.3 Relações Interinstitucionais das Funções Públicas de Interesse Comum

Para tratar das relações e arranjos interinstitucionais a serem estabelecidos para viabilização da governança metropolitana no planejamento e gestão do desenvolvimento urbano através das FPICs, aborda-se inicialmente o formato da governança interfederativa disposto pelo Estatuto da Metrópole, no art. 2º, que define-o como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015).

Nesta disposição, as dificuldades levantadas, como acentua Pinto (2009 apud BERNARDI, 2017), se dá nas divergências de interpretação da norma legal, ao que alguns entes federativos entendiam a governança interfederativa como um consórcio voluntário entre municípios, estado e União, outros, acreditavam em uma associação federativa compulsória. Nesses casos, presumiam que apenas os municípios fariam parte do novo arranjo institucional, enquanto outros consideravam que o estado e a União integrariam a esse tipo de relação. Havia ainda quem considerasse que as competências seriam transferidas dos municípios para o estado,

com uma administração através de uma autarquia própria (PINTO, 2009 apud BERNARDI, 2017).

Como solução a esse dilema que coloca a região metropolitana como enclave do federalismo brasileiro ao não possuir autonomia política, entre o município e o estado, Edésio Fernandes (apud GOUVEA, 2005) afirma algumas resoluções jurídicas e políticas que devem ser alcançadas:

- a) A natureza das regiões metropolitanas, como região de serviços comuns; região de desenvolvimento econômico; região de planejamento administrativo e territorial; e uma região política; b) a medida de convivência da esfera local e a escala metropolitana; c) a titularidade do interesse metropolitano, quanto à competência de agir nas matérias metropolitanas, quanto à participação popular nos processos decisórios na ordem jurídico-institucional metropolitana (GOUVÊA, 2005, p. 12/13).

Compreender a importância que a região metropolitana exerce na prestação de serviços para sua população de modo que beneficie a convivência local, e a capacidade que as instituições possuem para realizar tal atendimento são questões que, alcançando a esfera política, ao buscar envolvimento da sociedade civil, colaboram para efetivação de uma governança interfederativa. Contudo, buscar o entendimento de que os interesses metropolitanos não deveriam se sobrepor aos interesses locais, mas atuarem de forma complementar (TEIXEIRA, 2005).

No que se reporta às disposições do Estatuto da Metrópole, o Cap. III que trata da governança interfederativa de RMs e de aglomerações urbanas, faz referência a princípios, diretrizes e estrutura básica (art. 6º, 7º e 8º), e neste último aspecto se faz importante pontuar como é dada sua organização. Assim, a sua estrutura básica deve compreender:

Art. 8º [...]

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2015).

Com esse arranjo composto por instituições públicas municipais e estaduais para gestão, colegiado, instituto de pesquisa e um sistema de fiscalização para alocação de recursos, se formaliza funcionalmente a governança interfederativa. Ademais, outros mecanismos descritos no Estatuto da Metrópole ajudam a criar um ambiente favorável ao estabelecimento de diferentes relações interinstitucionais como instrumentos de desenvolvimento integrado.

No art. 9º, vale considerar como meios para estabelecer relações interinstitucionais na consecução do planejamento e gestão metropolitana, presentes também no Estatuto da Cidade (art. 4º), os seguintes instrumentos de desenvolvimento integrado:

- IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;
- [...]
- VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;
- VII – convênios de cooperação;
- VIII – contratos de gestão;
- [...]
- X – parcerias público-privadas interfederativa;
- [...] (BRASIL, 2015).

Dentre esses instrumentos vale destacar a atribuição dos consórcios públicos segundo a lei supracitada. Este funciona como uma das várias formas de cooperação intermunicipal – associações, agências, fóruns, redes etc. – “são alternativas para viabilizar os serviços públicos municipais e auxiliar na racionalização das atividades e na organização das Administrações Municipais” (CFA, 2012, p. 28). Os consórcios intermunicipais são os tipos de arranjos institucionais entre municípios de uma mesma região ou microrregião comumente utilizados para serviços nas áreas de saúde e recursos hídricos, em que suas competências se dão em “organizar os sistemas descentralizados e atendimento, realizar atividades e serviços especializados, executar obras, adquirir insumos, entre outras ações” (CRUZ, s/d apud CFA, 2012, p. 28). A funcionalidade dos consórcios é bem ampla, exercendo atividades de forma permanente ou temporária como:

[...] construção e manutenção de hospitais e serviços especializados de saúde; preservação de rios; manutenção de estradas e de escolas técnicas; aquisição e locação de equipamentos para uso comum; compra de sistemas informatizados; tratamento e destinação de resíduos sólidos; preservação de mata ciliar; organização de um plano regional de turismo; capacitação das equipes técnicas municipais; promoção de eventos (CRUZ, s/d apud CFA, 2012 p. 28).

Com esse tipo de cooperação, há ganhos de escala nas políticas públicas e caracteriza um modelo aceitável para gestão microrregional. Atendem aos mesmos princípios da administração pública: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, constantes na Constituição. Quanto ao quadro administrativo, são formados predominantemente por órgãos públicos, e o setor privado se restringe a um fórum de caráter consultivo ou opinativo. Os funcionários podem ser cedidos de outros órgãos públicos ou contratados por um processo seletivo que assegure isonomia e moralidade (CFA, 2012). Em linhas gerais:

O consórcio intermunicipal possibilita, entre outras ações, a discussão de um planejamento regional; a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios; a racionalização de equipamentos; a ampliação de cooperação regional, a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal (CRUZ, s/d apud CFA, 2012).

Para exemplificar a abrangência dos consórcios, o Sistema Único de Saúde (SUS) apresenta uma demanda que faz uso desse arranjo institucional, ao exigir grande contingente de recursos humanos, financeiros, de infraestrutura e tecnológicos. A execução de obras públicas também exige a repartição de recursos entre os municípios integrantes de uma região e membros desse formato cooperativo da administração pública, logo, as funções públicas de interesse comum, nos temas de meio ambiente, recursos hídricos e saneamento básico (CFA, 2012).

De várias formas as relações interinstitucionais são estabelecidas do nível estritamente municipal ao interfederativo, ainda abrangendo outros setores da sociedade como agentes privados e a participação popular. Contudo, enfatizando os relacionamentos da esfera pública, estes se fazem essenciais dentro dos objetivos que estabelecem, ao buscar a mediação dos interesses de diferentes grupos, e a nível metropolitano, reunir as demandas similares entre os municípios para dividir competências, prejuízos e ganhos de escala.

4.1.4 Financiamento das Funções Públicas de Interesse Comum

Como já fora discutido anteriormente, o financiamento de regiões metropolitanas chegou ao ápice durante o período dos governos militares na década de 1970, onde os maiores investimentos eram aplicados em grandes centros urbanos, privilegiando o acúmulo do capital para maximização dos seus potenciais de infraestrutura, economia, tecnologia dentre outros fatores, ainda que os desequilíbrios inerentes do capitalismo gerassem desigualdades regionais.

Para os dias atuais, o financiamento das Funções Públicas de Interesse Comum é um dos fatores essenciais para viabilização do desenvolvimento urbano integrado nas regiões metropolitanas. Esse componente pode ser formado por fundos, repasses, receitas próprias, dentre outros formatos que delineiam assim um sistema de transferências como um importante referencial sobre a forma de relacionamento federativo. Algumas indicações no Estatuto da Metrópole apontam para os tipos de financiamento para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, entendidos como instrumentos para o desenvolvimento urbano, dentre eles os fundos públicos (art. 9º, inciso III), ainda que os artigos referentes a um fundo metropolitano tenham sido vetados, as suas especificidades ficam a cargo das leis estaduais próprias de cada região metropolitana.

Pela Lei Complementar (LC) Nº 174/2015 que institui a RMGSL, Seção V – Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís, do art. 16º ao art. 22º, o seu objetivo principal é “financiar programas e projetos estruturantes, execução e operação das funções públicas de interesse comum da RMGSL, de acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI” (MARANHÃO, 2015). Vale salientar a importância de

um Plano Metropolitano, o qual norteará as decisões políticas para aplicação de investimentos estruturantes e de grande influência para o conjunto de municípios da região. Para isso, os municípios alcançados pelas intervenções devem estar de acordo com as disposições dessa LC e as deliberações do Colegiado e do Conselho Participativo, caso contrário, não poderão ser contemplados pelos recursos do Fundo Metropolitano (art. 17º). Referente aos recursos constituintes do Fundo de Desenvolvimento da RMGSL, os incisos e parágrafos do art. 18º incluem:

- I - recursos orçamentários do Estado e Municípios integrantes da RMGSL, a ele destinados por disposição legal (PPA, LDO e LOA), mediante rateio com um percentual do Fundo de Participação Municipal (FPM) de cada município integrante da RMGSL, complementado no mínimo por igual valor pelo Governo do Estado.
- II - as dotações orçamentárias ou as transferências da União destinadas à execução de programas e projetos sob a orientação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- III - empréstimos nacionais, internacionais e outros recursos provenientes da ajuda e cooperação e de acordos intergovernamentais;
- IV - recursos provenientes de retorno financeiro de empréstimos efetuados para investimentos em obras, serviços e projetos de interesse metropolitano;
- V - produto das operações de crédito contraídas pelo Estado ou pelos municípios, para financiar obras e serviços de interesse comum, e rendas provenientes da aplicação de seus recursos no mercado financeiro, entre outros;
- VI - as dotações a fundo perdido, consignadas ao Fundo de Desenvolvimento da RMGSL por organismos nacionais ou internacionais, inclusive, por organizações não governamentais;
- VII - doações de pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou multinacionais e outros recursos eventuais (MARANHÃO, 2015).

O percentual do FPM para cada município da RMGSL ao Fundo Metropolitano será definido pelo Colegiado (§ 1º). De qualquer forma, para que o financiamento seja facultado, o atendimento às diretrizes do PDDI será indispensável, bem como programas, projetos e investimentos de interesse comum, e por decisão do Colegiado Metropolitano (art. 19º); dentre outras condições gerais que definem percentuais, etapas de trabalho técnico e penalidades (art. 20º). E, ao fim, o Fundo fica sob administração da Agência Executiva Metropolitana (art. 21º), um dos órgãos constituintes da governança interfederativa.

Em uma visão das regiões metropolitanas brasileiras, Sol Garson (2009) faz contribuições significativas acerca das finanças metropolitanas e nas relações federativas que se estabelecem substancialmente. No que se trata da relação entre Estados e Municípios, a autora afirma que:

As transferências estaduais para municípios se restringem, basicamente, a partilhas constitucionais de receitas e à redistribuição determinada pelo Fundef. Eventualmente, em função de arranjos políticos específicos, o estado pode repassar recursos para os municípios (GARSON, 2009, p. 152).

Entretanto, geralmente muitas dessas transferências se vinculam ao desenvolvimento de políticas públicas em perspectivas de curto prazo, aquelas que ocorrem através de arranjos políticos específicos, referentes a emendas parlamentares.

Segundo a pesquisa de Garson (2009) sobre as finanças nos municípios brasileiros, a autora apresenta uma extensa avaliação sobre as receitas líquidas e despesas fiscais entre municípios não metropolitanos, municípios metropolitanos, e dentre estes, municípios núcleo e municípios metropolitanos periféricos, durante os anos de 1995 e 2003. A autora pontua como a descentralização político-administrativa contribuiu para a redistribuição dos repasses governamentais como o Fundef e aqueles destinados ao SUS, na tentativa de suprir as demandas das novas competências atribuídas aos municípios pela CF/88, mas que ainda não apresentou eficiência em atender a uma estratégia que direcionasse recursos proporcionais ao atendimento de dadas funções públicas como indica a teoria do federalismo fiscal, que no entanto, destina apenas os recursos disponíveis independente da sua dimensão, sendo por muitas vezes insuficientes. Mesmo que as atividades sobre o desenvolvimento urbano tenham sido compartilhadas, desde então se revela outra disparidade na distribuição tributária entre os entes federados. “No Brasil, de acordo com a Receita Federal, os municípios foram responsáveis, em 2012, por apenas 5,79% da arrecadação total de tributos, enquanto os estados arrecadaram 25,16% e a União, 69,05%” (BRASIL, 2012).

Em relação à pesquisa nos municípios metropolitanos, foram avaliados 463 municípios de 30 RMBs, distinguidos entre municípios núcleo e os periféricos. Observou-se a perda de capacidade fiscal dos municípios núcleo na evolução das receitas entre 1998 e 2003, devido a fraca função de sua atividade econômica, agravado pelos compromissos assumidos em gestões passadas com dívidas e previdência de servidores (GARSON, 2009, p. 187). A autora analisa o perfil dos dois subconjuntos de municípios metropolitanos – núcleo e periféricos – e suas distinções nas finanças públicas:

[...] diferenciam-se quanto a aspectos econômicos, com reflexo em sua estrutura fiscal. Os municípios núcleo têm maior população e atividade econômica intensa, em particular no Setor Serviços. Isso lhes garante uma base tributária mais ampla e maior receita própria (em geral, a base tributária é também melhor explorada). Já os municípios periféricos têm quase um terço de sua receita fiscal oriunda de transferências estaduais do ICMS e do IPVA. Para ambos os grupos, quase duplicou a importância do SUS e Fundef. A redução de Outras Transferências Intergovernamentais, [...], resulta de refinamento do registro contábil e da perda de transferência federal por Brasília (GARSON, 2009, p. 162).

A Tabela 5 a seguir apresenta a estrutura da Receita Fiscal dos municípios metropolitanos onde grande parte das receitas tributárias não sofre alterações significativas, ao contrário do SUS (Sistema Único de Saúde) e do Fundef (Fundo de desenvolvimento do ensino fundamental), que dos anos de 1998 a 2003 tiveram um maior incremento do SUS os municípios núcleo, com 5,6% adicionais em relação aos 4,2% do período anterior, e o Fundef nos municípios periféricos com uma diferença crescente de 5,2% de 1998 a 2003.

**Tabela 5 - Estrutura da Receita Fiscal dos Municípios Metropolitanos
Município Núcleo e Outros Municípios – 1998 e 2003**

DESCRIÇÃO	1998		2003	
	MUN NÚCLEO	OUT MUN	MUN NÚCLEO	OUT MUN
Receita Fiscal (em R\$ MM de 2003)*	36.557	17.127	38.751	21.157
Estrutura da Receita Fiscal (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Receitas Tributárias Próprias	39,9	24,3	40,5	23,3
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	39,9	24,3	11,6	7,9
Imposto sobre Serviços - ISS	14,9	6,8	15,0	7,6
Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI	22,1	1,3	2,1	1,2
ICMS e Outros Impostos DF	6,1	...	6,2	...
Outras Receitas e Dívida Ativa	7,9	7,9	5,7	6,5
Transferências Intergovernamentais	47,3	62,4	46,6	66,5
FPM/FPE	4,2	11,1	4,6	11,8
ICMS	15,7	28,5	15,4	28,4
IPVA	4,4	2,9	4,3	3,0
IRRF	2,8	1,9	3,8	1,8
Sistema Único de Saúde - SUS	4,2	3,4	9,8	6,0
Fundef	4,0	5,3	5,7	10,5
Outras Transferências Intergovernamentais	12,1	9,2	2,9	5,0
Demais Receitas Correntes	11,5	10,3	11,8	8,7
Transferências Intergovernamental de Capital	0,3	2,3	0,5	1,2
Outras Receitas de Capital	1,1	0,8	0,7	0,3

Fonte: Finbra – STN/Ministério da Fazenda, Datasus/Ministério da Saúde, Tribunais de Contas, Secretarias Estaduais de Fazenda e IBGE (apud GARSON, 2009).

*Utilizando o deflator implícito do PIB

Quanto aos valores das despesas por função – Tabela 6 – em geral, as reduções foram conferidas no Legislativo, devido ao teto de 6% estabelecido pela EC nº 25/2000, bem como as mudanças de registros contábeis, onde a função Assistência e Previdência de 1998 – contudo outras despesas foram registradas na função de administração e planejamento, onde houve aumento de 24% em 2002 – se desdobraram tal como Saúde e Saneamento, entre outras. Despesas como Transporte foram alocadas para a função Urbanismo, devido a relação com serviços de trânsito como manutenção de sinais e controle de trânsito etc. Percebe-se que a saúde é a função que mais se expandiu e os gastos com transporte e urbanismo tem pequena queda real: passando de R\$ 10,5 milhões em 1998, para R\$ 10,3 milhões em 2003.

Tabela 6 - Despesa por Função dos Municípios Metropolitanos – Municípios Núcleo e Outros Municípios – 1998 e 2003

DESCRIÇÃO	RECEITA (Em R\$ MM 2003*)
-----------	---------------------------

	1998		2003		ÍNDICE ANO BASE 1998=100	
	MUN NÚCLE O	OUT MUN	MUN NÚCLE O	OUT MUN	MUN NÚCLEO	OUT MUN
Despesa por Função	41.477	18.291	41.943	21.711	101	119
Legislativa	1.516	931	1.321	746	87	80
Administração e Planejamento	9.029	3.606	7.883	4.353	87	121
Transporte	2.648	938	1.483	463	56	49
Assistência Social/Direitos da Cidadania	5.828	1.264	1.117	618	19	49
Previdência	...	...	3.877	621	...	...
Saúde	7.988	3.753	8.409	4.505	105	120
Saneamento/Gestão Ambiental	...	...	1.425	711	...	...
Educação	7.692	4.738	8.238	5.580	107	118
Urbanismo	4.589	2.407	5.412	2.940	118	122
Habitação	...	...	506	126	...	...
Outras	2.185	653	2.272	1.047	104	160

Fonte: Finbra – STN/Ministério da Fazenda, Datasus/ Ministério da Saúde, Tribunais de Contas, Secretarias Estaduais de Fazenda e IBGE (apud GARSON, 2009.)

*Utilizando o deflator implícito do PIB

Sobre as despesas de capital fixo, na Tabela 8 a seguir, entre 1998 e 2002 em municípios de caráter metropolitano, nota-se a decrescente prioridade na infraestrutura urbana que abrange a defesa ambiental, habitação, transportes, desenvolvimento urbano e saneamento, onde há uma queda de 10% entre os anos em análise, passando de 68,2% para 58,5%, cedendo espaço para investimentos em saúde e educação. Vale pontuar que a abertura das despesas pelas capitais demonstra os gastos com habitação como um dos seus encargos principais. Ademais, as transferências estaduais se restringem à partilha obrigatória pela Constituição, indicando a fraca presença do estado na sistematização da conduta de políticas em parceria com os municípios.

Tabela 7 - Despesas de Capital Fixo – Distribuição for Funções 1998-2002 – Municípios Selecionados* (valores em R\$ milhões/2003)**

DESCRIÇÃO	TOTAL 1998	TOTAL 1999	TOTAL 2000	2001			2002		
				Total	Capitais	Demais Municípios	Total	Capitais	Demais Municípios
Total Geral	5261	4856	5486	4943	2383	2559	6617	3436	3181
	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Legislativo	0,7	0,4	0,4	1	0,5	1,5	0,7	0,4	1,1

Fisc. Financ. Orçamentária	7,2	7,1	5,4	9,8	6,8	12,5	7,2	7	7,4
Defesa Nacional	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Ordem, Segurança Pública	0,4	0,5	0,9	1	1,9	0,2	1,7	2,6	0,6
Administração e Suporte	2,5	1,2	0,7	0,6	0,2	1	2,2	2,8	1,6
Defesa Ambiental	1,6	1,9	1,5	1,1	0,9	1,3	2,6	4	1,2
Habitação	7,9	5,9	5,1	6,1	8,9	3,6	7	10,3	3,5
Transporte	24,8	23,2	26,1	20,7	22,1	19,4	6	5,5	6,6
Desenvolvimento Urbano	22,9	25,9	29,9	25,1	32,9	17,8	33,9	31,5	36,4
Saneamento	11,1	12,2	9,2	6,9	5,6	8,2	8,9	11,3	6,3
Saúde	4,4	4,8	5,6	7	5,3	8,6	6,6	5,5	7,7
Educação	11,7	12,8	10,5	16,7	12,3	20,8	17,5	15,4	19,8
Adm. Suporte, Proteção Social	0	0	0,1	0	0	0,1	0,2	0,3	0,2
Trabalho	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Assistência Social	0,9	0,8	0,9	1	0,7	1,3	0,6	0,4	0,8
Previdência Social	0,6	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,1
Outras	3,3	2,8	3,4	2,8	1,9	3,7	4,5	2,5	6,6
Infraestrutura e Serviços Urbanos***	68,2	69,1	71,8	60	70,3	50,3	58,5	62,6	54

Fonte: IBGE – Despesas Por Funções 1996-1998 e Despesas Por Funções (1999-2002); GARSON (2009).

* Compreende 213 municípios metropolitanos, além de Brasília e 32 não metropolitanos, situados nos 18 estados que, em dezembro de 2005, possuíam regiões metropolitanas: AL,AP,BA,CE,ES,GO,MA,MG,PA,PB,PE,PR,DF,RJ, RN,RS,SC,SE,SP. Apenas a partir de 2001 há informações para as capitais.

** Deflator implícito

*** Inclui Defesa Ambiental, Habitação, Transporte, Desenvolvimento Urbano e Saneamento

Esses dados dentre tantos outros revelam que os municípios metropolitanos são os responsáveis por uma porção expressiva dos investimentos municipais, pois entre 2000 e 2003 aproximadamente 50% dos investimentos eram oriundos de municípios metropolitanos, em que 60% deles em média foram implementados pela cidade núcleo da RM. A autora reforça como a composição das fontes de financiamentos é a revelação da sustentabilidade dos investimentos e de que forma os municípios metropolitanos podem atuar conjuntamente inclusive no âmbito interfederativo. E se perspectivam projetos a longo prazo devem exigir uma garantia de fontes de recursos (GARSON, 2009).

Um outro fator que vem a atenuar a complexidade das capacidades, além da composição, do financiamento das FPICs, e se revela como mais um obstáculo, se trata da financeirização fundiária. O crescimento do capital fictício, enquanto valor especulativo, atua

de forma a dificultar a alocação de infraestruturas seja pela localização de conjuntos habitacionais desconectados de serviços e equipamentos urbanos, seja pela propriedade privada da terra que vira mercadoria a serviço do capital financeiro e imobiliário e aprovisiona um mercado de títulos que se desvinculam dos preceitos constitucionais de priorização da função social da terra urbana (RIBEIRO, 2017).

Nesse sentido, muitos imóveis financiados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) tinham como público-alvo famílias de renda média e alta entre os anos de 1998 e 2013, que obteve um crescimento de 1.956%, considerando o total de recursos para construção e aquisição de moradias. Entre 2011 e 2014, o valor concedido superou o previsto, que era de R\$ 176 bilhões e passou para R\$ 360 bilhões, beneficiando cerca de 1,91 milhão de famílias (IPEA, 2016).

Para as famílias de renda média e média-baixa, com recursos destinados pelo FGTS, houve um aumento de 816% entre 2002 e 2013, passando de R\$ 5,817 bilhões para R\$ 47,5 bilhões na função habitacional. No total de descontos referentes às operações financeiras foram R\$ 8 bilhões para famílias com rendimento de até R\$ 3.275,00 em 2013. Enquanto em 2015, para aplicação de descontos na aquisição de imóveis urbanos no perfil do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi fixada uma previsão de R\$ 7,5 bilhões.

No Programa Minha Casa Minha Vida foram investidos mais de R\$ 240 bilhões em subsídios para aquisição e produção de moradias, em que pelo menos um terço do recurso atendeu às famílias com renda de até R\$ 1.600,00. Em modalidades específicas, houve uma destinação de até 95% do custo de produção das moradias pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento Social. Até o ano de 2014, o MCMV contratou 3,7 milhões de unidades habitacionais e entregou 1,87 milhão de moradias (BRASIL, 2014d apud IPEA, 2016).

Esses percentuais de distribuição apresentam desproporções que Rolnik (2009) atribui a uma alta oferta de subsídios e créditos individualizados na obtenção da propriedade privada, em detrimento das necessidades habitacionais da população de baixíssima renda. Pois, para exemplificar essa situação, ainda que durante o período de 2005 a 2007 o *déficit* habitacional tivesse diminuído, bem como o número de domicílios havia superado o número de famílias, apenas 10% das 500 mil operações de crédito imobiliário foram para construções novas no mercado formal para famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos (90% do déficit), enquanto 50% das novas casas e apartamentos produzidos foram ocupadas por famílias com renda superior a 5 salários mínimos (3,8% do déficit). Um processo que vem a acentuar o

adensamento de favelas e periferias em oposição a uma sobreoferta de unidades habitacionais que permanecem desocupadas (ROLNIK, 2009).

De modo geral, o financiamento das Funções Públicas de Interesse Comum está condicionado em grande parte a capacidade dos Municípios núcleo de sua RM, que apresentam maior competência para arrecadação tributária baseado no arcabouço legal sobre as atividades econômicas desenvolvidas e em especial na gestão fundiária que parte de um código tributário municipal apoiado em bases técnicas para tabelar a arrecadação tributária, bem como fazer cumprir suas disposições. Além da realização de parcerias, seja em bases políticas ou técnicas para atrair investimentos em infraestrutura através de convênios, parcerias públicas e privadas, dentre outros mecanismos como créditos construtivos, incentivos fiscais, microcrédito etc. (FERNANDES, 2013).

Portanto, cabe apontar que o desafio que se busca analisar é como incentivar o uso de fontes alternativas para o financiamento das cidades brasileiras de forma a torná-lo realmente autônomo para o seu custeio e investimentos no desenvolvimento urbano. As alternativas existentes se baseiam no Código Tributário Nacional (CTN) e no Estatuto da Cidade os quais estabelecem alguns mecanismos:

[...] instrumentos progressivos para tributação e captura de valorizações fundiárias e imobiliárias, como o imposto sobre a propriedade territorial e urbana (IPTU), o IPTU progressivo no tempo, a contribuição de melhoria, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, entre outros. Contudo, as aplicações que demonstram efetividade de tais instrumentos ainda são poucas no território, conforme conclusão da Rede de Avaliação dos Planos Diretores Participativos (Santos Junior e Montandon, 2011 apud IPEA, 2016 p. 83).

Contribui-se ainda com alternativas como propriedades cooperativas, aluguel subsidiado, assistência técnica ligada a créditos financeiros para refrear a autoconstrução e reabilitação de imóveis vagos que deveriam ser ações constantes na política habitacional para atender a real demanda socioespacial (ROLNIK, 2009).

Dessa forma, para compreender os meios e impacto dos financiamentos sobre as funções públicas de interesse comum, mais adiante serão abordados os planos de governo desenvolvidos para o campo habitacional até o seu desdobramento em ações de regularização fundiária.

4.1.5 Marcos Regulatórios e Planos Governamentais de Regularização Fundiária

Para o campo funcional da regularização fundiária, partindo de um contexto mais recente, o Estado retomou a regulação da política habitacional – de onde se origina a função da regularização fundiária – na segunda metade da década de 1990, chamada de Política Nacional

de Habitação (PNH/1996), revisada em 2004 na gestão do Ministério das Cidades (MCidades), cujo princípio se dava na criação de novas fontes de financiamento e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (IPEA, 2016).

Naquele momento, os programas de habitação criados abrangiam duas fontes de financiamentos tradicionais, que eram: o Programa de Demanda Caracterizada (Prodecar), de apoio à produção de moradias; e o Programa Carta de Crédito, em que o crédito era concedido pelo agente financeiro ao recebedor final. No financiamento a partir de receita própria, existiam: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) com seu devido Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), assim como financiamento a juro subsidiado ou fundo perdido, tais como o Pró-Moradia, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e o Programa Habitar-Brasil, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), fontes estas direcionadas à urbanização de assentamentos precários no âmbito habitacional, de regularização fundiária, para produção de lotes urbanizados e novas unidades habitacionais (IPEA, 2016).

As regiões metropolitanas constituíram área prioritária de implementação do PAR, programa que atendeu a uma população na faixa de renda de 0 a 6 salários mínimos (SMs) entre os anos de 1999 e 2002, e construiu 88.549 moradias, onde Sudeste e Nordeste foram as regiões de maior aplicação, sendo 48% e 31%, respectivamente. O público-alvo do programa foi ampliado a partir de 2000, atendendo a população das capitais, Distrito Federal e, após 2001, dos municípios com mais de 100 mil habitantes (CARMO, 2006 apud IPEA, 2016).

A população de renda média e alta também foi foco de outras modalidades de financiamento, através dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que cresceu 1.965% entre 1998 e 2013 (Tabela 8) que são constituídos pelo número de aquisições e construções de moradias.

Tabela 8 – Evolução dos financiamentos imobiliários com recursos do SBPE (Em %)

Período	Modalidade	Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul	Região Centro-Oeste	Brasil
Crescimento 2006-1998	Construção	1.804	428	214	127	628	214
	Aquisição	783	907	239	258	514	276
	Total	1.149	641	225	188	548	242
Crescimento 2013-2006	Construção	515	982	439	578	681	497
	Aquisição	2.192	1.480	1.049	946	1.133	1091
	Total	1.249	1.296	728	814	978	807
Crescimento 2013-1998	Construção	9.297	4.201	937	735	4.278	1066
	Aquisição	17.172	13.432	2.504	2.441	5.824	3007
	Total	14.352	8.311	1.635	1.533	5.360	1.956

Fonte: SBPE (2013).

Obs.: Valores atualizados para 2013 pelo IPCA.

Os recursos do FGTS foram por muito tempo principal fonte de subsídio para moradias de famílias de renda média e alta, mas foi ampliada com uma mudança na política de concessão de subsídios para famílias de baixa renda, que dentre outras formas oferece descontos nessas operações.

Até que, enfim, o marco recente das políticas habitacionais foi o lançamento do Minha Casa Minha Vida, em 2009, com a ampliação da concessão de subsídios às famílias de renda mais baixa, de até um salário mensal de R\$ 1.600, utilizando recursos do Orçamento Geral da União. A partir dele se levou em consideração a diversidade da demanda com subprogramas e modalidades, abordando os aspectos de faixa de renda familiar dos beneficiários, grupos prioritários, característica da área (urbana ou rural) e porte do município (IPEA, 2016).

Um outro conjunto de ações partiu do grupo de trabalho (GT) *moradia adequada*, criado pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), entidade vinculada à Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República (IPEA, 2016). Seu objetivo partiu da discussão sobre os desajustes entre planos habitacionais e grandes investimentos em infraestrutura logística e urbana, que provocavam deslocamentos de famílias para viabilização de projetos e obras tais como os estádios da Copa de 2014, que impactaram principalmente na permanência de famílias de baixa renda. Para este fim e instituído o subgrupo *Megaeventos e megaprojetos de grande impacto urbano e social*, foram realizados estudos em comunidades atingidas em cinco grandes cidades para dar reconhecimento às problemáticas desencadeadas e orientar recomendações às instituições e governos para tomada de decisão.

Quanto a função pública da regularização fundiária, que se apresenta como modalidade jurídico-urbanística para atender demandas do *déficit* habitacional, é fundamental mencionar a Lei de Terras de 1850 como um marco para regulação dessa função, de forma abrangente ao incorporar os meios urbano e rural. Essa legislação tinha como principal diretriz instituir a compra e venda como único meio de aquisição da terra, assim como bens de herança. Contudo, aprofundava o caráter excludente e elitista dada a inacessibilidade de aquisição à terra aos pobres (RIBEIRO, 2017).

Já na década de 1970, a instituída Lei N° 6.766, de 19 de dezembro de 1979 passou a pautar a regulação da atividade de parcelamento urbano no Brasil que já mencionava nas Disposições Finais, art. 53°, a permissão de parcelamentos de interesse público desde que vinculados a planos ou programas habitacionais municipais, dentre outras entidades autorizadas

por lei, sobre regularizações de parcelamentos e assentamentos. E que, de 1979 a 2017, já passou por 6 alterações em leis aplicadas em grande parte sobre as disposições preliminares e questões como requisitos urbanísticos para loteamento, aprovação do projeto de loteamento e desmembramento e contratos (BRASIL, 1979).

Na última década, considerado o marco regulatório mais abrangente para consecução de planos, programas e projetos para regularização fundiária urbana, foi conduzida a Lei Federal Nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para implementar e disseminar a Política Nacional de Regularização Fundiária, que teve como objetivo principal tornar-se um instrumento que garanta os direitos de posse da terra aos moradores de áreas irregulares, bem como outras medidas que oportunizem a estes cidadãos o acesso à cidade legal provida dos serviços e equipamentos necessários para a população à margem dessa infraestrutura. No Quadro 4, a seguir, estão sintetizados os pontos notáveis, em ordem cronológica, da regulação jurídico-urbanística do solo urbano de caráter privado e público, com maior enfoque no uso coletivo.

Quadro 4 – Cronologia dos Marcos Regulatórios da Regularização Fundiária no Brasil

- | |
|---|
| <p>1960 – Década em que os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras começam a ser sentidos;</p> <p>1979 – Aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;</p> <p>1988 – Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira, aprimorando o conceito de função social da propriedade;</p> <p>1999 – Alteração da Lei Federal nº 6.766/1979 de Parcelamento do Solo Urbano, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais;</p> <p>2000 – Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional nº 26;</p> <p>2001 – Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) pelo Congresso Nacional, e edição da Medida Provisória nº 2.220, que disciplinou a CUEM (Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia) de imóveis públicos ocupados;</p> <p>2003 – Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária;</p> <p>2004 – Aprovação da Lei Federal nº 10.931, que introduz na Lei Federal 6.015/1973, dos registros públicos, a gratuidade do primeiro registro de direito real decorrente da regularização fundiária de interesse social;</p> <p>2007 – Aprovação da Lei Federal nº 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União;</p> <p>2009 – Aprovação da Lei Federal nº 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e aprovação da Lei Federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos;</p> <p>2011 – Aprovação da Lei Federal nº 12.424, que aperfeiçoa os mecanismos de regularização fundiária da Lei nº 11.977/2009, e disciplina o registro da regularização fundiária de assentamentos urbanos na Lei Federal nº 6.015/1973, que trata dos registros públicos;</p> <p>2016 – Medida Provisória 759/16, como encaminhamento para Lei Federal nº 13.465/2017, elaborada sem deliberações democráticas;</p> |
|---|

2017 –Aprovação da nova Lei Federal ° 13.465, que trata da questão fundiária urbana e rural, suprime algumas condições para efetivação da regularização fundiária, definindo a titulação do imóvel como uma das poucas medidas suficientes para atender à nova lei.

Fonte: adaptado de MCidades (2012); Terra de Direitos (2017).

Vale destacar o papel proeminente da esfera Federal na elaboração de Programas atendendo ao Plano Nacional de Regularização Fundiária, desenvolvidos pelas Secretarias Nacionais de Habitação e de Projetos Urbanos, vinculados ao Ministério das Cidades, instituição que desde a sua criação vem realizando pesquisas em torno da função habitacional, e implementando ações que objetivam dirimir as desigualdades regionais e locais na melhoria de infraestrutura urbana e prestação de serviços nas áreas de habitação, mobilidade, saneamento dentre outras funções setoriais, as quais estão vinculadas as demais secretarias desse Ministério.

Então, no que se refere aos programas estabelecidos, é a Lei Nº 11.667/2009, já mencionada, que dá maior embasamento às questões sociais atreladas a função da terra urbana. Pois, devido às análises e discussões em torno das alterações realizadas observou-se que a nova Lei Nº 13.465/2017, corresponderia a uma diminuição das exigências legais para uma regularização fundiária plena sob os pontos de vistas jurídico, urbanístico, ambiental e social, e que privilegiaria apenas o aspecto jurídico (TERRA DE DIREITOS, 2017). Dentre outras modificações em relação à lei de 2009 foram: mudanças terminológicas, o termo “assentamentos irregulares” foi substituído por “núcleos urbanos”; a regularização fundiária de interesse social passa a ser chamada de Reurb-S e a regularização de interesse específico passa a ser chamada de Reurb-E; extingue a necessidade da emissão do Habite-se pelas prefeituras municipais a conjuntos habitacionais e cortiços e de “núcleos urbanos” deverem estar localizados em ZEIS; dentre muitas outras questões discutidas por entidades atuantes no âmbito do direito e urbanismo¹³.

Dentre as principais observações e menções a se destacarem nessa explanação sobre a Lei Nº 11.667/2009 estão os instrumentos utilizados, os quais sejam: usucapião especial urbano, adjudicação compulsória, concessão de direito real de uso (CDRU), concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) (individual), doação e venda, direito de superfície e aforamento. Atribui responsabilidades aos atores envolvidos no espaço, que se tratam das prefeituras municipais, o poder público de outras esferas do executivo, bem como aos órgãos delegados da administração indireta, cartórios de registros de imóveis, concessionárias e permissionárias de

¹³ As entidades que questionaram as modificações, foram o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep), a FNA (Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas), e o FNRU (Fórum Nacional da Reforma Urbana). Após a aprovação como lei federal, a Procuradoria Geral da República propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), bem como uma proposta pelo Partido dos Trabalhadores, que seguem em tramitação no Supremo Tribunal Federal (TERRA DE DIREITOS, 2017).

serviços públicos e então os beneficiários dos processos de regularização fundiária de interesse social (MCIDADES, 2012).

Outro elemento concebido como instrumento urbanístico para implementação da regularização fundiária foi a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a qual parte das diretrizes do Estatuto da Cidade, e contidas nos planos diretores municipais, podendo ser destinadas à manutenção de habitação de interesse social em áreas previamente ocupadas, quanto como estoque habitacional em áreas livres (IPEA, 2016).

Assim, a instituição de Zeis pelos municípios contém a expressão de uma intenção de regularização fundiária de partes da cidade que, para efetivamente ocorrer, necessitará de ações jurídicas do poder público, somadas a gestões ou investimentos diretos para a dotação de infraestruturas e serviços previamente inexistentes ou precários, possivelmente implicando alterações espaciais que viabilizem a instalação dessas infraestruturas. Também deverá haver a aplicação de diversas vertentes de trabalho social junto à população beneficiária, uma vez que o processo de regularização, [...], não se resume apenas à integração física dos assentamentos à cidade formal (IPEA, 2016).

Fernandes (2013) observa quais as outras dimensões para atingir o êxito nas ações de regularização fundiária além da integração física ou da garantia de um direito particular:

Idealmente, programas de regularização devem combinar diversas dimensões para garantir a sustentabilidade da intervenção pública: urbanização; legalização; programas socioeconômicos visando à geração de emprego e renda; e programas culturais para remoção do estigma fortemente marcado nas áreas informais e seus ocupantes (FERNANDES, 2013).

Dessa forma, o autor revela uma maior amplitude para resolução das questões socioespaciais a partir de ações de correção jurídico-urbanísticas sobre a propriedade privada e coletiva da terra urbana, alcançando valores culturais.

Quanto aos programas e ações lançados pelo poder público que miram em intervenções no espaço, além daqueles já mencionados no início do tópico tratando da questão habitacional de forma mais ampla, alguns dos principais programas e ações federais realizados na temática da regularização fundiária também se derivam de outras políticas, tais como a política nacional de Integração urbana de assentamentos precários. São eles: Programa Papel Passado – objetivando oferecer maior suporte às capacidades institucionais dos municípios; PAC – Urbanização de Favelas – regularização fundiária dentre um dos vários meios para garantir uma moradia e um bairro com serviços de qualidade; o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários – buscando uma regularização fundiária plena integrando as dimensões jurídica, urbanística, ambiental e social, todos os citados promovidos pelo MCidades; o Programa Terra Legal – em terras da União na Amazônia Legal; e Titulação de assentamentos, ambos pelo INCRA; dentre outros programas no âmbito fundiário, promovidos pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (MCIDADES, 2010; ENANPUR, 2017; GEOSISTEMAS, 2011).

Para citar uma metodologia utilizada para atendimento das demandas, no Programa Papel Passado, os municípios devem preencher uma Carta-Consulta buscando se adequar aos critérios para angariar os recursos aplicados no programa. Após o aceite, deve-se realizar as seguintes etapas: diagnóstico; definição da estratégia; trabalho social; cartografia básica; regularização da base imobiliária; cadastro físico; cadastro social; projeto de regularização fundiária; registro do parcelamento; e titulação e registro (MCIDADES, 2013).

Já a nível estadual, o governo do Maranhão realizava em 2011 o início da elaboração do PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social –, atendendo a Política Nacional de Habitação de Interesse Social. A PEHIS se destinava a abranger demandas urbanas e rurais, na qual a questão fundiária era mais latente no meio rural. Os programas desenvolvidos são originados do ITERMA (Instituto de Colonização e Terras do Maranhão) que mantém vínculo com a Sedagro (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar), tais como: Programa de Regularização Fundiária (em terras públicas do estado), para realizar a concessão de títulos coletivos de propriedade da terra para trabalhadores rurais do estado; o Programa de regularização fundiária de terras quilombolas, que até 2011 titulou 23 comunidades (1.452 famílias), e outras 47 (com 2.840 famílias) estavam em fase antecedente a titulação (GEOSISTEMAS, 2011).

Atualmente o Maranhão pontua no PPA 2020-2023 o tema da regularização fundiária em discussão como uma das questões referentes ao “Eixo 1 – Enfrentar as injustiças sociais”, especificamente no item 14, onde se tem por objetivo:

Ampliar o Programa Estadual de Regularização Fundiária por meio da modernização da estrutura administrativa responsável pela política de domínio e posse de terras, para dinamizar a emissão de títulos que assegurem o acesso à terra e à moradia (MARANHÃO, 2019).

O documento indica a atuação permanente de entidades como ITERMA e a Secretaria de Estado das Cidades e de Desenvolvimento Urbano (SECID). Mais adiante nos próximos itens será abordada a atuação do estado nessa função, bem como a que nível de envolvimento ele tem se articulado às demandas municipais.

De modo geral, observa-se que os marcos regulatórios que dão base aos planos e programas federais, a despeito das mudanças realizadas, intentam uma maior integração de políticas setoriais sobre o uso do solo urbano. Tendo a habitação como direito fundamental, e a regularização fundiária como uma função transversal às demais funções públicas urbanas, se apresenta com um alto potencial de influência sobre as infraestruturas urbanas, para tornar mais acessível o direito à cidade pelas diversas classes sociais, principalmente àquelas mais

prejudicadas que se tornam público-alvo de planos, programas e ações de combate à desigualdade socioespacial.

A exemplo do que foi recentemente instituído pela Lei Nº 13.465/2017, que anistiou dívidas de grandes latifúndios através da alteração de características de módulos fundiários etc., a reivindicação pujante se dá no entendimento dessa nova regulação como uma mudança no regime de governança de terras, que prioriza a propriedade privada conforme os interesses do capital imobiliário e financeiro (RIBEIRO, 2017).

Como já fora pontuado, Fernandes (2013) enfatiza que os efeitos da ação de regularização fundiária vão além de uma homogeneização legal da cidade, pauta que se restringe à emissão de títulos de propriedade, e para que sua realização seja adequada, devem estar articuladas regularização patrimonial e urbanística, implicando na execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos e equipamentos coletivos que integrem todas as capacidades de desenvolvimento humano. Bem como deve-se compatibilizar o direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e a preservação ambiental. Medidas que se conjugam para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais.

De toda forma, com a presença, ou não, de áreas de risco, de preservação ambiental, degradadas, de irregularidades desprezadas, conflitos fundiários, risco de desapropriações, realocação de obras de infraestrutura, implantação de grandes empreendimentos etc., todos esses são fatores que devem ser (re)considerados diante da garantia dos direitos humanos de moradia adequada e de acesso à cidade, pela própria atuação dos poderes públicos através de novas intervenções ou pela inação dessa estrutura, que se justifique por incapacidades e/ou ineficiências técnicas, humanas, financeiras e/ou jurídicas.

4.2 Configuração Institucional dos Municípios da RMGSL

Partindo da fonte de dados utilizada para essa pesquisa, o Diagnóstico para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMGSL, em especial o Eixo Institucional, no qual foram desenvolvidos e aplicados questionários a gestores e técnicos municipais, documentos legais e técnicos fornecidos e dados secundários a partir do IBGE, IMESC, Portal da Transparência, FJP e TCE/MA – para citar alguns – a situação a ser retratada sobre a configuração Institucional dos Municípios da RMGSL tem dois enfoques: primeiramente com o olhar mais abrangente sobre a estrutura geral das prefeituras municipais e órgãos estaduais atuantes sobre o campo da gestão e do planejamento territorial, e em específico, a representação

da questão fundiária nos Órgãos municipais e atividades realizadas, em andamento e em perspectivas de execução.

4.2.1 Caracterização da Região Metropolitana da Grande São Luís

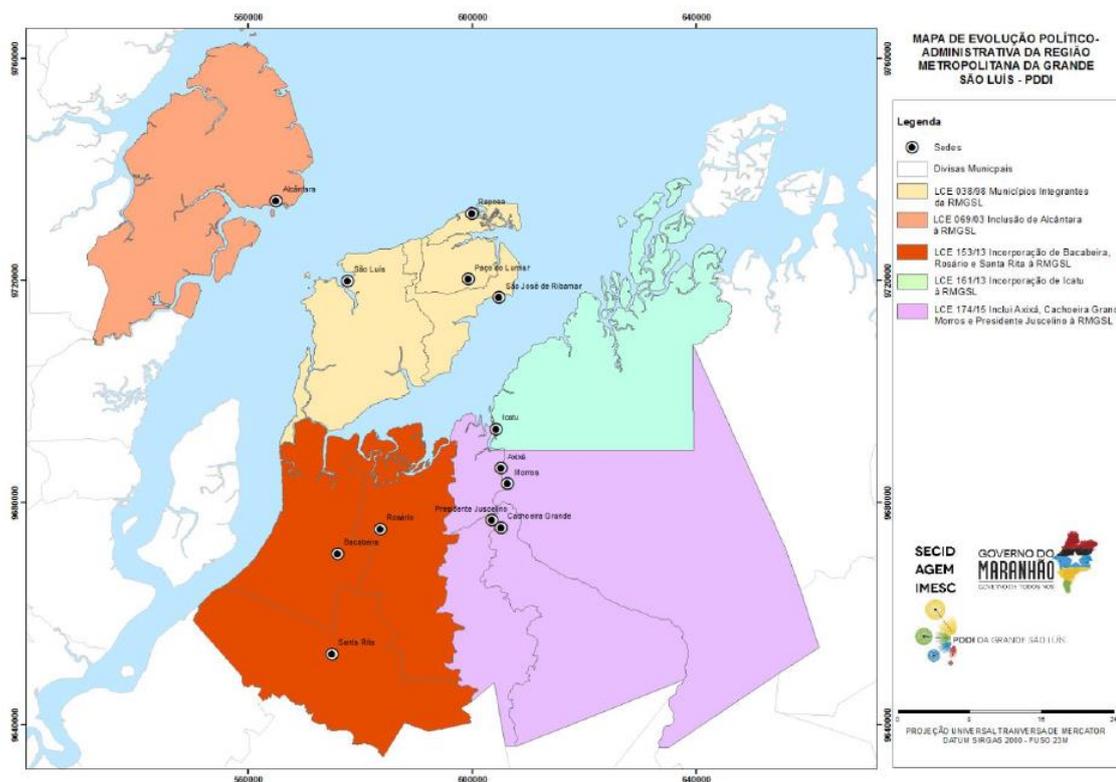
A criação da Região Metropolitana da Grande São Luís foi conferida pela Lei Complementar Estadual Nº 038, de 12 de janeiro de 1998, que definiu como primeiros entes federados a formarem a RMGSL os 4 municípios da ilha: São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. Ao todo foram 5 Leis Complementares que redefiniram o tamanho da RMGSL, bem como outras diretrizes quanto a estrutura de governança, instrumentos de planejamento e gestão, prazos para cumprimento das disposições, dentre outros. No Quadro 5 a seguir se dispõe uma relação das adições municipais na formação da RMGSL conforme o estabelecimento das 5 Leis Complementares Estaduais do Maranhão, bem como é representado no mapa da Figura 4 mais adiante.

Quadro 5 - Municípios integrantes e incluídos na RMGSL conforme instituição das Leis Complementares

LC	Municípios Integrantes	Municípios Incluídos	População estimada
Nº 038/1998	São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa	---	1.070.688*
Nº 069/2003	São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa	Alcântara	1.091.979*
Nº 153/2013	São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e Alcântara	Rosário, Bacabeira e Santa Rita	1.479.585
Nº 161/2013	São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa, Alcântara, Rosário, Bacabeira e Santa Rita	Icatu	1.505.599
Nº 174/2015	São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa, Alcântara, Rosário, Bacabeira, Santa Rita e Icatu	Axixá, Cachoeira Grande, Morros e Presidente Juscelino	1.590.138

Fonte: LCs Nº 038/1998; 069/2003; 153/2013; 161/2013; 174/2015 e Censo IBGE (2000; 2013; 2015).
*ref. ano 2000.

Figura 4 - Mapa de Evolução Político-Administrativa da Região Metropolitana da Grande São Luís – PDDI



Fonte: IMESC (2018).

A LC N° 174/2015 que vigora atualmente, tem como principais alterações a inclusão de 4 municípios em relação à Lei N° 161/2013, totalizando 13 municípios na RMGSL. Para além da expansão territorial da RMGSL, essa LC traz definições e diretrizes melhor delineadas organizadas em 6 capítulos que tratam: da Instituição da RM; das Funções Públicas de Interesse Comum; da Gestão e organização da estrutura política e administrativa para tal atividade; do Sistema de Planejamento Metropolitano; do Sistema de Informações Metropolitanos; e das Disposições Finais e Transitórias.

Com as novas diretrizes da última atualização, o processo de metropolização da Grande São Luís demanda que no prazo de 3 anos, após a alteração que se deu em janeiro de 2015, seja dado início a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) para balizar as políticas públicas sobre as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) entre os 13 municípios da RMGSL.

Contudo, o questionamento que insurge vem de uma das concepções mais fundamentais de região metropolitana, que considera a formação de grandes centros pela expansão urbana através de conurbações entre municípios limítrofes. Quando na realidade, esse fenômeno é visto mais expressivamente apenas nos municípios da ilha, levando a reflexão e investigação de como os demais municípios que não apresentam tal característica urbana

poderiam apresentar demandas similares àqueles presentes nos municípios de maior número populacional, maior dinâmica econômica e de oferta de serviços e infraestrutura.

A Região Metropolitana da Grande São Luís possui uma estimativa de 1.619.377 habitantes (IBGE, 2017), dos quais 87,78% se concentram nos municípios da ilha, condensando em toda a RMGSL 39,4% (2014) do PIB do Estado do Maranhão (IMESC, 2017). São apontados problemas estruturais sobre a desigualdade de renda, em que cerca de 10,5% da população vive abaixo da linha da extrema pobreza, e ainda o alto *déficit* habitacional com aproximadamente 19,6% da população vivendo em aglomerados subnormais, além do aumento do índice de violência, certo grau de ineficiência da mobilidade urbana e dos sistemas de saneamento básico, bem como outras questões referentes a institucionalização da RMGSL no que se refere às possibilidades de governança federativa, que podem se encontrar inertes, como meio para atender as funções públicas além das mencionadas (SECID, 2016). No Quadro 6 a seguir estão sintetizados os principais aspectos da Região Metropolitana da Grande São Luís.

Quadro 6 – Principais características sociais, ambientais e econômicas dos municípios da RMGSL

População (2017): 1.619.377 habitantes; taxa de crescimento: 12,87%;

Área: 9.333,5 Km²; densidade (hab/km²) (2010): 159,89 hab/km²;

Ambiental: inserido em 7 Unidades de Conservação que abrangem 63,5% do território da RMGSL, um total de 3.973,87 Km²;

Economia: PIB (2014) – R\$ 30.252.442,40 bilhões – correspondente a 39,4% do produto gerado no estado, do qual, 88% se concentrava na capital; diversificação de atividades industriais e serviços, destaque para grandes investimentos e empresas instaladas como ALUMAR, VALE, Porto do Itaqui, bem como previsões para instalação de Petroquímica e Siderúrgica e outros; Emprego informal (2010):40,5%; Extrema pobreza (até R\$ 70 reais – 2010): 10,5%; Transferências de renda (2017):53,63% das famílias (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada) – 0,25% do PIB do estado;

Infraestrutura de transporte: Aeroporto Cunha Machado, mais próximo ao Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, viabilizando maior fluxo para o turismo ao patrimônio natural; Estação Ferroviária da Vale; Aeroporto CLA; 2 Terminais Ferry Boat; 3 Cais; Rampa Campos Melo; 5 Terminais Rodoviários; 5 Terminais de Integração (apenas em São Luís); Terminal Anel Viário; 8 eixos viários estaduais e 1 eixo viário federal;

Turismo: O maior conjunto arquitetônico colonial tombado como Patrimônio da Humanidade no Centro Histórico de São Luís, existentes também em Alcântara, com suas manifestações culturais, tradicionais e religiosas, e em alguns dos demais municípios, como Rosário, Icatu, Morros e Axixá; paisagens naturais como rios e cachoeiras em Cachoeira Grande;

Infraestrutura para:

Comércio interior – Estrada de Ferro Carajás que liga ao interior do estado e aos municípios do Pará, Tocantins e Piauí para produtos de minério e agrícola; BR-135;

Comércio exterior – Porto do Itaqui, para exportação de produtos brasileiros a Europa e Estados Unidos; Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) para o comércio aeroespacial;

Abastecimento de água – 72% dos domicílios;

Esgotamento sanitário adequado – 57% dos domicílios;

Coleta de lixo – 81% dos domicílios;
Déficit habitacional (2010): 19,6%
IDHM: 0,623; **IDHM–educação:** 0,572; **IDHM–longevidade:** 0,760; **IDHM–renda:** 0,551;
IVS: 0,567; **infraestrutura:** 0,648; **capital humano:** 0,525; **renda e trabalho:** 0,526;
Taxa de analfabetismo (2010): 18,49%

Fonte: baseado em IMESC (2017); SECID (2017); Censo (IBGE 2010); FJP (2010); PNUD (2010); MDS (2017).

Os dados apresentados dão suporte à consolidação das características urbanas na capital que vem desde um processo acelerado, entre as décadas de 1980 e 1990, resultante de uma política territorial ligada ao Programa Grande Carajás, o qual atraiu um número populacional cada vez maior a São Luís. Com a instalação da Vale do Rio Doce e da ALUMAR, mão-de-obra foi sendo atraída, e a formação de periferias também se intensificou, em que “os recortes espaciais seguiam a lógica da ocupação de terras públicas ou glebas não ocupadas, dando origem ao processo de ocupação desordenada em São Luís” (SECID, 2017):

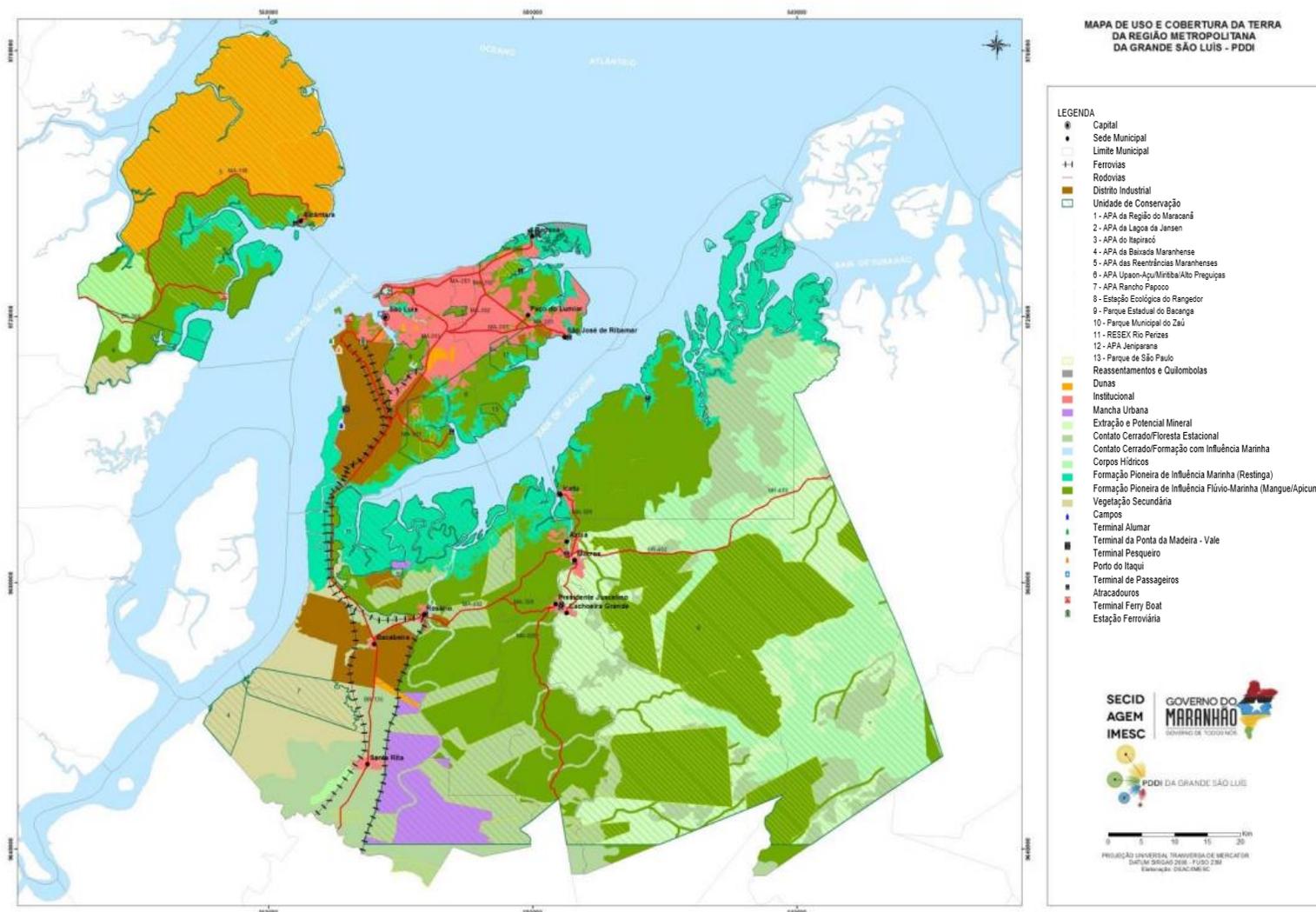
Esses projetos com um discurso desenvolvimentista provocaram também um deslocamento de um grande contingente populacional do interior do estado, de estados vizinhos e outras regiões para a capital maranhense induzindo, desse modo, uma ampliação do setor de serviços. Os Complexos Industriais que se instalam no Maranhão, apesar do seu grande investimento, não disponibilizam na mesma medida o número de empregos diretos no estado e na sua capital São Luís (MOREIRA, 2013, p. 40).

Durante esse movimento migratório o processo de metropolização nos municípios da ilha foi avançando, como descrito por Burnett (2012), mesmo em meio aos vazios urbanos estocados por especuladores imobiliários, através de núcleos habitacionais que foram se sucedendo ao longo de algumas avenidas que fazem as principais conexões intermunicipais, e assim alimentaram a dispersão urbana. Tais empreendimentos habitacionais, iniciados na década de 1970, foram implantados no perímetro da capital e nas vizinhanças das áreas rurais dos municípios vizinhos. Esse foi o princípio da atração de ocupações irregulares que uniu territorialmente os municípios, determinando uma nova lógica de ocupação em São José de Ribamar e Paço do Lumiar. Devido a baixa capacidade institucional das prefeituras dos municípios limítrofes à capital, a área foi alvo de loteamentos até a ocupação se deslocar para o rumo norte da ilha, alcançando Raposa (BURNETT, 2012).

Com o aumento populacional e formação de periferias, o ritmo acelerado de crescimento da cidade foi um dos fatores preponderantes na discussão sobre o planejamento e a gestão urbana de São Luís, que ao mesmo tempo expandia suas áreas de ocupação de encontro às ocupações dos outros municípios da ilha e caracterizando espacialmente, através das conurbações, a formação de uma região metropolitana.

A Figura 5 a seguir apresenta um mapa de uso e cobertura da terra da RMGSL, onde a mancha vermelha representa a mancha urbana concentrada nos municípios da ilha e correspondem a uma área de 383,8 Km² em todas as municipalidades da RM.

Figura 5 - Mapa de Uso e Cobertura da Terra da Região Metropolitana da Grande São Luís



Fonte: IMESC (2018).

Dessa forma, a mancha urbana representada na figura acima é a classe que melhor identifica a intensidade da ocupação territorial – quando se considera que muitos municípios da RMGSL não possuem uma lei de perímetro urbano ou plano diretor atualizados – dado o predomínio de usos residenciais padronizados/ consolidados ou não, tendo por funcionalidade ser o principal eixo de desenvolvimento e alocação de atividades voltadas para a prestação de bens e serviços onde se adensa o crescimento horizontal das cidades (IMESC, 2018).

Houve ainda o incremento da mancha urbana de forma generalizada na RMGSL, dada a demanda por áreas residenciais e comerciais nas sedes municipais, e com uma clara expressão na capital que se expandiu 15,83% entre 2010 e 2017 (IMESC, 2018). Vale salientar que o crescimento urbano nos demais municípios vem representando uma acirrada revalorização das terras através de novos loteamentos de usos residenciais, comerciais, recreativos etc. e que nesse processo provoca uma melhor preparação da gestão para prestação de bens e administração pública dos serviços mencionados.

No contexto de metropolização da RMGSL estão sendo realizadas ações de caráter político para o fortalecimento desse processo, que baseadas pela Lei Nº 174/2015 se apresenta a importância da identificação das FPICs através de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Plano este que demanda um trabalho de pesquisa, isto é, um diagnóstico técnico da situação dos treze municípios, que aponte fragilidades e potencialidades na efetivação da RMGSL, tendo como responsável pela elaboração o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).

Esse processo que vem sendo acompanhado pela Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) e pela Agência Metropolitana (AGEM), cumpriu as etapas de pesquisas secundárias e primárias, além de exposição de resultados preliminares em oficinas de leitura comunitária em cada um dos treze municípios da RMGSL, cujo objetivo é atestar a veracidade das informações colhidas. Tais informações que montam o diagnóstico são pautadas em 5 eixos de investigação: Territorial, Institucional, Econômico, Sociodemográfico e Mobilidade.

Após 4 anos da sua modificação legal, o processo de metropolização institucional da RMGSL ocorre a passos curtos, com períodos de estagnação, cujas etapas estão subordinadas a liberação de recursos para a execução do diagnóstico como pré-requisito a elaboração do PDDI. Os estudos e pesquisas realizados com essa base de financiamento do estado tem como grande matéria gerar dados técnicos de reconhecimento dos municípios de forma a levantar as principais demandas identificadas como Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

No entanto, o problema da desigualdade socioeconômica na própria Região Metropolitana da Grande São Luís, materializada na infraestrutura urbana, suas carências e potencialidades, se mostra como uma das grandes dificuldades para indicar quais seriam as FPICs proeminentes para serem aplicadas em municípios que, em tese, deveriam estar em um balanceado nível de igualdade, questão que sempre se fez presente e que, com a inserção de mais municípios na RMGSL, se agrava em face desse processo de metropolização institucional.

Tais problemas intermunicipais que pouco se relacionam, mas que precisam convergir para determinar uma condição metropolitana comum, são reflexo de dados como IDHM, IVS, renda per capita e PIB, em que alguns destes apresentam grandes diferenças entre os valores aferidos na capital maranhense e nos demais municípios da RM como se observa na Tabela 9 adiante:

Tabela 9 – População, IDHM, IVS, renda per capita e PIB nos municípios da RMGSL – 2010

MUNICÍPIO	População	IDHM	IVS	Renda per capita (R\$)	PIB (2014)
Alcântara	21.851	0,573	0,570	241,1	4.738,8
Axixá	11.407	0,641	0,563	242,1	5.037,3
Bacabeira	14.925	0,629	0,504	285,7	24.008,4
Cachoeira Grande	8.446	0,537	0,695	132,4	5.412,8
Icatu	25.145	0,546	0,759	182,5	4.310,5
Morros	17.783	0,548	0,640	190,9	5.185,8
Paço do Lumiar	105.121	0,724	0,443	474	6.216,1
Presidente Juscelino	11.541	0,563	0,658	156,9	6.913,9
Raposa	26.327	0,626	0,642	293,7	6.871,1
Rosário	39.576	0,632	0,526	297,5	7.157,4
Santa Rita	32.366	0,609	0,544	270,9	5.790,1
São José de Ribamar	163.045	0,708	0,449	471,5	9.343,8
São Luís	1.014.837	0,768	0,372	855,3	24.738,0
RMGSL	1.492.370	0,623	0,567	315,0	19.221,5

Fonte: IMESC (2018).

Nos indicadores IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) – quanto maior, melhor a situação – e IVS (Índice de Vulnerabilidade Social) – quanto maior, pior a situação – existem poucas variações entre os outros municípios da RMGSL, referente ao ano de 2010. Contudo, enquanto São Luís é o município que apresenta uma média per capita muito superior aos demais municípios, equivalente a R\$ 855, o município que mais se aproxima desse desempenho tem uma média de R\$ 474, que é Paço do Lumiar, um valor que mais se aproxima da menor média per capita entre os municípios da RMGSL, em Cachoeira Grande, de R\$ 132,40. Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB) do estado, tendo o ano de 2014 como ano-base, os municípios de São Luís e Bacabeira se sobressaíram aos demais com uma média de 24 mil

no valor do PIB municipal, enquanto os outros municípios se mantêm na faixa aproximada de 9 mil a 4 mil no valor do PIB.

No caso do *déficit* habitacional, indicador que fornece encaminhamentos sobre a demanda de atividades para construção e aquisição de moradias, bem como de ações para a regularização fundiária, foco dessa pesquisa, a Fundação João Pinheiro fornece dados quanto ao número de domicílios que apresentaram inadequações e precariedades referentes ao ano de 2010, apresentados na Tabela 11 a seguir:

Tabela 10 - Déficit habitacional absoluto e relativo ao total de domicílios particulares permanentes por situação do domicílio nos Municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís, no ano de 2010.

MUNICÍPIO	Déficit Habitacional					
	Absoluto			Relativo (%)		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Alcântara	2.282	324	1.958	37,5	19,2	44,5
Axixá	876	302	574	34,5	28,7	38,6
Bacabeira	1.345	188	1.156	36,7	23,0	40,7
Cachoeira Grande	846	328	518	48,0	40,2	54,6
Icatu	2.007	601	1.406	34,7	33,1	35,4
Morros	1.338	415	924	35,5	26,5	41,8
Paço do Lumiar	5.084	3.610	1.474	18,8	17,5	22,7
Presidente Juscelino	1.222	285	938	49,0	32,6	57,8
Raposa	1.752	1.272	480	26,7	31,0	19,6
Rosário	2.994	1.292	1.702	31,7	22,8	44,9
Santa Rita	2.501	708	1.793	31,7	19,1	42,9
São José de Ribamar	6.521	1.927	4.594	15,3	21,9	13,6
São Luís	48.937	46.456	2.481	17,7	17,7	17,2
RMGSL	77.704	57.707	19.998	19,6	18,4	24,2
Maranhão	451.715	226.847	224.868	27,3	21,1	38,8
Brasil	6.940.690	5.885.527	1.055.162	12,1	11,9	13,0

Fonte: FJP (2013).

Os dados apresentados na tabela são resultado de um estudo Técnico para balizar o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Maranhão (PEHIS) (IMESC, 2018). Na RMGSL o *déficit* habitacional representa um percentual inferior ao panorama existente no Maranhão, devido às carências habitacionais estarem mais presentes na zona rural do estado, apesar da área urbana da capital concentrar, em números absolutos, uma grande quantidade de assentamentos precários e aglomerados subnormais (FJP, 2013). Fato atribuído a fenômenos como o êxodo rural tendo como os investimentos ao Porto do Itaqui, o Terminal

da Estrada de Ferro Carajás e a ALUMAR, e o crescimento do setor da construção civil dos conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, ações de governo que intensificaram o processo de urbanização (MOREIRA, 2013). Áreas de vulnerabilidade ambiental também foram ocupadas irregularmente, bem como arredores dos terrenos de conjuntos habitacionais, apropriações feitas por pessoas de condições socioeconômicas mais carentes, sem poder aquisitivo para obter ou alugar um imóvel, dando espaço para habitações precárias que se expandiram e se consolidaram, onde 24% da população de São Luís vive em aglomerados subnormais (IMESC, 2018).

Estes valores ajudam a retratar os níveis de equivalência existentes entre os municípios da RMGSL em que há grandes concentrações de renda e oportunidades na capital, enquanto os demais, como municípios periféricos, estão subordinados a polarização de São Luís, e portanto, significando como fator que restringe o potencial de investimentos nas demais localidades.

Muitas outras avaliações devem auxiliar na determinação das capacidades de cada município em equilibrar seus interesses na busca de Funções Públicas de Interesse Comum. Por essa razão, para investigar quais os outros meios de tornar viável a convergência sobre as FPICs, além de dados preliminares nas áreas da socioeconomia, demografia, território, infraestrutura etc., busca-se esclarecer as principais questões sobre as capacidades institucionais dos treze municípios da RMGSL. Buscando compreender de que modo os gestores e técnicos municipais estão estruturados e coordenados para lidar com os problemas já existentes em seu campo de atuação e, principalmente, como estão preparados ou quais iniciativas estão sendo elaboradas sobre o processo de metropolização institucional que se desenvolve na RMGSL sob o gerenciamento do poder público estadual.

Portanto, a seguir será realizada uma leitura ampliada das estruturas institucionais públicas dos 13 municípios da RMGSL, quanto ao funcionalismo público, funções desempenhadas, finanças, participação social, áreas de maiores despesas e investimentos. Das estruturas estaduais será feito um panorama das instituições atuantes na RMGSL sob a perspectiva de promoção da metropolização e dos temas em discussão para iniciar uma consolidação dessa identidade.

4.2.2 As Instituições Públicas dos treze municípios da RMGSL

A observação sobre a estrutura institucional dos 13 municípios da RMGSL se dá a partir de um levantamento das funções públicas desempenhadas pelas prefeituras, quadro de funcionários, receitas e despesas orçamentárias, arrecadação tributária e campos funcionais

recorrentes nos planos e programas determinados a partir do planejamento orçamentário ou última atualização do Plano Plurianual (PPA).

Inicialmente, se busca reconhecer quais os órgãos atuantes presentes nas estruturas das prefeituras municipais, cujo quadro de funcionários possui uma estreita relação com o número populacional de seus respectivos municípios e estão condicionados a capacidade de arrecadação tributária para exercício de suas atividades. O círculo de financiamento sobre a manutenção da administração pública é estabelecido através das transferências governamentais, como o FPM, para a remuneração do quadro de funcionários.

O Quadro 7, a seguir, sintetiza as principais funções desempenhadas pelos órgãos municipais das prefeituras das 13 municipalidades, onde as funções públicas de educação e saúde são usualmente questões exercidas por secretarias próprias, enquanto a assistência social é um tema que possui muitas derivações ao se tratar de uma grande diversidade de vulnerabilidades sociais referentes ao gênero, raça, idade e condição socioeconômica, por exemplo, havendo órgãos dedicados à mulher, à igualdade racial, à criança, ao idoso, ao trabalho e a renda.

O Quadro 8 esclarece as nuances referentes às nomenclaturas dos órgãos que compreendem mais de uma função pública, indicadas pelo número de órgãos envolvidos no tema diferenciados pela quantidade de asteriscos (*) para cada município indicado. Em toda a Região Metropolitana da Grande São Luís atuam cerca de 166 secretarias e entidades municipais, a desenvolverem atividades fim, atividades meio, a nível extraordinário (quando apresenta autonomia política, mas não está compreendida como uma pasta com dotação orçamentária própria), institutos e fundação. Em São Luís está a maior quantidade de entidades municipais, com 27 ao todo, enquanto nos demais municípios há uma variação de 8 a 15 órgãos nas prefeituras.

Quadro 7 – Estrutura Administrativa das Prefeituras Municipais – Órgãos por função nas prefeituras da RMGSL

MUNICÍPIOS	FUNÇÕES DE ATIVIDADES MEIO						FUNÇÕES DE ATIVIDADES FIM							TOTAL DE ÓRGÃOS
	Administração/ Planejamento	Finanças/ Fazenda	Assuntos Institucionais/ de Governo	Autarquias e Fundações	Outras assessorias	Educação	Cultura/ Esporte e Lazer	Saúde	Assistência/ Ação Social	Obras/ Infraestrutura	Meio Ambiente	Turismo	Agricultura/ Produção	
Alcântara	1*	1**	1***	..	*	1	2*	1	1****	1*****	1*****	2*	1*****	12
Axixá	1*	1	1**	..	*	1	1***	1*****	1	1*	1	1***	1****	9
Bacabeira	1	1	..	..	*	1	1	1	2*	1*	1**	..	2**	11
Cachoeira Grande	1	..	2*	..	..	1	3*	1	3**	1	1*	1	1*	14
Icatu	1*	..	..	..	*	1	2**	1	2*	1	2**	2**	1**	8
Morros	1*	1	2*	..	..	1	1***	1	2**	..	1****	..	1**	13
Paço do Lumiar	3*	3*	..	..	..	2*	2**	1	3**	1*	1**	1***	1****	15
Presidente Juscelino	2*	1	..	..	..	1	1**	1	1	..	1***	..	1*	8
Raposa	1	1	..	..	*	1	1	1	1	1*	1	1	2*	12
Rosário	1*	1	1	..	*	1**	2**	1	2*	1***	1	2**	1****	12
Santa Rita	1*	1*	1*****	..	..	1**	1**	1	4*	1***	1****	1**	2*	12
São José de Ribamar	2*	2*	..	..	*	1	2**	1	1*	4*	1**	2**	1***	13
São Luís	2*	1	4*	3*	2****	1	2**	1	3**	4**	1	1	2***	27
RMGSL	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	166

Fonte: Leis de Estrutura Administrativa; sites das Prefeituras; Portal da Transparência (2018).

Quadro 8 – Legenda do Quadro 4 – Órgãos por função nas prefeituras da RMGSL

Alcântara	1* - Secretaria de Administração, Planejamento e Gestão; 1**-Secretaria de Finanças e Tributos; 1***-Secretaria de Governo *(Gabinete do Prefeito, Procuradoria Geral e Contadoria Geral); 1****- Secretaria de Desenvolvimento Social, da Mulher e da Igualdade Racial; 1****-Secretaria de Agricultura Familiar, Aquicultura, Pesca e Abastecimento; 1*****- Secretaria de Infraestrutura, Obras e Serviços Públicos; 1*****-Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Naturais e Sustentabilidade; 2*-Secretarias de Juventude, Esporte e Lazer e de Cultura e Turismo;
Axixá	1*-Secretaria de Administração e Obras; 1**-Secretaria de Articulação Institucional (Divisão de Administração Regional – município regionalizado em 5 partes); 1***-Secretaria de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo; 1**** Secretaria de Agricultura, Pesca e Abastecimento; 1*****- Secretaria de Saúde e Saneamento; *Assessoramento (Gabinete do Prefeito, Procuradoria Geral e Controladoria Geral);
Bacabeira	2*- Secretarias da Mulher e de Desenvolvimento Econômico e Social; 1* Secretaria de Infraestrutura e Urbanismo; 2**- Secretarias de Pesca e de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; 1**- Secretaria de Portos, Indústria, Comércio e Meio Ambiente; *Assessoramento (Guarda municipal, ligada ao Gabinete do Prefeito).
Cachoeira Grande	1* - Secretaria de Agricultura, Meio Ambiente e Pesca; 2*- Secretarias de Assuntos Institucionais e de Assuntos Políticos; 3*** - Secretarias de Cultura, de Esporte e da Juventude; 3** - Secretarias de Ação Social; da Mulher; e da Terceira Idade.
Icatu	*Assessoramento (Chefia de gabinete; Assessoria Especial de Assuntos Jurídico; Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão; de Contabilidade; a Especial de Convênios e Projetos; Controladoria Geral e a Assessoria Técnica); 1*-Secretaria de Administração (Departamento. de Segurança Pública Municipal); 1**-Secretaria de Agricultura, Pesca e Abastecimento; 2*- Secretarias de Assistência Social e da Mulher; 2**-Secretarias de Cultura e de Meio Ambiente, Turismo, Esporte e Lazer.
Morros	1* - Secretaria de Administração, Planejamento e Recursos Humanos; 1**- Secretaria de Agricultura, Produção, Pesca e Aquicultura; 2*-Secretarias de Políticas para Mulher e de Assistência Social; 2**- Secretaria de Governo (Departamento da Guarda Municipal) e de Comunicação; 1***-Secretaria de Juventude, Esporte e Lazer; 1****-Secretaria de Meio Ambiente e Turismo;
Paço do Lumiar	3*- Secretarias de Planejamento e Articulação Governamental, de Administração e Finanças, e de Fazenda; 3**-Secretarias de Desenvolvimento Social, Extraordinária de Políticas para Mulher, e Extraordinária de Políticas Socioinclusivas; 2*-Secretarias de Educação e de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento Sustentável; 2**-Secretarias de Cultura, Esporte e Lazer, e Extraordinária de Políticas para a Juventude; 1*-Secretaria de Infraestrutura, Urbanismo, Transporte e Trânsito (Guarda Municipal); 1**- Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais; 1***-Secretaria de Comércio e Turismo; 1****-Secretaria de Agricultura, Pesca e Abastecimento;
Presidente Juscelino	2*- Secretarias de Administração e de Planejamento e Gestão; 1*-Secretaria de Agricultura, Pecuária e Pesca; 1**- Secretaria de Cultura, Desporto e Lazer; 1***- Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo;

Raposa	*Assessoramento (Gabinete do Prefeito – Guarda Municipal –; Procuradoria Geral e Controladoria Geral; 1*-Secretaria de Infraestrutura e Transporte; 2*- Secretarias de Pesca, Comércio e Indústria e de Agricultura;
Rosário	*Assessoramento (Procuradoria geral, Controladoria Geral e Guarda Municipal); 1*-Secretaria de Administração e Recursos Humanos; 2*- Secretarias de Assistência Social e de Segurança Comunitária e Cidadania; 1**-Secretaria de Educação, Ciência e Tecnologia; 1***-Secretaria de Infraestrutura, Obras e Urbanismo; 1****-Secretaria de Agricultura, Pesca e Abastecimento; 2**-Secretaria de Cultura e Turismo, e de Esporte e Lazer;
Santa Rita	1*-Secretaria de Administração e Finanças; 1**- Secretaria de Educação, Juventude, Esporte, Lazer, Cultura e Turismo; 1***-Secretaria de Infraestrutura, Obras Públicas, Urbanismo, Habitação e Saneamento; 1****-Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais; 1*****-Secretaria de Relações Institucionais; 2*-Secretarias de Agricultura e de Pesca e Aquicultura; 4*-Secretarias da Mulher, de Ação Social, de Emprego, Renda, Indústria e Comércio e de Igualdade Racial;
São José de Ribamar	*Assessoramento (Gabinete do Prefeito; Assessoria Jurídica; Assessoria Especial; Assessoria de Comunicação; Central de Licitação, Contratos e Convênios e pela Controladoria-Geral);Administrações Regionais (Parque Vitória, Piçarreira, Sede e Vilas); 2*-Secretarias de Planejamento, Administração e Finanças; e da Receita e Fiscalização Urbanística; 1*-Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Renda; 1**-Secretaria do Ambiente; 1***- Secretaria de Agricultura, Pesca e Abastecimento; 2**-Secretarias de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer e da Juventude; 3*-Secretarias de Regularização Fundiária; de Obras; e de Habitação, Serviços Públicos e Urbanismo; de Recuperação e Manutenção da Malha Viária, Prédios e Logradouros Públicos; e de Transporte Coletivo, Trânsito e Defesa Social;
São Luís	2*-Secretarias de Planejamento e Desenvolvimento e de Administração; 1*-Secretaria da Fazenda; 4*-Secretarias de Governo, de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano, de Articulação Institucional e Extraordinária de Assuntos Políticos; 3*-Instituto Municipal de Paisagem Urbana, Instituto da Cidade de Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural; e Fundação Municipal de Patrimônio Histórico; 2**-Secretarias de Cultura e de Desporto e Lazer; 3**-Secretarias da Criança e Assistência Social e Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo e de Segurança com Cidadania; 2***-Secretarias de Agricultura, Pesca e Abastecimento e de Segurança Alimentar; 4**-Secretarias de Obras e Serviços Públicos, de Urbanismo e Habitação, de Trânsito e Transporte, e Extraordinária de Projetos Especiais; 2****-Secretarias de Informações e Tecnologia e de Comunicação.

Fonte: Leis de Estrutura Administrativa; sites das Prefeituras; Portal da Transparência (2018).

Contudo, ainda persistiram algumas inconsistências, onde não houve esclarecimentos sobre a organização atualizada da estrutura municipal dada as incompatibilidades de informações se buscou obtê-las através das leis de estrutura administrativa, da descrição dos órgãos com dotações orçamentárias nos Planos Plurianuais (PPAs, LOAs, LDOs atualizados, isto é, do período 2018-2021, na sua ausência, sendo utilizado o documento do período anterior, 2014-2017), Portal da Transparência e sites das prefeituras, cuja ordem descrita foi o critério prioritário para consideração dos dados. A principal justificativa se deu pelas prefeituras ainda

estarem passando por um momento de reestruturação administrativa, novas nomeações etc. mesmo sendo o segundo ano de mandato para os novos governos. Os municípios que apresentaram distorções foram: Cachoeira Grande (fontes divergentes que apontavam de 8 a 14 órgãos na prefeitura), Icatu (de 9 a 11 secretarias municipais) e Presidente Juscelino (entre 7 e 8 órgãos municipais).

Vale salientar a existência de órgãos municipais relacionados ao processo de formação e governança metropolitana. Apenas São Luís possui uma secretaria dedicada ao tema, a Secretaria Municipal de Articulação Metropolitana (SADEM), cuja lotação tem um reduzido corpo técnico e pouca atuação no presente processo de metropolização, coordenado pelos órgãos de estado. Contudo, foi mencionado pelo gestor da secretaria o estabelecimento de acordos com o município de São José de Ribamar, para a função de coleta seletiva. Este município por sua vez possui uma assessoria especial que trata das questões tangentes à nova formação da RMGSL. Conta-se ainda com Axixá, com a Secretaria de Articulação Governamental, Santa Rita, com a Secretaria de Relações Institucionais, e Paço do Lumiar, com a Secretaria de Planejamento e Articulação Governamental, todos esses órgãos correlacionados à temática da metropolização.

Funções como habitação, transporte, segurança pública, indústria e comércio foram menos presentes como principais questões em órgãos públicos na maioria dos municípios, enquanto os temas de planejamento, turismo, esporte e lazer tiveram pouca aderência. Com especial atenção à função referente a finanças e obras e infraestrutura, entendidas como questões essenciais de serviços gerais para manutenção da estrutura institucional como para a própria prestação de serviços no município para o desenvolvimento urbano, tais órgãos referentes ao tema estiveram ausentes, respectivamente, nos municípios de Icatu e Cachoeira Grande – desempenhados por assessorias ligadas ao gabinete do prefeito e por uma empresa de contabilidade – e, em seguida, em Presidente Juscelino.

Com relação ao quadro de funcionários dos municípios faz-se uma correlação entre os quantitativos de funcionários e a população, com valores referentes ao ano de 2016, e o percentual da atividade da administração pública (APU) no Produto Interno Bruto (PIB) de 2015. O que se observa a seguir na Tabela 11 é como a proporção do número de habitantes sobre o número de funcionários públicos foram irregulares entre os municípios da RMGSL, onde constata-se que os municípios que possuem menor número populacional (Cachoeira Grande), menor número de funcionários, menor proporção entre esses valores (Presidente Juscelino), e menor proporção da administração pública no PIB municipal (São Luís), diferem.

Com isso, tais proporções demonstram a relação que o funcionalismo público possui em cada município, quanto maior a população e número de funcionários que acompanham a proporção média de até 50 habitantes por funcionário, menor a parcela da atividade econômica ligada a administração pública no PIB municipal, mostrando como há uma maior diversidade de setores da economia e expressa claramente a situação de um município núcleo como São Luís. Já nos demais municípios da RMGSL, em especial aqueles que não estão na ilha, observa-se que há uma abrangência menor de habitantes sobre os funcionários e maior parcela da APU no PIB municipal, afirmando que há uma maior dependência de empregos formais ligados às prefeituras, em uma variação de 37,4% a 55,2% do PIB de cada município, excetuando-se Bacabeira (18,5%), enquanto os municípios da ilha apresentam proporções de 11,1% a 39,5%, São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa.

Tabela 11 - Proporção de habitantes por funcionário público e percentual da administração pública no Produto Interno Bruto dos municípios da RMGSL.

MUNICÍPIOS	Estimativa Populacional (2016)	Número de Funcionários	Nº de hab./ Nº de func.	% da APU no PIB**
Presidente Juscelino	12.532	968	12,95	46,8
Alcântara	21.673	1.283	16,89	52,7
Cachoeira Grande*	8.762	507	17,28	51,9
Axixá	11.915	688	17,32	51,0
Bacabeira	16.812	861	19,53	18,5
Icatu	26.651	1.331	20,02	55,2
Morros	19.166	766	25,02	52,5
Rosário	42.016	1.442	29,14	37,4
Raposa	30.863	945	32,66	39,5
Santa Rita*	36.556	862	42,41	40,5
São Luís	1.082.935	23.428	46,22	37,1
Paço do Lumiar	119.915	2.439	49,17	11,1
São José de Ribamar	175.008	3.527	49,90	23,4
RMGSL	1.604.804	39.047	41,1	13,8

Fonte: IMESC (2018).

*Referente aos dados de 2014.

**Referente aos dados de 2015.

Dessa forma, a tendência entre os municípios é de que quanto menor for o porte populacional, maior é a distribuição de funcionários e dependência de empregos formais ligadas a APU no PIB, enquanto nos municípios maiores há uma saturação crescente para atendimento de demandas caracterizada pelo número de habitantes e maior diversidade de atividades econômicas dado o percentual da APU no PIB dos municípios, que é reduzido. Fato este que é certificado pela Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) em que o

executivo municipal atua como principal fonte de empregos formais em cerca de 530 cidades, sendo elemento característico das pequenas cidades (IMESC, 2018).

Quando se observa a relação de funcionários com as despesas orçamentárias das prefeituras, verifica-se que o valor das despesas com pessoal constitui geralmente o principal item de gastos de todo o setor público brasileiro. Segundo a Lei Nº 101/2000, que estabelece normas de responsabilidade na gestão fiscal pública, em seu art. 20º, a despesa total com pessoal¹⁴, é demarcada por 60% da despesa orçamentária, no qual, 6% é destinado ao legislativo e o Tribunal de Contas do município, quando houver, e 54% para o executivo.

Tabela 12 – Percentual (%) de despesas com pessoal do total da despesa orçamentária – 2016

MUNICÍPIOS	% Despesas Pessoal
Santa Rita*	44,87%
Alcântara	46,41%
São José de Ribamar	49,48%
Axixá	49,76%
Cachoeira Grande*	52,35%
Paço do Lumiar**	52,37%
Icatu	53,10%
Morros	55,37%
Rosário	56,97%
Bacabeira	57,25%
Raposa	58,97%
São Luís	62,14%
Presidente Juscelino	66,41%

Fonte: STN/Finbra (2016).

*dados de 2014 **dados de 2015.

De acordo com a Tabela 12, observa-se que os municípios podem ser classificados por faixas: até o limite para emissão de alerta, de 48,6%, situação observada nos municípios de Santa Rita e Alcântara; até o limite prudencial, de 51,3%, nos municípios de São José de Ribamar e Axixá; até o limite máximo de 60%, na maioria dos municípios, Cachoeira Grande, Paço do Lumiar, Icatu, Morros, Rosário, Bacabeira e Raposa; e percentuais que ultrapassam o limite de 60%, São Luís e Presidente Juscelino. Nesse último grupo, viu-se que há

¹⁴ É o total dos gastos do município com “os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (Art. 18º, BRASIL, 2000).

peculiaridades em cada um dos entes devido às diferenças populacionais, quadro de funcionários e de receita orçamentária.

De todo modo, a margem deixada para outras questões da receita orçamentária estão muito concentradas na manutenção da máquina pública, e se mantém com dificuldades na realização de mais contratações, atendimento de demandas extraordinárias, aplicação de investimentos ou melhorias para o desenvolvimento urbano, rural dentre outros campos de atuação, onde a celebração de convênios e transferências governamentais influem de forma mais decisiva nos municípios.

Dessa forma, as principais fontes das receitas orçamentárias municipais correspondem às transferências correntes, compostas majoritariamente pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), recursos para o Sistema Único de Saúde (SUS), Fundo Nacional de Desenvolvimento para Educação (FNDE) e transferências de convênios/Multigovernamentais, ou Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A Tabela 14 a seguir aponta a distribuição percentual desses componentes na receita orçamentária dos municípios da RMGSL no ano de 2016.

Tabela 13 – Percentual das principais transferências correntes nas receitas orçamentárias dos municípios da RMGSL – 2016

MUNICÍPIOS	(%) Transferências Correntes				
	FPM	Recursos SUS	FNDE	FUNDEB	TOTAL
Alcântara	36,17	10,23	4,15	36,44	95,95
Axixá	29,23	11,08	3,4	33,29	82,58
Bacabeira	19,52	4,88	1,32	24,56	72,76
Cachoeira Grande	23,45	4,36	1,97	29,33	98,85
Icatu	32,21	9,8	5,46	45,7	98,42
Morros	35,86	8,91	2,54	41,73	96,18
Paço do Lumiar*	23,43	8,91	2,89	37,91	79,79
Presidente Juscelino	30,9	11,64	2,51	39,91	91,32
Raposa	32,42	10,53	2,27	34,49	86,51
Rosário	27,97	10,04	3,12	42,98	92,69
Santa Rita	23,84	12,49	1,37	52,41	96,55
São José de Ribamar	29,63	8,33	1,9	28,24	78,84
São Luís	18,24	10,79	0,66	12,09	62,91
RMGSL	20,73	10,36	1,12	18,05	68,6

Fonte: STN/Finbra (2016).

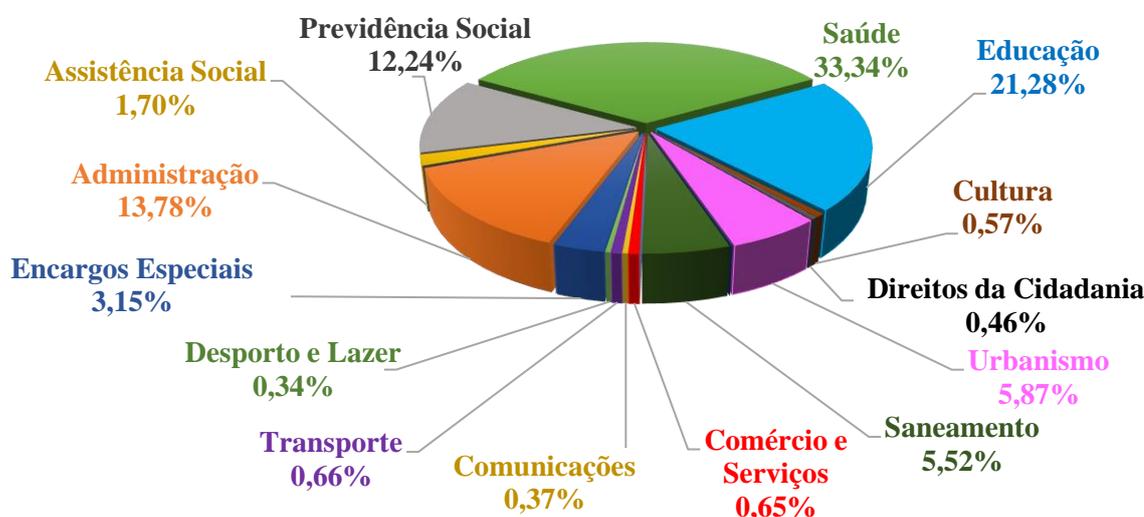
*ref. ano de 2015.

Observa-se como as transferências correntes significam parte dominante das receitas orçamentárias nos municípios da RMGSL, variando de 62,91% a 98,85%, onde os maiores

percentuais são vistos nos municípios recentemente incorporados à região. O seu total engloba outros tipos de repasses fora àqueles descritos na tabela. Além da cota-parte do FPM, os recursos para educação (FNDE e FUNDEB), representam porções ainda mais expressivas no conjunto das transferências correntes, representando até 19,17% de toda aplicação na RMGSL.

Referente às funções públicas a que são destinados os recursos das prefeituras, constata-se que a maior parte está dedicada às áreas de saúde e educação que correspondem a 54,62% de todas as despesas da RMGSL. O tema da previdência social apesar de representar boa parte de todas as despesas, isto é, 12,24%, consta apenas no levantamento dos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Alcântara.

Gráfico 3 – Despesas por função nos municípios da RMGSL – 2016



Fonte: STN/Finbra (2016).

As demais funções como energia, segurança pública, gestão ambiental, habitação, essencial à justiça, trabalho, ciência e tecnologia, defesa nacional e indústria representam juntos 0,38% das despesas de todos os municípios da RMGSL.

Ainda no campo da gestão fiscal, constatou-se que as receitas e despesas orçamentárias apresentam grande disparidade entre o município núcleo e os demais municípios da região. Em relação a todos os municípios da RMGSL, apenas São Luís arrecada cerca de 90% dos tributos municipais, sua receita orçamentária representa 75%, as despesas são de 72% e os investimentos correspondem a 70% do todo. São José de Ribamar é o município com a segunda maior parcela dos valores citados, os quais não alcançam 10% do total.

Referente às proporções de receitas tributárias e investimentos em cada município, observa-se porções muito abaixo das necessárias. Apenas Bacabeira e São Luís apresentam receita tributária bem superior aos demais municípios, com 23,12% e 21,72% da receita orçamentária, respectivamente. Os outros municípios possuem entre 9,91% (Paço do Lumiar e

São José de Ribamar) e 0,87% (Axixá) de arrecadação sobre a receita total, valores ínfimos para atestar uma verdadeira autonomia financeira das prefeituras. Quanto aos investimentos, também se nota pouca expressividade. Até mesmo São Luís (4,29%) apresenta uma média comum entre os demais municípios, onde há uma variação de 0,51% (Cachoeira Grande) a 9,33% (Santa Rita) de investimentos a partir da despesa orçamentária, como se observa na Tabela 14 a seguir.

Tabela 14 – Receitas Municipais – Tributação e Investimentos – 2016

MUNICÍPIOS	RECEITA ORÇAMENTÁRIA				RANKING RMGSL	DESPESA ORÇAMENTÁRIA			RANKING RMGSL
	TOTAL (R\$)	PER CAPITA (R\$)	REC. TRIBUTÁRIA (R\$)	(%)	% Tribut. (Nº)	TOTAL (R\$)	INVESTIMENTOS (R\$)	(%)	% Invest. (Nº)
Alcântara	41.685.855,95	1.924,64	540.305,68	1,29	8º	46.725.620,62	3.559.993,25	7,61	4º
Axixá	33.562.756,19	2.816,84	291.920,72	0,87	12º	26.909.046,03	1.499.874,85	5,57	5º
Bacabeira	58.650.877,68	3.543,22	13.561.525,93	23,12	1º	46.896.484,37	3.626.045,3	7,73	3º
Cachoeira Grande	31.062.750,97	3.521,05	358.140,22	1,15	10º	19.415.256,84	98.848,38	0,51	13º
Icatu	53.295.957,67	2.014,81	558.173,34	1,04	11º	47.083.273,15	3.918.006,00	8,32	2º
Morros	41.029.689,89	2.166,52	514.777,30	1,25	9º	38.216.076,14	1.758.568,57	4,6	7º
Paço do Lumiar*	154.571.192,35	1.336,05	15.321.057,60	9,91	4º	117.119.775,12	1.706.819,89	1,45	12º
Presidente Juscelino	31.708.576,23	2.557,55	274.773,27	0,86	13º	27.679.412,19	1.238.770,64	4,47	8º
Raposa	52.949.379,46	1.779,51	1.785.834,04	3,37	5º	41.717.858,83	2.268.382,72	5,44	6º
Rosário	78.899.565,36	1.892,34	1.298.021,12	1,64	7º	63.843.395,78	2.529.001,14	3,96	10º
Santa Rita	80.600.303,86	2.240,14	2.240.638,12	2,78	6º	75.961.752,93	7.094.344,30	9,33	1º
São José de Ribamar	309.422.952,47	1.775,57	30.666.418,18	9,91	3º	256.722.358,92	9.422.962,65	3,67	11º
São Luís	2.851.904.502,17	2.655,67	619.509.393,13	21,72	2º	2.105.900.000,04	90.359.268,80	4,29	9º
RMGSL	3.819.344.360,25	2.370,70	686.920.978,65	17,99	...	2.914.190.310,96	129.080.886,49	4,43	...

Fonte: STN/Finbra (2016)

*dados do ano de 2015.

O índice FIRJAN de gestão fiscal (IFGF) é outro fator relevante que avalia as administrações locais sobre as finanças públicas, constituído por 5 componentes: receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida. Após essa avaliação são identificados diferentes graus de valoração de 0 a 1, isto é, quanto mais próximo de 1 melhor será avaliada a gestão fiscal.

Tabela 15 - Índice FIRJAN de Gestão Fiscal nos municípios da RMGSL – 2016

Ranking RMGSL	MUNICÍPIO	IFGF
1º	Santa Rita	0,5283
2º	Bacabeira	0,5183
3º	São Luís	0,5135
4º	São José de Ribamar	0,5115
5º	Cachoeira Grande	0,4998
6º	Icatu	0,4653
7º	Morros*	0,4625
8º	Axixá	0,4504
9º	Rosário	0,4490
10º	Alcântara	0,4339
11º	Raposa	0,3996
12º	Paço do Lumiar**	0,3439
13º	Presidente Juscelino	0,1883

Fonte: FIRJAN (2016).

*ano 2014;

**ano 2015.

Segundo os dados dos municípios da RMGSL na Tabela 15 apresentada, os valores que vão de 0,1883 a 0,5283 determinam duas condições: uma gestão crítica quando é inferior a 0,4 pontos, e uma gestão em dificuldade quando é avaliada entre 0,4 a 0,6 pontos. Nesse sentido, a maior parte dos municípios da região se encontra em situação de gestão em dificuldade, para 10 municípios, e os demais, Raposa, Paço do Lumiar e Presidente Juscelino vistos em condição crítica da gestão fiscal, muito em parte pelos baixos valores quanto a receita própria, gastos com pessoal (que se aproximam ou excedem aos limites) e a liquidez (recursos suficientes destinado aos restos a pagar no acumulado do ano).

No que se refere aos programas municipais, estes são definidos através de um planejamento orçamentário, com a instituição de Plano Plurianual (PPA) para um quadriênio, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), ambos ocorrendo anualmente. De acordo com as funções públicas definidas nos PPAs do período 2018-2021, contabilizou-se que, dos 485 programas municipais em toda RMGSL, 24% se referiam a

desenvolvimento social, 18% para saúde, 16% para infraestrutura e mobilidade, 15% para educação, 14% para desenvolvimento econômico, 9% para turismo e cultura e 4% para a questão ambiental.

Em suma, a organização institucional das prefeituras municipais se estrutura em órgãos voltados para atividades fim e meio essenciais como a administração – em um caso a função de finanças ausente –, relações institucionais e/ou governo, educação, saúde, assistência social, necessitando reforço de capacidade humana nas áreas de meio ambiente, infraestrutura e de assessoramento como Procuradoria e Controladoria Geral dos municípios. O quadro de funcionários que busca atender a essas demandas, enfaticamente nas áreas em que não há repasses constitucionais – Fundef, SUS –, estão alocados em funções administrativas, cujas atividades são descontinuadas a depender das mudanças advindas das transições de gestão. A distribuição do funcionalismo público sobre a população dos municípios exige um aprofundamento dadas as especificidades que cada órgão demanda para o corpo técnico, cujas funções de educação e saúde são as principais empregadoras no setor econômico correspondente a APU (administração pública). A indicação dos tipos de vínculos empregatícios em um levantamento para toda a RMGSL foi inconclusiva, dadas as dificuldades na obtenção de dados junto às secretarias de administração e setores de recursos humanos das prefeituras municipais.

Essa concentração de informações também se reproduz como empecilho no desenvolvimento das atividades nas próprias prefeituras. Dentre esses impedimentos, está a condição de insuficiência financeira que ocorre na idiossincrasia das administrações locais de municípios de menor porte da RMGSL. A centralização de fonte de recursos nas secretarias de administração, finanças e afins, torna as ações de planejamento e gestão pelas outras secretarias mais dependentes de decisões tomadas pelos gestores dessas pastas concentradoras de poder. Ainda que no planejamento orçamentário sejam estabelecidas as dotações financeiras em diferentes arranjos, dentre eles, por unidade orçamentária, isto é, por órgão municipal, isso não é efetivado, havendo uma recorrente necessidade de avaliação e autorização por parte dos gestores das pastas de administração, finanças e do próprio prefeito.

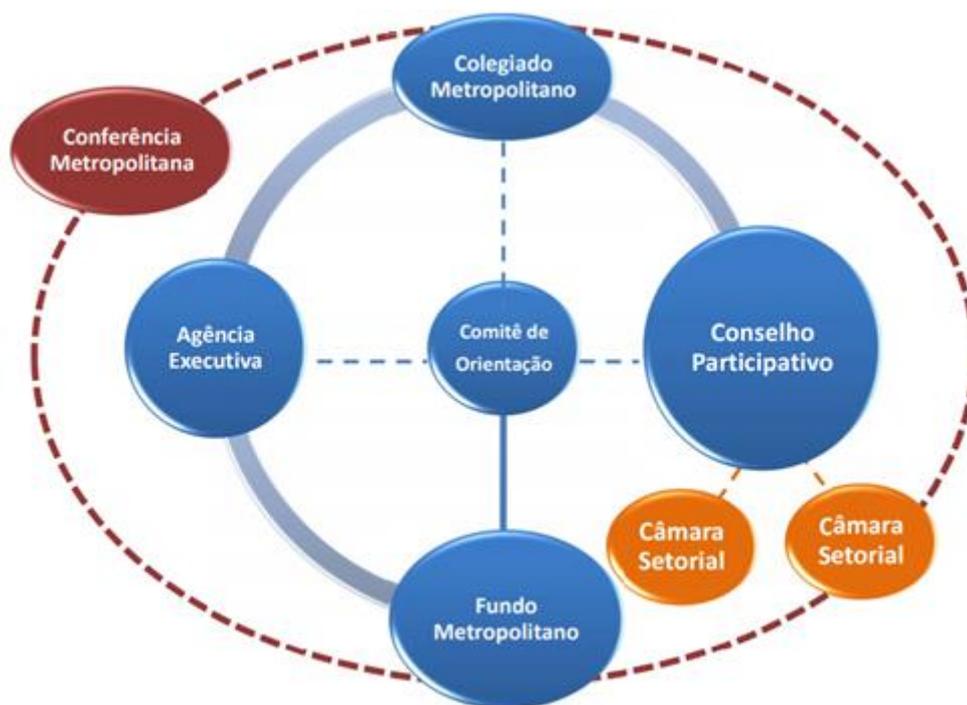
Quanto às finanças municipais propriamente, nota-se ainda uma grande carência no setor da arrecadação tributária e alta dependência de repasses constitucionais, que alcançam o percentual dos 90%. A aplicação sobre os campos funcionais faz correlação com o percentual dos repasses, visto que as áreas de educação e saúde recebem maiores aplicações com as transferências correntes a partir de recursos para o SUS, FNDE e FUNDEB.

No que se refere às legislações urbanas municipais, estas serão visualizadas no item referente aos procedimentos de planejamento como arcabouço jurídico e diagnóstico técnico para mensuração das demandas.

4.2.3 As Instituições Públicas Metropolitanas no Estado do Maranhão

Como já fora mencionado nas disposições da Lei Complementar Nº 174/2015, que regulamenta a RMGSL, art. 8º, a gestão metropolitana abrange uma estrutura básica composta por: uma instância executiva, isto é, prefeitos e governador; instância colegiada deliberativa com diversas representações da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultivas; e um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Com essas entidades e organizações, se desenvolvem atividades através de uma Conferência Metropolitana. O esquema da Figura 6 abaixo representa o envolvimento entre essas organizações.

Figura 6 - Gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís



Fonte: SECID (2016).

As organizações esquematizadas têm sua função estritamente vinculada à gestão da RMGSL, contudo, ainda existem outras entidades que assessoram na organização e na formação de bases para a discussão de interesses comuns no processo de metropolização, como mostra o Quadro 9 a seguir.

Quadro 9– Agenda e principais componentes para efetivação da RMGSL

ENTIDADE/ ORGANIZAÇÃO	REGULAMENTAÇÃO	IMPLANTAÇÃO	PDDI
Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL)	Lei Estadual Complementar	--	Condição para sua efetivação
Secretaria de Estado da Cidade e de Desenvolvimento Urbano (SECID) – Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos (SAAM)	Lei Estadual	--	Termo de referência, avaliação e organização de consultas públicas
Agência Metropolitana (AGEM)	Lei Estadual	RH e Estrutura Física	Realização de Conferência e organização de consultas públicas
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano	Decreto Estadual	Abertura de conta/aporte	Fonte de investimentos
Colegiado Metropolitano	Regimento	Reuniões ordinárias	Avaliação
Conselho Participativo Metropolitano	Regimento	Conferência Metropolitana	Avaliação
Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC)	Lei Estadual	Vinculado à Secretaria de Estado de Projetos Especiais - SEPE	Realização do Diagnóstico Técnico e de Consultas Públicas

Fonte: adaptado de SECID (2016).

A SECID, Secretaria de Estado da Cidade e do Desenvolvimento Urbano, através da Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos (SAAM), tem desempenhado uma função coordenadora no processo de metropolização da RMGSL. Em parceria com a União, as prefeituras municipais e a sociedade civil organizada, a entidade busca garantir a implantação dos arranjos e instrumentos de governança compartilhada interfederativa no planejamento e execução de políticas públicas aliando desenvolvimento econômico e reestruturação urbana no Estado. Realizou o termo de referência para contratação de entidade de pesquisa na elaboração do diagnóstico que subsidiará o PDDI da RMGSL, além de acompanhar as atividades de consultas públicas referentes ao tema, promovendo os objetivos de convocar os mais diversos setores da sociedade sobre a nova formação da região metropolitana.

A AGEM é a Agência Metropolitana¹⁵, cuja estrutura é dedicada à promoção do processo de metropolização em todos os níveis, através de conferências, reuniões e ações de infraestrutura nos municípios da região, “[...] para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís e apoio à execução de funções públicas de interesse comum” (MARANHÃO, 2015). Realizou em outubro de 2017 a I Conferência Metropolitana da Grande São Luís, onde foram eleitos membros da sociedade civil organizada e prefeituras para compor o Conselho Deliberativo Metropolitano. Além disso, no evento foi realizada a primeira mobilização em torno do tema, onde foi redigida a Carta Metropolitana que faz recomendações de planejamento e gestão das FPICs.

Esse mesmo Conselho Participativo/Deliberativo Metropolitano é composto por um representante de cada uma das 13 prefeituras integrantes da RMGSL, como poder público municipal, e um grupo da sociedade civil definido para o biênio 2017-2019: 2 representantes dos movimentos sociais e populares, 2 representantes de entidades sindicais de trabalhadores, 2 representantes de entidades empresariais, 1 representante das entidades profissionais de classe, 2 representantes de instituições acadêmicas e de pesquisa e 1 representante dos Conselhos das Cidades dos municípios integrantes da RMGSL (AGEM, 2019).

O Colegiado Metropolitano por sua vez se constitui como um dos agentes articuladores na instituição da Região Metropolitana da Grande São Luís, formado também por representantes das prefeituras dos 13 municípios, pelo Governador do Estado e por 12 secretários de Estado referentes a: Casa Civil; Cidades e Desenvolvimento Urbano; Planejamento, Orçamento e Gestão; Articulação Política; Infraestrutura; Saúde; Desenvolvimento Social; Meio Ambiente e Recursos Hídricos; Turismo; Trabalho e Economia Solidária; Indústria e Comércio; e Educação (SECID, 2019).

O Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) é a entidade de pesquisa estadual vinculada à Secretaria de Estado de Projetos Especiais (SEPE), contratada para realização do Diagnóstico Técnico que dará base à elaboração do PDDI. A pesquisa é dividida em 5 eixos de trabalho, Territorial, Institucional, Economia, Sociodemografia e Mobilidade, cujo último eixo citado é executado pela empresa Certare Engenharia e Consultoria LTDA., especializada em consultorias e projetos voltados para área de planejamento urbano e mobilidade. Já foram realizadas oficinas de capacitação de técnicos

¹⁵autarquia territorial e especial, de caráter técnico e executivo, com autonomia administrativa e financeira, vinculada à SECID, criada pela Lei Complementar Nº 174/2015.

para os funcionários das prefeituras, oficinas de leitura comunitária para apresentação de dados coletados perante as comunidades locais e discussão sobre suas demandas. A conclusão do diagnóstico se dará após a realização de audiência pública que convocará toda a população residente na RMGSL, a fim de ratificar os dados obtidos durante pesquisas secundárias e primárias de modo que retratassem as reais necessidades de interesses existentes na gestão municipal e demandas populares para definição das diretrizes que construam o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e indiquem as Funções Públicas de Interesse Comum na região.

Com o envolvimento de todas essas entidades, já foram realizadas e promovidas reuniões, exposições e debates congregando a participação popular, entidades públicas e privadas na construção do diagnóstico, através de workshops, oficinas de capacitação de técnicos municipais, oficinas de leitura comunitária, diálogos em universidades, dentre outras reuniões no âmbito nacional referente a governança metropolitana.

Vale citar ainda a MOB, Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos vinculada à Casa Civil, presente nas reuniões do Conselho Metropolitano, e que atua em todo o território maranhense. Devido suas atribuições estratégicas voltadas para programas e projetos de infraestrutura viária, de mobilidade e acessibilidade, vindo a desempenhar um papel estruturante na articulação prática da permeabilidade de interesses que requerem um eixo de deslocamento entre os municípios da RMGSL, favorecendo assim uma melhor troca de interesses econômicos e deslocamento de pessoas (MOB, 2019).

Em geral, as entidades públicas estaduais têm realizado ações para promover a metropolização institucionalizada da RMGSL, dado o seu estágio inicial de formação e como etapa de difusão de estratégias e objetivos para obter o apoio e engajamento dos próprios entes envolvidos nessa configuração, isto é, prefeitos e representantes dos 13 municípios da região, bem como agentes privados para aplicação de investimentos e organizações da sociedade civil que possam compreender a metropolização da RMGSL como interesse ampliado entre os mais diversos atores sociais pela coletividade de uma ampla região que necessita de um conhecimento mais aprofundado das suas necessidades e potencialidades para efetivação desse espaço que se desenvolve com um forte viés urbano e político.

4.3 Estrutura Institucional na Gestão da Regularização Fundiária

Nessa seção serão revelados os dados obtidos via pesquisas primárias e secundárias acerca da forma organizacional das instituições públicas municipais, que são as prefeituras dos treze municípios e articulações com o Governo Estadual sobre a Função Pública de Interesse

Comum da Regularização Fundiária. Os estágios de desenvolvimento de ações para essa temática são muito variados entre as gestões locais, onde diferentes graus de preocupação e interesse são colocados sobre a questão fundiária. Verifica-se um breve perfil dos gestores atuando na pasta, a existência de canais institucionais de Participação Social, percentual do financiamento de planos, programas e projetos desenvolvidos para lidar com o tema, quais os procedimentos de planejamento e gestão realizados com base em leis, códigos e monitoramento, e quais as metas e perspectivas são processadas nas situações encontradas.

A descrição dos procedimentos metodológicos aplicados foi pormenorizada no início desse capítulo, abrangendo as etapas de pesquisa secundária e primária, a qual, segue a diante as descobertas através de entrevistas estruturadas e semiestruturadas abordadas de forma mais abrangente da atuação da administração pública, e que pôde apresentar a relação de trabalho existente no tratamento da função da regularização fundiária.

4.3.1 Gestores e Canais Institucionais de Participação Social

A identificação de gestores e canais institucionais de participação social, como conselhos, para planejamento, gestão, fiscalização e discussão do tema da regularização fundiária nos municípios da RMGSL se deu pelo reconhecimento de quais órgãos das prefeituras municipais apresentariam maior demanda para atendimento de serviços na relação dos munícipes com o uso do solo, urbano e rural.

A massiva maioria dos municípios não possuem uma estrutura de planejamento e gestão própria para o desempenho de ações para a regularização fundiária, e quando possuem, mencionam tais atribuições como competências delegadas e compartilhadas com outros órgãos da estrutura administrativa. A seguir uma descrição por município dos órgãos atuantes na função, através de determinações em lei e/ou questionamentos diretos aos gestores e técnicos, quantidade de corpo técnico envolvido, área de formação do gestor e equipe, e existência de participação social em forma de conselho municipal.

Alcântara

De acordo com a Lei N° 469/2017 que dispõe sobre a reorganização administrativa do poder executivo do município de Alcântara, não há qualquer menção referente à atividade de regularização fundiária às secretarias municipais existentes na estrutura da prefeitura. Contudo, foi mencionado um procedimento relacionado a essa função, estando vinculado à Secretaria de Finanças e Tributos, art. 11º, afirmando como uma de suas competências “VI - a manutenção e

aprimoramento tecnológico e operacional permanente dos cadastros mobiliário e imobiliário da Prefeitura”. Na participação social atuam 9 conselhos municipais, porém nenhum que esteja diretamente ligado ao tema da regularização fundiária.

Axixá

No município de Axixá foram observadas duas situações, primeiro pelo tratamento da regularização fundiária de acordo com as atividades desempenhadas pelos gestores e, segundo, as disposições do projeto de lei Nº 002/2017 que trata da reorganização da estrutura administrativa direta. Segundo o Projeto de Lei (PL) Nº 002/2017, o Órgão encarregado das funções referentes ao tema é a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA, em que as diretrizes estabelecidas são

[...] para ação governamental nas áreas de meio ambiente, de recursos hídricos, florestal, cartográfica, **agrária fundiária**, de controle da erosão e de saneamento ambiental; promover, coordenar e executar a educação ambiental; **promover a regularização fundiária e o reordenamento territorial**, de forma a garantir a proteção dos recursos naturais e a manutenção da biodiversidade, contemplada sempre a função social da terra; [...] (Projeto de Lei Nº 002/2017) (grifo nosso)

No PL que reorganiza a estrutura administrativa direta do município as competências e atribuições estão bem estabelecidas buscando abranger dentro das suas possibilidades as atividades de gestão territorial pertinentes à atuação da SEMMA, além das diretrizes indicadas às demais secretarias da prefeitura municipal de Axixá.

A SEMMA é composta por um corpo técnico de 3 funcionários, nas áreas de engenharia ambiental e administração, os quais também se integram aos trabalhos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Agricultura, da Pesca e do Abastecimento – SEMAG.

Ademais, é válido mencionar a existência, para além do PL Nº 002/2017, de uma Divisão de fiscalização de obras e controle de terras, cujo responsável também responde por outras divisões pertencentes ao Departamento de Infraestrutura, Urbanismo, Transporte e Habitação, e ao próprio Departamento que é subordinado à Secretaria Municipal de Administração e Infraestrutura – SEMAD. Mais um indicativo da capacidade de recursos humanos, que é insuficiente – apenas uma pessoa encarregada – para o desempenho das atividades referentes à Divisão e ao Departamento. Ainda que não tenham sido descritas as atribuições da SEMAD no tocante à questão fundiária, a nomenclatura da Divisão indicada aponta para indícios de uma predisposição mais objetiva ao tratamento da relação com a terra em algum aspecto.

Entretanto, de acordo com as atividades desenvolvidas pela gestão municipal axixaense, não houve qualquer correlação indicada sobre a regularização fundiária e quais secretarias estariam atuando diretamente sobre esta função pública no município.

Como potencial para a participação social, o município possui 8 conselhos municipais, dentre eles o Conselho da Cidade criado em 2014, de caráter consultivo e deliberativo, o que denota certa autonomia para emitir proposições a partir dos integrantes do conselho, em que 42,86% é formado por representantes da sociedade civil.

Bacabeira

No município de Bacabeira a Secretaria Municipal de Portos, Comércio, Meio Ambiente e Urbanismo (SEMUPOR), criada pela Lei 337/2013 e alterada em 2017, é o órgão que realiza atividades técnicas com atribuições referentes ao processo de regularização fundiária. Na lei que foi criada, indica as atividades atinentes ao tema e órgãos parceiros, tendo como objetivos:

[...] VIII – Promover a articulação com diferentes órgãos, tanto no âmbito governamental como na iniciativa privada, visando ao aproveitamento de incentivos e recursos para a economia do Município; [...] 4 – elaborar e estabelecer os estudos relativos à tributação municipal do setor, em sintonia com a Secretaria de Finanças do Município; [...] IX – compete, ainda, as seguintes atribuições, especificamente relacionadas com o Meio Ambiente: [...] 7 – Participar do zoneamento e de outras atividades de uso e ocupação do solo; [...] 23 – Promover a identificação e o mapeamento das áreas críticas de poluição e as ambientalmente frágeis, visando o correto manejo das mesmas; [...] (Lei 337/2013).

As atividades citadas fazem parte de uma longa série de atribuições da secretaria que envolvem a gestão, orientação, elaboração sobre os temas de portos, retroportos, comércio, meio ambiente e urbanismo, no qual a maior demanda se dá na emissão de licenciamentos ambientais. O gestor da pasta titular tem formação em engenharia elétrica, e uma equipe que atua nas áreas de direito, biologia, arquitetura e urbanismo e geografia. O corpo técnico que trata diretamente da função de regularização fundiária é composto por 1 geógrafo, 1 fiscal ambiental e 1 fiscal de postura.

Junto a esse órgão, atua o setor tributário, identificado na Lei Nº 308/2012 de Organização Administrativa do Executivo, do art. 15º ao art. 19º, como o Departamento de Administração Tributária formado pela Divisão de Arrecadação e Fiscalização e a Divisão de Cadastro Imobiliário e socioeconômico, pertencentes à Secretaria de Finanças.

O município possui 14 conselhos municipais, dentre eles o Conselho da Cidade criado pela Lei 319/2013, de caráter consultivo, deliberativo e propositivo, de composição paritária com 12 membros do poder público e da sociedade civil. Mas que não está em funcionamento.

Vale mencionar a existência de um Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social, que tem uma relação indireta com a função de regularização fundiária.

Cachoeira Grande

No Município de Cachoeira Grande não foi possível identificar o órgão responsável pela função de regularização fundiária no corpo da prefeitura. Visto que a questão rural é predominante, o CAR (Cadastro Rural) é o procedimento realizado no que tange a essa questão, com a atuação da Secretaria de Agricultura, Meio Ambiente e Pesca. Da participação popular conta-se com os conselhos da área de saúde, alimentação escolar e controle e acompanhamento social do FUNDEB.

Icatu

Em Icatu o tema é identificado como uma das preocupações da Secretaria de Agricultura, Pesca, Produção e Abastecimento. Quando questionado sobre os conflitos enfrentados pelo corpo técnico nas atividades de campo, citou-se as apropriações irregulares recorrentes na zona rural. Possui um corpo técnico composto por 9 funcionários, com formação nas áreas de agronomia e perícia ambiental. Na lei Nº 275/2011, da organização administrativa da Prefeitura Municipal de Icatu, SEMAT – Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca, Ciência e Tecnologia – antecedente à Secretaria atual que trata de temas correlatos –, foi identificado no art. 8º, o Núcleo de Agricultura e Ação Fundiária – NAAFU, cujas atribuições não foram especificadas. Já na Secretaria de Obras e Infraestrutura, foi mencionada a expansão de povoados próximos à zona urbana que desencadearam como medida a incorporação desses aglomerados como bairros da cidade. Na participação social, conta-se com 12 conselhos municipais, dentre eles o Conselho da Cidade que é vinculado à Secretaria de Administração.

Morros

Durante consulta a Lei Nº 015/2011, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Morros, cabe à Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos, Saneamento, Transporte e Urbanismo (SEMOSP), nomeada em 2017 como Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos, Transporte e Urbanismo, no art. 22º, a competência de

[...] coordenar, supervisionar, fiscalizar e executar atividades relativas à [...] licenciar obras particulares, públicas, fiscalização do Código de Posturas e leis sobre o Direito Urbanístico; regulamentar as construções em termos de localização, segurança, higiene e estética; controle do parcelamento do solo quanto à loteamento e desmembramentos; fiscalização das normas urbanísticas: zoneamento urbano [...] (Lei Nº 015/2011).

Entretanto, durante entrevistas, não foi possível fazer contato com o gestor da pasta. Alternativamente, foi consultada a Assessoria de obras e infraestrutura, que na situação atuava na elaboração do Plano Diretor do município, realizando mapeamentos, dando início a algumas atividades como cadastro imobiliário. Nessa pequena equipe atuavam 2 funcionários, com formação nas áreas de arquitetura e urbanismo e economia. Apesar de não ter sido expresso uma forte participação social na gestão municipal, Morros possui cerca de 14 conselhos municipais, dentre eles o Conselho da Cidade criado em 2010, de caráter consultivo, deliberativo e propositivo, contendo 16 membros, 7 representantes do poder público e 9 representantes da sociedade civil. Também possuindo Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social, de caráter deliberativo, criado em 2012, contendo 1 representante da sociedade civil e 3 do poder público.

Paço do Lumiar

Em Paço do Lumiar, a Lei Nº 481/2013 que dispõe sobre a Reorganização Administrativa do Poder Executivo, no âmbito da Administração Direta, aponta no art. 21º, a competência da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo, Transporte e Trânsito, nos incisos “XVI – a formulação de normas e instrumentos para regulação do uso e ocupação do espaço público e privado do Município, bem como a coordenação e execução de projetos e ações de regularização fundiária”; e “XLVII – promover a regularização fundiária de terras públicas, com o objetivo de proteger e contribuir para a inclusão e promoção social dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e exclusão social”. No entanto, o art. 24º também indica a responsabilidade da Secretaria de Agricultura, Pesca e Abastecimento sobre a regularização fundiária rural. Quanto ao corpo técnico dos órgãos foi informado apenas a formação do gestor da pasta referente a infraestrutura, na área de engenharia civil e mecânica com especialização em trânsito, gerência de cidades e projetos; enquanto a pasta de agricultura é composta por um gestor com formação na área de veterinária, economia, pedagogia e especialização como auditor fiscal e agropecuário e técnico em alimentação, sua equipe é formada por 25 funcionários nas áreas técnicas de agronomia, engenharia de pesca e zootecnia, dentre outros nos cargos de agente administrativo e motorista. Durante entrevistas houve dissonâncias quanto ao órgão que toma a frente dos conflitos fundiários e quais medidas são realizadas para tal demanda, enfatizando a parceria entre as secretarias para tratar do tema. Contudo, foi afirmada a existência de um conselho municipal de regularização fundiária, além dos 10 conselhos identificados vinculados à administração local.

Presidente Juscelino

Não foi identificado um órgão que tratasse do tema da regularização fundiária na prefeitura de Presidente Juscelino. Também não foi possível o contato com o gestor da Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo, o qual foi indicado para fornecer esclarecimentos sobre a questão. Da participação social foram identificados pelo menos 3 conselhos municipais, nas áreas de saúde, educação e alimentação escolar.

Raposa

No Município de Raposa não há menções em lei administrativa sobre a atribuição da função de regularização fundiária a alguma secretaria. Contudo, o município segue em processo de mobilização social e institucional por parte da câmara de vereadores e poder executivo, envolvendo as secretarias de agricultura, de assistência social e de infraestrutura e serviços urbanos, para discussão do tema que tem ganhado grandes dimensões no tocante ao *déficit* habitacional, conflitos fundiários e gestão de resíduos sólidos. Os resultados dessa mobilização serão explanados no tópico referente às metas, objetivos e perspectivas.

Por enquanto, o resultado das reuniões culminou na criação da comissão municipal de regularização fundiária, composta por membros do âmbito institucional jurídico, técnico e popular. Além disso, foram identificados 8 conselhos vinculados às funções públicas do executivo municipal, quanto ao tema, atua o Conselho da Cidade criado em 2013, de caráter permanente, deliberativo, consultivo e propositivo, composto por 11 membros dos quais 7 são do poder público e 4 são representantes da sociedade civil. Não foi indicada a efetividade dessa organização na gestão participativa junto à prefeitura.

Rosário

Segundo a Lei Nº 104/2013 que dispõe sobre a estrutura organizacional básica da Prefeitura Municipal de Rosário, no cap. II referente a competência dos órgãos do poder executivo, Seção V, das secretarias de infraestrutura e operação urbana, identifica-se como atribuição da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Obras e Urbanismo, no art. 15º, inciso XXXII, “a formulação de normas e instrumentos para regulação do uso e ocupação do espaço público e privado do Município, bem como a coordenação e execução de projetos e ações de regularização fundiária”. Com base em lei, essa seria uma das atribuições efetivas da Secretaria que opera ações no âmbito urbano e de infraestrutura, no entanto, a realidade prática aponta para outra situação.

As atividades recorrentes são voltadas para gestão da limpeza urbana, urbanização através de obras de pavimentação e drenagem assim como iluminação pública. A equipe técnica é formada por 1 gestor titular com formação em engenharia civil, mais 4 engenheiros civis, 2 técnicos em edificação, 2 auxiliares administrativos e 1 gestor adjunto. Possuem maquinário para operação das obras e 2 carros para expediente externo. Afirmou-se a existência de Conselho da Cidade, atuando como assessoria, mas pouco envolvido com os trabalhos da secretaria, dentre os 17 conselhos ligados aos assuntos do executivo municipal. Vale mencionar a existência do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social criado em 2013, que mantém importância indireta a função da regularização fundiária, de caráter deliberativo, em que 75% dos membros são do poder público e 25% representando a sociedade civil.

Santa Rita

No município de Santa Rita, foram consultadas as secretarias de Infraestrutura e de Meio Ambiente, ambas não atuam sobre o tema da regularização fundiária e não houve disponibilização da lei de organização administrativa da prefeitura. Entretanto, foi indicada a atuação da Secretaria de Administração e Finanças sobre a temática, que na ocasião, o gestor/representante estaria ausente ou indisponível para fornecimento de informações. Foram identificados 6 conselhos no processo de gestão participativa junto a prefeitura, mas nenhuma diretamente ligada ao tema.

São José de Ribamar

São José de Ribamar foi o único município que instituiu na sua estrutura administrativa um órgão dedicado à função da regularização fundiária. Criado em janeiro de 2017, a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária é composta por gabinete, assessoria técnica, coordenação de regularização fundiária e setor de planejamento e zoneamento urbano, onde é realizado o cadastro fundiário e o redesenho urbano para restringir a sobreposição de áreas. O corpo técnico do órgão tem como gestor titular um servidor comissionado na área de direito, com uma equipe de 10 funcionários, contendo 1 assistente técnico jurídico para mapeamento e zoneamento, 4 técnicos em topografia e 1 agrimensor. Para os trabalhos de campo são utilizados 2 veículos.

O seu organograma é definido legalmente pela lei Nº 1.122, de 3 de janeiro de 2017 (alterado pela lei Nº 1.162, de 21 de setembro de 2017) e decreto Nº 1.185, de 4 de janeiro de 2017, pelo seguinte esquema:

1. Secretaria Municipal de Regularização Fundiária (SEMREF)
 - (i) Conselho Municipal de Regularização Fundiária
 - (ii) Assessoria Técnica
 - (iii) Coordenadoria de Titulação Fundiária
 1. Divisão de Mapeamento e Zoneamento Urbano
 2. Divisão de Arquivo
 - (iv) Coordenadoria de Cadastro e Atendimento
 1. Divisão de Cadastro
 2. Divisão de Atendimento
 3. Divisão de Autuação de Processos
 - (v) Coordenadoria do Patrimônio Público Imobiliário
 - (vi) Divisão de Apoio Administrativo

Na participação social, conta-se com o envolvimento de 18 conselhos, dentre eles o Conselho da Cidade e Desenvolvimento Urbano (CMDUCU), criado em 2010. Outras modalidades de participação popular também fazem parte dos processos decisórios da gestão municipal, através do orçamento participativo e audiências públicas.

São Luís

O município núcleo da RMGSL possui na sua estrutura institucional a Coordenação de Regularização Fundiária subordinada a Superintendência da Área de Terras, Habitação e Regularização Fundiária, ligada a Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação. Suas competências são:

1. Administrar as terras do município;
2. Administrar os cemitérios públicos;
3. Dar cessão de uso;
4. Promover levantamento topográfico;
5. Manter o cadastro atualizado das terras disponíveis no município, especialmente as passíveis de serem utilizadas em programas habitacionais e/ou outras finalidades;
6. Promover a regularização fundiária de bens imóveis de propriedade do município;
7. Executar levantamento topográfico;
8. Coordenar e executar programas de assentamento e reassentamento da população, especialmente em situação de emergência e em áreas de risco;
9. Emitir declaração de identificação de zona residencial para fins de financiamento;
10. Avaliar e vistoriar imóveis;
11. Analisar título de propriedade na compra e venda de imóveis;
12. Analisar terreno sesmaria do município (SEMURH, 2019).

O gestor responsável pela função tem formação na área como técnico em edificações com superior incompleto em engenharia civil. Na equipe da Secretaria trabalham nas

superintendências e coordenadorias 19 funcionários, mas no total de todo o órgão estão locados 466 funcionários, sendo 84 comissionados, 206 efetivos, 176 como prestadores de serviços e mais os contratados por empresas terceirizadas que não constam no sistema da folha de pagamento. Dado o tamanho do corpo técnico, os servidores locados ocupam três prédios, prevendo-se ainda algumas medidas para reduzir o quadro de funcionários.

As ações referentes ao tema têm um amplo envolvimento de outros órgãos da prefeitura como a Secretaria da Fazenda, com relação a emissão de taxas e licenças, a Blitz Urbana, que realiza as fiscalizações, e o Instituto da Cidade de Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (INCID), que produz as bases técnicas cartográficas para apoiar as ações programadas. São Luís conta com uma participação popular mais presente em relação às outras municipalidades, com 21 conselhos, dentre eles o Conselho da Cidade que possui um Fundo.

O Quadro 10 a seguir apresenta a síntese das situações descritas nos órgãos responsáveis pela função pública da regularização fundiária nos municípios da RMGSL, bem como o número de servidores que atuam diretamente com o tema – a maioria indefinida –, área de formação do gestor/corpo técnico e existência de participação social no tema, onde os municípios de Alcântara, Cachoeira Grande e Presidente Juscelino não apresentaram qualquer correlação com a temática.

Quadro 10 – Estrutura Institucional Municipal para a Regularização Fundiária na RMGSL

MUNICÍPIOS	Status da Função	Secretaria(s) Responsável(is)	Corpo Técnico	Formação de gestor/ equipe técnica	Participação Social
Alcântara	...	não	...	...	Não
Axixá	Atribuição	• Secretaria de Meio Ambiente	...	Administração e engenharia ambiental	Conselho da Cidade
Bacabeira	Atribuição e Setor	• Secretaria de Portos, Comércio, Meio Ambiente e Urbanismo • Setor Tributário	3	Geógrafo, fiscal ambiental e fiscal de postura	Conselho da Cidade
Cachoeira Grande	...	não	...	...	Não
Icatu	Atribuição	• Secretaria de Agricultura, Pesca, Produção e Abastecimento	...	Agronomia, Perícia Ambiental	Conselho da Cidade
Morros	...	• Assessoria de Infraestrutura	...	Arquitetura e urbanismo, economia	Conselho da Cidade
Paço do Lumiar	Atribuição	• Secretaria de Meio Ambiente • Secretaria de Agricultura • Secretaria de Assistência Social • Secretaria de Infraestrutura, Trânsito e Transporte	...	Filosofia/ veterinária, economia e pedagogia; agronomia, engenharia de pesca e zootecnia / engenharia civil	Conselho de Regularização Fundiária
Presidente Juscelino	...	...	...	...	Não
Rosário	Atribuição	• Secretaria Municipal de Infraestrutura, Obras e Urbanismo	...	Engenharia civil, técnico em edificações	Conselho da Cidade
Raposa	Atribuição	• Secretaria de Agricultura • Secretaria de Assistência Social • Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos	...	...	Comissão Municipal de Regularização Fundiária
Santa Rita	Atribuição	• Secretaria de Administração e Finanças	...	...	Não
São José de Ribamar	Secretaria	• Secretaria Municipal de Regularização Fundiária	10	Direito, técnicos em topografia, agrimensor, assistente jurídico	Conselho da Cidade e Desenvolvimento Urbano
São Luís	Superintendência	• Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação – Coordenação de Regularização Fundiária	...	(gestor) Técnico em Edificação (Eng ^a Civil incompleto)	Conselho da Cidade

Fonte: Diagnóstico Eixo Institucional (2018-2019).

4.3.2 Financiamento de Planos, Programas, Projetos e Ações para gestão da Regularização Fundiária

A partir de informações obtidas pelos PPAs estaduais e municipais será possível observar o montante de recursos empenhados para esse campo funcional, ao passo que a função habitacional também será discorrida dentre outras, quando houver, como questão complementar na leitura dos planos, programas, projetos e ações financiadas para gestão da regularização fundiária desenvolvida pelos municípios.

Inicialmente, o Plano Plurianual (PPA) se constitui como instrumento de planejamento orçamentário e gestão essencial para determinar os programas e projetos a serem implantados nos municípios, possui dotações orçamentárias anuais no período do segundo ano de um mandato de 4 anos ao primeiro ano do mandato seguinte. Também são indicados os objetivos e metas dos programas e projetos, quais as unidades orçamentárias (órgãos da prefeitura) serão responsáveis por determinadas ações, e ainda a elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), onde os poderes legislativo e executivo definem as principais ações a serem executadas no ano a que corresponde, e uma maior especificação das disposições constantes no PPA.

No que se refere aos programas do PPA estadual orçados para os municípios da RMGSL, verificou-se os períodos de 2004-2017, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019. A Tabela 16 a seguir demonstra as ações indicadas como programas e projetos nos PPAs dos períodos supracitados, bem como o aporte financeiro orçado e percentual dessas ações no total geral dos programas existentes nos seus devidos planos plurianuais.

Tabela 16–Programas e projetos referentes a regularização fundiária e metropolização nos PPAS estaduais 2004-2007, 2012-2015 e 2016-2019

PPA	Tipo	Título	Valor (R\$)	(%)
2004-2007	programa	1 - Reforma e Regularização Fundiária	9.760.480,00	0,05
2008-2011	programa	1 - Reforma e Regularização Fundiária	7.018.681	0,02
2012-2015	programa	1 - Reforma e Regularização Fundiária	503.767,00	1,38
	projeto	2- Urbanização e Regularização Fundiária de bairros	400.000,00	
	projeto	3- Implantação do Sistema de Gestão das Regiões Metropolitanas	140.000,00	
	projeto	4 - Implantação da Avenida Metropolitana	526.708.312,00	
2016-2019	programa	5 - Reestruturação e Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas do Estado do Maranhão	2.114.583,02	1,33
	programa	1 - Reforma e Regularização Fundiária	39.415.328,00	
	projeto	6 - Regularização Fundiária	412.657,94	

projeto	4 - Implantação da Avenida Metropolitana	728.481.660,00
---------	--	----------------

Fonte: PPAs estaduais (2004-2007; 2012-2015; 2016-2019).

*O valor da coluna (%) se refere ao percentual da dotação financeira dos programas e projetos indicados na tabela em relação ao orçamento geral do PPA em que está inserido.

A tabela aponta, além de programas e projetos voltados para regularização fundiária, o tema referente a gestão da região metropolitana que também esteve presente nos planejamentos orçamentários. Nota-se que o aporte financeiro no decorrer dos períodos obteve incrementos em números absolutos, partindo de R\$ 9.760.480,00 no PPA 2004-2007 para R\$ 39.827.985,94 no PPA 2016-2019 (excluindo programa e projeto de temática metropolitana). Contudo, em números percentuais em relação ao total geral dos programas dispostos, o valor se inverteu, fato devido ao orçamento geral que aumentou quase 8 vezes do PPA 2004-2007 (R\$ 17.541.622.101,00) para o PPA 2016-2019 (R\$ 57.524.538.782,48) partindo de aproximadamente 0,05% para 0,007% (exceto programa e projeto de abordagem metropolitana) respectivamente. Assim, quanto às disposições destacadas nos PPAs sobre o tema, têm-se:

PPA 2004-2007 – indicação do Programa Reforma e Regularização Fundiária (Nº 0160), realizado por ações como administração e gestão do ITERMA, a própria ação fundiária “visando o aumento da produção agrícola e a redução das tensões sociais no campo”(MARANHÃO, 2003, p. 118) e a implementação do assentamento de trabalhadores rurais tendo como finalidade criar, implantar e consolidar Projetos de Assentamentos para beneficiar famílias de trabalhadores rurais em regiões prioritárias do Estado” (MARANHÃO, 2003, p. 119). Tais ações foram indicadas por regiões, nas quais pôde-se apontar em quais estão inseridos os municípios da RMGSL, como a região do Itapecuru, Metropolitana e Munim. Dessa forma, abrangendo apenas as regiões onde se situam os municípios da RMGSL, as ações totalizaram R\$ 9.760.480,00, o equivalente a 0,05% do orçamento geral desse plano;

PPA 2008-2011– continuidade do Programa Reforma e Regularização Fundiária, tendo por ações, o assentamento de famílias e a própria ação fundiária, sob execução do ITERMA. O orçamento geral desse programa representou 0,02% do total geral nesse período, contudo, o valor destinado às regiões onde se inserem os municípios da RMGSL, foi de R\$ 1.255.365,00, o equivalente até 17,88% do valor total desse programa no PPA;

PPA 2012-2015 – identificou-se a continuidade do Programa Reforma e Regularização Fundiária, sob cargo da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (SEDAGRO), de caráter rural, apresentou ações como assentamento de trabalhadores rurais, a própria regularização fundiária em geral e em áreas de remanescentes de quilombos. A ação de Urbanização e Regularização Fundiária de bairros, realizada pela SECID, de viés

urbano, integrava o Programa Habitação e Urbanismo (Nº 0553) dentre as 10 ações que abrangeu. O Programa e o projeto/ação citados representaram uma dotação orçamentária ínfima em relação às outras ações, no valor de R\$ 905.767,00. Referente à questão metropolitana, houve a ação de Implantação do Sistema de Gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís e do Sudoeste Maranhense, no Programa de Gestão Governamental, sob encargo da Casa Civil; e a ação de Implantação da Avenida Metropolitana, realizada pela SINFRA, que sozinho, representou o percentual de 1,31% do programas e projetos indicados nesse PPA. Isto é, as demais ações diretamente voltadas a regularização fundiária indicaram 0,05% desse plano do período 2012-2015;

PPA 2016-2019 – dos programas e projetos indicados têm-se a própria ação de regularização fundiária que integra o Programa Desenvolvimento Urbano e Regional (Nº 0586), junto a outras 7 ações realizadas pela SECID. O Programa Reforma e Regularização Fundiária, em continuidade, sob encargo da Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF) – após reorganização da SEDAGRO – e ITERMA de caráter rural, inclui, além das ações do PPA anterior, a arrecadação de terras. Tais disposições representaram cerca de 0,069% do orçamento geral desse PPA. Na temática metropolitana, têm-se o programa Reestruturação e Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas do Estado do Maranhão, envolvendo 5 ações, que lidam direta e indiretamente com o espaço da RMGSL, sob implementação da SECID; e a ação de Implantação da Avenida Metropolitana, presente no programa de Logística e Transportes (Nº 0531), realizado pela Secretaria de Estado de Infraestrutura (SINFRA), representando 1,2% do orçamento geral.

A tabela 17 a seguir apresenta programas e projetos/ações estabelecidos nos PPAs municipais dos períodos 2014-2017 e 2018-2021 dos municípios da RMGSL que estavam vinculados ao campo funcional da regularização fundiária.

Tabela 17 - Valor de Programas e Projetos relacionados a regularização fundiária orçados no planejamento orçamentário quadrienal

Município	PPA	Tipo	Título	Valor (R\$)	(%)
Alcântara	A	programa	1 - Regularizar a situação fundiária do município	400.00,00	0,24
	A	projeto	1 - Regularização Fundiária	200.000,00	
Raposa	A	projeto	2 - Cadastro e monitoramento da irregularidade fundiária	273.650,00	0,25
	A	projeto	3 - Regularização Fundiária Judicial	488.775,00	
	B	projeto	2 - Cadastro e monitoramento da irregularidade fundiária	584.556,00	0,38
	B	projeto	3 - Regularização Fundiária Judicial	584.766,00	

Paço do Lumiar	A	programa	1 - Regularizar a situação fundiária do município	400.000,00	0,17
	A	projeto	4 – Programa de Regularização fundiária, voltada para titularidade das terras	480.000,00	
	A	projeto	1 - Regularização Fundiária	200.000,00	
Presidente Juscelino	B	projeto	5 - Regularização Fundiária	85.920,00	0,02
São José de Ribamar	B	programa	2 - Regularização Fundiária e Cidadania	2.219.972,00	0,18
São Luís	A	programa	3 - Novas Moradias, Urbanização Fundiária	27.947.161,3 7	0,21
	B	programa	3 - Novas Moradias, Urbanização e Regularização Fundiária	86.551.145,0 8	0,78
RMGSL	A	3 programas e 5 projetos		30.389.586,3 7	0,25
	B	2 programas e 3 projetos		90.026.359,0 8	0,61

Fonte: Elaborado pela autora baseado em PPA's (2014-2017; 2018-2021).

*A – PPA 2014-2017; B – PPA 2018-2021. **O valor da coluna (%) se refere ao percentual da dotação financeira dos programas e projetos indicados na tabela em relação ao orçamento geral do PPA em que está inserido.

Foram encontradas 8 indicações nos planos plurianuais dos dois períodos em 6 municípios, e entre as municipalidades que não apresentaram programas e projetos nos seus PPA's estiveram Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Rosário e Santa Rita.

Ao todo foram 3 programas e 3 projetos/ações diferentes definidos nos PPA's de 6 municípios da RMGSL, cujas elaborações foram continuadas em Raposa e São Luís. Enquanto Alcântara e Paço do Lumiar não deram prosseguimento às dotações orçamentárias no tema, Presidente Juscelino e São José de Ribamar deram início a sua abordagem no PPA2018-2021. Nota-se ainda que a dotação orçamentária para ações de regularização fundiária na RMGSL teve um aumento de 196,24%, do PPA 2014-2017, com R\$ 30.389.586,37, para o PPA 2018-2021, com R\$ 90.026.359,08, que totalizam um valor de R\$ 120.415.945,45. Apesar da quantidade de programas e projetos terem diminuído de um período ao outro, o percentual representativo do orçamento na área de regularização fundiária apresentou um crescimento de 0,25% a 0,61%.

Em geral, das 5 indicações de programas apresentados, 2 fazem referência ao mesmo tipo, que tanto foram continuados nos PPA's (Programa Novas Moradias, Urbanização e Regularização Fundiária, N° 221, em São Luís) quanto foram aplicados em mais de 1 município (Programa Regularizar a Situação Fundiária do Município, em Alcântara e Paço do Lumiar). Apenas São José de Ribamar apresentou o Programa Regularização Fundiária e Cidadania (N°

0024), que difere até na função em que está alocado, se referindo a Direitos da Cidadania, tendo como meta conceder 4.000 títulos de propriedades anualmente no período 2014-2017.

Quanto aos projetos, das 8 indicações que correspondem a ações que estão inseridas em programas com objetivos mais abrangentes além da temática fundiária, 3 são constantes nos PPAs. A ação de Regularização Fundiária, atribuída ao Programa Criação de Cooperativa de Catadores (Nº 0055) – com uma justificativa que não foi bem esclarecida – localizada nos PPAs (2014-2017) de Alcântara e Paço do Lumiar; e em seguida as ações de Cadastro e Monitoramento de Irregularidade Fundiária, e Regularização Fundiária, do Programa Planejamento Governamental para o Desenvolvimento Sustentável (Nº 0006) em Raposa.

Enfim, ainda são poucas as iniciativas por parte dos governos municipais para o planejamento e gestão da temática. O detalhamento dos programas e planos encontrados serão apresentados no item referente a Capacidade de Implementação de Programas, que abrange órgãos municipais envolvidos e correspondência com diretrizes existentes nos Planos Diretores.

4.3.3 Procedimentos de Planejamento e Gestão

Como base para averiguar os meios utilizados no planejamento e na gestão sobre a regularização fundiária nos municípios, aponta-se para a identificação e análise de três procedimentos gerais: Arcabouço jurídico, Diagnóstico técnico das demandas e a Capacidade de Implementação de ações e programas presentes nos Planos Plurianuais correspondentes às diretrizes dos Planos Diretores Municipais, bem como Articulações Intersetoriais existentes para operação desses programas a fim de otimizar os esforços sobre a questão.

4.3.3.1 Arcabouço jurídico

Para realização das atividades sobre a regularização fundiária é essencial o exercício de uma metodologia que dê bases à gestão e ao planejamento das áreas que apresentam irregularidades na demarcação e uso dos espaços urbanos. Será apresentado a seguir o arcabouço jurídico utilizado pelas equipes das prefeituras municipais, para nortear a implantação de um diagnóstico técnico.

Para ratificar o entendimento de que a regularização fundiária ocorre por dois sentidos, para adequação de um desenho urbano seguindo padrões estabelecidos por legislações urbanísticas e controle das ocupações irregulares para fins de moradia – ambos primando pelo direito à cidade e acesso a serviços públicos de qualidade –, identifica-se a existência/situação das leis urbanísticas necessárias para o controle dessa dinâmica urbana, trata-se de: Plano

Diretor; Plano/Lei/Diretriz referente a regularização fundiária; Zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); Plano/Lei/código ambiental; Código de obras; Código de postura; e Código Tributário. O Quadro 11 a seguir mostra o arcabouço jurídico existente nos municípios da RMGSL, onde demonstra graves lacunas em locais que, devido a nova configuração política-administrativa regional, deve superar limitações para se alinhar às medidas de fortalecimento metropolitano com base no ajuste da sua política urbana local.

No último levantamento realizado em junho de 2018 verificou-se que em 2 municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís ainda não foram desenvolvidos Planos Diretores (PD) Municipais (Axixá e Cachoeira Grande), enquanto em Presidente Juscelino um PD já estava sendo elaborado e em São José de Ribamar um PD estava em processo de revisão. A maioria dos municípios com Plano Diretor vigente já extrapolam o prazo para revisão, excedendo em 3 anos do período de 10 anos estipulados pelo Estatuto da Cidade. Exceto o município de Morros que havia aprovado o novo PD no início do ano de 2018. Em São Luís também ocorre uma série de debates dirigidos pela prefeitura e por grupos de discussão com representação de estudantes da área urbana, jurídica, ambiental, social e política, sem, no entanto, terem estabelecido algum acordo. A seguir os apontamentos referentes a política de regularização fundiária nos municípios da RMGSL.

Quadro 11 – Existência de instrumentos da Política Urbana de suporte à função de Regularização Fundiária nos municípios da RMGSL

MUNICÍPIO	Plano Diretor	Plano/ Lei de Regularização Fundiária	Zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano	Zona Especial de Interesse Social	Meio Ambiente	Código de obras	Código de Posturas	Código Tributário
Alcântara	Lei Nº 310/2006	No Plano Diretor	Lei 224/1997	PD	...	...	Lei s/ n	2013
Axixá	não possui	...	...	...	...	...	...	2005
Bacabeira	Lei Nº 205/2007	No Plano Diretor	Lei 230/2009	PD	Lei 012/2016	(2008)	Lei 228/2009	2014
Cachoeira Grande	não possui	...	...	...	...	...	...	1998
Icatu	(2006)	...	...	...	...	...	...	s/d
Morros	Lei Nº 019/2018	Lei (Nº 017/2017; Nº 015/2017)	Lei 20/2018	PD	Lei (Nº 04/2017; Nº 014/2017)	...	...	2017
Paço do Lumiar	Lei Nº 335/2006	No Plano Diretor	...	sim	Lei 708/2017	Lei 002/2013	Lei 001/2013	2013
Presidente Juscelino	em elaboração (2018)	...	...	...	...	...	...	s/d
Raposa	Lei Nº 113/2006	Lei Nº 339/2018	...	PD	Lei 302/2017	Lei 134/2013	Lei 117/2007	2017
Rosário	Lei Nº 012/2006	Lei Nº 196/2015	...	PD	Lei 225/2016	Lei 001/2001	...	2014
Santa Rita	(2006)	...	...	...	...	...	...	s/d
São José de Ribamar	em revisão (2018)	Lei Nº 1.136/2017	Lei 09/2007	PD	Lei 573/2005	Lei 004/2003	...	2014
São Luís	Lei Nº 4.669/2006	No Plano Diretor	Lei 3.253/1992	sim	Lei 7.738/2006	Lei 033/1976	Lei 1.790/1968	2017

Fonte: IMESC (2018).

*s/d – sem data;

**PD – diretrizes constantes no Plano Diretor

Alcântara

De acordo com o seu Plano Diretor, Lei Nº 310/2006, é instituída a Política de Regularização Fundiária, para ser implementada em áreas consolidadas e em ZEIS, com direito a assistência jurídica à população interessada na aquisição da propriedade em zona rural e urbana. Tal Política, de acordo com essa lei compreende:

[...] um processo de intervenção pública, sob aspectos jurídicos, urbanísticos, territoriais, culturais, econômicos e socio-ambientais, que objetiva legalizar a permanência em áreas ocupadas em desconformidade com a lei, implicando melhorias no assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (Art. 58º, ALCÂNTARA, 2006).

São fixados alguns instrumentos de aspecto jurídico para a implementação dessa política referentes a: Edificação, Parcelamento ou Utilização Compulsórios; Desapropriação para fins de reforma urbana; Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Concessão de Direto Real de Uso; Doação de Imóveis para entidades públicas e/ou Comunidades Tradicionais; Aforamento, em áreas de marinha; Titulação do território étnico de propriedade das comunidades remanescentes de quilombo; entre outros, no art. 61º do Plano Diretor. Determina ainda que essa ação seja delegada ao Poder Público Municipal, bem como objetivos da política e diretrizes gerais para implementação do programa referente a regularização fundiária.

Bacabeira

No Plano Diretor de Bacabeira, regulamentado pela Lei Nº 205/2007, onde se subdividem 9 Políticas estruturantes, a regularização fundiária é indicada nos objetivos gerais para áreas ocupadas por população de baixa renda. Tem como previsão o estabelecimento do Programa Municipal de Regularização Fundiária a ser implantado prioritariamente nas ZEIS, no que se refere à Organização Territorial e Urbana na elaboração do Zoneamento. O tema é mencionado nas disposições finais e transitórias tendo como medidas a serem tomadas a criação de Grupos de Trabalho para a elaboração de inventário de propriedade e cadastro de terra.

Vale ressaltar que a elaboração desse Plano Diretor antecedeu a alguns requisitos do Estatuto da Cidade para obrigatoriedade da sua confecção. Com vigência desde 2007, em 2010 a perspectiva de implantação de um grande empreendimento industrial, a Refinaria Premium I, pela Petrobrás, que foi cancelada em 2015, deu valor normativo a sua aplicação, bem como a sua inserção na RMGSL, em 2013. Ainda assim, seu contingente populacional, de 14.925 habitantes (2010), não atinge o número de 20 mil habitantes, requerido pelo Estatuto da Cidade para exigência de um Plano Diretor, como se aplica em grande parte dos municípios brasileiros.

Morros

Em Morros, o Programa de Regularização Fundiária, anterior ao Plano Diretor vigente, tem como objetivos gerais ações de melhoria sobre: condições de moradia da população residente em assentamentos irregulares; enfrentamento do quadro de informalidade habitacional urbana; formar bases para definição de uma política municipal no tema; além de se destinar à população de baixa renda, também em áreas ocupadas pela população que não está enquadrada na categoria socioeconômica constante nas ações de regularização fundiária.

Segundo o Plano Diretor de Morros, regulamentado pela Lei N°019/2018, tais ações se direcionam ao mesmo público-alvo como exercício do direito à propriedade urbana ao interesse coletivo. Dessa forma, integra as diretrizes da política de habitação sobre os imóveis urbanos para o controle do uso do solo. Define-se suas ações sobre a ZEIS e a ZEIAM (Zona Especial de Interesse Ambiental). Prevê-se ainda a criação de uma Lei Municipal de Regularização Fundiária para especificação dos instrumentos.

Paço do Lumiar

No Plano Diretor de Paço do Lumiar, pela Lei N° 335/2006, a menção direcionada a função da RF é encontrada nas diretrizes da Política de Habitação, onde estabelece a necessidade da criação de uma lei específica ao tema para regulamentar os instrumentos voltados a edificação, ao parcelamento do uso e ocupação do solo. Nessa lei específica deverá ser conter as normas técnicas e procedimentos para regularizar: o parcelamento do solo implantados irregularmente; empreendimentos habitacionais promovidos pela administração pública direta e indireta; assentamentos precários, cortiços, favelas e palafitas; e edificações executadas e utilizadas em desacordo com a legislação vigente. Também se destina como uma das medidas para se tomar nas ZEIS do município classificada dessa forma em 18 áreas urbanas.

Raposa

No município de Raposa, a lei referente ao tema se baseia nas diretrizes e atualizações da Lei Federal N° 13.465/2017, e cria a Lei Municipal N° 339/2018. Nessa legislação são abrangidas medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais sobre os chamados núcleos urbanos informais, os quais também são aplicados em áreas qualificadas como rurais ou de expansão urbana. Seus objetivos se pautam na garantia do direito à terra e à posse promovendo melhorias na prestação dos serviços públicos, urbanização das áreas, integração social, geração de emprego e renda e direito à moradia digna.

Chamada de Reurb, as ações de Regularização Fundiária no município ocorrem nas modalidades de: Reurb de Interesse Social (Reurb-S), aplicado nos núcleos urbanos informais (antigos assentamentos irregulares) ocupados predominantemente pela população com renda de até 4 salários mínimos; e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), para núcleos urbanos informais ocupados pela população que não se enquadra da categoria anterior. Define a Secretaria Municipal de Administração e Finanças como executora das ações para a Reurb suas atribuições, bem como sua responsabilidade no financiamento dos projetos de regularização e implantação da infraestrutura para a Reurb de Interesse Social. Na outra modalidade os custos serão cumpridos pelos potenciais beneficiários ou requerentes privados.

Pelo Plano Diretor de 2006, no município de Raposa as recomendações para a temática não titulavam um capítulo ou sessão particular, apenas se colocava nas diretrizes gerais como ação junto a urbanização em áreas ocupadas pela população de baixa renda. No Plano de Habitação, requeria diagnóstico das demandas habitacionais, quantitativo e qualitativamente, direcionando ainda a delimitação da Zona de Ambiente Construído (ZAC), para promoção da inclusão socioespacial com ações de urbanização e a própria regularização fundiária das áreas de ocupação irregular precárias. Surge a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) como instrumento da Divisão Territorial, a qual ganha essa classificação, ZEIS I, para priorizar os assentamentos de baixa renda indicadas para a regularização jurídico-fundiária através dos instrumentos: Usucapião Especial do Imóvel Urbano, Concessão do Direito Real de Uso e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, preferencialmente utilizados por ações coletivas. Para complementar o conjunto da Política Urbana, dispõe-se a prestação da assistência técnica e jurídica gratuita pelo município de Raposa para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Rosário

No Município de Rosário, a Lei Nº 196/2015 autoriza o poder executivo a instituir o programa de regularização fundiária municipal, onde serão delimitadas as áreas de interesse social para assentamentos irregulares em áreas públicas ou particulares inseridos em área urbana consolidada, tendo a população de baixa renda para fins de moradia como ocupação predominante. A Secretaria Municipal de Infraestrutura é o órgão responsável pela análise e aprovação dos projetos nessa ação, de interesse social em assentamentos irregulares como favelas, núcleos urbanizados, loteamentos ou parcelamentos do solo informais ou irregulares e empreendimento habitacionais de interesse social. Os instrumentos definidos são: regularização

de parcelamento do solo; demarcação urbanística e legitimação de posse; concessão de uso especial para fins de moradia ou concessão de direito real de uso; e regularização do parcelamento para fins urbanos consolidados antes da Lei Federal Nº 6.766/1979.

Já havia diretrizes gerais correspondentes ao tema no Plano Diretor de Rosário, Lei Municipal Nº 012/2006, onde a regularização fundiária é inserida como um dos princípios sociais permeado nas políticas de atendimento à função social da cidade e da propriedade. Essa função surge diluída nas Políticas de Habitação, referente à Qualificação do Ambiente Construído, para ampliação da cidade “legal” sobre a cidade “ilegal”. A criação de uma lei específica para a função já era prevista como um Instrumento de Gestão e do Planejamento Urbano no art. 258º, com os mecanismos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a Concessão do Direito Real de Uso (ROSÁRIO, 2006).

São José de Ribamar

Pela Lei 1.136/2017 foi institucionalizada o Plano Municipal de Regularização Fundiária de São José de Ribamar, onde cita os instrumentos utilizados para a Política Municipal como: pacificação de conflitos fundiários, participação social, título definitivo de propriedade, título de reconhecimento de posse, demarcação, usucapião administrativo e a desapropriação. Criou-se o Conselho Municipal de Regularização Fundiária, de regime paritário contendo representações do poder público e da sociedade civil organizada. Após a sua alteração pela Lei Nº 1.188/2018, o termo Título de Reconhecimento de Posse foi substituído por Certidão de Legitimação de Posse.

Antecedente a Lei que promulga a Regularização Fundiária como função proeminente na gestão municipal, o Plano Diretor de São José de Ribamar já indicava diretrizes na função de Regularização Fundiária, art. 35º, tais como: priorização da população de baixa renda residente com vistas à legalização da ocupação do solo, às dotações de equipamentos sociais e comunitários e ao apoio financeiro para acesso à terra. Dessa forma, encontradas tais condições essas áreas são estabelecidas como áreas de regularização fundiária para direcionamento de equipamentos comunitários e legalização da ocupação do solo (art. 36º, §1º, São José de Ribamar, 2006), bem como função a ser priorizada sob aplicação do Direito de Preempção.

São Luís

Na capital da região metropolitana, o Plano Diretor Municipal de São Luís está vigente desde 2006, o tema da regularização fundiária permeia por diversos artigos da lei, pelos

objetivos gerais que considera sua aplicação em áreas ocupadas por população de baixa renda levando em consideração a situação econômica desses habitantes e as normas ambientais. Abrangendo as zonas urbana e rural, a promoção da regularização fundiária é descrita no tema referente a Macrozona de Qualificação e na Política de Desenvolvimento Sustentável, no qual será utilizado mediante o uso do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, para conceder ao agricultor familiar o domínio e o título da terra; citado também na Política de Habitação, através da regularização se prevê a urbanização e prevenção de situação de risco em assentamentos subnormais; nas diretrizes do Plano de Reabilitação constam sua aplicação para instalações abandonadas; prevê-se a aplicação de instrumentos como Transferência do Potencial Construtivo, Direito de Preempção, Concessão do Direito Real de Uso e na definição da Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), que por sua vez, prevê o estabelecimento de condições especiais para a regularização fundiária de assentamentos subnormais e ampliação a oferta de moradia.

Das legislações ambientais municipais de São Luís ao todo são 9 utilizadas pela Secretaria de Meio Ambiente, cita-se como destaques o Sistema Municipal de Unidades de Conservação, a Política Municipal de Meio Ambiente, a instituição do licenciamento municipal dentre outros. Vale mencionar o início à elaboração do Macrozoneamento Ambiental, paralisado na etapa de audiências públicas, devido ao descompasso e não conclusão do Plano Diretor, ao qual deve primeiramente atender suas diretrizes.

Os demais instrumentos da Política Urbana foram verificados com baixa aderência nos municípios, com ênfase no zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano que teve aplicação confirmada em 5 cidades (Alcântara, Bacabeira, Morros, São José de Ribamar e São Luís). Contudo, a sua ausência nas outras municipalidades faz recorrência às outras bases legais como o Código de Obras (Paço, do Lumiar, Raposa e Rosário). Vale constatar também a existência de leis referentes às questões ambientais em São José de Ribamar (Política Municipal de Meio Ambiente), Rosário (criação da Área de Preservação Ambiental Permanente de Brejo de Itamirim), Bacabeira (criação da APA Parque Verde Temático), Paço do Lumiar (Sistema Municipal de Meio Ambiente), Morros (Código Municipal de Meio Ambiente e criação do Parque Ambiental Municipal das Águas), e Raposa (Sistema Municipal de Educação Ambiental). Nos demais municípios, não foi possível identificar diretrizes ou instrumentos referentes à Política de Regularização Fundiária, seja pela inexistência de leis específicas em forma de planos e programas, seja pela inexistência de Plano Diretor em Cachoeira Grande e Axixá, e pelo não acesso aos Planos Diretores de Icatu, Presidente Juscelino e Santa Rita.

4.3.3.2 Diagnóstico técnico

Para definir como diagnóstico técnico a ser investigado, este ressalta-se como meio eficiente para pautar discussões sobre o futuro das decisões tomadas pelo interesse comum, que segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2009):

Manter cadastros técnicos e imobiliários, plantas e mapas da cidade e do Município atualizados com os dados necessários deve ser atividade permanente dos Executivos municipais. Os chamados sistemas de informações geográficas – SIG – permitem realizar cruzamento de dados e espacializá-los, apresentando informações para suporte do processo democrático, para o planejamento e para a facilitação do desenvolvimento econômico local sustentável (IBAM, 2009).

Dessa forma, buscou-se verificar a existência de instrumentos ou mecanismos de regulação e cobrança para o ordenamento do solo urbano, que atuam como base cartográfica e tributária nos moldes técnicos, em consulta ao Munic/IBGE e por entrevistas, revelando a realidade prática das secretarias municipais da RMGSL.

Quanto aos mecanismos de regulação e cobrança que dão base à receita tributária, há pouca correlação entre os municípios que mais arrecadam e os municípios com uma legislação tributária mais estruturada. No caso de São Luís, se encontra maior concordância dado ao número populacional que deve atender aos dispositivos de leis e códigos tributários que estabelecem instrumentos de controle do uso do solo como a Planta Genérica de Valores (PGV), base cartográfica atualizada, cobrança de taxas e impostos urbanos, incentivos fiscais dentre outros meios de correção e fiscalização de atividades urbanas. O Quadro 12 apresenta esse panorama dos municípios da RMGSL quanto a existência de Código Tributário, aplicação de cadastro imobiliário, planta genérica de valores, cobrança de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI), emissão de taxas, licença/alvará de funcionamento, cadastro de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e modalidades de incentivo ao empreendedorismo.

Ainda que todos os 13 municípios possuam o seu código tributário, instrumentos como Cadastro Imobiliário, Planta Genérica de Valores (PGV) e cobrança de IPTU, são itens que sugerem uma sequência de etapas para arrecadação, mas que não são unanimemente utilizadas. Ocorre que para que o IPTU seja cobrado, deve existir uma base de Cadastro e PGV, no entanto, o que se observa é que em alguns municípios (Alcântara, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino, Raposa e Rosário) há essa cobrança sem a aplicação de pelo menos 1 desses mecanismos, os quais devem anteceder essa arrecadação.

Quadro 12 - Mecanismos de regulação e cobrança para ordenamento do solo urbano

MUNICÍPIOS	Código Tributário	Cadastro Imobiliário	Planta Genérica de Valores	IPTU	Cadastro de ISSQN	ITBI	Licença/ Alvará de funcionamento	Taxas (6)*	Incentivo ao Empreendedorismo (7)**
Alcântara	(2013)	(2006)	Não	(2013)	(2014)	Sim	...	1 – iluminação	2 – Isenção do IPTU e outro
Axixá	(2005)	Sim***	Não	Não	Sim***	Sim	Sim	1 – iluminação	Não
Bacabeira	(2014)	(2009)	(2014)	(2014)	(2015)	Sim	Sim	2 – iluminação e polícia	3 – Isenção do IPTU e ISSQN; e outro
Cachoeira Grande	(1998)	Não	Não	Não	Não	...	...	1 – iluminação	2 – Isenção de taxas
Icatu	Sim***	Não	Não	Não	(2015)	...	...	2 – iluminação e alvarás	Não
Morros	(2017)	(2014)	(2012)	(2012)	(2012)	Sim	Sim (eventos)	1 – iluminação e outro	1 – Redução do IPTU
Paço do Lumiar	(2001/2013)	(2015)	Não	(2001)	(2014)	Sim	...	2 – polícia e outro	3 – Isenção de IPTU, ISSQN e taxas
Presidente Juscelino	Sim***	Não	Não	(2005)	(2014)	Sim	Sim	1 – iluminação	Não
Raposa	(2013/2017)	Não	Não	(2013)	(2015)	Sim	...	1 – iluminação	Não
Rosário	(2014)	Não	Em revisão	(2013)	(2015)	...	Sim	2 – iluminação e alvará	Não
Santa Rita	Sim***	(2015)	(2015)	(2003)	(2015)	Sim	...	1 – iluminação	1 – Cessão de terrenos
São José de Ribamar	(2002/2014)	(2007)	(2018)	(2007)	(2015)	Sim	Sim	2 – iluminação e polícia	Não
São Luís	(1998/2017)	(1999)	(2005)	(1998)	(1999)	Sim	Sim	2 – iluminação e polícia	4 – Isenção de ISSQN, taxas e IPTU (redução)

Fonte: Munic/IBGE (2015); Pesquisa de Campo (2018).

*Foram 6 taxas levantadas: Iluminação; Coleta de lixo; Incêndio; Limpeza; Poder de polícia; outros.

**Foram 7 tipos de incentivos levantados: Redução do IPTU; Isenção do IPTU; Isenção do ISSQN; Isenção de taxas; Cessão de terrenos; Doação de terrenos; outros.

***Não informada data/indisponibilizado.

Existem ainda outros tributos municipais cobrados, como Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Licença/alvará de funcionamento, documento de arrecadação municipal (DAM) e taxa de emissão de solo. Destes, Cachoeira Grande e Icatu não apresentaram qualquer aderência a cobranças desses dispositivos, enquanto Bacabeira incorpora todos os dispositivos citados; o ITBI é ausente no municípios de Cachoeira Grande, Icatu e Rosário; Licença/alvará de funcionamento cobrado parcialmente na RMGSL, nos municípios de Axixá, Morros, Presidente Juscelino, Rosário, Bacabeira, São José de Ribamar e São Luís; DAM aplicado apenas em Presidente Juscelino, Bacabeira e São Luís; e taxa emissão de uso do solo cobrado nos municípios de Bacabeira e Santa Rita.

Como forma de identificar e compilar as demandas e nortear os trabalhos das secretarias, questionou-se aos gestores e técnicos municipais quais os processos realizados para diagnosticar os problemas dos municípios com os quais lidam diariamente. O Quadro 13 a seguir expõe a situação de 20 secretarias de 11 municípios que realizam alguma forma de organização de demandas na RMGSL, nas modalidades de relatório, registro (denúncias, fotografias), cadastros e cartografia e finalidades direcionadas a atividades programadas no Plano Plurianual ou não integrantes do planejamento orçamentário quadrienal.

Foram identificadas diversas modalidades de compilação de informações sobre as demandas atribuídas às secretarias municipais. Em sua grande maioria, a referência a relatórios e registros são realizados informalmente, através de fotografias e denúncias. Foram poucos os municípios que apontaram a realização de cadastros e cartografia, que por sua vez, apresentariam um grau maior de visualização das demandas gerais.

Quadro 13 – Tipos de diagnósticos realizados pelas secretarias municipais da RMGSL

MUNICÍPIOS	ÓRGÃOS	REALIZAM DIAG.	RESPONSÁVEL	TIPOS DE DIAGNÓSTICO	FINALIDADE
Alcântara	4	2	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Cultura e Turismo • Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Naturais e Sustentabilidade 	RELATÓRIO REGISTRO (fotografias, denúncias)	Diretrizes para o trabalho
Axixá	2	0	Terceirizado	REGISTRO (fotografias, denúncias)	...
Bacabeira	2	1	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Portos, Industria, Comércio, Meio Ambiente e Urbanismo 	REGISTRO (fotografias) CARTOGRAFIA	...
Cachoeira Grande	1	1	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Agricultura, Meio Ambiente e Pesca 	CADASTRO (Produtores Rurais) - Sistema de Inspeção Municipal	Diretrizes para o trabalho
Icatu	3	2	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Meio Ambiente, Turismo, Esporte e Lazer • Secretaria de Obras e Infraestrutura/Gabinete do Prefeito 	RELATÓRIO	Plano Plurianual
Morros	2	2	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Meio Ambiente e Turismo • Assessoria de Obras e Infraestrutura 	RELATÓRIO CADASTRO (imobiliário, mobiliário = em implantação; formulários de fiscalização) REGISTRO (denúncias)	...
Paço do Lumiar	4	3	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Infraestrutura, Trânsito e Transporte • Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais • Secretaria de Desenvolvimento Social 	RELATÓRIO REGISTRO (fotografias, denúncias) CADASTRO (de beneficiários, plantas para a poda)	...
Presidente Juscelino	2	0	...	...	...

Raposa	2	1	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Turismo 	REGISTROS (fotografias e denúncias) CADASTROS (Inventário de empresas e atividades turísticas)	Diretrizes para o trabalho (com parcerias)
Rosário	3	2	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Meio Ambiente • Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Pesca 	CARTOGRAFIA RELATÓRIO CADASTRO REGISTRO (fotografias, ofícios e denúncias - irregularidades ambientais, arquivamentos)	Diretrizes para o trabalho
Santa Rita	3	1	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Meio Ambiente 	RELATÓRIO REGISTRO (fotografias) CADASTRO	Diretrizes para o trabalho
São José de Ribamar	5	4	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer • Secretaria de Obras, Habitação, Serviços Públicos e Urbanismo • Secretaria de Ambiente • Secretaria de Regularização Fundiária 	CARTOGRAFIA RELATÓRIO CADASTRO REGISTRO (fotografias)	Plano Plurianual Diretrizes para o trabalho
São Luís	4	2	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Meio Ambiente • Secretaria de Obras e Serviços Públicos 	RELATÓRIO REGISTRO (fotografias) CARTOGRAFIA	Plano Plurianual Diretrizes para o trabalho
TOTAL Municípios	13	11	Prefeitura/ Órgão (11) Estado (1)	CARTOGRAFIA (4) RELATÓRIO (7) CADASTRO (7) REGISTRO (10)	Diretrizes de Trabalho (7) Plano Plurianual (3)
TOTAL Secretarias	37	21	Prefeitura/ Órgão (21) Estado (1) terceirizado (1)	CARTOGRAFIA (6) RELATÓRIO (11) CADASTRO (10) REGISTRO (16)	Diretrizes de Trabalho (9) Plano Plurianual (4)

Fonte: Diagnóstico PDDI – Eixo Institucional (2018).

No município de Bacabeira a SEMUPOR se responsabiliza pelos procedimentos que consistem em: exigência dos documentos pessoais, comprovante de residência e algum outro documento que comprove que o imóvel é do proprietário requerente (recibo de compra e venda, escritura pública, sessão de posse ou documentos similares); após essa entrada, realizam o georreferenciamento do imóvel para gerar um mapa que é direcionado ao setor tributário para cadastro no sistema tributário municipal; após o cadastro, ele retorna à SEMUPOR com o número de inscrição municipal e valor venal, cuja Secretaria emite o cadastro multifinalitário para o proprietário, que por sua vez, leva ao cartório para registro do seu imóvel. Esse procedimento é realizado apenas para pessoas físicas, em que 70% dos pedidos é para fins de moradia, enquanto 30% tem como interesse a compra ou venda de terrenos. A realização do cadastro multifinalitário não cobra taxas, o custo é gerado por parte do cartório e não se relaciona à prefeitura. Geralmente, as legislações mais utilizadas para balizar suas atividades são o Código Tributário Municipal (com a cobrança de IPTU), a Lei de Uso e Parcelamento do Solo de 2009 e o Plano Diretor. Essa atividade tem sido executada desde 2009, mas vem ganhando maior importância desde 2017.

Em São José de Ribamar, a Secretaria de Regularização Fundiária despende de uma equipe própria para o tema. Ainda que a Planta Genérica de Valores esteja defasada, o município realiza o processo de regularização fundiária de interesse social, onde há isenção de ITBI e outros impostos cobrados durante processo para lotes com até 250 mil hectares. As permissões feitas pela gestão da secretaria para regularização do terreno se dão no: direito a posse por comprovação pelo proprietário residente até 5 anos no local; e como política atuante nas zonas urbana e rural, em áreas de produção agrícola e familiar. Contudo, existem ainda alguns impedimentos, dados os conflitos em áreas de litígio, onde a lei permite a entrada no processo de regularização, mas este não é efetivado de imediato, por exigir um processo de reconhecimento da área. Além disso, não há reconhecimento de áreas de ocupação irregulares por esse processo ser considerado um incentivo adicional a ocupações irregulares, quando da realização de regularização fundiária.

As atividades gerais da Secretaria se dão em torno da regularização de imóveis, mediação de conflitos, compra de imóveis para a prefeitura, doação de imóveis, perícia (sob solicitação), plantas e memorial descritivo e servidão administrativa. As ações da pasta são pautadas em experiências na área e referências consolidadas nas cidades de Manaus e Imperatriz. Com o andamento do processo de regularização fundiária, a secretaria pretende tirar a autonomia dos cartórios quanto à emissão de título da terra. A

capacidade do corpo técnico do órgão está em emitir registro com numeração, contando com a responsabilidade de analisar e emitir folha faltante dos livros do cartório, cuja documentação foi perdida em algum período.

Ainda no município de São José de Ribamar é confeccionada a cartografia na Secretaria de Obras, Habitação, Serviços Públicos e Urbanismo para regionalização de atividades e demandas.

Em São Luís, a SEMURH desenvolve ações de regularização fundiária, projetos, urbanização, Blitz Urbana/Fiscalização (poder de polícia), cadastro imobiliário, entre outras atividades. A Secretaria possui um grupo que desenvolve atividades para o cadastro imobiliário, localizados na Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ), órgão que emite e arrecada taxas e impostos. Por isso, pretende-se transferir essa função para este órgão, para atualizar o sistema e elaborar a planta genérica de valores. Foi durante a gestão Jackson Lago que se iniciou os programas de regularização fundiária, com a reformulação de Edivaldo Holanda, desenvolvido em parceria com a Procuradoria do Município e a Corregedoria da Justiça. O foco é dado para as terras públicas, em terras particulares não há recurso para indenização da terra ao proprietário.

Em geral, a Blitz Urbana junto a Defesa Civil realiza o mapeamento de áreas de risco e a INCID (Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural) é o setor responsável pela confecção da cartografia do município tendo por base a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano (LUOS) (1992).

Nos municípios de Morros, pela Assessoria de Obras e Infraestrutura, e Rosário, na Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Pesca, também se realizam as cartografias dos municípios. Mas em Morros se encontrava em fase de elaboração e implantação do cadastro imobiliário, como um instrumento importante para o ordenamento fundiário e tributário. Mecanismo esse que, no Quadro 12 aponta para sua utilização em 8 municípios, Alcântara, Axixá, Bacabeira, Paço do Lumiar, Santa Rita, São José de Ribamar, São Luís e Morros, único município onde foi afirmada a sua existência no processo de implementação. Entretanto, tal constatação não abrange a ação do conjunto das secretarias presentes nas prefeituras municipais, dadas as limitações logísticas próprias da pesquisa de campo para contatar os gestores. Afinal, as brechas permanecem.

Enfim, o confronto entre a prática e a teoria, dos instrumentos vigentes e dos instrumentos utilizados, explicita o longo percurso a ser corrido para vencer as diferenças, onde diretrizes, leis e planos são instituídos, mas inúmeras limitações permeiam as

atividades dos órgãos públicos municipais que carecem de cadastros de base cartográfica e tributária alinhados mas que apresentam ainda muitos descompassos.

4.3.3.3 Capacidade de Implementação de Programas

Para verificar a capacidade de implementação dos procedimentos de planejamento e gestão será realizado uma correlação entre as diretrizes constantes nos planos diretores com os programas dispostos nos planos plurianuais, bem como as relações intersetoriais existentes enquanto método que otimiza o uso de recursos humanos e técnicos locados nas estruturas de gestão que tratam da temática da regularização fundiária para atingir os objetivos e metas programados.

Como processo de otimização do trabalho, as Relações Intersetoriais são verificadas aqui em razão da presente necessidade da ação conjunta de vários Órgãos Municipais no tratamento da questão fundiária, pois como Função Pública de Interesse Comum (FPICs), além de abranger áreas urbanas de expansão os aspectos tangenciados podem envolver áreas multidisciplinares, por exemplo, habitação e produção agrícola, enfatizando a importância da ação de diversos agentes locais no que se refere a questões do âmbito social, técnico, jurídico dentre outros.

Inicialmente a análise se dá sobre a existência de Políticas correlatas às ações de regularização fundiária nos municípios da RMGSL. Apenas no município de Alcântara foi apresentada uma Política referente ao tema. Nos demais municípios as Políticas Urbanas e de Habitação são as questões que mais se aproximam da temática em foco.

Quadro 14 – Correlação entre Políticas descritas nos Planos Diretores e Programas presentes nos Planos Plurianuais

Municípios	Plano Diretor		PPA	
	Política Setorial	Título	Programas	Período
Alcântara	Regularização Fundiária	Regularização Fundiária	...	...
	Urbana	Urbana	Regularizar a situação Fundiária do Município	2014-2017
	Habitacional	De Interesse Social	Criação de Cooperativa de Catadores	2014-2017
Bacabeira	Urbana	Urbana	...	...
	Habitacional	De Interesse Social	...	...
Morros	Urbana	Urbana	...	...

Paço do Lumiar	Urbana	Meio Ambiente edificado	Regularizar a situação Fundiária do Município	2014-2017
	Habitacional	Infraestrutura Social	Criação de Cooperativa de Catadores	2014-2017
			Habitação	2014-2017
Presidente Juscelino	Urbana	Urbana	Regularização Fundiária	2018-2021
Raposa	Urbana	Urbana	Planejamento Governamental para o Desenvolvimento Sustentável	2014-2017 e 2018-2021
	Habitacional	Habitacional	...	...
Rosário	Urbana	Ordenamento do espaço urbano	...	...
	Habitacional	Habitacional	...	...
São José de Ribamar	Urbana	Desenvolvimento urbano	Regularização Fundiária e Cidadania	2018-2021
	Habitacional	Habitacional	...	...
São Luís	Urbana	Desenvolvimento urbano, do uso e ocupação do solo urbano e rural	Regulação do Território	2014-2017 e 2018-2021
	Habitacional	Habitacional	Novas Moradias, Urbanização e Regularização Fundiária	2014-2017 e 2018-2021

Fonte: adaptado de Diagnóstico Eixo Institucional (2018).

*referentes ao PPA (2014-2017).

Devido a indisponibilidade dos Planos Diretores de Axixá, Cachoeira Grande, Icatu e Santa Rita, não foi possível realizar o levantamento das políticas setoriais existentes, bem como não foram encontrados programas com a temática da regularização fundiária nos seus PPAs. Ainda que tenham sido indicadas políticas de regularização fundiária, urbana e habitacional nos Planos Diretores de Alcântara, Bacabeira, Morros e Rosário, não houve programas que estivessem alinhados a suas diretrizes específicas.

Em Alcântara, foram encontrados dois programas que tangenciavam as ações de regularização fundiária no Plano Plurianual (PPA) do período 2014-2017. O primeiro Programa era Regularizar a Situação Fundiária do Município (Nº 0077), que exerce função habitacional, cuja atividade era legalizar as ocupações informais de 100% das propriedades, realizado pela Secretaria de Agricultura, Aquicultura e Pesca. O segundo Programa, no mesmo PPA, foi de Criação de Cooperativa de Catadores (Nº 0055),

apresentando função também na área de habitação, com atividade propriamente ligada a regularização fundiária, exercida pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais, cujo objetivo se dava em elaborar um planejamento de forma integrada com ações de educação ambiental em recursos hídricos. Lamentavelmente, a disposição de objetivos, justificativas, secretaria responsável, funções e atividades não apresentavam correlações justificadas entre si, dando indícios de que tal programação apresentava incoerência na sua elaboração, sem planejamento ou revisão, e que provavelmente não estivessem na programação prática das atividades da prefeitura.

Em Paço do Lumiar a situação parece repetir a configuração de Alcântara. Os programas e estrutura de PPA são os mesmos, havendo apenas a adição de uma ação/projeto de Regularização Fundiária, Voltada Para a Titularidade das Terras, inserida no Programa Habitação (Nº 0088), com o objetivo de garantir moradia e condições dignas à população sem teto, sob encargo da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo, Transporte e Trânsito.

Em Presidente Juscelino, ainda que não houvesse Plano Diretor para ser analisado quanto à existência de Políticas de Regularização Fundiária, Urbana ou Habitacional, verificou-se no PPA (2018-2021), uma ação de Regularização Fundiária inserida em um Programa de Serviços da Administração Municipal (Nº 0002), sob responsabilidade da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Pesca, sem especificações.

Nos PPAs (2014-2017) e (2018-2021) de Raposa, indica-se o Programa Planejamento Governamental para o Desenvolvimento Sustentável (Nº 0006) apresentando a funcionalidade administrativa e como subfunção o ordenamento territorial. Sob responsabilidade da Secretaria de Administração e Planejamento apontou-se como ações o cadastro e monitoramento da irregularidade fundiária e a regularização fundiária judicial.

No município de São José de Ribamar, o PPA (2018-2021) aponta inicialmente os Macroobjetivos onde se inserem as ações de regularização fundiária, que se trata da Modernização da Gestão Pública Municipal, Fortalecimento da Cidadania e Direitos Previdenciários, cujo Programa é Regularização Fundiária e Cidadania (Nº0024). Sob competência da Secretaria de Regularização Fundiária exerce a função de direitos da cidadania e subfunção de direitos individuais, coletivos e difusos, tendo como meta básica conceder 4.000 títulos de propriedade anualmente aos requerentes.

Em São Luís, o PPA (2014-2017) indica a existência de dois programas inseridos na Área de Resultado “Desenvolvimento Urbano e Mobilidade”, que são: Novas

Moradias, Urbanização e Regularização Fundiária (Nº 0221); e Regulação do Território (Nº 0224). No programa Novas Moradias, Urbanização e Regularização Fundiária, o objetivo é promover o desenvolvimento das ações referentes às funções de habitação e urbanismo no município, devido a necessidade de regularizar o uso e a ocupação do solo urbano ludovicense, retirando a população das áreas de risco. As ações foram voltadas para a construção de moradias, urbanização e integração de assentamentos, que teve como meta alcançar 8.000 assentamentos humanos, a elaboração de projetos arquitetônicos e urbanísticos, como meta a realização de 16 projetos, projetos de requalificação urbana e ambiental, para integrar assentamentos humanos e revitalizar mobiliários urbanos, e a ação “Minha Casa é Legal”, cuja meta foi regularizar e titularizar 9.000 lotes. Vale ressaltar o objetivo dessa última ação, que era efetivar o direito constitucional à moradia, concretizado através da regularização da propriedade, visando ainda promover a inclusão social e a criação de mecanismo de fomento à sustentabilidade e de desenvolvimento regional (Agência São Luís, 2015).

No Programa de Regulação do Território, as ações atribuídas foram de aplicação e fiscalização da legislação urbanística pela blitz urbana; cadastro imobiliário do município, gestão e difusão de informações urbanísticas; e elaboração, revisão, controle e monitoramento da legislação urbanística, a serem implementados como meios de ordenamento do uso e ocupação do solo urbano do município.

No PPA (2018-2021), deu-se continuidade aos Programas mencionados no PPA (2014-2017) de São Luís. No Programa Novas Moradias, Urbanização e Regularização Fundiária, apenas as ações voltadas para a construção de moradias, ações de urbanização e integração de assentamentos e elaboração de projetos arquitetônicos e urbanísticos foram mantidas. No Programa Regulação do Território, o objetivo tem uma reformulação mais clara, que se trata de

garantir o crescimento ordenado da cidade através do planejamento urbano, com a elaboração de leis eficazes e monitoramento contínuo das suas aplicações, assim como a implantação do sistema de informações urbanísticas em plataforma virtual com banco de dados atualizado por meio de coletas sistemáticas e elaboração de estudos urbanos (PPA SÃO LUÍS, 2018-2021).

Sua justificativa se dá pela necessidade do cumprimento das disposições do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, que determina a implantação de um sistema de informações urbanísticas do município e a elaboração de leis, planos e diretrizes que objetivem reduzir ou evitar o crescimento desordenado de São Luís. As ações atribuídas

ao Programa seguem o modelo do PPA anterior, com exceção do cadastro imobiliário, que não foi mencionado.

Tanto o programa referente a Construção de Moradias quanto de Regulação Territorial, são de responsabilidade de 3 órgãos: Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH); Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN); e Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (INCID).

Houve correspondência entre diretrizes e políticas do Plano Diretor e programas dos PPAs, apenas nos municípios de São José de Ribamar e São Luís. Segundo o planejamento orçamentário dos municípios em análise, constata-se a grande ausência de objetivos voltados para a regularização fundiária seja urbana ou rural, ou a sua correlação com outros campos funcionais. Havendo apenas identificação com as áreas de habitação, infraestrutura, direitos da cidadania e administração. Quanto às articulações intersetoriais, nota-se tampouco como prática no estabelecimento de programas quadrienais. Somente o município de São Luís apresentou programas que envolvesse a ação de 2 ou mais entidades municipais, afirmando a necessidade do empenho de áreas interdisciplinares para atender aos objetivos estabelecidos pelos programas dos Planos Plurianuais.

Nesse tópico apenas se levou em consideração os programas verificados nos planejamentos orçamentários dos municípios. Ações em execução pelas secretarias que trabalham na temática serão abordados no item a seguir referente a Resultados, Metas e Perspectivas.

4.3.4 Resultados, Metas e Perspectivas

4.3.4.1 *Ações e possibilidades a nível municipal*

Já foram percorridos sobre os planos, programas, projetos e ações presentes nos conteúdos programáticos orçados quadrienalmente nas prefeituras municipais, bem como diretrizes e políticas instituídas em Planos Diretores Municipais. Nesse item serão sintetizadas as ações em desenvolvimento apontadas pelos gestores e técnicos municipais e obtidas com a participação em audiências públicas, onde foram percorridas as atividades diárias no exercício das suas funções, resultados atingidos, e quais as metas e perspectivas para o andamento das atividades, como se observa no Quadro 15 a seguir.

Bacabeira

Em geral, as atividades realizadas pela SEMUPOR referentes à regularização fundiária correspondem a promessas de campanhas eleitorais que não foram estabelecidas

no planejamento orçamentário, haja vista a ausência de programas desse tema nesses documentos.

Como resultados, a secretaria já emitiu 130 títulos desde 2017, cujos anos anteriores eram marcados por grande burocracia para registro dos imóveis. Ainda assim, não foram estabelecidas metas nas atividades práticas do órgão, dada a inexistência de um plano. Além dessa carência, as maiores dificuldades para realização das atividades se dão no tamanho reduzido da equipe, que demanda equipamentos tecnológicos para trabalho de campo, possuindo um único GPS para georreferenciamento de terrenos, e a insuficiência de veículos para visitação de terrenos que tornam o exercício das atividades da secretaria mais trabalhosas e prolongadas.

No que se refere ao processo de metropolização da RMGSL, há opiniões variadas, desde aquelas que não acreditam em mudanças orientadas por essa formação político-regional, principalmente em relação à função de regularização fundiária, até uma visão mais regionalizada que espera o barateamento do serviço de coleta e destino dos resíduos sólidos e aumento de verbas para investimento em projetos.

Paço do Lumiar

Com a parceria das Secretarias de Infraestrutura, Trânsito e Transporte (SINFRA) e de Agricultura, Pesca e Abastecimento, as ações sobre a questão da regularização fundiária têm sido mais ativas, bem como a relação com o município de Raposa. Em maio de 2019 foi celebrado o Termo de Cooperação Técnica com a SECID, para ampliar o direito à terra e garantir moradia digna à população de baixa renda no município de Paço do Lumiar, dando início a entrega de títulos de propriedade na comunidade Nova Esperança. Já foram entregues pelo município 1.200 títulos, com a previsão de 3.000 concessões até 2020 (Prefeitura e Secid..., 2019).

No que compete às expectativas em relação ao processo de metropolização na RMGSL, as secretarias vislumbram como melhorias ao município ações como comercialização de produto, adensamento das cadeiras produtivas, melhorias para gestão e implantação do lixão, dentre outros incentivos para as funções públicas de meio ambiente, saúde e infraestrutura viária para escoamento da produção, também com o intuito de trabalhar em soluções conjuntas para resíduos sólidos e transporte semiurbano.

Raposa

Em abril de 2019, foi realizada I Audiência Pública sobre Regularização Urbana e Rural no município de Raposa, convocando representantes do Incra/MA, Ministério Público Agrário, Ministério Público Estadual, Procuradoria do ITERMA, SECID, SEDIHPOP/Comissão de Direitos Humanos, UEMA, Secretarias Municipais de Ação Social, Agricultura e Infraestrutura da Prefeitura de Raposa e lideranças populares da Vila Maresol, Comunidade Indígena Turi Tremembé, Cooperativa Agrícola e Vila Bom Viver.

Discutiu-se como o município de Raposa é um dos menores do Brasil, com 67 km² de área e contando ainda com 25% do seu território definido como Área de Preservação Ambiental. No município, o PA (Projeto de Assentamento) Cumbique é a área que tem apresentado maiores problemas fundiários, dada a insegurança jurídica, onde passa por ações do Incra/MA que serão discorridos mais adiante. Além dessa área, a Vila Maresol, a Comunidade Indígena Tremembé e a Vila Bom Viver apresentaram demandas quanto a identificação da situação jurídica das áreas apropriadas e de permanência das famílias no local, e busca por garantias da permanência das populações residentes, que vivem em estado de apreensão dada a possibilidade de prejuízos com as atividades econômicas que podem ser interrompidas, no caso da Vila Maresol, e necessidade de incentivos e assistência técnica produtiva na Comunidade Turi-Tremembé. Na ocasião, foi criada emenda para comissão municipal de regularização fundiária, a fim de manter um canal institucional de discussão das demandas dos assentamentos e comunidades em situação de irregularidade. Com o ITERMA, Raposa firmou um Acordo de Cooperação Técnica para regularização de ocupações consolidadas, a qual passa por um processo de reconhecimento da terra seja como áreas devolutas, para assentamento, da Marinha ou União, se em situação de conflito etc.

Em geral, as ações da prefeitura e câmara de vereadores atualmente estão voltadas para mobilização da população local para discussão da função de regularização fundiária que passa por um processo de transferência de ações à prefeitura, antes sob responsabilidade do Incra/MA, ITERMA e MP. Das resoluções da audiência, deu-se início a tramitação de emenda legislativa para criação de uma comissão municipal de regularização fundiária, sugerida por gestor representante da SEDIHPOP. O executivo e o legislativo municipais dão os seus primeiros passos para definir as medidas necessárias para resolução e atendimento da população que não possui garantia de posse da terra e reproduzem atividades extrativistas, indicando como a situação da terra pode comprometer a continuidade da atividade econômica. As ações de regularização fundiária

têm sido desempenhadas pelas entidades já citadas: Incra/MA, ITERMA, Ministério Público Agrário e Estadual, SECID e SEDIHPOP.

São José de Ribamar

Com a criação da lei municipal de regularização fundiária e o órgão municipal de gestão na temática (SEMREF), em 19 de maio de 2017 foi assinado o Termo de Cooperação Técnica com a Secretaria do Patrimônio Público da União, para possibilitar a legalização de casas e imóveis dos bairros Terra Livre e Canudos, situados na reserva do Itapiracó, onde vivem cerca de 2.000 famílias. A Estimativa é de que 60% do território ribamarense é área de ocupação, dentre os mais de 200 mil habitantes (ASCOM/SJR, 2017a); Cerca de 2 meses depois, as ações também contavam com a participação da Corregedoria do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca do Município, prevendo ainda o início das atividades nos bairros de Jota Câmara e São Braz e Macacos, com a parceria do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (ASCOM/SJR, 2017b); Nos bairros de São Braz e Macaco, o processo conta com a participação da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), encarregada da elaboração dos mapas e memoriais descritivos, enquanto a SEMREF integra a comissão para o andamento e desburocratização do processo para entrega definitiva dos títulos de propriedade (ASCOM/SJR, 2017c); Alguns dos trabalhos em ação estava a mediação em conflitos de posse de terra nos bairros de São Braz e Macaco; processo em andamento em terras anteriormente pertencentes a empresa Butano, que já estaria em fase de finalização do levantamento topográfico.

Em todo o ano de 2017 foram entregues mais de 1.300 títulos para comunidades de Canudos e Terra Livre, para o ano de 2018 o município entrega mais de 260 títulos de propriedade definitivos a moradores de 19 bairros ribamarenses além da sede, e 300 em maio do mesmo ano. Os bairros são: Sarney Filho, Panaquatira, Vila Kiola, Jardim Tropical, Araçagy, Vila Cafeteria, Tijupar Queimado, Matinha, Cohatrac, Vila Santiago, Jota Câmara, São Raimundo, Piçarreira, Vila Dr. Julinho, Trizidela, Parque Jair, Cohabiano, Quinta e Jota Lima (ASCOM/SJR, 2018b); Em agosto de 2018, na Vila Alonso Costa, se previa a etapa de mapeamento e cadastro após levantamento técnico de pelo menos 700 unidades habitacionais pela empresa Polo Arquitetura e Construção, vencedora da licitação.(ASCOM/SJR, 2018c), bem como a instauração de um ato administrativo de projeto de assentamento urbano de interesse social e um decreto de desapropriação no Residencial Olímpico, para início do processo de regularização

fundiária que atende cerca de 120 famílias. Em outubro de 2018, nos bairros Altos do Turu I, II e III, 300 famílias recebiam o seu título, onde estima-se que 70% da população do município não possua o seu devido documento (ASCOM/SJR, 2018d).

Na perspectiva metropolitana espera-se que os valores dos imóveis correspondam ao valor venal, contrariando as ações do mercado imobiliário, medida que foi regulamentada no município de São José de Ribamar. E que as práticas adotadas na função de regularização fundiária como acesso à moradia digna com ações urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais no município possam ser aprimoradas para a RMGSL.

São Luís

Em São Luís, através das ações da SEMURH, Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação, a regularização fundiária tem sido uma das principais pautas durante a gestão 2013-2016 através do Programa Minha Casa Legal. As áreas em que se deu início ao processo de regularização fundiária com a entrega de títulos de propriedades foram Coroadinho (757 famílias), Vila Nova (106 famílias), Mauro Fecury I (236 famílias), Vila Mauro Fecury II (386 famílias) e Residencial Alcântara (100 família). Ainda na etapa de regularização estão a Vila Conceição (João de Deus), média de 800 lotes; Vila São Luís, cerca de 1.900 lotes; e Santa Cruz, por volta de 1.719 residências. Ao todo foram entregues mais de 8.000 títulos de terra, garantindo à população de baixa renda a propriedade sob o espaço em que reside nos bairros supracitados.

Em 2017 foi assinado um Termo de Certificação para Regularização Fundiária de bairros da capital exercendo parceria entre Poder Judiciário, Governo Estadual e Corregedoria-Geral de Justiça, com o objetivo de beneficiar quase 40 bairros de São Luís que há tempos ocupam as áreas contempladas.

Quanto à organização do órgão, é encarado como problemas na gestão municipal a crescente ocupação desordenada de áreas públicas e privadas e de construções irregulares. No funcionamento da Secretaria pretende-se concentrar o corpo técnico nos trabalhos de escritório, devido a dispersão que ocasiona burocracias. Contudo, se mantém um bom relacionamento de trabalho com outros órgãos municipais como a Secretaria de Meio Ambiente e Secretaria da Fazenda.

No contexto da metropolização da RMGSL, a preocupação se dá sobre a definição das Funções Públicas de Interesse Comum, onde a SADEM, Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano, cumpre a função de

representar o município no Colegiado e Conselho Metropolitano, meio pelo qual tem maior percepção das demandas e potenciais de cada local, bem como das limitações.

Das ações realizadas, a SADEM firmou um Termo de Compromisso com o município de São José de Ribamar para a atividade de limpeza urbana. Tal acordo se orienta na tentativa de dirimir as incertezas das delimitações municipais onde bairros dos dois municípios apresentam muitas inconsistências, que ocasionam em imprecisão por parte dos moradores do próprio Código de Endereçamento Postal, bem como o desconhecimento sobre a quem recorrer do não atendimento de serviços públicos como coleta seletiva, iluminação e segurança pública, dentre outros, e conseqüentemente a não contribuição para arrecadação tributária municipal, decrescendo o número de contribuintes para o pagamento de IPTU, principalmente, os quais recebiam cobranças duplicadas, ainda que não houvessem melhorias notórias na infraestrutura de seus bairros.

Contudo, em 22 de novembro de 2017 foi divulgada nota técnica, Nº 01/2017, que aponta os ajustes estabelecidos entre os municípios da ilha, por um convênio firmado entre o Estado e o IBGE, intermediado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (SEPLAN) e elaborado pelo IMESC. Dessa forma, busca diminuir as incertezas e esclarecer aos moradores e entidades a situação fundiária, determinando as áreas de domínios municipais.

Nos demais municípios da RMGSL não houve muita atenção à recorrência de conflitos fundiários por ser uma questão pouco incidente nas sedes municipais. Vale apontar que essa temática recebeu destaque durante uma oficina de leitura comunitária no município de Cachoeira Grande, onde a população presente alegou a dificuldade na regularização da terra devido a um agente privado que não concluiu o processo para transferência e regulamentação da posse na maioria dos terrenos do município, situação que vira um grande impasse inicial para um tratamento adequado por parte do poder público municipal, que não realiza a arrecadação tributária, ainda que estes não possuam uma estrutura institucional e corpo técnico suficiente para atendimento e resolução dessa questão, que envolve regulações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Por essa razão, espera-se que a discussão deva se estender na definição da função social a ser desempenhada pelo solo urbano, convertendo-se em benefício ao ordenamento do solo urbano e rural, no retorno tributário e social.

O Quadro 15 a seguir mostra um panorama das principais preocupações dos municípios da RMGSL no tocante aos interesses metropolitanos, divididos em grupos de

perspectivas como FPICs, que possuem um conjunto de campos funcionais e questões que se manifestaram durante as indagações.

Quadro 15 – Perspectivas de Funções Públicas de Interesse Comum nos Municípios da RMGSL

Municípios	Uso e valor da terra	Articulação territorial	Diretrizes legais	Desenvolvimento econômico e social	Expectativas genéricas
Alcântara	...	Sim	...	...	Sim
Axixá	...	Sim	...	Sim	Sim
Bacabeira	...	Sim	...	Sim	...
Cachoeira Grande	Sim	Sim	Sim	...	...
Icatu	...	Sim	...	Sim	...
Morros	Sim	Sim	Sim	Sim	...
Paço do Lumiar	Sim	Sim	...	Sim	Sim
Presidente Juscelino	...	Sim	...	Sim	Sim
Raposa	...	Sim	...	Sim	...
Rosário	...	Sim	...	...	Sim
Santa Rita	...	Sim	...	Sim	...
São José de Ribamar	...	Sim	...	Sim	Sim
São Luís	Sim	...	Sim	Sim	Sim

Fonte: adaptado de Diagnóstico PDDI – Eixo Institucional (2018).

Para sintetizar as perspectivas de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) indagadas aos gestores e técnicos que seriam importantes para os seus municípios e no conjunto da RMGSL, dividiu-se as questões em 5 grupos. No grupo correspondente a Uso e valor do solo os temas foram: questões fundiárias, ocupações irregulares e valorização de imóveis. Na Articulação territorial, os temas se referiam a: infraestrutura (viária), mobilidade, saneamento e resíduos sólidos. A perspectiva sobre as Diretrizes legais englobam: revisão de leis e elaboração de planos municipais. O Desenvolvimento econômico e social se refere a: turismo, desenvolvimento econômico, segurança, desenvolvimento social e educação ambiental. No grupo das Expectativas genéricas estão: encaminhamento de parcerias, melhorias e investimentos.

Em geral, nota-se que a preocupação sobre a articulação territorial nos municípios da RMGSL ocorre de forma quase unânime, dadas as funções setoriais de saneamento e mobilidade que costumam ser pensadas como meios de otimização de custos para serem prestados em uma região. Sobre o Uso e valor da terra, que mais se aproxima da relação com a função de regularização fundiária, apenas os municípios de Cachoeira Grande, Morros, Paço do Lumiar e São Luís manifestaram tal preocupação, seja pela dificuldade de fiscalização de ocupações irregulares com a demanda crescente em São Luís e Paço do Lumiar, pelas expectativas de valorização das terras para qualificação de serviços na área em Morros, ou pela ausência de reconhecimento da situação fundiária em Cachoeira Grande.

4.3.4.2 Ações e possibilidades a nível estadual

Quanto a ação do Estado sobre o tema nos municípios da RMGSL, destaca-se a operação das entidades: Incra/MA, ITERMA, SECID e SEDIHPOP e suas assessorias jurídicas constantes, bem como do Ministério Público Estadual presentes nos Acordos de Cooperação Técnica com alguns dos municípios da ilha.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA

Pela atuação do INCRA¹⁶, em todo o estado são 162 municípios que possuem assentamentos de reforma agrária demarcados, somando 1028 Projetos de Assentamento (PA), dos quais 41 estão inseridos em 9 municípios da RMGSL, que são: Alcântara (2 PA), Cachoeira Grande (3 PA), Icatu (3 PA), Morros (11 PA), Paço do Lumiar (PA Cumbique), Presidente Juscelino (2 PA), Rosário (6 PA), Santa Rita (5 PA) e São Luís (8 PA) (MARANHÃO-SR12, 2017). Até julho de 2018 foram emitidas 1.084 titulações nos municípios da RMGSL.

Importante pontuar que em novembro de 2015, com a instituída lei de alteração da RMGSL, foi celebrada uma parceria entre a Superintendência Regional do INCRA no Maranhão com a Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano de São Luís (SADEM) para dar apoio aos Trabalhadores Rurais dos treze municípios maranhenses pelo desenvolvimento de suas atividades agrícolas, com implantação de projetos agropecuários sustentáveis. O Incra/MA tem como papel disponibilizar equipes

¹⁶Órgão máximo que tem por missão executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, atuando desde 1970, com 30 superintendências regionais, estando a SR-12 localizada em São Luís no Maranhão.

e estudos técnicos da autarquia para viabilizar a implantação de projetos que aumentem e qualifiquem a produção da agricultura familiar na Região, como meio de geração de emprego e renda para as famílias (ASCOM/INCRA, 2015).

Em 2019, como perspectiva, a entidade tem atuado no PA Cumbique com a pendência de 6 pedidos de reintegração de posse. Sua área destinada para moradia se localiza nos municípios de Paço do Lumiar e Raposa, totalizando aproximadamente uma área de 626 ha, sendo Paço do Lumiar o município que fornece maior suporte institucional na articulação entre população e entidades. No PA se programava o início de levantamento ocupacional, georreferenciamento, notificação de construções indevidas e emissão de títulos mediante pagamento de taxas, processo que não exige remanejamento de famílias, mas restringe alguns usos, dentre eles, a venda de terras. Este serviço estaria sendo desenvolvido por uma equipe de 6 funcionários, com previsão de término até o fim do ano corrente. O saneamento também é uma preocupação do órgão para atendimento aos residentes da área, cuja área ocupada por agricultores sofre ameaças pela construção de condomínios habitacionais. O Incra/MA ainda recomenda a resolução de pendências para agilizar as atividades de regularização fundiária no PA, as quais sejam referentes a normatização de ações nesse tema para gerar receita ao município, implementação de delegacia no município, bem como os objetivos elementares que são promover maior qualidade de vida através de ações urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais.

Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – ITERMA

Frente aos conflitos de terra, o ITERMA¹⁷ atua na mediação em meio aos processos de grilagem tão comuns nas áreas rurais. Na configuração da RMGSL, o órgão atua em parceria com a SECID, assegurando a posse da terra ao proprietário, atualmente presentes nos municípios de São Luís e Paço do Lumiar. Através de ações em programas como o Mais IDH e por assinatura de Termos de Cooperação Técnica, a entidade tem estabelecido parcerias com entes federados locais dando suporte técnico para

¹⁷ O ITERMA, Instituto de Colonização e Terras do Maranhão, vem atuando desde 1995, reorganizado em 2000, como órgão de natureza autárquica vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura Familiar (SAF). Tem como missão executar a política agrária do Estado organizando a estrutura fundiária em seu território com ampla autonomia para promover a discriminação administrativa das terras estaduais conforme a legislação federal específica, reconhecer posses legítimas e emitir titulações, bem como incorporar ao patrimônio do Estado as terras devolutas, de ocupações ilegítimas, e destinação legal às terras vagas. As ações da entidade visam diminuir a concentração de latifúndios e fomentar a agricultura familiar, integrando ao processo institucional de tomada de decisões da política de regularização fundiária.

desenvolvimento de pesquisas, projetos e implementação de ações de regularização fundiária nas funções de produção agrícola e habitação como destaque.

Em 2013, no município de Bacabeira, o presidente do ITERMA foi convocado a prestar explicações quanto ao processo de regularização fundiária que ocorria. O motivo central se dava pelas obras de instalação da Refinaria Premium I, a qual não foi efetivada, e que ameaçava o despejo de famílias do povoado Santa Quitéria e de adjacências que deram entrada à denúncia. Na realização da audiência, o tema sobre a situação de 500 famílias colocava em pauta as ameaças de despejo por força da especulação imobiliária que cresceu de sobremaneira com as obras iniciadas no empreendimento (ASSEMBLEIA..., 2013).

Durante a I Audiência Pública sobre Regularização Fundiária no município de Raposa, a representante da Corregedoria do ITERMA esteve presente e pontuou como atribuições nessa articulação interinstitucional a aplicação das diretrizes constante na LC 138/2011 que institui o órgão estadual como agente público atuante em áreas rurais e urbanas na ilha da São Luís, tendo como base a LC 13.465/2017 que trata da regularização fundiária urbana, para construir um Acordo de Cooperação Técnica para dar início ao processo com a identificação de usos e destinações da terra, de acordo com a configuração jurídica da terra e em termos ambientais e sociais.

Secretaria de Estado da Cidade e Desenvolvimento Urbano – SECID

A SECID¹⁸, voltada para ações de políticas setoriais urbanas, possui dentre as 4 Secretarias Adjuntas (Habitação, Desenvolvimento Urbano, Assuntos Metropolitanos e Projetos Especiais), a pasta que se refere a habitação, que está voltada para o tema da Regularização Fundiária, mais especificamente ao Departamento de Regularização Fundiária, com foco em áreas de interesse social. Comportando 44 pessoas, no departamento estão locados: 1 gerente de projetos, 1 coordenador administrativo, 2 coordenadores técnicos de engenharia e arquitetura, 5 técnicos sociais, 5 advogados, 8 cadistas, 2 topógrafos, 2 auxiliares de topografia e 18 técnicos administrativos.

As principais bases legais para regulação das atividades são a Lei Federal 13.465/2017 sobre a regularização fundiária rural e urbana; a Lei 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização de assentamentos

¹⁸A Secretaria de Estado da Cidade e Desenvolvimento Urbano, foi criada em 2009 tendo por finalidade planejar, executar, coordenar e controlar políticas públicas nas áreas de habitação, saneamento e urbanização, juntamente aos municípios do Estado, visando o desenvolvimento regional sustentável.

em áreas urbanas. O Provimento Nº 25/2015 da Corregedoria Geral de Justiça do Maranhão também fornece bases jurídicas sobre o procedimento de regularização imobiliária e fundiária.

Em parceria com a Fundação Josué Montello, desde 2016, o Órgão tem realizado contratações de funcionários, aquisição de materiais e equipamentos, como computadores, e ações de regulamentação em áreas do Estado e da União. No primeiro caso, é possível emitir o título de posse do terreno, mas nos casos de terreno da União, a ação se limita a Concessão Real de Uso ou Concessão de Uso Especial para Moradia, cujas medidas subsequentes são definidas pela União. Dentre outras ações nos terrenos da União estão o levantamento de dados e entrega de documentação aos proprietários. Em geral, as principais demandas para ação de regularização fundiária se dão a partir de solicitações internas, como o Gabinete.

Das atividades rotineiras da secretaria, o trabalho exige elaboração de mapas de caráter técnico, que dará subsídio ao desenvolvimento das etapas seguinte, dentre elas a visitação à população, como trabalho/pesquisa social. A estratégia básica para ação nas áreas carentes dá preferência a atividade de menor custo, pois regularizar a terra é mais viável do que construir casas populares. A articulação de parcerias com as prefeituras municipais também é entendida como medida de otimização de recursos.

Assim, quanto à relação direta da SECID com os órgãos municipais da RMGSL, foi formalizada parceria com Paço do Lumiar dada a instituição de um Termo de Cooperação Técnica entre a Prefeitura, com a atuação da Secretaria de Infraestrutura, ainda que não estabeleça formas de financiamento, compreende a participação da comunidade através de associações. As localidades beneficiadas pela ação de regularização fundiária foram: Zumbi dos Palmares (312 unidades), Abdalla I (207 uni.) e II (157 uni.), Mercês (542 uni.), Silvana (177 uni.), Nova Esperança (entre 350 e 400 unidades, onde se estima que 2 mil pessoas foram beneficiadas); em andamento estão as áreas de Edinho Lobão e Abdalla II, em vias de início no Parque Horizonte (1.100 uni.), Nova Vida (200 uni.) e em menor escala ações em Pirâmide e Araçagi, com 15 famílias em cada lote a ser vistoriado. A atenção a Regularização Urbanística também tem integrado as atividades realizadas em Paço do Lumiar. Já asseguram nas áreas de regularização a definição de áreas institucionais, que trata da elaboração de projetos de urbanização desenvolvidos por outro setor da SECID, que se encaminha para a pavimentação asfáltica de algumas áreas, em execução pelo Estado e pela Prefeitura.

Em Raposa, o processo inicial que se estabeleceu em Paço do Lumiar segue em vias de encaminhamento com a Prefeitura, Câmara, lideranças comunitárias e população interessada, que realizaram reuniões para discussão da temática, como já fora revelado.

Em São Luís, a SECID tem trabalhado desassociada das ações programadas da SEMURH, contudo, tais ações têm sido implementadas nos bairros da Cidade Olímpica, José Reinaldo e Desembargador Sarney Costa, dentre outras ações previstas. Para o município de São José de Ribamar, as áreas de ação são as localidades de Alto do Turu e Parque São José.

Atualmente a SECID acompanha demandas provenientes da EMARPH (Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos), localizadas em Paço do Lumiar, no bairro Maiobão, e grande maioria em bairros da capital como: Anil I, Anil II, Anil III, Anil IV, Sacavém, Radional, Bequimão, Vinhais, Turu, Angelim, Rio Anil, Ficam e Cidade Operaria.

Em todo o Estado, o departamento de regularização fundiária da SECID dispõe de uma ampla base de dados situacional de localidades e bairros de Imperatriz, Colinas, Balsas e outros, que já totalizam mais de 17.000 regularizações fundiárias. Nos casos de interesse específico, quando se categoriza a posse de um proprietário que não possui baixa renda, o Provimento 25/2015 é acionado, e os custos do procedimento de regularização são arcados pelo proprietário do lote.

Ao todo, nos municípios da ilha, foram 4.000 títulos emitidos para localidades periféricas da mancha urbana, característicos de ocupações espontâneas ou loteamentos irregulares que se expandiram sem o controle da gestão local, sendo as áreas de Estado os espaços de maior atuação da SECID.

Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Participação Popular – SEDIHPOP

A SEDIHPOP¹⁹ desenvolveu, por intermédio da Lei Nº 10.246/2015, a criação da Comissão Estadual de Prevenção de Violência no Campo (COECV), onde os temas fundiários também são discutidos e seu papel se dá em mediar os problemas advindos de conflitos fundiários, objetivando prevenir e reduzir a violência nesse meio, de áreas rurais

¹⁹ Criada em 2015, a SEDIHPOP tem por finalidade formular, coordenar e implementar políticas públicas para a promoção, defesa e proteção de uma cultura de respeito e garantia dos direitos humanos, de modo transversal em outros órgãos públicos e com a participação da sociedade civil. Formada por 4 Secretarias Adjuntas e uma Assessoria Especial, tratam de: Direitos Humanos (SAHD); Promoção do Índice de Desenvolvimento Humano (SAPIDH); Direito das Pessoas com Deficiência (SADPCD); Participação Popular (SAPP) e a Assessoria Especial de Assuntos Indígenas.

e urbanas, atuando principalmente em conflitos de caráter coletivo de comunidades consolidadas.

Na COECV integram membros representantes da SEDIHPOP, Secretarias de Estado de Segurança Pública, de Agricultura e Pecuária, SECID, ITERMA, Comando Geral da Polícia Militar do Maranhão e Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Constam ainda convites para o Ministério Público Estadual e de organizações da sociedade civil. A Comissão também se relaciona com o Sistema de Proteção de Direitos Humanos.

Para identificação dos conflitos fundiários e sua tipologia, são atuantes a Polícia Militar/Civil, registros e denúncias adicionadas por ONGs, intimação do Poder Judiciário, solicitações de órgãos governamentais ou pela Ouvidoria de Direitos Humanos, Juventude e Igualdade Racial.

As principais ações da COECV são desempenhadas por servidores da SEDIHPOP, que realizam o levantamento situacional e processual dos conflitos, bem como de relatos fotográficos, os quais podem se encaminhar para a mediação dos interesses das partes envolvidas, muitas vezes de natureza coletiva. Nesse caso, o diálogo é viabilizado e acordos são formalizados. As ações junto a Secretaria por parte de outros Órgãos, da União, Estado e Municípios também são solicitadas a fim de buscar soluções concretas de forma efetiva e célere para cumprimento das decisões judiciais. Em negociação com as prefeituras, a Comissão atua em conjunto nas atividades de regularização, com ênfase na necessidade de urbanizar áreas para oferta de redes de infraestrutura e saneamento que atendam às demandas da coletividade. Em geral, para a Secretaria, o número de irregularidades fundiárias que se avolumam são resultantes não só de crimes, conflitos, corrupção ativa e passiva, mas retrato de desigualdades e pobreza.

No panorama da Região Metropolitana da Grande São Luís, a Comissão identificou e mapeou 308 casos de conflitos fundiários de maior incidência nos municípios de São José de Ribamar, São Luís e Paço do Lumiar. Nos municípios de Alcântara, Axixá, Cachoeira Grande e Icatu não foram notificados conflitos de posse da terra de qualquer natureza. A Tabela 18 a seguir indica o quantitativo de conflitos registrados nos municípios da RMGSL.

**Tabela 18 - Número de conflitos
registrados nos municípios das RMGSL
- 2019**

MUNICÍPIOS	Nº de casos
Alcântara	0
Axixá	0

Bacabeira	3
Cachoeira Grande	0
Icatu	0
Morros	1
Paço do Lumiar	45
Presidente Juscelino	1
Raposa	25
Rosário	10
Santa Rita	2
São José de Ribamar	126
São Luís	95
RMGSL	308

Fonte: SEDIHPOP (2019).

De acordo com os dados obtidos pela Comissão, em toda a RMGSL, 49% (152 casos) são de caráter coletivo, 47% (145 casos) de caráter individual e 4% (11 casos) não tiveram classificação identificada. Quanto a localização, 67% (208 casos) ocorrem em zona urbana, 19% (58 casos) ocorrem em zona rural e 14% (42 casos) não foram identificadas a localização dos conflitos (SEDIHPOP, 2019).

A partir do Judiciário foram mais de 600 pedidos de reintegração de posse com força policial enviados a SEDIHPOP/COECV em todo o Estado. Dos 25 casos em Raposa, 10 estão ativos. Na Região, um dos principais problemas resolvidos foi a desarticulação de uma indústria de venda de lotes, que corrompia o caráter de interesse social dos lotes que devem ser prioridades alinhadas às demandas da população de baixa renda que reside em ocupações irregulares.

Segundo a Secretaria, as principais áreas de identificação dos conflitos são localidades próximas a rodovia, por serem trechos propícios a ocupação de pessoas. Devido a inexistência de uma dotação orçamentária no Plano Plurianual (PPA) para o Órgão referente às ações desempenhadas, a equipe de trabalho enfrenta inúmeras dificuldades, dentre elas o reduzido quadro de funcionários, ausência de equipamentos técnicos para realização de levantamento e mapeamento das informações produzidas. Por essa razão, a formulação de políticas públicas se torna um procedimento que fica em desvantagem para receber continuidade no planejamento orçamentário.

Conforme foi apresentada as situações vigentes desenvolvidas pelas instituições públicas segundo resultados, metas e perspectivas, nota-se que as ações que partem de órgãos municipais estão em diferentes estágios nos municípios da ilha. Os outros municípios fora da ilha têm realizado atividades pouco atraentes às discussões populares em relação ao que tem sido organizado nos municípios de Raposa e Paço do Lumiar, que não possuem uma estrutura específica para tratar do tema, mas que se desenvolve com o

apoio de Órgãos de Estado. Os municípios de São Luís e São José de Ribamar com áreas urbanas em consolidação e conurbação, já oferecem meios para tratamento da questão, e Paço do Lumiar e Raposa, pertencentes ao aglomerado urbano da ilha, já dão seus primeiros passos para a efetivação de uma estrutura legal, institucional e técnica de suporte às ações de ordenamento do solo urbano.

Em geral, mesmo a nível de estado, é verificada a carência para lidar com a matéria, em grande parte pela destinação de recursos que são ausentes no campo funcional social e, ainda que existente, pouco sob a perspectiva técnica de melhoramentos para infraestrutura urbanística, ambiental e de serviços jurídicos. Medidas que em análise amplificada, se constituem em ações e projetos para assegurar os direitos à cidadania para as populações mais vulneráveis.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação realizada para essa pesquisa ocorreu paralelamente à construção do Diagnóstico do Eixo Institucional para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís, a qual foi de extrema importância para correlacionar a temática da Regularização Fundiária em meio às Funções Públicas de Interesse Comum que se sobrepuseram às demais, tanto aquelas já mencionadas como campos funcionais dispostas na Lei Nº 174/2015, fundamentada no Estatuto da Metrópole, quanto às FPICs constatadas pelo diagnóstico. Apesar do apoio financeiro e institucional para realização da pesquisa tendo como agente executor o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, alguns impasses foram limitantes para o alcance pleno dos objetivos e conclusão dos cronogramas, uma vez que é imprescindível a colaboração de gestores e técnicos locais para levantamento dos dados, os quais, parcialmente não estiveram presentes por razões que fogem da responsabilidade dos pesquisadores.

Entretanto, tais informações revelam situações antes isoladas de uma apreciação que pudesse agregar discussões sobre formas exequíveis de resolução. E ainda que a Era da Informação seja um processo que se consolida globalmente, na escala do local, e se referindo aos municípios da RMGSL, o acesso de muitos dados específicos apresentados foram possíveis apenas com o contato direto aos servidores públicos, seja pela informação ter sido fornecida por meio impresso, ou pela indisponibilidade e burocracia para obtenção de tais documentos.

Para compreensão básica dos elementos da pesquisa, percorreu-se pela identificação e contextualização das categorias de análise como território, instituições e planejamento, das quais se derivaram discussões sobre região metropolitana, desigualdade socioespacial, assentamentos irregulares/precários, federalismo, políticas urbanas, regularização fundiária, funções públicas de interesse comum, governança interfederativa, planos diretores, dentre outros que convergissem ao processo de metropolização que busca se homogeneizar nas práticas políticas de desenvolvimento urbano e regional para a Região Metropolitana da Grande São Luís.

Um dos primeiros enclaves para lidar com a situação de segregação socioespacial como consequência da dinâmica de urbanização desordenada, se dá na indefinição da demanda, em grande parte pelo subdimensionamento das problemáticas, dado os desalinhamentos de parâmetros na constituição de uma base de monitoramento

das ocupações irregulares nos municípios brasileiros. Aplicado à situação das municipalidades da Região Metropolitana da Grande São Luís, a carência e informalidade na confecção de diagnósticos técnicos das demandas locais é observado como fator inicial de baixa operação nas equipes de trabalho dos órgãos.

Dentre os procedimentos para mensurar os problemas, a capacidade fiscalizadora das prefeituras se torna condição essencial para manter um cadastro razoável que atualize o número de assentamentos e loteamentos conforme suas irregularidades. A questão da clandestinidade também caracteriza o desordenamento urbano de áreas consolidadas, pois do ponto de vista urbanístico, a “ausência de licença” (CARDOSO, 2003, p. 10), como habite-se, licenças/alvarás, encobre a situação depreciativa em que se verifica nas muitas ocupações que se estabelecem, dado o fato de que a lei e suas normativas são desconhecidas ou a incapacidade de regulação do poder público é reconhecida. Nos municípios da RMGSL, as equipes dedicadas à função de regularização fundiária apresentaram enormes variações, havendo prefeituras que não tratavam do assunto, portanto, sem quadro de funcionários atuante no tema; órgãos que mantêm articulações intersetoriais para atingir os objetivos de um programa com suas atribuições complementares, locando de 3 a 10 funcionários, e no caso de São Luís, havendo uma Superintendência apenas para essa atividade, mas que devido ao porte do município, abrangendo a participação de outras entidades da prefeitura e grande número de colaboradores.

Dessa forma, referindo-se às instituições públicas, responsáveis pela mediação de interesses múltiplos e canalização de questões comuns, compreende-se que elas têm função central na coordenação de atividades e conflitos entre os mais diversos agentes e setores da sociedade civil, organizada ou não. Na constituição da sua estrutura administrativa, técnica e fiscal, as prefeituras municipais da RMGSL apresentaram diferentes níveis de autonomia, onde muitas vezes os poderes executivo e legislativo atuam separadamente (o judiciário tem pouco envolvimento, ou nenhum quando se trata dos municípios menores da RM), não empreendem diálogos e discussão entre si e com a população, que por sua vez, também é pouco participativa. Ainda assim, iniciativas nos municípios da ilha tem se intensificado através de audiências públicas, parcerias com órgãos de Estado e subordinados à União.

No que se refere a relação entre a comunidade e as instituições públicas locais e o seu desempenho, as discussões de Hall e Taylor (2003), North (1990) e Putnam (2002) apontam para uma etapa posterior aos dados levantados nessa pesquisa, que se deu em

torno dos procedimentos contidos na estrutura da administração local sem envolver de fato a sua interação com a opinião popular, e que no caso de Putnam (2002) busca relacionar o desempenho institucional com o capital social local. Assim, para aplicação da sua metodologia, seria necessária uma adaptação, realizando avaliações específicas, que na concepção do autor, abordavam questões mais gerais.

De toda forma, nota-se que a estruturação das prefeituras e alguns de seus órgãos dos municípios inseridos a RMGSL em 2015, apresentam um histórico de operação ainda muito recente, que se aproxima de uma perspectiva “cultural” do Institucionalismo Histórico, onde as decisões costumam se dar por visões individualizadas, que não são totalmente estratégicas, dado o não cumprimento das ações presentes nos planejamentos orçamentários. Há também uma divisão desigual do poder que se aplica entre as secretarias, apesar desse fato estar mais associado a relação entre os agentes de negociação e beneficiários de demandas. Já nos municípios mais estruturados, principalmente pertencentes a Ilha do Maranhão, o Institucionalismo da Escolha Racional ou Histórico, pela perspectiva “calculadora”, é a situação que mais se assemelha ao que se encontra, devido a maior atenção a interações estratégicas, que buscam estabilizar interesses com a adoção de leis, acordos e penalidades, e que no contexto da metropolização deve se manter para comportar diferentes arranjos e interesses, que seria a identificação de FPICs, a fim de assegurar menores custos de transação e maximização de rendimentos. Além disso, tal processo vem gerando expectativas às ações coletivas e individuais, que se refere a uma das características da perspectiva “calculadora” do institucionalismo histórico.

A dependência financeira também é destacada na leitura das fontes financeiras para atividades das prefeituras na prestação dos serviços públicos às populações e manutenção das suas estruturas. Os percentuais de até 98% de toda a receita orçamentária sustentam as atividades de algumas prefeituras municipais, receitas que são compostas por repasses constitucionais e transferências correntes, em grande parte destinados às áreas de educação e saúde, e o Fundo de Participação do Município (FPM), direcionado aos gastos com pessoal. A arrecadação tributária também é comprometida pela ausência e não aplicação de instrumentos de regulação e cobrança, o que em 2016 representou uma mediana de 1,64% da receita orçamentária geral nos municípios da RMGSL.

Esses instrumentos de regulação e cobrança como bases de monitoramento e ordenamento do solo urbano, subutiliza os potenciais para contenção de irregularidades urbanísticas e fiscais, visto que o gerenciamento e abastecimento adequado de cadastros

imobiliários, plantas genéricas de valores, isenções de incentivo ao empreendedorismo, taxações preventivas e corretivas contribuem para o melhor controle do uso e ocupação do solo revertidos em receitas tributárias municipais.

Para que isso seja realizado, uma base para legislação urbanística é necessária. Os marcos do Estatuto da Cidade, Programas como Minha Casa Minha Vida, e em especial o Programa Papel Passado, bem como Leis Federais de Regularização Fundiária e diretrizes da Lei de criação da RMGSL regulamentada pelo Estatuto da Metrópole, foram essenciais para fornecer parâmetros de uso e ocupação do solo, para cumprir os princípios de direcionamento de políticas públicas para promoção do direito à cidade e da função social da terra.

A maioria dos municípios possuem um plano diretor, poucos ainda não estão adequados à nova formação regional que exige esse instrumento de ordenamento do uso do solo urbano, ainda que não tenham uma população superior a 20 mil habitantes, mas por serem integrantes de uma região metropolitana. Demais instrumentos sobre o zoneamento, leis ambientais e códigos de obras e postura, também ajudam a balizar as medidas preventivas e corretivas das atividades urbanas e econômicas realizadas nos municípios. Dos instrumentos de regularização fundiária, a ausência da implementação de ações nessa função são flagrantes nas atividades das prefeituras, visto que a base para cadastro e cobranças em muitos casos revelam certas incompatibilidades sobre a real base tributária e cartográfica em que se aplicam as políticas públicas municipais.

Contudo, os planos diretores ainda se fazem presentes como instrumento norteador que, em grande parte dos municípios, ainda não foram revisados e, com isso, podem representar um grande descompasso das demandas locais com as reais capacidades de articulação, atendimento e prestação de serviços para a população. Sem mencionar a necessidade de flexibilização de objetivos, métodos e metas, para que sejam resilientes à dinâmica das cidades, que se expandem, modificam, descartam e reciclam seus meios de desenvolvimento, carências e potencialidades.

Na relação interfederativa, se observa que os municípios que apresentam tal prática como necessidade, com a ocorrência de conurbações ou identificação de funções públicas de interesse comum como gestão de resíduos sólidos, habitação, dentre outros, podem apresentar dificuldades com os diferentes graus de desenvolvimento e capacidade institucional entre si. Para o campo funcional da regularização fundiária, as principais parcerias ocorrem com a articulação de órgãos de Estado como SECID, ITERMA, Incra/MA, SEDIHPOP e Ministério Público Estadual, que além das providências para

regularização no campo técnico e jurídico, abrange a esfera social na medida que busca intermediar conflitos entre variados agentes sobre o direito de posse e propriedade da terra. Atuantes junto às prefeituras, as quais dispõem de um corpo técnico insuficientemente qualificado e adequado para cumprir as numerosas demandas.

Quanto aos valores empreendidos em todos os campos funcionais nos municípios da RMGSL, se observa pelos valores das despesas orçamentárias, que as maiores parcelas se dividem entre saúde, educação, previdência social, administração, urbanismo e saneamento. Referente a regularização fundiária, tanto no orçamento do estado quanto dos municípios, o percentual representa uma porção ínfima, que varia entre 0,007% a 0,069% nos PPAs estaduais, e 0,02% a 0,78% nos PPAs municipais, com uma mediana de 0,225% do orçamento geral.

Quanto ao que consta nos Planos Plurianuais municipais, são poucos os programas instituídos para a área de regularização fundiária, e quando são definidos no planejamento orçamentário, fazem referência a funções como habitação e direitos da cidadania, presentes em 7 municípios da RMGSL. Entretanto, o que se verifica nas atividades das secretarias são bem discordantes, em pelo menos 8 municípios se realizam serviços no sentido de cadastro e georreferenciamento de lotes cujos proprietários solicitam regularização, seja por interesses individuais ou coletivos, que nesse caso, tem a estrutura da própria prefeitura como meio para identificar as demandas.

Sobre os objetivos que se buscou para construção dessa discussão, ainda que a relação entre regularização fundiária e *déficit* habitacional tenha sido premente na análise do panorama nacional, para obter os resultados dessa pesquisa a função em estudo teve relações de abordagem mais abrangente, vinculadas ao próprio ordenamento e controle do solo urbano, às atividades de regulação fiscal e como função pública que é de interesse social e instiga a sua mobilização.

As soluções que se vislumbram partem de ações já consideradas como o Programa Federal Papel Passado, que além da metodologia e categorização das medidas necessárias para decifrar os impasses que se ajustam às diversas realidades brasileiras, procura se implantar entre os agentes públicos na forma de operação e organização das suas atividades, para determinar um formato adequado de qualificação das capacidades institucionais. Também busca a nível municipal e estadual, envolver ainda outros setores da sociedade como associações civis sem fins lucrativos, defensorias públicas, financiadores, dentre outros agentes na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas ou na transferência de imóveis pertencentes

a órgãos do governo federal para proceder à regularização de posse para os moradores de baixa renda (CARVALHO, 2016).

Correspondendo a uma política nacional de regularização fundiária, esta se complementa à política nacional de desenvolvimento urbano, que identifica as prefeituras municipais como parceiros locais e, portanto, requer um estudo aprofundado sobre suas demandas, potenciais e impasses no desenvolvimento dos seus trabalhos, uma vez que, nessa função de regularização fundiária, não há muitos estudos ou formulações de políticas públicas como ocorre nos sistemas nacionais das áreas de saúde, educação e assistência social (CARVALHO, 2016).

Para seguir a lógica da discussão sobre a questão da irregularidade urbanística, Cardoso (2003) faz alguns apontamentos pertinentes, “questionando algumas hipóteses”. Dentre elas, a necessidade de alinhar os projetos e ações de regularização fundiária a um objetivo ampliado que possa abranger medidas urbanísticas, com oferta de infraestrutura, mobilidade, acessibilidade, saneamento, serviços de lazer, bem como ações jurídicas e sociais de inserção da parcela periférica e marginalizada da população através da valorização cultural, propiciando um maior sentimento de pertencimento e cuidado com o patrimônio público coletivo. Bem como a promoção de medidas endógenas de caráter socioeducativo em consonância com ações da justiça, técnicas e ambientais.

O autor ainda discute que uma tentativa para reverter a complexidade da irregularidade, que não é só resultado do comportamento de agentes privados, mas também da ação do poder público, é provocar mudanças no “seu modelo de controle urbanístico, de sua capacidade de fiscalização e implementação da normativa urbanística e fundiária” (CARDOSO, 2003). Buscar, ainda, compreender as interações entre os agentes privados e o poder público para agir e reagir estrategicamente.

Em geral, a força de atuação dos Órgãos de Estado tem influenciado enormemente as atividades das prefeituras que buscam firmar acordos de cooperação técnica para levantamento e atendimento das demandas. A mobilização popular também vem conquistando espaço nas discussões, caminho livre quando não são confrontados por agentes privados e eminência de grandes empreendimentos “desenvolvimentistas” ou habitacionais em zonas costeiras já ocupadas por comunidades tradicionais. Situação que se agrava no conflito da comunidade do Cajueiro, na zona rural de São Luís, invadida por canteiro de obras para construção de megaporto, cuja responsabilidade da decisão recai sobre o poder judiciário, e certa displicência do executivo estadual.

Esse efeito vem desse processo de metropolização que, sob a perspectiva de necessidade de expansão, busca a todo custo servir aos interesses do capital que privilegia uma agenda econômica de valorização de altos investimentos que se interligam a projetos de interesse internacional em prejuízo de existências locais e tradicionais que tenta sobreviver às homogeneizações do capitalismo que está sempre a procura de novos espaços para se reproduzir e dominar. Na própria RMGSL, os desequilíbrios socioespaciais são notórios, o *déficit* habitacional concentrado no estrato social de baixa renda da população, enquanto os vazios imobiliários estão pulverizados entre as classes de média e alta renda, que reagem hostilmente às hostilidades da mazelas sociais que tais desequilíbrios sociais geram (BURNETT, 2012); e os conflitos fundiários que por sua vez, são deflagrados nas zonas rurais dos municípios como Alcântara e da Ilha, e nas zonas limítrofes intermunicipais entre São Luís e adjacências, demonstrando novamente os contrastes existentes, que emperram a busca por uma governança interfederativa.

Contudo, no que se refere à confiança que se deposita nas instituições públicas, independente do seu nível de atuação, a população busca superar as ineficiências dos órgãos públicos, entre a desesperança e a confiança, como último recurso, sobre um certo grau de passividade que dá lastro à sociedade.

Apesar disso, essa atitude individualizada de inércia vem paulatinamente se desestruturando e se coletivizando, estimulando um terreno em fertilização, para discussões no campo político e cultural que se intensificam, e mobilizações populares que se organizam – como vem se disseminando nas discussões da realidade fundiária nos municípios da RMGSL em que trabalhadores rurais, artesãos, comunidades tradicionais e quilombolas resistem aos avanços de incorporadoras e agentes privados e estatais –, para possuir o que lhe é de direito, terra para morar, plantar, cuidar, viver e repassar, por uma perspectiva de ancestralidade que preserva valores sociais, ambientais e culturais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, G., ZILBOVICIUS, M., ABRAMOVAY, R. (orgs.). **Razões e Ficções do Desenvolvimento**. Editora Unesp-Edusp, São Paulo, 2001. Disponível em: <https://issuu.com/ricardoabramovay/docs/desenvolvimento>. Acesso em: 12 maio 2018.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. 253p.

AGEM. **AGÊNCIA EXECUTIVA METROPOLITANA**. Disponível em: <http://www.agem.ma.gov.br/>. Acesso em: 7 ago. 2019.

Agência São Luís. **Prefeitura assina Acordo de Cooperação Técnica com Estado e União para regularização fundiária**. Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação. 13 ago. 2015. Disponível em: <http://www.agenciasaoluis.com.br/noticia/14952/> Acesso em: 12 ago. 2019.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ALMEIDA, G. M. J. A.; SANTOS, R. B.; MORETTI, J. A.; GUIMARÃES, I. M. S. A política nacional de regularização fundiária: capacidades institucionais dos municípios na implementação do Programa Federal Papel Passado e suas implicações na gestão do território. In: XVII ENANPUR, 17, São Paulo. **Anais[...]**. São Paulo: Anpur, 2017. p. 2-25. Disponível: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.10/ST%205.10-01.pdf. Acesso em: 27 de mar. de 2019.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p.13-34, 1 set. 2001.

ASCOM/INCRA. **Parceria viabilizará projetos agropecuários sustentáveis em assentamentos no Maranhão**. 27 nov. 2015. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/noticias/parceria-viabilizara-projetos-agropecuarios-sustentaveis-em-assentamentos-no-maranhao>. Acesso em 13 ago. 2019.

ASCOM/SJR. **Prefeitura entrega mais de 300 escrituras à famílias no Altos do Turu**. Prefeitura de São José de Ribamar. out. 2018d. Disponível: <http://sjribamar.portalfacil.com.br/detalhe-da-materia/info/prefeitura-entrega-mais-de-300-escrituras-a-familias-no-altos-do-turu/87315>. Acesso em: 12 ago. 2019.

ASCOM/SJR. **Iniciado o processo de regularização fundiária da Vila Alonso Costa**. Prefeitura de São José de Ribamar. ago. 2018c. Disponível: <http://sjribamar.portalfacil.com.br/detalhe-da-materia/info/iniciado-o-processo-de-regularizacao-fundiaria-da-vila-alonso-costa/87271>. Acesso em: 12 ago. 2019.

ASCOM/SJR. **260 famílias ribamarenses recebem títulos definitivos de propriedade.** Prefeitura de São José de Ribamar. abr. 2018b. Disponível em: <http://sjribamar.portalfacil.com.br/detalhe-da-materia/info/260-familias-ribamarenses-recebem-titulos-definitivos-de-propriedade/57190>. Acesso em: 12 ago. 2019.

ASCOM/SJR. **Justiça regulamenta cobrança de registro de imóveis em Ribamar.** Prefeitura de São José de Ribamar. jan. 2018a. Disponível em: <http://sjribamar.portalfacil.com.br/detalhe-da-materia/info/prefeitura-e-tj-iniciam-a-regularizacao-fundiaria-de-sao-bras-e-macaco/56979>. Acesso em: 12 de ago. de 2019.

ASCOM/SJR. **Prefeitura e TJ iniciam à Regularização Fundiária de São Brás e Macaco.** Prefeitura de São José de Ribamar. jul. 2017c. Disponível em: <http://sjribamar.portalfacil.com.br/detalhe-da-materia/info/prefeitura-e-tj-iniciam-a-regularizacao-fundiaria-de-sao-bras-e-macaco/56979>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

ASCOM/SJR. **Iniciado processo de regularização fundiária de Canudos e Terra Livre.** Prefeitura de São José de Ribamar. jul. 2017b. Disponível em: <http://sjribamar.portalfacil.com.br/detalhe-da-materia/info/iniciado-processo-de-regularizacao-fundiaria-de-canudos-e-terra-livre/56975>>; e <
<http://sjribamar.portalfacil.com.br/detalhe-da-materia/info/iniciado-processo-de-regularizacao-fundiaria-de-canudos-e-terra-livre/56976>. Acesso em: 12 ago. 2019.

ASCOM/SJR. **Prefeito assina lei que vai possibilitar a concessão de títulos.** Prefeitura de São José de Ribamar. maio. 2017a. Disponível em: <http://sjribamar.portalfacil.com.br/detalhe-da-materia/info/prefeito-assina-lei-que-vai-possibilitar-a-concessao-de-titulos/56921>. Acesso em: 12 ago. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Assembléia ouvirá presidente do Iterma sobre regularização fundiária em Bacabeira.** 26. mar.2013. Disponível em: <https://al-ma.jusbrasil.com.br/noticias/100420382/assembleia-ouvira-presidente-do-iterma-sobre-regularizacao-fundiaria-em-bacabeira>. Acesso em: 13 ago. 2019.

AZEVEDO, E. A região metropolitana no Brasil e seu regime jurídico. In: São Paulo, **O desafio metropolitano**. São Paulo: Secretaria dos Negócios Metropolitanos, 1976.

BARROS, A. P. B. G; MEDEIROS, V. A.S; MORAIS, M. P. **A CONFIGURAÇÃO ESPACIAL PARA O DIAGNÓSTICO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL.** Cap. 4 p. 95-126. In: Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros / editores: Maria da Piedade Moraes, Cleandro Krause, Vicente Correia Lima Neto. – Brasília: Ipea, 2016. p. 540.

BEAUJEU-GARNIER, J. **Geografia Urbana.** 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

BERNARDI, J. L. **CONDIÇÃO METROPOLITANA MUNICIPAL: PROCESSO LEGISLATIVO E A COMPOSIÇÃO DE MUNICÍPIOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.** (tese). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Escola de Arquitetura e Design. Curso de Pós-Graduação em Gestão Urbana. Curitiba, 2017. p. 238.

BRAGA, R; CARVALHO, P. F. **Cidade: espaço da cidadania**. Texto publicado originalmente em: GIOMETTI, A. L. B. R. e BRAGA, R. (orgs.). *Pedagogia Cidadã: Cadernos de Formação: Ensino de Geografia*. São Paulo: UNESP – PROPP, 2004.

BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: UNICAMP, 2007.

BRASIL, **Indicadores Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Coordenação de Documentação e Informação – Brasília: MP, 2012. 64 p.

BRASIL, **Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm. Acesso em: 20 jul. 2019a.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. ESTATUTO DA METRÓPOLE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 19 jul. 2019b.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRUDEKI, N. M.; BERNARDI, J. L. **Gestão de Serviços Públicos Municipais**. Curitiba: Intersaberes, 2013.

BURNETT, F. L. As Cidades Brasileiras e a Desigualdade Socioespacial. **Revista Em Pauta**. Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. v. 6. n. 24. 2009. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/522/583>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BURNETT, F. L. METROPOLIZAÇÃO E GESTÃO URBANA NA ILHA DO MARANHÃO: efeitos socioambientais da produção imobiliária de baixa renda. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, MA, p. 353-361, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321131651038.pdf>. Acesso em: 5 set. 2019.

BURNETT, F. L. METROPOLIZAÇÃO E GESTÃO URBANA NA ILHA DO MARANHÃO: efeitos socioambientais da produção imobiliária de baixa renda. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, MA, 2012, p. 353-361. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321131651038.pdf>. Acesso em: 5 set. 2019.

CARDOSO, A. L. ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL: DISCUTINDO CONCEITOS. cap. 1, p. 29-52. *In: Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. 540 p.

CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos Metrópole**, n. 10, p. 9-25, 2003. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/9197/6812>. Acesso em: 5 jul. 2019.

CARLEIAL, L. M. F.; CRUZ, B. O. **Pesquisa sobre pagamentos por serviços ambientais urbanos para gestão de resíduos sólidos**. Brasília: Ipea, 2010. [Relatório de Pesquisa.]

CARVALHO, G.C. **Uma análise da aplicação do Programa Federal Papel Passado no Estado de São Paulo**. Congresso UrbFavelas II. Rio de Janeiro. nov. 2016. [Apresentação de trabalho.]

CARVALHO, O. O Soerguimento do DNOCS. **Revista Conviver Nordeste Semiárido**, Fortaleza, v.1, n. 6, out., 2009. Fortaleza: DNOCS/BNB – ETENE, 2009. Edição Especial.

CASTELLO BRANCO, M.-L.; PEREIRA, R. **Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil**: um exercício a partir dos critérios da década de 1970. Brasília: Ipea, 2013. [Texto para Discussão, n. 1860]. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1860.pdf. Acesso em: 18 jul. 2019.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO Jose Nilo. **Direito municipal positivo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CFA – CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Guia da Boa Gestão do Prefeito**. Brasília, 2012.

CUNHA, L. A. G. Sobre o conceito de região. **Revista de História Regional**, inverno, 2000. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr/article/view/2007>. Acesso em: 30 nov. 2018.

CORRÊA, R. L. Espaço, um conceito-chave da geografia, *In*: CASTRO, Ina Elias; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. *In*: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682.

COSTA, M.; TSUKUMO, I. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. *In*: COSTA, M.; TSUKUMO, I (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

DE GRAZIA, G. (Org.) **Plano Diretor**. Rio de Janeiro, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase). 1990.

DELSON, R. M. Urbanismo. *In*: SILVA, Maria Beatriz Nizza. **Dicionário da colonização portuguesa no Brasil**. São Paulo: Verbo, 1994.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987. 336 p.

FAVARETO, A. **Retrato das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Documento de Trabajo n.26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp. Santiago, 2009.

FERNANDES, E. **PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS URBANAS: COMENTÁRIOS E LIÇÕES**. PUC. Campinas. SP, 2013.

FERREIRA, M. P; MARQUES, E. C. L; e FUSARO, E. R. ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL: UMA METODOLOGIA PARA ESTIMAÇÃO E ANÁLISE. cap. 2, p. 53-74. *In: Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. 540 p.

FURTADO, B. A. F.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (edit). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. 338 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_territoriometropolitano.pdf. Acesso em: 29 nov. 2018.

GALA, P. A teoria institucional de Douglas North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, p. 89-104, abr./jun. 2003. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/90-6.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2018.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: Por que não cooperam?** Observatório das Metrôpoles. Ed. Letra Capital. Belo Horizonte: MG, 2009.

GEOSISTEMAS. **PRODUTO 2 DIAGNÓSTICO DO SETOR HABITACIONAL. PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO ESTADO DO MARANHÃO - PEHIS-MA**. 2011. Disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/files/2014/09/Diagn%C3%B3stico-PEHIS.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2019.

GONÇALVES, A. J. **A mobilidade humana e a globalização: fenomenologia e desafios**. 2007.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Revista Lua Nova** [online], n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2018.

HARDT, L. P. A; HARDT, C; HARDT, M. Das diferenças de escala à escalada das diferenças. **Cadernos das Metrôpoles**. São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 585-601, jul/dez 2010.

HILLIER, B. **Space is a machine**. London: CUP, 1996.

HILLIER, B.; HANSON, J. **The social logic of space**. Cambridge: Cambridge Press, 1984.

HIRSCHMAN, A. O. Problemas do Nordeste Brasileiro. *In: Política Econômica da América Latina*. Editora Fundo de Cultura S/A. Rio de Janeiro. 1963.

HOLANDA, F. **O espaço de exceção**. Brasília: Editora da UnB, 2002.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 18 de jul. 2019.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos Municípios Brasileiros: 2015**. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro. 2016. 61 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019.

IFGF. **ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL Ano-Base 2016**. RECORTE MUNICIPAL ABRANGÊNCIA NACIONAL. 2017. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/>. Acesso em: 10 fev. 2018.

IMDH – Instituto de Migrações e Direitos Humanos. **Migrantes**. 2007. Disponível em: <http://www.migrante.org.br>. Acesso em: 2 nov. 2018.

IMESC. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **NOTA TÉCNICA Nº 01/2017 ATUALIZAÇÃO CARTOGRÁFICA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO**. São Luís, 2017. Disponível em: http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/NOTA_T%C3%89CNICA__01_2017_Regi%C3%A3o_da_Grande_Ilha.pdf. Acesso em: 14 ago. 2019.

IMESC. **Diagnóstico para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Grande São Luís – PDDI/RMGSL**. (Relatório parcial). Maranhão, 2018.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: IPEA, 2014. 519 p. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v. 2). Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/livro_projeto_governancia_vol_2_web.pdf. Acesso em: 6 nov. 2018.

IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

IPEA. **Governança Metropolitana no Brasil**. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2019

IPEA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. ConCidades. Brasília. 2016. p. 139.

KHAMIS, R. B. M. O fundamento ético da regulação econômica e seus limites no âmbito do estado constitucional. **Opin. jurid.** v.14, n.28, Medellín, jul/dez., 2015. Disponível

em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1692-25302015000200009&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 16 ago. 2019.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. Editora Perspectiva. 5. ed. São Paulo, 1997.

LEME, M. C. da S. **Revisão do Plano de Avenidas**. (tese) FAU-USP, São Paulo, 1990.

LEMOS, M. B; DINIZ, C. C; GUERRA, L. P; MORO, S. A nova configuração regional brasileira e sua geografia econômica. **Revista de Estudos Econômicos**, v. 33, n. 4, p. 666-700, São Paulo, out/dez, 2003.

LOWI, T. American Business, PublicPolicy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**. n.16, p. 677-715, 1964.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**. n. 32, p. 298-310, 1972.

LÖWY, M. **Ideologia e Ciências Sociais**: elementos para uma análise marxista. 7. ed. São Paulo, 1985.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy**: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MAGALHÃES, A. F (coord.); FERNANDEZ, E (deb.); e BAZOLLI, J. A (deb.). **Caminhos para as políticas de regularização fundiária no contexto da crise brasileira**: resultados, avanços e obstáculos ('antigos' e 'novos'). Sessão Livre. XVII ENANPUR. Desenvolvimento, Crise e Resistência: Quais os Caminhos do Planejamento Urbano e Regional? São Paulo, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/SL_Sessoes_Livres/SL%2027.pdf. Acesso em: 27 mar. 2019.

MAIA, F. P. **Estudo de um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo**. São Paulo, Melhoramentos, 1930.

MARANHÃO-SR12. **Assentamentos Informações Gerais**. Dados do INCRA Maranhão. 31 dez. 2017. Disponível em: [http://painel.incra.gov.br/sistemas/Painel/ImprimirPainelAssentamentos.php?cod_sr=12&Parameters\[Planilha\]=Nao&Parameters\[Box\]=GERAL&Parameters\[Linha\]=1](http://painel.incra.gov.br/sistemas/Painel/ImprimirPainelAssentamentos.php?cod_sr=12&Parameters[Planilha]=Nao&Parameters[Box]=GERAL&Parameters[Linha]=1). Acesso em: 13 ago. 2019.

MARANHÃO. **PPA 2004-2007**. Disponível em: <http://www.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/Projeto-de-Lei-do-PPA-2004-2007.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019.

_____. **PPA 2012-2015**. Disponível em: http://www.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/PPA_2012--2015_Parte_III_de_III.pdf. Acesso em: 17 de set. de 2019.

_____. **PPA 2016-2019.** Disponível em:
<http://www.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LEI-N%C2%B0-10.375-DE-16-DE--DEZEMBRO-DE-2015-PPA-2016-2019.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019.

MARICATO, E. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades uma Trajetória Incompleta. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q. e SANTOS JR. O. A. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

MARTINS, J. S. **O Poder do Atraso**. São Paulo, Hucitec, 1994.

MATOS, R. Periferias de grandes cidades e movimentos populacionais. **Cadernos Metrópole**, n. 13. p. 71-105, 2005.

MCidades. **Guia para o Mapeamento e Caracteriza o de Assentamentos Precários**. Brasília-DF, 2010. p. 82.

MCidades. **Regulariza o Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal n  11.977/2009. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habita o e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Brasília, 2012. 40p.

MCidades. **Situa o dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habita o de Interesse Social - SNHIS (Lei 11.124/2005)**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habita o. Brasília. jul. 2019. Disponível em: http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/pdf/situacao_municipios_fnhis.pdf?1480165470. Acesso em: 14 jul. 2019.

MEDEIROS, V. **Urbisbrasiliae ou sobre cidades do Brasil**. (Tese) Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MOB. **Sobre a MOB**. Disponível em: <http://www.mob.ma.gov.br/sobre-a-mob/>. Acesso em: 7 ago. 2019.

MONTE-M R, R. L. M. **O que   o urbano, no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006.

MOREIRA, Tiago Silva. **GESTÃO METROPOLITANA**: a região metropolitana da Grande São Luís e os desafios das políticas urbanas. (Disserta o de Mestrado) São Luís: UEMA, 2013.

MUMFORD, L. **A cidade na história**: suas origens, transforma es e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NABUCO, M. R. A (Des)institucionaliza o das Políticas Regionais no Brasil. *In*: ETC Espaço Tempo e Crítica. **Revista Eletr nica de Ciências Humanas e Sociais**, n. 2 (6), v. 11. Niterói. 2007.

NETO, L. G. Antecedentes e Evolu o do Planejamento Territorial no Brasil. p. 47-80. *In*: MIRANDA, C; TIBURCIO, B. Políticas de Desenvolvimento Territorial e Rural no Brasil: Avanços e Desafios. **IICA**. Brasília, v. 12, 2010.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

NUNES, José de Castro. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: The Harbrace Series in Business and Economics, 1972.

OATES, W. E. Federalism as government finance. *In*: QUIGLEY, John M., Smolensky, Eugene (Ed.). **Modern public finance**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. p. 126-151, 1994.

OLIVEIRA, A. F; CHAVEIRO, E. F. DESIGUALDADES SÓCIO-ESPACIAIS, DEMOCRACIA E GESTÃO METROPOLITANA: ANÁLISE DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL EM GOIÂNIA. 1997-2007. **Boletim Goiano de Geografia** Goiânia. Goiás, v. 28 n. 2 p. 187-202 jul. /dez. 2008. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/xmlui/bitstream/handle/ri/14439/Artigo%20-%20Ad%20Francisco%20de%20Oliveira%20-%202008.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 10 set. 2019.

OLIVEIRA, J. M. Empreendedor individual: ampliação da base formal ou substituição do emprego?. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 25. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/vHNfli>. Acesso em: 25 nov 2018.

PDDI. **PDDI da Grande São Luís**. Disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/pddi/>. Acesso em: 28 ago. 2019.

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília/DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.

PETERS, B. G. **American PublicPolicy**. Chatham, N.J.: ChathamHouse, 1986.

PREFEITURA E SECID ASSINAM TERMO DE COOPERAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. Prefeitura de Paço do Lumiar. 16 maio. 2019. Disponível em: <https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/noticia/prefeitura-e-secid-assinam-termo-de-cooperacao-para-regularizacao-fundiaria/638>. Acesso em: 13 ago. 2019.

PRUD'HOMME, R. **The dangers of decentralization**. The World Bank Observer, Washington, D. C, v. 10, n. 2, aug. 1995.

PUTNAN, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

REGIC. **O estado das cidades no Brasil: Relatório 2000-2009**. Relatório das Cidades, 2009. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Estado-das-cidades-Brasil-PR-web.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

REZENDE, V. **Planejamento Urbano e Ideologia**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 1982.

RIBEIRO, R. J. Hobbes: o medo e a esperança. p. 51-78. *In*: WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”. V. 1. ed. v.13. Ed: Ática, 2000.

RIBEIRO, T. F. Regularização fundiária: o nó entre o financeiro e o urbano no Brasil. *In*: **Land regularization: the link between financial and urban in Brazil**. 17^a Conferência Internacional da LARES. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://lares.architexturez.net/doc/lares-2017-paper-27>. Acesso em: 27 jul. 2019.

ROLNIK, R; SOMEHK, N. **Governar as Metrôpoles**. Dilemas da recentralização, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9754.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2018.

ROLNIK, R; NAKANO, K. **As armadilhas do pacote habitacional. Le Monde Diplomatique Brasil**. (artigo) 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Raquel_Rolnik/publication/267796104_As_armadilhas_do_pacote_habitacional/links/57a90c1908aed1b226244d6b/As-armadilhas-do-pacote-habitacional.pdf. Acesso em: 19 set. 2019.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da USP, 2005.

SANTOS, T. R. M; BORBA, P. **Leis de terras 1850 (Brasil) e 1969 (Maranhão) e suas consequências para povos e grupos sociais tradicionais**: contextualizações, diferenças e semelhanças, uma perspectiva histórica. (artigo). UFMA, 2014. Disponível em: <http://www.gedmma.ufma.br/wp-content/uploads/2014/02/artigo-Tamires-Rosy-Mota-Santos-e-Poliana-III-SEDMMA.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.

SANTOS, W. G. dos. Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralisado ao Estado de natureza. **Estudos Avançados** 7(1). São Paulo. 1993. p. 101-116.

SECID. **Relatório Técnico da Grande São Luís**. Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano. São Luís, MA, 2017. p. 110.

SECID. **Região Metropolitana da Grande São Luís**. (apresentação). Brasília, 2016. Disponível em: https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Refer%C3%A2ncias/RMGrande_S%C3%A3o_Lu%C3%ADs_Sess%C3%A3o_1.pdf. Acesso em: 7 ago. 2019.

SILVA, S. P. **A Abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012.

SILVA, S. S. **Capacidade Institucional Municipal e Ação Coletiva**: Análise comparativa dos resultados do planejamento urbano participativo – 2005 a 2008 – Municípios do Salgado Paraense. (dissertação). Universidade da Amazônia. Belém: PA, 2009.

SINGER, P.; SILVA, R.; SCHIOCHET, V. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no plano Brasil sem miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. (Orgs.). **Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/R6lnvP>. Acesso em: 25 nov. 2018.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

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

SOUZA, M. L. de. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. p. 77-116) *In*: CASTRO, Iná et al (Orgs). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SZUCHMAN, T. **Diferenças Intra-regionais e a gestão da região metropolitana de Curitiba**. (dissertação). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2007.

TEIXEIRA, E. C. **Competências dos municípios**. Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, s/d. Disponível em: <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0062.html>. Acesso em: 08 abr. 2018.

TERRA DE DIREITOS. **10 perguntas e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana**. 13 dez. 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>. Acesso em: 30 jul. 2019.

TRIGUEIRO, E. *et al.* **Disneyfication now?** Assessing spatial correlates for heritage preservation in Natal, Brazil. Brazil: Editora da UFRN, 2001.

VAINER, C. B. Lugar, região, nação, mundo: Explorações Históricas do Debate Acerca das Escalas da Ação Política. **R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS**. v. 8. n. 2. Rio de Janeiro. nov., 2006.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo, Studio Nobel; Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo – Fapesp; Lincoln Institute. 1998; 2001.

VILLAÇA. Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. p. 170-243. *In*: CSABA, Deak; SCHIFFER, Sueli R. (Orgs.) **O Processo de Urbanização no Brasil**. EdUSP, 1999.

WIESNER, Eduardo. La economía neoinstitucional, La descentralización y la gobernabilidad local. *In*: LÜDERS, Rolf; RUBIO, Luis, (Ed.) **Estado y economía em America Latina**: por um governo efectivo em la época atual. (Proyecto Cepal/GTZ de descentralización fiscal en América Latina), 1999.

