

CAPACIDADES ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA A PARTIR DO ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SABARÁ (MG)

Arthur Augusto Lopes da Silva
Leonardo Assis Martins Junior
Carlos Eduardo Chagas de Souza
Elouise Regine Marcelino Ribeiro

Resumo

Como os municípios mobilizam sua capacidade estatal para a regularização fundiária urbana a partir da Lei nº 13.465/2017? O objetivo deste trabalho é compreender como as capacidades estatais municipais são ativadas na promoção do direito social à moradia a partir da política de regularização fundiária urbana (REURB). Para isso, foi realizado um estudo de caso da implantação da REURB no município de Sabará (MG), tendo como recurso analítico a análise das capacidades estatais proposta por Gomide e Pires (2014). Os resultados apontam que a aprovação da Lei Federal teve importante papel na ativação das capacidades estatais em relação à política de regularização fundiária municipal, entretanto, questiona-se se os arranjos de implementação da política, por não desenvolverem configurações técnico-administrativa e político-relacional robustas, serão suficientes para o governo municipal atender as demandas de procedimentos de regularização fundiária urbana após a finalização do projeto-piloto. Além disso, um arranjo mais robusto possibilitaria melhor desenvolvimento das habilidades políticas-relacionais, especificamente a constituição de um canal de comunicação constante com a população residente nos núcleos urbanos afetados. Por outro lado, o projeto piloto desenvolvido gerou aprendizado institucional para a replicação dos procedimentos de REURB em Sabará e em outros municípios com contexto e estruturas semelhantes.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana. Capacidades Estatais. Políticas Públicas. Lei Federal 13.465/2017

Abstract

How do municipalities mobilize their state capacity for urban land regularization based on Law No. 13,465/2017? The goal this work is understand how municipal state capacities are activated in the promotion of the social right to housing based on the urban land regularization policy (REURB). For this, a case study of the implementation of REURB in the municipality of Sabará (MG) was carried out, using the analysis of state capacities proposed by Gomide and Pires (2014) as an analytical resource. The results indicate that the approval of the Federal Law played an important role in activating state capacities in relation to the municipal land regularization policy, however, it is questioned whether the policy implementation arrangements, for not developing technical-administrative and political-relational configurations robust, will be enough for the municipal government to meet the demands of urban land regularization procedures after the completion of the pilot project. In addition, a more robust arrangement would enable better development of political-relational skills, specifically the establishment of a constant communication channel with the population residing in the affected urban centers. On the other hand, the pilot project developed generated

¹ Bacharel em Gestão Pública (UFMG); Mestrando em Ciência Política (PPGCP/UFMG) – Email: arthurlopes@ufmg.br

² Bacharel em Direito (Faculdade de Sabará) – Email: duduchagas@gmail.com

³ Bacharel em Gestão Pública (UMFG); Mestrando em Ciência Política (PPGCP/UFMG) – Email: leonardoassismartins88@gmail.com

institutional learning for the replication of REURB procedures in Sabará and in other municipalities with similar context and structures.

Keywords: Urban Land Regularization. State Capabilities. Public policy. Federal Law 13.465/2017.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) provocou importantes avanços e inovações na organização do Estado brasileiro, dentre eles se destaca a “elevação do patamar da cidadania no Brasil” com a positivação de direitos sociais como um dos valores supremos da sociedade (MENICUCCI; GOMES, 2018, p. 92). O outro diz respeito à restauração do arranjo federativo com uma considerável inovação: o reconhecimento dos municípios como entes autônomos, inaugurando um inédito arranjo federal tripartite, com o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados na provisão de bens e serviços (ANDRADE; SANTOS, 2014; MENICUCCI; GOMES, 2018). Esse compartilhamento de responsabilidades foi intensificado em meados dos anos 1990, quando ocorreu um intenso movimento de descentralização das políticas sociais, levando os estados e municípios a atuarem como importantes agentes implementadores das políticas públicas nacionais (ARRETCHE, 2002; SOUZA, 2013).

O direito à moradia foi incluído no *rol* dos direitos sociais especificados no Art. 6º da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. A sua regulamentação ocorreu no ano seguinte com a aprovação da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada “Estatuto da Cidade”, que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana no país (PREFEITURA MUNICIPAL DE SABARÁ, 2011. p. 122). Após a aprovação do Estatuto da Cidade, outras leis de fundamental importância para a materialização do direito social à moradia entraram em vigor: a Medida Provisória (MP) 2.220/2001, que estabeleceu a possibilidade de concessão de uso especial para fins de moradia; a Lei nº 11.124/2005 que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como seu conselho gestor; a Lei 11.888/2008 que assegurou às famílias de baixa renda a assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social; e a Lei 11.977/2009 que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida e dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos.

Mais recentemente, em 22 de dezembro de 2016 foi editada a MP, convertida na Lei nº 13.465/2017, que significou relevante inflexão no *rol* de legislações que buscam

materializar o direito social à moradia. Essa norma estabeleceu novos regramentos sobre a regularização fundiária rural e urbana, bem como sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização no âmbito da Amazônia Legal, e instituiu mecanismos para alienação de imóveis da União.

No envio da MP para apreciação do Congresso Federal, o Governo justificou a necessidade do novo regulamento como necessário para garantir a operacionalização do direito social à moradia, uma vez que, assim, se reduziria o número de normas existentes e sua complexidade hierárquica. Naquela ocasião, a União destacou que as políticas públicas habitacionais implementadas até então se basearam sob aspectos quantitativos, por meio da criação de unidades habitacionais, e qualitativas, ao propor um programa de incentivo à manutenção dos imóveis. No entanto, restou identificada a necessidade de fortalecer outro aspecto das políticas públicas habitacionais brasileiras, o reconhecimento formal das ocupações clandestinas e irregulares existentes (MCIDADES; MP; CCPR, 2016).

Por outro lado, os argumentos do governo encontraram resistência junto a diversos setores sociais que elaboraram a Carta ao Brasil Medida provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil, assinada por dezenas de entidades sociais representativas de diversos setores brasileiros. Nesta Carta, seus signatários buscaram mobilizar a sociedade brasileira para pressionarem o Governo Federal para estabelecer um amplo debate sobre o tema junto à sociedade e retirar a MP da pauta. A justificativa para essas reivindicações era de que o novo marco regulatório fragilizaria as legislações existentes sobre a matéria alterando os rumos da política de regularização fundiária até então existente. Esta carta também denunciava possíveis inconstitucionalidades da MP que, no limite, deturparia a função social da terra e o alcance do direito constitucional à moradia⁴.

Não obstante, a conversão da MP na Lei 13.465/2017 foi alvo de pelo menos duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizadas pela Procuradoria Geral da República (ADI 5771⁵) e pelo Partido dos Trabalhadores (ADI 5787⁶). A ADI 5771, movida pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, em 2017, sustenta que a conversão da MP modificaria mais de uma dezena de leis ordinárias, editadas através de processos legislativos que envolveram a participação popular em um longo período, além de causar uma ampla privatização de terras públicas. Já a ADI 5787, se sustenta basicamente no mesmo condão

⁴ Carta ao Brasil – Medida provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. Disponível em <https://bit.ly/45b43OX>

⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>

⁶ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>

argumentativo, acrescentando indicações de inconstitucionalidades formais por contrariar os princípios do direito à cidade, à moradia e a função social da propriedade, além de violar as políticas agrícola e de reforma agrária. Atualmente, ambas estão aguardando a decisão do relator, Ministro Dias Toffoli.

Mesmo com a repercussão negativa, fato é que sua aplicação vem sendo realizada pelos municípios brasileiros, promovendo novos arranjos institucionais e ativando (ou desativando) as capacidades estatais. Assim, torna-se relevante responder: como os municípios mobilizam sua capacidade estatal para a regularização fundiária urbana a partir da Lei nº 13.465/2017? No esforço de resolver esse questionamento, analisamos a regulamentação da REURB no município de Sabará, especificamente, buscamos compreender como as capacidades municipais foram mobilizadas para a promoção da regularização fundiária urbana. O artigo está organizado além desta introdução, em mais três seções: na próxima, apresentamos o desenho de pesquisa que permitiu o estudo de caso proposto. A terceira seção é dedicada ao estudo do caso e, por fim, as considerações finais.

2 DESENHO DE PESQUISA

Para verificarmos como os municípios têm desenvolvido suas capacidades estatais na regularização fundiária urbana a partir da Lei nº 13.465/2017, realizamos um estudo intensivo tomando como caso de estudo o município de Sabará. Desse modo, mobilizamos o método do estudo de caso, nos termos de Gerring (2004, 2007), para o qual o método se configura como o estudo intensivo de uma única unidade para compreender uma classe maior de unidades semelhantes. As unidades correspondem, portanto, a um fenômeno espacialmente limitado observado em um único ponto no tempo ou durante algum período de tempo delimitado (GERRING, 2004, p. 342).

Nesse sentido, a nossa unidade de interesse é a regulamentação da Lei nº 13.465/2017 no âmbito municipal (fenômeno de investigação), observando os arranjos institucionais e consequentes capacidades estatais desenvolvidas para sua efetivação, com o propósito de compreender como esse processo ocorre no nível local de governo (classe maior de unidades semelhantes).

A escolha do município de Sabará como caso de estudo se baseia em três aspectos, o primeiro é a relevância do caso, o município de Sabará representa um caso típico (SEAWRIGHT; GERRING, 2008; SILVA, 2018) de municípios de médio porte com um contexto socioeconômico e político diversificado que enriquece a compreensão da implementação da REURB, outro aspecto é o fato do município integrar a Região Metropolitana de Belo Horizonte, compartilhando o fenômeno da expansão dos aglomerados

subnormais com os demais municípios da região, em grande medida a partir da metropolização da capital mineira. Por fim, a oportunidade de acesso aos documentos e atores-chave do processo de implementação da REURB em Sabará contribuiu para tal escolha⁷.

O estudo de caso foi orientado a partir da abordagem analítica baseada no conceito de capacidades estatais. Esse conceito, considerado multidimensional (WEISS, 1998; CINGOLANI, 2013), foi muito contestado pela sua amplitude e variação no tempo e no espaço (GALLIE, 1955; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017), o que levou diversos estudiosos a considerá-lo pouco útil como recurso analítico (GRINDLE, 1996; WEISS, 1998). Para sua utilização, é necessário, portanto, uma definição mais operacionalizável (ADCKOK; COLLIER, 2001).

Admitimos as capacidades estatais como uma ferramenta heurística que possibilita reconhecer os arranjos de implementação dos quais resultam as capacidades estatais para políticas públicas, como proposto por Pires e Gomide (2021). Nesses termos, o conceito é considerando diante sua multidimensionalidade ao englobar diversos atributos que visam incrementar a capacidade de ação dos governos (GRIN, 2012, p. 162). Assim, nosso olhar analítico está centrado em arranjos relacionais que se configuram a partir da interação entre instrumentos que definem a articulação de múltiplos atores, resultando na ativação ou desativação de capacidades estatais na implementação das políticas (PIRES; GOMIDE, 2021, p. 50).

O conjunto de empiria que possibilitou as análises que constituem este estudo de caso foram coletados por diferentes fontes, como repositórios da Câmara dos Deputados, do Governo Federal brasileiro, além dos documentos oficiais relacionados ao tema produzidos pela administração municipal de Sabará (MG). Quanto ao último conjunto de documentos, vale ressaltar que o acesso a esses documentos são públicos e, embora nem todos estejam disponíveis no sítio eletrônico da administração municipal, podem ser obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação.

Um problema de validade interna do presente estudo reside na possibilidade de que os dados coletados representem uma visão parcial ou enviesada do fenômeno em análise (BRADY; COLLIER, 2010). Para mitigar essa questão, adotamos um protocolo de coleta e análise dos dados que envolveu: (a) o estabelecimento de critérios claros para a identificação dos documentos relevantes para a análise; (b) seleção e classificação desses documentos

⁷ Dentre os pesquisadores envolvidos, dois são servidores da administração municipal de Sabará, atuando em setores centrais da política de regularização urbana local.

levando em consideração sua capacidade de fornecer informações abrangentes sobre os arranjos institucionais e as capacidades estatais envolvidas na implementação da política e os resultados alcançados; e, (c) análise minuciosa do conteúdo dos documentos, visando identificar informações relevantes do processo de implementação da REURB.

Buscamos observar em nosso desenho de pesquisa as recomendações presentes em King, Keohane e Verba (1994), especificamente ao denominar o estudo em torno de um tema relevante para o mundo real em busca de produzir inferências descritivas válidas na vida social e política, bem como contribuir com a literatura de políticas públicas e sociais que se dedicam à explicação da implementação de políticas que materializam direitos sociais definidos na Constituição Federal brasileira.

3 DE OLHO NO CASO: A CONSTITUIÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A ATIVAÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS PARA A REURB EM SABARÁ (MG)

O município de Sabará é o primeiro povoado de Minas Gerais, tendo sua ocupação iniciada no período colonial, especificamente a partir das expedições dos bandeirantes em direção ao sertão brasileiro (CORRÊA, 2016). Em 1711, o povoado foi convertido em Vila Real, denominada Villa Real de Nossa Senhora da Conceição do Sabarabussu, a terceira instituída em Minas Gerais; pouco mais de um século depois, em 1838, tornou-se cidade, quando passa a ser denominada como nome atual (CARMO, 2020). Sua história e o seu desenvolvimento podem ser compreendidos à luz da própria história brasileira e mineira, influenciando sua ocupação.

Ainda no início de sua constituição, se consolidou por uma privilegiada posição geográfica como importante centro comercial e de exploração do ouro. Anos mais tarde, em 1918 passou a sediar a Companhia Siderúrgica Mineira, transformada, em 1921, na Companhia Siderúrgica Belgo Mineira, atualmente ArcelorMittal, atraindo novos habitantes no período de aquecimento da indústria siderúrgica nacional. Hoje, o município é constituído por quatro distritos: Carvalho de Brito, Ravena, Mestre Caetano e Sabará (distrito-sede), em uma área de 302,453Km². Integra a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), e faz limite, além da própria Capital, com os municípios de Taquaraçu de Minas, Caeté, Raposos, Nova Lima e Santa Luzia (CARMO, 2020; IBGE, 2023).

A expansão urbana do município pode ser observada a partir da evolução do número de habitantes e sua respectiva taxa de crescimento. Conforme apresentado na Tabela 1, no período entre 1920 e 2022, a população de Sabará cresceu aproximadamente 16 vezes, saindo de 8.045 habitantes, em 1920, e chegando a 129.372 habitantes em 2022 (CARMO, 2020; IBGE, 2023).

Tabela 1 - Evolução da população de Sabará (MG)

Período	11920	11920 – 1940	11940 – 1950	11950 – 1960	11960 – 1970	11970 – 1980	11980 – 1991	11991 – 2000	22000 – 2010	22010 – 2022
Habitantes	88.045	11.060	113.310	123.081	445.149	664.210	889.740	1115.352	1126.269	1129.372
Taxa Média de Crescimento no período (%)	-	337,5	220,3	773,4	995,6	442,2	339,8	228,5	99,5	22,5

Fonte: CARMO, 2020; IBGE, 2023. Elaboração própria

Os dois principais momentos de crescimento da população ocorreram entre as décadas de 1950 e 1970, coincidindo com o desenvolvimento da indústria nacional, especialmente siderúrgica; com o aumento do fluxo migratório rural-urbano que levou o Estado de Minas Gerais a registrar sua maior taxa de crescimento, na década de 1950, especialmente em torno dos grandes centros urbanos; e com o processo de metropolização da recém-criada capital mineira (BRITO; HORTA, 2002; CARMO, 2020; GODÓI, 2021).

Corrêa (2016, p. 94) destaca que uma das características que marcou o período foi a periferização inserida no processo de metropolização de grandes centros urbanos, como Belo Horizonte. Esse contexto aprofundou a ocupação irregular no território dos municípios da RMBH, inclusive em Sabará, resultante da busca pela população, especialmente mais pobre e economicamente ativa, de moradias em locais próximos aos grandes mercados de trabalho, porém com valor menor em comparação aos praticados nos grandes centros (DINIZ, 2017; CARMO, 2020).

Desse modo, a localização geográfica de Sabará, outrora impulsionadora do seu desenvolvimento, passa a revelar impactos negativos na sua urbanização e ocupação por sua proximidade à Belo Horizonte (CARMO, 2020). As características da expansão populacional do município fornecem os primeiros indícios do tamanho do problema qualitativo da questão da moradia. A ocupação do território ocorre, prioritariamente, ao longo da principal via de ligação da cidade à Capital mineira, a MGC-262, também no sentido Sabará – BH, em áreas mais periféricas da cidade. As moradias constituídas nesses espaços se caracterizam por um padrão de irregularidade e pela sua condição socioeconômica, em geral, a renda familiar média mensal dessas residências é de até 1 salário-mínimo (IBIDEM).

Mais recentemente, em 2010, um diagnóstico produzido em Sabará identificou aproximadamente 20.431 domicílios com renda familiar de até 3 salários-mínimos e inseridos

em assentamentos precários que apresentavam inadequação fundiária (SABARÁ, 2011, p.60). Esse número é muito superior se comparado ao número de domicílios identificados em aglomerados subnormais pelo IBGE (2012): 1.393 domicílios localizados em quatro aglomerados subnormais. Em 2020, o IBGE atualizou esses dados por meio do mapeamento preliminar de aglomerados subnormais, divulgado com o objetivo de “fornecer à sociedade informações para o enfrentamento da pandemia do Coronavírus (Sars-CoV-2)” (IBGE, 2020, p. 4), o documento revelou que os aglomerados subnormais duplicaram e os domicílios existentes nessas áreas aumentou 32%.

Esta breve contextualização fornece um recorte sobre o desenvolvimento da questão da habitação como problema a ser enfrentado pelo Estado por meio de políticas públicas. Todavia, o interesse deste texto se instala na criação de arranjos institucionais que ativam ou desativam a capacidade estatal na implementação de uma das políticas que operam no problema da habitação: a regularização fundiária urbana (REURB), o que será explorado na sequência.

3.1 Arranjos institucionais para a REURB em Sabará (MG)

Na abordagem analítica dos arranjos institucionais, Pires e Gomide (2021, p. 20) sugerem que a análise deve ocorrer a partir da observação do ambiente político-relacional que se constituem como as regras e procedimentos formais mais amplos que fundamentam o funcionamento dos sistemas político, econômico e administrativo, fornecendo os parâmetros para a atuação estatal. Ao analisar políticas públicas no nível local de governo é importante considerar que seu ambiente político-relacional é conformado, além das regras e procedimentos formais locais, por aquelas regras e procedimentos instituídos em níveis Federal e Estadual. Essa situação ocorre porque a maior parte das políticas públicas implementadas nos municípios derivam dos direitos positivados na CF/88 e que são de competência compartilhada entre os três entes da federação brasileira. Sem fechar os olhos para essa questão, o foco desta seção é apresentar a configuração dos arranjos institucionais locais de uma das políticas que configuram o conjunto de políticas de habitação, a política de regularização fundiária. Indicaremos, sempre que oportuno, a relação que os arranjos municipais possam ter com aqueles constituídos nos âmbitos estadual e federal.

Diante os documentos coletados junto à administração municipal de Sabará (MG) identificamos que a regularização fundiária constituiu na principal política de habitação do município, observada em quatro momentos de alteração dos arranjos institucionais. O primeiro momento compreende o período entre 1985, quando foi aprovada a primeira legislação sobre o tema, e vai até 1990, quando ocorre a promulgação da Lei Orgânica do

Município (LOM). Após a aprovação LOM, inicia-se o segundo momento caracterizado por uma política de habitação voltada à distribuição de lotes urbanos e/ou titulação daqueles já ocupados por concessão de direito real de uso. O terceiro momento é temporalmente delimitado a partir da aprovação do Plano Diretor municipal, atendendo às determinações do Estatuto das Cidades, em 2008; por fim, o quarto e último momento é resultado da aprovação da Lei Federal 13.465/2017 que ativou novas capacidades estatais municipais em torno da regularização fundiária.

O nosso ponto de partida, portanto, é a Lei nº 233/1985 que tinha como finalidade a regularização de imóveis pertencentes ao patrimônio público municipal e que estavam em situação de ocupação por terceiros. As determinações dessa lei constituíram, em grande medida, uma trajetória de dependência das políticas de regularização fundiária⁸. O arranjo de implementação ali disposto previu a competência para os procedimentos de regularização distribuída em três comissões, uma primeira para demarcação dos terrenos sujeitos à regularização, outra para avaliação de imóveis, especificamente nos casos de alienação onerosa, e a terceira, denominada Comissão de Regularização e Distribuição de Terrenos de Interesse Social, responsável por operacionalizar o acesso de famílias carentes à terrenos por meio de concessão de direito real de uso. Nota-se neste primeiro momento que a regularização fundiária envolvia mais o enfrentamento à questão quantitativa da habitação, ou seja, a distribuição de unidades habitacionais (ainda que em terrenos para que as famílias pudessem se estabelecer), que a questão qualitativa, especificamente, o enfrentamento das irregularidades dos imóveis.

O segundo momento emerge com a aprovação da Lei Orgânica do Município (LOM) que estabeleceu a moradia como um dos objetivos prioritários da administração pública municipal⁹ ao lado de outros direitos sociais como educação, saúde, transporte, abastecimento, lazer e assistência social. A regularização e titulação de áreas ocupadas por população de baixa renda¹⁰ deveria ocorrer em consonância às políticas de urbanização, especialmente em favelas e loteamentos¹¹. Assim, a política de regularização fundiária passa a ser regida, além da Lei nº 233/1988, pela própria LOM e pela Lei nº 673/1995 que autorizou o poder executivo municipal a alienar e conceder direito real de uso de terrenos de propriedade do município. Entre as inovações dos novos normativos, destacam-se a

⁸ A dependência da trajetória (ou *path dependence*) é uma concepção particularmente utilizada nos estudos que se afiliam à abordagem do institucionalismo histórico, para os quais uma decisão presente é influenciada pelas propriedades herdadas de decisões passadas (Hall e Taylor, 2003).

⁹ Art. 15, §1º, Inciso IV da Lei Orgânica Municipal

¹⁰ Art. 200, Inciso III da Lei Orgânica Municipal

¹¹ Art. 206, §1º, Inciso VII da Lei Orgânica Municipal

vinculação da urbanização à regularização fundiária, e a definição de áreas onde ocorreriam a concessão de direito real de uso (atualmente conhecidas como bairro Terra Santa, Cabral, Alto Fidalgo, Esplanada, Morro da Cruz, Val Paraíso, Mangueiras), além de outras não especificadas, mas que poderiam possuir imóveis sujeitos à doação ou regularização. Uma terceira, refere-se à criação de um critério de seleção dos beneficiários, que, além de serem carentes, deveriam residir no município há pelo menos cinco anos. Outro ponto importante foi a definição de quem custearia o registro dos imóveis concedidos ou alienados, no primeiro caso, as famílias estariam isentas e no segundo, os compradores arcariam com os custos. Por fim, a operacionalização das doações de terrenos (cadastro e seleção de famílias), ficou a cargo de uma comissão nomeada para este fim, pelo chefe do Poder Executivo.

Anos mais tarde, em 1996, houve a regulamentação de um Programa de Assentamento da População de Baixa Renda, o Pró-Habituação pelo Decreto nº 785/1996, completando o arranjo institucional desse segundo período. A edição do decreto carrega as seguintes motivações principais: a conturbação social resultante da insegurança e instabilidade causada por ocupações irregulares de lotes, principalmente em áreas invadidas; e o interesse público, especificamente, o atendimento à população de baixa renda e o zelo à preservação urbanística da cidade, como determinado pela LOM.

Rastreando os resultados do Pró-Habituação¹² junto à administração municipal, foi encontrado um cadastro em aproximadamente 43 bairros, gerando o mapeamento de cerca de 3.213 imóveis que poderiam ser beneficiados pela política, resultando em pouco mais de 1.950 concessões de direito real de uso. Embora não mencionadas diretamente, as duas Leis e o decreto de regulamentação foram ancorados na legislação federal vigente, especificamente, a Lei 9.760/1946 que dispõe sobre os bens imóveis da União, o Estatuto da Cidade de 1979, a CF/1988, e a Lei Federal 9.636/1998.

Nos anos finais da década de 2000, a aprovação do Plano Diretor do Município – Lei Complementar nº 012/2008, representou importante avanço na configuração do ambiente político-relacional ao fornecer os parâmetros da ação estatal em direção a uma nova política municipal de habitação, especificamente, a regularização fundiária. O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, obrigou que municípios que se enquadrassem a determinados critérios, como possuir população superior a 20 mil habitantes ou que pertencesse a regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, como é o caso de Sabará, aprovassem seus respectivos planos diretores até o ano de 2008. Assim, o Plano Diretor Municipal,

¹² O rastreamento foi realizado junto ao arquivo municipal. Pelo grande volume de processos – na época foi aberto um processo referente a cada imóvel – não foi possível lista-los aqui.

acompanhando a norma federal, buscou normatizar diretrizes e instrumentos para a promoção do direito social à moradia.

Desse instrumento legal, o primeiro ponto relevante é a previsão de uma ação intersetorial do poder público municipal e sua interação com outros atores para a formulação e execução de uma política que combinasse regularização fundiária e urbanização dos assentamentos precários, como pode-se observar nos seguintes artigos:

Art. 49. O Poder Executivo através de uma ação integrada entre as Secretarias deverá realizar mapeamento para identificação e elaboração de diagnósticos compreendendo o monitoramento e fiscalização de áreas de risco invadidas e/ou ocupadas irregularmente.

[...]

Art. 108. O Poder Executivo deverá elaborar ação conjunta com Ministério Público, Cartório de Registro de Imóveis, Procuradoria Jurídica Municipal, Cadastro Municipal, Secretarias de Meio Ambiente e de Obras e articular os diversos agentes envolvidos no processo de urbanização e regularização dos assentamentos precários, visando equacionar e agilizar os processos de regularização fundiária (SABARÁ, LC nº 012/2008)

Dois outros destaques desta Lei são importantes: a previsão de elaboração de um Plano Municipal de Regularização Fundiária, que deveria ocorrer em até três anos após a aprovação do Plano Diretor; e a determinação ao Poder Executivo local para desenvolver programas de REURB. Assim, o governo municipal buscou se adequar tanto às determinações do Estatuto da Cidade, quanto do seu próprio Plano Diretor através da instituição do Conselho da Cidade, a elaboração de diagnóstico que originou o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), organização de um Comitê Gestor da Política de Habitação de Interesse social, bem como a constituição do Conselho Municipal de Habitação e respectivo Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. O plano local de regularização fundiária, no entanto, não foi elaborado conforme determinou a Lei Complementar.

Essas iniciativas foram frustradas em consequência da alteração da coalizão governativa municipal, a partir eleições de 2012¹³ que, embora não tenha eliminado da agenda a implementação da política de regularização fundiária e habitação social, não deu continuidade às ações outrora iniciadas. Mais que a descontinuidade das ações empreendidas entre 2008 e 2012, verificou-se ações pontuais e pouco frutíferas em relação

¹³ Ficou evidenciada a descontinuidade desses instrumentos a partir dos arquivos consultados, especialmente a inexistência de registro de atas dos conselhos e comitês formados, a partir de 2013. Além disso, o PLHIS não foi aprovado no âmbito do município em razão da descontinuidade das instâncias colegiadas.

à política de habitação¹⁴; em se tratando da regularização fundiária, o que se observou foi a negligência do Poder Executivo local em relação ao aprofundamento da ocupação irregular, resultando em novos núcleos habitacionais irregulares na cidade, inclusive, avançando sobre áreas de preservação ambiental, seja pelas próprias dificuldades procedimentais para a regularização fundiária definidas nas normas legais vigentes até aquele momento (Carmo, 2020).

Nesse contexto, chegamos ao quarto e último momento de configuração dos arranjos institucionais das políticas habitacionais. A aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017 provocou a abertura de uma janela de oportunidade no município, quando atores do interior do governo reacenderam a pauta das políticas de habitação, especialmente focados na regularização fundiária. Assim, a política voltou à agenda decisória do governo local com a edição do Decreto nº 1.498/2019, que regulamentou as diretrizes e procedimentos da REURB no âmbito do município. Essa nova configuração dos arranjos institucionais favoreceu a ativação das capacidades estatais para levar a efeito a nova política de regularização fundiária. A principal inovação foi a simplificação dos procedimentos para a REURB em todo o perímetro urbano do município sem, contudo, modificar substancialmente outras diretrizes outrora definidas, como a operacionalização da política por meio de comissões técnicas multiprofissional.

Os quatro momentos descritos fornecem os elementos de constituição do ambiente político-relacional para a formação dos arranjos de implementação da política de regularização fundiária em Sabará. Sendo assim, recuperamos a seguir, o que Pires e Gomide (2021) define como arranjos de implementação, ou seja, as configurações relacionais de atores e instrumentos que incidem na implementação de uma determinada política para descrever como a configuração desses arranjos ativaram capacidades estatais da política de regularização fundiária no caso sabarense.

3.2 Arranjos de implementação da política de regularização fundiária urbana

A existência de uma demanda em um governo não significa necessariamente a decisão pela implementação de uma política. Como teorizado por Kingdon (2014), a ascensão de uma questão como um problema de políticas públicas e sua inserção nas agendas governamentais e decisórias ocorre por meio de um processo de acoplamento de um problema especificado a uma alternativa disponível e, por seguinte, ao fluxo político, o que ocorre em períodos denominados *policy window* (janela de políticas). Os arranjos

¹⁴ Foi localizado na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, um pré-cadastro para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no entanto, a política não foi implementada.

institucionais apresentados nos permite observar os momentos em que a regularização fundiária passou a compor a agenda decisória¹⁵ do município, embora a sua implementação não tenha sido necessariamente registrada.

Sem ignorar os arranjos de implementação resultantes dos três primeiros momentos descritos na seção anterior, nosso foco, a partir daqui, recai no quarto momento, consequente da aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017. A aprovação dessa lei provocou o surgimento de um ambiente propício para a ascensão de um programa local de REURB. A configuração dos arranjos de implementação se inicia, portanto, com a articulação desses agentes em um grupo intersetorial que promoveu estudos técnicos para avaliar as possibilidades de implementação da política. A consequência desse movimento foi a edição do Decreto 1.498/2019 que estabeleceu os parâmetros para a implementação da política em duas modalidades de regularização fundiária: a Regularização Fundiária de Interesse Social – REURB-S e a Regularização Fundiária de interesse Específico – REURB-E. O critério que diferencia as duas modalidades, seguindo o que já era considerado nas normas anteriores, é de ordem socioeconômico, no caso da REURB-S, são elegíveis núcleos ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim considerada aquelas domicílios com renda familiar inferior a 5 (cinco) salários-mínimos e/ou núcleos familiares beneficiários dos programas de assistência social do Governo Federal, Estadual ou Municipal; já na modalidade REURB-E, são incluídos os núcleos ocupados por população que não atenda aos critérios anteriores (PMS, DECRETO N° 1.498/2019, Art. 3°).

Dentre motivações expressas para a regulamentação municipal da REURB, dá-se destaque para três que asseveram a decisão do governo em implementar a política no território municipal: o grande número de núcleos urbanos irregulares existentes no território do município; a necessidade de estabelecer normas referentes aos procedimentos de REURB realizados pela administração municipal; e o reconhecimento do dever constitucional de realizar a regularização fundiária no âmbito municipal (PMS, DECRETO N° 1.498/2019).

Nota-se que além da definição dos critérios sob os quais ficou definido quem poderia ser beneficiado pela política, seguindo as diretrizes das legislações anteriores, outro ponto em comum entre as normas, foi a contribuição de uma estrutura colegiada multiprofissional para

¹⁵ Admite-se aqui a diferenciação de Kingdon (2004) para agenda governamental e decisória. A primeira refere-se ao conjunto de questões as quais integrantes do governo e pessoas próximas estão atentas a todo momento, por seguinte, a agenda decisória refere-se a uma lista de questões derivadas da agenda governamental que se encontram prontas para uma decisão ativa (p.4). Dada essa distinção, sabe-se que os Planos Plurianuais, instrumento de planejamento obrigatório dos municípios, estados e União, podem ser considerados como a agenda Governamental, uma vez que são constituídos por uma lista de questões que os governos e as pessoas ao seu entorno estão dando atenção à todo momento e orientam a decisão do governo.

operacionalizar a política, evidenciando, como assinalado anteriormente, uma trajetória de dependência da política local. No entanto, uma significativa inovação ocorreu: a titulação, anteriormente definida a partir do instrumento de concessão de direito real de uso, passou a ser o reconhecimento de propriedade dos beneficiados.

Restando, assim, configurados os arranjos de implementação da REURB, na última parte desse trabalho, antes das considerações finais, descrevemos como se deu a ativação das capacidades estatais da política, bem como o processo de instauração e os resultados do primeiro procedimento de regularização urbana no município, na modalidade REURB-S.

Esclarecemos que nosso olhar centrado em uma das duas modalidades instituídas pelo regulamento municipal não significa a ausência de ações iniciadas na modalidade REURB-E, ao contrário, ao menos três procedimentos dessa modalidade encontram-se em análise pela Comissão de Regularização Fundiária no momento em que este texto foi elaborado. No entanto, esta opção parte da compreensão de que, ao contrário da modalidade REURB-S, a regularização fundiária de interesse específico não oferece a oportunidade de verificar a ativação das capacidades estatais locais para a política, dado que tal procedimento é basicamente processual.

3.3 A REURB na prática

A política municipal de Regularização Fundiária ganhou novos contornos a partir da aprovação da Lei Federal 13.465/2017 e da sua regulamentação no âmbito local. Voltando o olhar analítico ao desenvolvimento da REURB, na modalidade de interesse social, nossa descrição ocorre mediante a análise dos documentos que constituem a história da política, evidenciando a ativação das capacidades estatais a partir de sua regulamentação.

Para estruturar as análises deste tópico, recorreremos às duas habilidades derivadas dos arranjos institucionais – técnico-administrativas e políticas – que possibilitam que o Estado alcance seus objetivos, nos termos de Gomide e Pires (2014, p. 21): “são as regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que vão explicar o resultado alcançado por cada política pública”.

As capacidades técnico-administrativas, como esclarecido por Gomide e Pires (2014, p. 20) são derivadas do conceito weberiano de burocracia, referindo-se às competências dos agentes do Estado para alcançar os objetivos finais de suas políticas. Assim sendo, esses agentes produziram ações coordenadas e orientação para a produção dos resultados. Por sua vez, as habilidades políticas estão associadas à dimensão política impressas nas habilidades das burocracias do Executivo em expandir os canais de interlocução e negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses

específicos. Essas capacidades estariam associadas à promoção de legitimidade da ação estatal nos contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns.

No caso em análise, o caráter intersetorial da política, consagrado no decreto regulamentador, é presente desde a constituição de uma comissão multiprofissional e multisetorial que promoveu estudos técnicos para a implementação da REURB, designada Comissão de Regularização Fundiária¹⁶. Essa comissão envolveu sete órgãos municipais considerados centrais para a promoção da REURB e funcionou sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (que posteriormente, seria designada por Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão). Do ponto de vista multiprofissional, destaca-se o envolvimento de técnicos das áreas de direito, arquitetura, engenharia e assistência social.

Logo na primeira reunião da Comissão foi demonstrada a preocupação dos membros com a mitigação do problema da irregularidade fundiária de residências no município, bem como a atenção à proliferação de ocupações irregulares recentes e a necessidade de garantir as áreas de preservação. Além disso, foi debatido as dificuldades enfrentadas pelas pessoas que buscam regularizar seus imóveis, especialmente, pelos altos custos cartoriais, além da existência de diversos lotes particulares desmembrados em dissonância com a Lei de uso e ocupação do solo municipal. Desde aquele momento, em meio às discussões sobre as áreas passíveis de regularização, a comissão defendeu a ideia de instituir o primeiro procedimento de REURB em uma área consolidada¹⁷ com a finalidade de produzir conhecimento institucional para expandir a política para as demais áreas do município¹⁸.

O trabalho dessa comissão envolveu a definição de dois bairros do distrito-sede do município para receber os primeiros procedimentos, o Mangueiras e o Mangabeiras. Esses bairros, por terem sido ocupados principalmente a partir dos anos 1950, não necessitariam de grandes intervenções, principalmente de obras públicas, para atendimento à legislação da REURB, aumentando a viabilidade de efetivação da política¹⁹. No processo de definição da área, a Comissão promoveu ainda uma reunião junto à Agência Metropolitana de Belo Horizonte para alinhamento do conhecimento técnico de seus membros²⁰.

¹⁶ Portaria n° 109, de 22 de junho de 2018.

¹⁷ Conforme a ata de reunião da comissão (do dia 26/06/2018) a consolidação da área significava a existência de infraestrutura urbana desenvolvida, o que diminuiria a necessidade de intervenções de grande vulto.

¹⁸ Prefeitura Municipal de Sabará/ Comissão de Regularização Fundiária/ Ata do dia 26/06/2018

¹⁹ Ibidem

²⁰ Prefeitura Municipal de Sabará/ Comissão de Regularização Fundiária/ Ata do dia 05/07/2018

Definida a área de intervenção como um projeto-piloto, a comissão estruturou o projeto que orientaria a política para decisão do Chefe do Poder Executivo, além de estabelecer relações com outros agentes que deveriam ser inseridos nos procedimentos, como o cartório de registro de imóveis do município. Outro ponto de destaque na atuação dessa comissão foi a preocupação em como se estabeleceria a relação junto com a comunidade residente nas áreas onde ocorreriam a regularização, indicando a necessidade de promover o diálogo com os moradores que seriam afetados, a elaboração de cartilha informativa e a previsão de acompanhamento técnico-social das famílias durante o projeto. Outra definição importante foi que os procedimentos de regularização deveriam ser realizados por meio de empresa especializada, sendo os produtos acompanhados e validados pela comissão²¹.

Após um ano de trabalho deste grupo, foram editados os Decretos nos. 1.498 e 1.499, ambos em 1º de julho de 2019, o primeiro, regulamentando o programa de regularização urbana fundiária no Município, e o segundo, instaurando o procedimento de REURB-S nos bairros Mangueiras e Mangabeiras, que foram enquadrados na modalidade após a avaliação de um estudo prévio sobre a condição socioeconômica predominante nos núcleos. Nesse sentido, a REURB passou a ser operacionalizada pela Comissão de Regularização Fundiária²², agora nomeada em conformidade ao decreto regulamentador da política, sem definição de número fixo de participantes, no entanto, “de caráter multiprofissional com atuação nas políticas municipais de urbanismos e planejamento urbano, meio ambiente, habitação e suporte jurídico” (DECRETO N° 1498/2019, Art. 3°).

Essa estrutura promoveu a consideração da intersetorialidade – também presente nos instrumentos legais do município já relatados e que incidem no tema – fortalecendo uma ideia de superação de uma lógica tradicionalmente presente nas organizações governamentais marcada pela competição, centralização e fatiamento de decisões, e indo em direção à mobilização de estratégias que privilegie a relação de diferentes atores e setores por meio de comunicação, interação e compartilhamento de saberes em torno de objetivos comuns, como discutido por Fernandes, Castro e Maron (2013).

Todavia, a marca da intersetorialidade na condução da REURB no município se contrasta com a baixa formalidade da estrutura competente para a gestão da política. Isso se agrava ao considerar a inexistência da vinculação dessa Comissão a um dos órgãos estabelecidos na estrutura organizacional da Prefeitura. Não obstante, a Lei n° 1.367/2006, que dispõe sobre a estrutura organizacional da administração municipal direta e indireta,

²¹ Prefeitura Municipal de Sabará/ Comissão de Regularização Fundiária/ Ata do dia 06/09/2018

²² Portaria n° 137, de 19 de dezembro de 2018

também não explicita competência a nenhum órgão específico para as políticas habitacionais, tampouco para a regularização fundiária. Por outro lado, em que pese essa consideração, a estrutura intersetorial, multiprofissional e flexível, em conjunto à inexistência de vinculação de competência na estrutura organizacional da administração, não provocou problemas impeditivos para a efetivação do primeiro projeto instaurado pelo Decreto 1.499/2018. Logo após a edição desse normativo, a Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que ocupa a presidência da Comissão de Regularização, encaminhou a abertura de Processo Interno²³ para a contratação de empresa para execução de procedimento de REURB-S nas áreas definidas, o que ocorreu em setembro de 2019.

Previsto, inicialmente para ser executado em um ano, o projeto-piloto foi concluído após quatro anos de trabalho. Esse atraso ocorreu em virtude de duas situações que impôs morosidade ao procedimento: a emergência da Pandemia do novo coronavírus que provocou grandes períodos de medidas de isolamento social, além de duas enchentes que afetaram consideravelmente o município (e as áreas em regularização) em 2020 e 2022. Durante a realização das etapas da REURB ainda foram registradas intercorrências que resultaram em redimensionamento das ações, especificamente o aumento do número de residências possíveis de serem regularizadas. Os relatórios de monitoramento elaborados pela empresa relatou ainda dificuldades processuais em relação a titulações específicas, bem como apresentação tardia de documentos necessários para a realização da REURB, pelos moradores²⁴.

Acompanhando as definições da Comissão de Regularização Fundiária,, a empresa contratada ficou responsável por instituir o Trabalho Técnico Social (TTS), realizar levantamento situacional e pesquisa dominial da área, bem como atualização da base cartográfica com georreferenciamento e selagem dos imóveis, demarcação urbanística das áreas, eventuais desafetações, parcelamento do solo, lavratura de autos, notificações e expedição do Certificado de Regularização Fundiária (CRF) e conseqüente titulação²⁵.

Além dos documentos técnicos urbanísticos e ambientais e os próprios certificados de regularização fundiária, um destaque dentre os produtos entregues nesse projeto foi o Diagnóstico Socioeconômico, Urbanístico, Ambiental e Jurídico das áreas objeto da REURB. Nesse documento, de agosto de 2020, é constatado a característica de ocupação irregular das áreas por população de baixa renda, de forma pacífica, por ao menos 20 anos (PMS; URBE, 2020, p. 121).

²³ Prefeitura Municipal de Sabará/ Processo Interno nº 2019/2149

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

As pesquisas realizadas para a elaboração do diagnóstico indicam que os bairros foram ocupados por, principalmente, dois movimentos, o primeiro pela expansão nas décadas de 1950 e 1960 da siderurgia (caso do Mangueiras); e o segundo, que atingiu principalmente o bairro Mangabeiras, foi configurado pela própria política urbana e de habitação do município, seja com a definição das áreas como bairros, seja pela distribuição de lotes na década de 1990, focado principalmente em famílias que foram desabrigadas do bairro Mangueiras em virtude da construção de trecho da linha ferroviária Vitória - Minas. Ainda conforme o Diagnóstico, os dois bairros compreendem aproximadamente 1.855 habitantes, distribuídos em cerca de 625 imóveis com renda domiciliar média mensal de R\$605,01, pouco mais de ½ salário-mínimo vigente no período do cadastro (PMS; URBE, 2020).

Para além de caracterizar as áreas envolvidas no projeto de REURB-S, o diagnóstico serviu para que a administração municipal conhecesse a percepção dos moradores daqueles bairros em relação aos principais problemas por eles enfrentados. Isso possibilitou que o Poder Executivo extraísse de forma qualificada, às demandas da população. Um dado relevante no levantamento refere-se à diferença da percepção de prioridades pelos moradores dos dois bairros, enquanto no Mangabeiras, bairro mais novo, a infraestrutura é sem dúvida a principal demanda dos moradores, no bairro Mangueiras, mais antigo, a preocupação está mais voltada à disponibilização de serviços públicos relacionados à saúde e educação, ainda que a infraestrutura também seja uma preocupação.

Figura 1 - Prioridades elencadas pelos moradores dos bairros Mangabeiras e Mangueiras, respectivamente



Fonte: Reprodução, PMS/URBE (2020).

Uma das principais etapas da REURB é a realização de intervenções para garantia de uma infraestrutura básica adequada para os núcleos em regularização. Essa questão é prevista tanto pela Lei Federal 13.465/2017 quanto no Decreto municipal. No caso estudado, o governo decidiu realizar duas grandes intervenções de infraestrutura: uma obra de drenagem por toda extensão do bairro Mangabeiras e a construção de uma ponte sob o Rio Sabará, facilitando o acesso dos moradores dos dois bairros à área central da cidade. Além disso, a administração municipal assinou um Termo de Compromisso listando intervenções

futuras que deverão ser realizadas para a consolidação urbana das áreas. A opção por esse termo fundamenta-se pelo volume de recursos necessários para promover as melhorias que devem ocorrer; apenas nas duas obras mencionadas foram investidos mais de R\$11 milhões de reais.

O procedimento de regularização fundiária de interesse social foi encerrado no final de junho de 2023, totalizando 446 imóveis titulados e outros 148 imóveis não titulados, seja por pendências na documentação (que podem ser corrigidas futuramente) ou por estarem localizados em áreas que oferecem risco à sobrevivência humana. Conforme a avaliação da Comissão de Regularização Fundiária, a experiência restou satisfatória por lograr êxito tanto na titulação das residências outrora irregulares, garantindo o direito social à moradia das famílias beneficiadas, quanto pela oportunidade de execução das obras de infraestrutura que aumentou a qualidade de vida daquela população²⁶.

Ademais, as dificuldades relatadas pelos membros da comissão se baseiam nos seguintes aspectos: o processamento dos conflitos ocorridos no processo de titulação que requereu um esforço tanto da empresa contratada quanto da administração municipal para solucioná-los; e o prejuízo no cronograma ocasionado pelos eventos que atravessaram o calendário inicial – a pandemia do novo coronavírus e as enchentes de 2020 e 2022²⁷.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção dos arranjos de implementação da qual derivaria a ativação das capacidades estatais que, por sua vez, levariam o Estado a alcançar os resultados pretendidos de suas decisões, orientou o olhar analítico no exercício de compreender como os municípios mobilizam suas capacidades para a implantação da REURB a partir da Lei Federal 13.465/2017. Atendendo às orientações de Pires e Gomide (2021) de que os arranjos institucionais devem ser analisados a partir da observação do ambiente político-relacional da política, verificamos aqui o impacto positivo que a Lei 13.465/2017 pode ter provocado no âmbito municipal, possibilitando a decisão por regulamentar uma política local de regularização fundiária urbana.

No caso estudado, ainda que essa política não seja uma iniciativa inédita, foi a nova configuração do ambiente político-institucional que fundamentou os novos arranjos de implementação da REURB. No entanto, alguns aspectos dos arranjos instituídos merecem destaque. O primeiro diz respeito às capacidades técnico-administrativas, especificamente a

²⁶ Prefeitura Municipal de Sabará/ Comissão de Regularização Fundiária/ Ata do dia 07/07/2023

²⁷ Ibidem.

previsão de intersetorialidade e a definição de um órgão colegiado como competente para levar a política a efeito. Essa situação chama a atenção para a não especificação de configurações que ativam as capacidades técnico-administrativas da política, para além da constituição de uma comissão multiprofissional. Outro ponto, é a não previsão de dispositivos que possam promover a ativação das capacidades políticas no âmbito da regularização fundiária, como a relação junto à Câmara Municipal ou mesmo com grupos de interesses organizados como movimentos sociais e associações com atuação na defesa e garantia do direito social à moradia. Ambas as situações sugerem uma fragilidade das capacidades estatais ativadas para a política de REURB.

Isso significaria, conforme o que tem sido encontrado na literatura, uma dificuldade do município em levar a efeito suas políticas, conforme Pires e Gomide (2021) demonstram:

- 1) Arranjos de implementação, cujas configurações específicas ativam capacidades técnico-administrativas, estavam associados a níveis mais altos de entregas.
- 2) Arranjos de implementação caracterizados pela ativação de maiores capacidades político-relacionais associaram-se com níveis mais altos de inovação e adaptação de processos, abordagens e conteúdo das políticas(...) (PIRES e GOMIDE, 2021:54).

Entretanto, o que parece ter sido determinante para a ativação das capacidades municipais no caso estudado, tem mais a ver com a alteração da legislação federal, que simplificou os procedimentos para a regularização fundiária urbano, provocando um ambiente propício para a decisão do executivo municipal, que os próprios arranjos de implementação desenvolvidos. No entanto, questionamos se esses arranjos serão suficientes para a permanência da política na agenda decisória. Tal questionamento se baseia na própria experiência do município de momentos de ativação e desativação das suas capacidades para a realização de políticas de regularização fundiária quanto nos diagnósticos apresentados de que as demandas de regularização fundiária no município em questão são muito maiores que o realizado no projeto-piloto. Isso significa que, sendo seriamente considerada, a REURB deverá contar com um arranjo de implementação mais robusto que o verificado.

Além disso, um arranjo mais robusto da política possibilitaria corrigir uma das fragilidades apontadas nos relatórios de entrega da empresa contratada para realização dos procedimentos do projeto-piloto e reconhecido pela própria Comissão Municipal de Regularização Fundiária: a necessidade de ampliar um canal de comunicação constante com a população residente dos núcleos urbanos afetados, sobretudo para resolução de conflitos que emergem no processo. Esses aprendizados podem fornecer conhecimentos relevantes para a burocracia local, possibilitando maior amadurecimento desta em projetos futuros.

Vale lembrar que a decisão por regulamentar a política ocorreu em um momento em que a Lei 13.465/2017 ainda era recente, com poucas experiências conhecidas. Com a experiência aqui descrita, tanto o poder executivo do município estudado, quanto outros municípios semelhantes podem extrair lições que provoquem maiores, eficiência e efetividade da política, garantindo a um número maior de pessoas o direito social à moradia.

REFERÊNCIAS

ADCOCK, Robert; COLLIER, David. Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research. *American Political Science Association*, v. 95, n. 3, p. 529-546, 2001.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de; SANTOS, Manoel Leonardo. O município na política brasileira: revisitando coronelismo, enxada e voto In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octavio (orgs.) **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 3ªed. São Paulo: Konrad Adenauer e UNESP, 2014.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, v. 23, n. 80, 2002, pp. 25-48

BRADY, Henry E.; COLLIER, David. **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards**. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

BRITO, Fausto; HORTA, Cláudia Júlia G. Minas Gerais: crescimento demográfico, migrações e distribuição espacial da população. **Seminários sobre a economia mineira**, v. 10, 2002. Disponível em <https://bit.ly/47sAHxy>

CARMO, Jeedan Moisés. **Análise espacial do município de Sabará/ MG: proposta de criação das unidades de planejamento**. (Dissertação Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2020.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3KFPvyZ>

CORRÊA, **Planejamento e gestão urbanos e a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade no município: o caso de Sabará**. (Dissertação Mestrado). Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte, 2016

DINIZ, Gabriela Lima. **Movimentos migratórios e pendulares por motivo de trabalho, da população residente nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010** (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2017

FERNANDES, Ana Tereza; CASTRO, Camila; MARON, Juliana. Desafios para implementação de políticas públicas: intersectorialidade e regionalização. **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Painel 07/025, Brasília (DF), 2013.

GALLIE, W. B. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, vol. 56, 1955. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4544562>

GERRING, John. The case study: what it is and what it does *In*: BOIX, Carles; STOKES, Susan C.(edts). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GERRING, John. What is a case study and what is it good for? **American Political Science Review**, vol. 98, n. 2, 2004.

GODÓI, Bianca Rezende. O crescimento demográfico de Minas Gerais na década de 1950 e suas consequências na capital mineira. **Revista História em Curso**, 2021.

GOMIDE, A. A; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Soc. e Cult.**, v. 20, n. 1, 2017.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Teoria & Sociedade**, n. 20.1, 2012. Disponível em bit.ly/44OnTzD

GRINDLE, M. S. Challenging the State: crisis and innovation *In*: **Latin America and Africa**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1996

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais 2019**: Classificação Preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19 - Notas Técnicas. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/43lZy3u>

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

KING, Gary; KEOHANE, Robert. O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. EUA: Pearson, 2014

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas Sociais**: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2018

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de análise político-institucional**, n. 29, 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SABARÁ. **Diagnóstico do município de Sabará**: Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, 2011

PREFEITURA MUNICIPAL DE SABARÁ; URBE Arquitetura e Urbanismo. **Diagnóstico socioeconômico, urbanístico, ambiental e jurídico**: bairros Mangueiras e Mangabeiras, 2020.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case selection techniques in case study research. **Political Research Quarterly**, vol. 62, n. 2, 2008.

SILVA, Glauco Peres da. **Desenho de Pesquisa**. Brasília: Enap, 2018

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas In: ROCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. Pimenta de. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

WEISS, Linda. **The myth of powerless state**. New York, USA: Cornell University Press, 1998

Outras fontes consultadas:

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988, 292p.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL **Lei Federal nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e altera outros dispositivos.

CÂMARA MUNICIPAL DE SABARÁ. **Lei Orgânica Municipal de Sabará (MG)**, promulgada em 18 de março de 1990.

MCidades; MP; CCPR. **EMI nº 00020/2016**, de 21 de dezembro de 2016.

SABARÁ (MG) **Decreto nº 785**, de 23 de outubro de 1996. Dispõe sobre a regulamentação do programa de assentamento da população de baixa renda Programa Pró-Habitação, fixa critérios e dá outras providências.

SABARÁ (MG) **Decreto nº 1.498**, de 01 de julho de 2019. Regulamenta o Programa de Regularização Fundiária – REURB – no âmbito do Município de Sabará-MG.

SABARÁ (MG) **Decreto nº 1.499**, de 01 de julho de 2019. Dispõe sobre a instauração de procedimento administrativo para regularização fundiária de interesse social (REURB-s) dos núcleos urbanos informais localizados nos bairros mangueiras e mangabeiras neste Município.

SABARÁ (MG) **Lei Complementar nº 012**, de 08 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Sabará.

SABARÁ (MG) **Lei Complementar nº 032**, de 27 de novembro de 2015. Dispõe sobre o perímetro da Zona Urbana, a expansão urbana, o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Sabará e dá outras providências.

SABARÁ (MG) **Lei Complementar nº 053**, de 21 de agosto de 2019. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 032, de 27 de novembro de 2015 e dá outras providências.

SABARÁ (MG) **Lei n° 233**, de 07 de novembro de 1985. Autoriza o Executivo a regularização dos imóveis pertencentes ao Patrimônio Público Municipal que se encontrem ocupados por terceiros e dá outras providências.

SABARÁ (MG) **Lei n° 673**, de 27 de dezembro de 1995. Autoriza o Chefe do Poder Executivo a alienar e conceder o direito real de uso de terrenos de propriedade do Município e dá outras providências.

SABARÁ (MG) **Lei n° 1.687**, de 28 de setembro de 2009. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e institui o Conselho Gestor.

SABARÁ (MG) **Lei n° 1.982**, de 30 de abril de 2014. Altera a Lei n° 1.68 de 28 de setembro de 2009, que Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e institui o Conselho Gestor.