

RORAIMA

AMAPÁ

Gabriel Moraes de Outeiro

# Programa Terra Legal<sup>e</sup> Neoinstitucionalismo

AS

PARÁ

ONDÔNIA

TOCA

MATO GROSSO



No Brasil urbano contemporâneo, com o aumento da informalidade urbana, a regularização fundiária se coloca como uma questão fundamental nas cidades, principalmente na Amazônia Legal. A regularização fundiária é um processo interdisciplinar, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades, proteger a posse dos ocupantes e ensejar a participação da comunidade local no debate sobre política urbana. Este livro analisa o Programa Terra Legal de regularização fundiária urbana no núcleo urbano de Serra do Navio/AP, em vilas dispersas de Concórdia do Pará/PA e numa gleba urbana de Tomé-Açu/PA, sob o arcabouço teórico do neoinstitucionalismo. As vilas paraenses são assentamentos que estão em transição de espaço rural para urbano e a gleba em Tomé-Açu está consolidada como área urbana, enquanto o distrito sede de Serra do Navio possui importância histórica e cultural. Trata-se de pesquisa qualitativa, em que foi realizado estudo de campo nestes municípios, como fonte primária. Os dados secundários foram obtidos em documentos oficiais e institucionais elaborados durante a execução do projeto de regularização fundiária e de banco de dados públicos. Como resultado principal, constatou-se que o Programa Terra Legal se caracteriza mais como um ajuste incremental dentro da mesma trajetória de exclusão socioespacial, com efeitos limitados rumo à democratização do acesso ao solo.



**Programa Terra Legal e  
Neoinstitucionalismo**

## *Direção Editorial*

---

Lucas Fontella Margoni

## *Comitê Científico*

---

**Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento**

Universidade Federal do Pará - UFPA

**Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho**

Universidade Federal do Pará - UFPA

**Prof. Dr. Hisakhana Pahoona Corbin**

Universidade Federal do Pará - UFPA

**Prof. Dr. André Augusto Azevedo Montenegro Duarte**

Universidade Federal do Pará - UFPA

**Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima**

Universidade Federal do Pará - UFPA

**Prof. Dr. Josep Pont Vidal**

Universidade Federal do Pará - UFPA

# Programa Terra Legal e Neoinstitucionalismo

Gabriel Moraes de Outeiro



**Diagramação:** Marcelo A. S. Alves

**Capa:** Carole Kümmecke - <https://www.behance.net/CaroleKummecke>

**O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.**



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR) [https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)



Associação Brasileira de Editores Científicos

<http://www.abecbrasil.org.br>

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

OUTEIRO, Gabriel Moraes de

Programa terra legal e neoinstitucionalismo [recurso eletrônico] / Gabriel Moraes de Outeiro -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

219 p.

ISBN - 978-85-5696-560-8

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Regularização fundiária — Amazônia.; 2. Terras públicas — Amazônia.; 3. Reforma agrária — Amazônia.; 4. Programa Terra Legal — Pará.; 5. Programa Terra Legal - Amapá.; I. Nascimento, Durbens Martins, orientador. II. Título

---

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

## **Agradecimentos**

A Deus, pela saúde e disposição para o trabalho.

Um agradecimento especial à Brenda, namorada e esposa, que sempre me incentivou e me deu forças para concluir este estudo.

Ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), por todas as lições ensinadas e pela oportunidade de realizar esta pesquisa.

Ao professor orientador, Durbens Martins Nascimento, pelas lições, pela sabedoria com que conduziu a orientação deste estudo, sobretudo pelo apoio e incentivo constante.

Aos professores do NAEA, pelas aulas, estudos e trabalhos, com os quais transmitiram valiosos ensinamentos, pela amizade e pelo convívio, especialmente aos professores Hisakhana Corbin, Oriana Trindade de Almeida, Lígia Lopes Simonian e Simaia Mercês.

Ao professor Milton Cordeiro Farias Filho, pelas orientações dadas no exame de qualificação, que contribuíram para a conclusão desta pesquisa.

Ao professor André Augusto Azevedo Montenegro Duarte, que tem me acompanhado e orientado em trabalhos acerca de regularização fundiária há anos.

À Comissão de Regularização Fundiária da UFPA, que disponibilizou dados imprescindíveis para realizar a pesquisa de campo, além de seus membros, dentre os quais cabe destacar o professor José Júlio Lima.

A todos os colegas da turma mestrado/doutorado 2015, especialmente Valéria, Márcia, Júlio, Wladimir, Tiese, Nircele e David, pelos momentos de trabalho e de lazer, pela amizade e convívio.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo suporte conferido durante a pesquisa.

A todos os técnicos e funcionários do NAEA, pela amizade e atenção.

Aos meus pais e irmãos, pela força, ensinamentos, cumplicidade e por compartilhar cada etapa desta conquista comigo.



## Lista de abreviaturas e siglas

CC	Código Civil
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CF	Constituição Federal
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRF	Comissão de Regularização Fundiária
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICOMI	Indústria de Comércio e Mineração
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de direitos a eles relativos
ITCMD	Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
MP	Medida Provisória
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PRODES	Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal
PTL	Programa Terra Legal
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
SARF	Sistema de Apoio à Regularização Fundiária
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
UFPA	Universidade Federal do Pará
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social



# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	<b>13</b>
Durbens Martins Nascimento	
<b>Prefácio</b> .....	<b>15</b>
Valéria Maria Pereira Alves Picanço	
<b>1</b> .....	<b>17</b>
<b>Introdução</b>	
<b>2</b> .....	<b>33</b>
<b>Da lei de terras ao programa terra legal: uma breve história do direito de propriedade no Brasil e dos seus impactos na Amazônia</b>	
2.1 Impactos da aplicação da Lei de Terras na Amazônia .....	37
2.2 O direito de propriedade no século XX .....	40
2.3 O contexto de elaboração do Programa Terra Legal e das novas normas sobre regularização fundiária .....	44
2.4 A estrutura do Programa Terra Legal .....	49
<b>3</b> .....	<b>69</b>
<b>O neoinstitucionalismo como abordagem para o estudo de políticas públicas de regularização fundiária</b>	
3.1 A Visão Neoinstitucional de Douglass North .....	78
3.2 Institucionalismo Histórico e Análise de Políticas Públicas .....	87
3.2.1 Path dependence .....	95
3.2.2 Conjunturas críticas .....	101
3.3 A Análise de Políticas Públicas Fundiárias na Amazônia .....	105
<b>4</b> .....	<b>113</b>
<b>Método e procedimentos</b>	
4.1.1 Matriz de Análise .....	123
4.1.2 Critério de Análise .....	124
4.2 Seleção de Municípios .....	126
4.3 Procedimento para coleta de dados .....	131

<b>5</b> .....	<b>133</b>
<b>Programa Terra Legal em Concórdia do Pará/PA e Tomé-Açu/PA</b>	
5.1 Regularização Fundiária em Concórdia do Pará .....	137
5.1.1 Resultados e discussão .....	142
5.2 Regularização Fundiária em Tomé-Açu .....	145
5.2.1 Resultados e discussão .....	148
<b>6</b> .....	<b>151</b>
<b>Programa terra legal em Serra do Navio/AP</b>	
6.1 Regularização fundiária em Serra do Navio .....	154
6.1.1 Resultados e discussão .....	157
<b>7</b> .....	<b>161</b>
<b>Discussão dos resultados</b>	
<b>8</b> .....	<b>183</b>
<b>Uma nova trajetória na regularização fundiária urbana</b>	
<b>Conclusão</b> .....	<b>195</b>
<b>Referências</b> .....	<b>203</b>

## Apresentação

*Durbens Martins Nascimento*<sup>1</sup>

Este livro é resultado da pesquisa de doutoramento do jovem e talentoso cientista social Gabriel Moraes de Outeiro. A obra ora apresentada, que revela a sua maturidade intelectual, está destinada a um público mais amplo, e expressa o que há de mais avançado sendo produzido no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea), no âmbito da linha de pesquisa “Estado, planejamento, instituições e políticas públicas”.

O leitor perceberá, na simplicidade e profunda da reflexão realizada pelo pesquisador, uma fecunda incursão pela área do planejamento e desenvolvimento urbanos, complexa e atual sobre o Programa Terra Legal, cuja experiência de pesquisa com o Projeto Moradia Cidadã e com a pesquisa que originou a Tese de doutorado, permitiu identificar, acompanhar e observar os gargalos e obstáculos políticos, jurídicos e institucionais quando da confrontação do marco legal da política pública com a realidade amazônica.

Ao estudar e comparar a implementação do Programa Terra Legal promovido pelo Executivo Federal, em parceria com os municípios, nos Estados amazônicos do Pará e do Amapá, o autor busca respostas teóricas e soluções práticas que desafiam o pensamento científico na Amazônia; a saber, a avaliação dos efeitos da produção e execução de políticas governamentais de regularização fundiária, com toda a riqueza e profundidade que a reflexão científica requer, destinada a uma realidade socioambiental diversa e desconhecida, em grande parte, dos

---

<sup>1</sup> Diretor Geral do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA, Cientista Político

tomadores de decisão, políticos e burocratas que seguem trajetórias dependentes padronizadas na produção e execução de políticas. As políticas uniformizadas na construção do desenho institucional e do marco legal não se aplicam a realidade sociocultural tipificada como a da Amazônia.

Gabriel Moraes Outeiro ciente do desafio e inconformado com a explicação tradicional da literatura em voga, interessada nos aspectos estruturais da abordagem do capitalismo e da modernização conservadora principalmente para uma região de fronteira como a amazônica, recorre ao neoinstitucionalismo e a pesquisa histórica para descortinar processos socioespaciais e institucionais que interferem na dinâmica da Regularização Fundiária na Amazônia.

Não há dúvidas quanto ao lugar do livro no preenchimento de uma lacuna, o que o torna indispensável como referência para todos aqueles que pensam e operam as políticas públicas de regularização, assim como é inquestionável a contribuição do autor ao estudo de programas desenvolvidos e aplicados à Amazônia.

Com efeito, Gabriel Moraes Outeiro constata, e essa é sua contribuição original, que o “Programa Terra Legal se caracteriza mais como um ajuste incremental dentro da mesma trajetória, com efeitos limitados rumo à democratização do acesso ao solo”.

Entre estas determinações destaca-se notadamente a concentração da propriedade privada motivada pela ação estatal com o objetivo de “desenvolver” a Amazônia; mas que provocou efeitos socioambientais gravíssimos no domínio da terra, especialmente nas áreas públicas.

## Prefácio

*Valéria Maria Pereira Alves Picanço*

Tive a satisfação de conhecer Gabriel Moraes de Outeiro durante nossas disciplinas de doutoramento em 2015 no NAEA-UFFPA, desenvolvemos vários trabalhos em conjunto e, com essa aproximação, nos tornamos amigos. Conhecendo-o a cada dia mais, me tornei admiradora da pessoa e do profissional que ele é. Gabriel graduou-se em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (2008), posteriormente para corroborar em sua formação técnica cursou especialização *lato sensu* na Universidade Anhanguera-Uniderp (2010) em Direito Tributário. Com o intuito de capacitar-se para entrar no meio acadêmico decidiu fazer pós-graduações *stricto sensu*; seu mestrado foi em Direito, na área de concentração de Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (2014) e seu doutorado foi em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (2018). Na sua atuação profissional, desempenhou brilhantemente a advocacia, especialmente, na área previdenciária, e exerceu a função de assessor da Comissão de Regularização Fundiária da UFFPA. Atualmente é professor efetivo da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Unifesspa, lotado no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas no curso de Ciências Contábeis.

A obra, que agora chega as suas mãos, originou-se da pesquisa desenvolvida na tese de doutoramento do autor, intitulada “REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA: Um Estudo do Programa Terra Legal nos Estados do Pará e do Amapá” defendida em abril de 2018, orientada pelo Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento.

O livro oferece ao leitor o relato da análise do Programa Terra Legal de regularização fundiária urbana em três núcleos urbanos da Amazônia Legal, sendo esses: Serra do Navio (AP) que é um patrimônio cultural que foi tombado em 2010 pelo Iphan; as vilas dispersas de Concórdia do Pará (PA) que estão em transição de espaço rural para urbano e numa gleba consolidada como área urbana da cidade de Tomé-Açu (PA).

O olhar do autor é focado no Programa Terra Legal na Amazônia, tendo como objetivo a organização da questão fundiária e a moldura institucional, que produziu um jogo de atores com diferentes interesses na esfera municipal. Gabriel nos presenteia com uma visão conexa do federalismo brasileiro, como um palco de repartição territorial de poder, que ajuíza opções particulares para a constituição de políticas públicas de regularização fundiária urbana na Amazônia.

O arcabouço teórico é o neoinstitucionalismo, para alicerçar o estudo de políticas públicas focando a regularização fundiária. O livro perpassa por entender a história do direito de propriedade no Brasil, chegando a moldura institucional existente na atualidade, cujos impactos foram sentidos em todo o Brasil e, em especial na Amazônia Brasileira.

Este livro é resultado de muita dedicação e estudo de Gabriel Outeiro que durante o desenvolvimento de sua tese teve muito apoio de seus familiares, de sua esposa (Brendinha) e de seus amigos, em especial das amigadas consolidadas durante o seu doutoramento. O livro Programa Terra Legal e Neoinstitucionalismo é uma grande contribuição técnica e científica para os profissionais da área e estudantes, pois nos conta de forma clara, correta e simples, a sua pesquisa sobre a regularização fundiária urbana a partir do Programa Terra Legal dentro do contexto específico da Amazônia Legal.



## Introdução

O objeto da pesquisa é o Programa Terra Legal (PTL) de regularização fundiária urbana (Reurb) na Amazônia, instituído com fundamento na Lei 11.952/2009, a partir do estudo da trajetória do funcionamento das instituições que atuam nesta arena política, que produziu um quadro de relações intergovernamentais caracterizado pela presença de expressivo grau regulatório da União e uma gama de atribuições nos municípios.

No Brasil o número de habitações irregulares tem se multiplicado durante as últimas décadas em todas as regiões do país. Estima-se, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contidos no Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010), que o percentual de domicílios com alguma inadequação habitacional representa aproximadamente metade do total existente no Brasil e que segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) o *déficit* de domicílios adequados é de cerca de 6 milhões (IBGE, 2014).

Dentre esses 6 milhões de domicílios, a Fundação João Pinheiro (2016) calcula que 1.888 milhões de unidades espalhadas por todas as regiões do país estão em situação de inadequação fundiária urbana, que se refere aos casos em que os ocupantes não têm a propriedade, total ou parcialmente do terreno, sendo, desta forma, um problema nacional.

É possível relacionar o quadro atual com a origem da estrutura fundiária nacional no Direito Português, que utilizou o sistema sesmarial lusitano para definir o acesso à terra, que

privava qualquer indivíduo desprovido de posses suficientes de receber a concessão de terra, gerando exclusão social no acesso a este bem (BENATTI, 2003) e, conseqüentemente, forçando estas pessoas a viverem em algum local de forma irregular. Este problema é agravado na Amazônia pelo seu histórico de ocupação e de sobreposição de títulos que vai do período colonial até o republicano (LOUREIRO, 2009a). Em relação ao processo de ocupação, em diversos momentos o Estado estimulou, como discurso de recursos inesgotáveis e de distribuição de terras na Amazônia, o fluxo migratório de pessoas com o sonho de conquistar terras livres (MUSUMECI, 1988), mas estes se depararam com um ambiente desfavorável e com normas jurídicas de acesso à terra excludentes. Para completar o quadro, Paraguassú Éleres (2007) destaca situações, como a do Estado do Pará, que por meio de atos normativos praticados durante o Governo Militar teve cerca de 40% de sua superfície transferida para os domínios da União (Decretos-Lei 1.164/1971 e 1.473/1976).

A regularização fundiária na Amazônia se mostra como um desafio em face da sua estrutura, em que há terras públicas federais, estaduais e municipais, imóveis privados, áreas de preservação permanente e unidades de conservação ambiental (RODRIGUES; LIMA; SANTOS, 2014). Ao mesmo tempo, trata-se de um problema social cuja solução tem sido, historicamente, travada por múltiplos interesses e atores, dentre os quais, cabe destacar a atuação de grandes proprietários e de grileiros, a luta pela terra de movimentos de comunidades indígenas e tradicionais, além das dificuldades técnicas e legais encontradas por instituições responsáveis pela organização do processo de legalização das áreas.

Para Fernandes (2006), a regularização fundiária é um processo multidimensional, que combina a regularização jurídica com a urbanística e com o fornecimento de infraestrutura básica. Ou seja, consiste em ações que buscam adequar terrenos aos ditames legais, sejam eles dominiais, ambientais e/ou urbanísticos. Antes do advento da Lei 13.465/2017, a Lei 11.977/2009 definia, em

seu art. 46, a regularização fundiária como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

As ocupações inseridas em locais que não atendem às normas de ocupação e parcelamento do solo são consideradas irregulares, podendo ser imóveis localizados em favelas, em loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, em loteamentos clandestinos e em outras formas de assentamentos precários marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, denominados de assentamentos informais (ROLNIK, 2006). Neste cenário, é inegável considerar que a Reurb enseja uma série de outras ações que podem culminar com a garantia do acesso a uma moradia digna.

Com efeito, ao se pensar que a regularização de imóveis traz consigo a materialização da segurança da posse, não é difícil perceber que residir em um local a título precário implica em viver sem qualidade de vida, com o risco de perder sua moradia a qualquer momento, sem proteção das regras vigentes. Mas os benefícios vão além disso.

A regularização possibilita o acesso às políticas públicas que visam a permanência das famílias no local (RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016) e facilita a implantação ou ampliação de serviços públicos, além de permitir obter crédito bancário e identificar limites territoriais, evitando conflitos e a grilagem (AZEVEDO, 2016). A delimitação da propriedade enseja a atribuição de responsabilidade individual, o que pode auxiliar na gestão ambiental, ao identificar quem é o responsável por determinado imóvel. Por fim, a regularização fundiária, ao estar inserida numa política urbana ou rural mais abrangente, é uma forma de garantir a cidadania (FERNANDES, 2006).

A segurança jurídica da posse e a atuação dos entes federados num programa de Reurb são temas que estão umbilicalmente ligados com o estudo do desenvolvimento regional, que pode ser analisado sob o prisma institucional, com inclinação a investigar como um passado de ocupação com perfil predatório atua no presente e como mudar o futuro.

Para Douglass North (1990), as instituições são as principais variáveis para explicar as diferenças de qualidade de vida e de crescimento econômico entre regiões e países, ao reduzir as incertezas e os custos de transações, das quais depende uma sociedade. Nesse passo, as instituições garantem previsibilidade à conduta humana, reduzindo custos de cumprimento de contratos.

De modo geral, as instituições incluem qualquer forma de constrangimento que molda as interações humanas, podendo ser regras e normas, formais e informais. Por conseguinte, as instituições podem abarcar a segurança jurídica da posse, por meio da proteção da propriedade, até a promoção da igualdade socioeconômica, por meio de direitos sociais, que requer, para a sua compreensão o exame de sua formação histórica. O modelo teórico institucional ajuda a compreender o sucesso/fracasso de determinados países no combate à pobreza e à desigualdade social (NORTH, 1990) e é uma alternativa para examinar políticas públicas com orientação voltada para questões empíricas e para os modos como as instituições estruturam e moldam o jogo político (MARCH; OLSEN, 1984; STEINMO, 2008).

Neste passo, molduras institucionais que não definem direitos de propriedade ou de posse aumentam os custos de realizar transações e dificultam o desenvolvimento regional, o que se relaciona com o espaço que a discussão sobre a regularização fundiária tem ganhado no Brasil. Em especial, a partir da crescente conscientização de que a irregularidade fundiária está presente em todas as grandes cidades brasileiras, a exigir alguma posição por parte dos atores estatais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

No campo de análise de políticas públicas, o neoinstitucionalismo entende que o tempo é um fator importante para compreender sequências de fatores e de mudanças (SKOCPOL; PIERSON, 2002). Segundo Ellen Immergut (2007), os cientistas sociais devem discutir como aperfeiçoar o grau de justiça dos desfechos políticos que emergem das configurações institucionais – tornando este referencial teórico uma ferramenta de estudo da Reurb, com vistas ao aprimoramento das regras sobre regularização fundiária.

O aperfeiçoamento do resultado político pode depender de mudanças nas instituições existentes. Com efeito, Levi (1991) entende que as instituições criam poder, no sentido de que regras formais, como leis, podem conferir maior poder para certos grupos (como políticos) de manter ou alterar as instituições vigentes, o que pode ser um empecilho para efetivar uma mudança institucional.

Outra questão que não deve ser olvidada é que os desfechos políticos se manifestam como produto do processo político, no qual atuam diversos indivíduos, com interesses e preferências diferentes. De acordo com Tsebelis (1998), num jogo político, o participante, caso tenha informações adequadas, irá escolher a opção que lhe assegure a maximização de seus interesses, mesmo que esta decisão não vise ao bem comum. O que num cenário político de decisões sobre a Reurb, pode ser aplicado para prever o resultado ao se constatar que coexistem políticos, ocupantes legítimos, grileiros e lideranças comunitárias, dentre outros, cada um atuando conforme suas preferências. Apenas o estudo das múltiplas arenas e rede de jogos revela as motivações e explica o comportamento dos jogadores.

A partir da constatação de que o quadro de indefinição fundiária, referente a dúvidas ou problemas legais na titulação de imóveis, atingia cerca de 50% do território da Amazônia até 2008 (BRITO; BARRETO, 2010), o ex-Presidente Lula editou a Medida Provisória (MP) 458/2009, cujo principal objetivo era reduzir a

instabilidade jurídica e superar o obstáculo que a ausência de regularidade representa para o desenvolvimento local e, assim, definir direitos de propriedade.

A MP 458/2009 foi convertida na Lei 11.952/2009, que criou o PTL, que permite a regularização fundiária em terras situadas em áreas da União, localizadas na Amazônia Legal e que foi, posteriormente, alterado pela Lei 13.465/2017. A Amazônia Legal foi criada pela Lei 1.806/1953, e hoje está prevista no art. 2º, da Lei Complementar 124/2007, abrangendo os seguintes Estados-membros: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º.

O PTL trata da regularização fundiária rural e urbana, em que cada uma destas espécies conta com requisitos e contornos próprios. Na Reurb há o intuito de transferir aos municípios o domínio pleno das terras federais ocupadas pela população, desde que caracterizadas como áreas urbanas, solucionando distorções na apropriação e ocupação do solo amazônico.

Na literatura especializada se nota o foco em questões conceituais sobre o processo de Reurb e sobre o nível de proteção da posse e de melhoria de qualidade de vida (AMADEI, 2013; CARVALHO et al., 2016; GASPERIN, 2014; LISBOA; LIMA, 2016; LUFT, 2009; PRESTES, 2006; RAMOS JÚNIOR; SOUZA, 2017; SÁ, 2017).

Para Amadei (2013) a Reurb ganhou importância diante do reconhecimento de que parcela dos assentamentos nas grandes cidades são informais e que políticas de regularização de ocupações informais são um mecanismo de melhoria da qualidade de vida. Bem como que a partir da Lei 11.977/2009 houve uma sistematização da matéria no âmbito federal, sem tirar a possibilidade de que os outros entes federados complementem as normas no que couber. Fernandes (2006) considera a matéria importante e aponta que o formalismo no arcabouço jurídico levou à construção de “cidades legais” e “cidades ilegais”, sendo a

primeira ocupada por pessoas com melhores condições financeiras e com acesso à infraestrutura urbana de melhor qualidade do que a presente nas “cidades ilegais”, geralmente ocupada por pessoas excluídas do mercado mobiliário formal.

Carvalho et al. (2016) relacionam a informalidade urbana com a ocupação da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, numa perspectiva de que a manutenção desta situação implica na violação do direito constitucional à moradia. Com base num estudo de municípios da mesorregião potiguar, Estado do Rio Grande do Norte, os autores defendem a implantação da Reurb com a flexibilização das normas urbanísticas em favor dos ocupantes de baixa renda como uma possibilidade de mudar as cidades brasileiras.

Ao se considerar o direito à moradia um direito fundamental sem o qual nenhum ser humano pode viver com dignidade, nota-se que o conteúdo básico deste direito envolve proteção contra interferências arbitrárias na posse, bem como o direito a prestações, como o provimento de serviços públicos de qualidade, sendo a Reurb um meio de tutela deste direito (GASPERIN, 2014; LISBOA; LIMA, 2016). Sá (2017) corrobora esta posição e, ao analisar a Reurb no Município de Aparecida de Goiânia/GO, trata de problemas encontrados na implementação desta política, como normas contraditórias e dificuldades na realização do procedimento administrativo de licenciamento ambiental. Ao final propõe a proporcionalidade como mecanismo de resolução de conflitos entre o direito à moradia e a proteção ambiental.

De acordo com Luft (2009) e Prestes (2006) é preciso desmistificar ideias de que a Reurb irá incentivar invasões ou que todos os ocupantes de assentamentos informais são invasores e/ou grileiros, pois além de ter havido relapso dos entes federados ao permitir a consolidação de ocupações irregulares, sem oferecerem alternativas viáveis, a omissão diante do problema gera danos urbanísticos e ambientais, violando direitos básicos destes indivíduos.

Acontece que no que se refere ao exame deste tema concernente à Amazônia há um número menor de trabalhos realizados (AZEVEDO, 2016; GOUVÊA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009; OUTEIRO; NASCIMENTO, 2016; RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016; RODRIGUES; LIMA; SANTOS, 2014; SAUER; LEITE, 2017), e, acima de tudo, neste conjunto de pesquisas, não se encontram reflexões que tenham examinado aspectos institucionais e políticos da origem.

A partir de uma revisão bibliográfica, Gouvêa; Ávila; Ribeiro (2009) examinam o processo de ocupação irregular de terras na Região Amazônica, intensificado durante a década de 1970, quando o governo federal desenvolveu programas para a fixação de colonos e empresas em terras da União, sem adotar critérios equitativos de distribuição de terras, o que desencadeou a intensificação da formação de assentamentos irregulares e a elaboração do PTL em 2009 – mas não examinam resultados concretos.

Ribeiro; Silva; Santos (2016) concluem, após analisar o desenvolvimento do PTL em Rondônia, entre os anos de 2009 a 2014, na modalidade regularização rural, que apesar de ter beneficiados ocupantes de baixa renda, o programa gerou expectativas que não foram atendidas pelo ritmo lento de titulação (que segundo estimativas dos autores levaria 4 décadas para atender a todos os ocupantes da Amazônia Legal), pelo número reduzido de beneficiados diante do número de imóveis existentes em Rondônia (em 7 anos do PTL menos de 5 mil ocupantes foram contemplados, num universo de mais de 43 mil) e por falhas no monitoramento e fiscalização das ações, que pode permitir a titulação de pessoas que não atendem aos requisitos legais, original ou supervenientemente.

Há também pesquisa que se debruça sobre os principais entraves jurídicos e legislativos à regularização fundiária individual no Estado do Pará, voltada para a análise de processos administrativos que tramitam no Instituto de Terras do Pará (ITERPA); e de decisões judiciais (AZEVEDO, 2016), que envolvem



a existência de títulos falsos, falhas nos meios de localização dos títulos originais, irregularidades no sistema de cartórios e divergências interpretativas de normas. Como meio de solucionar tais entraves se propõe a atuação do Legislativo para sanar eventuais lacunas normativas e conflitos existentes, o aperfeiçoamento no sistema de georreferenciamento de terras, uniformização de entendimentos interpretativos e elaboração de instruções normativas. Ou ainda, há pesquisa que reflete sobre as condições da Reurb, com base no PTL em áreas de preservação permanente, na qual foi realizado um estudo em Mãe do Rio e que concluiu que os requisitos normativos podem se configurar como parâmetros socioterritoriais excludentes e que é necessário aperfeiçoar o licenciamento urbanístico municipal, em face das dificuldades da gestão pública em municípios paraenses de menor porte (RODRIGUES; LIMA; SANTOS, 2014).

Com a edição da Lei 13.465/2017, fruto da conversão da MP 759/2016, Sauer e Leite (2017) examinam os impactos que esta medida trará aos processos de regularização fundiária, em face da ausência de critérios rígidos que dificultem a grilagem de terras.

Em especial a partir da segunda metade do século XX, ocorreu um crescente processo de migração de pessoas do campo para cidades, sem que houvesse infraestrutura ou um sistema de segurança social estatal para dar conta desse rápido aumento populacional em centros urbanos, em várias partes do mundo e que resultou no aumento de assentamentos informais em diversos países (DAVIS, 2006). Ou seja, questões relacionadas à irregularidade fundiária urbana, ou ao menos, à existência de assentamentos informais, não são problemas exclusivos da Amazônia ou do Brasil.

Com efeito, a irregularidade fundiária também não está adstrita às cidades, visto que também existe em zonas rurais, em muitos países. Na América Latina, há registros de programas de regularização fundiária rural sendo executados desde os anos 2000 no Equador, Bolívia e Venezuela (DEERE, 2016). Também foram realizados

programas de Reurb no México (MONKKONEN, 2012; LOMBARD, 2016) e na Guatemala (GOULD, 2006), assim como na África, em países como Quênia (RIGON, 2016), Nigéria (AGUNBIADE; OLAJIDE; BISHI, 2015), Ruanda (SANTOS; FLETSCHEMER; DACONTO, 2014; ALI; DEININGER; DUPONCHEL, 2017), Tanzânia (MAGIGI; MAJANI, 2006) e Moçambique (EARLE, 2014).

Diante dessa problemática, a Reurb é uma alternativa de política pública para o tratamento de áreas já ocupadas irregularmente (AZEVEDO, 2016; PRESTES, 2006), garantindo a segurança jurídica da posse e permitindo a promoção do desenvolvimento.

Num contexto de constantes mudanças, pode-se dizer que o início do séc. XXI está sendo marcado por um movimento de construção de novas instituições no âmbito da política urbana brasileira, capitaneado pela Constituição de 88 e pela elaboração do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Ocorre que as regras mudam dentro de um momento histórico, em que as instituições anteriores não devem ser desconsideradas, pois guiam a atuação dos atores da sociedade.

É possível encontrar algumas pesquisas que se debruçam sobre a regularização fundiária rural com base neste programa (ANDRADE et al., 2016; CUNHA, 2009; BRITO; BARRETO, 2010, 2011; RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016) ou que tratam da regularização fundiária de forma mais ampla (GUEDES; REYDON, 2012; OLIVEIRA, G., 2016). Estes trabalhos demonstram que a regularização fundiária rural na Amazônia tem avançado, todavia, há um baixo rendimento operacional, a legislação continua permitindo a grilagem de terra se não reduz significativamente a insegurança jurídica das propriedades rurais, mesmo que tenham ocorrido melhoras no quesito transparência e no cancelamento de títulos ilegais (BRITO; BARRETO, 2010, 2011; RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016) e, em alguns casos, pouco avança para democratizar o solo em favor de pequenos possuidores (CUNHA, 2009; OLIVEIRA, G., 2016). Em relação aos resultados do PTL na

modalidade rural, até maio de 2016, foram emitidos 17.101 títulos de terra e, desses beneficiários, mais de 95% são agricultores familiares – isso em um universo de 3 milhões de hectares destinados ao PTL rural, que está dentro de outros 20 milhões de hectares não regularizados (ANDRADE et al., 2016).

No entanto, é mais difícil encontrar uma abordagem da regularização fundiária que adote a perspectiva institucional (GUEDES; REYDON, 2012) ou que trate da Reurb na Amazônia, como fazem Rodrigues; Lima; Santos (2014), ou até mesmo obter dados consolidados sobre o número de imóveis regularizados. Para Sorensen (2015), ainda são escassos os estudos neoinstitucionais que se debrucem sobre temas relacionados ao espaço urbano, como é o caso da regularização fundiária.

A visão institucional da questão fundiária contribui na análise dos fatores de bloqueio da mudança, que reproduzem no presente escolhas políticas feitas no passado, ainda que ineficientes. Por isso, é imprescindível um movimento de mudança institucional em favor de melhores mecanismos de demarcação, registro e determinação de direitos de propriedade (GUEDES; REYDON, 2012). Então, estas pesquisas não tratam do processo institucional e nem de suas implicações contemporâneas, como mudança e estabilidade das regras vigentes, oferecendo soluções parciais para a dificuldade em desenvolver políticas fundiárias que definam direitos de propriedade.

Logo, a investigação sobre a moldura institucional da Reurb na Amazônia ainda carece de mais estudos. Tendo em vista este panorama, questiona-se: considerando o desempenho da regularização implementada nos estados do Pará e do Amapá, e levando em conta as variáveis jurídicas e históricas, em que medida o desenho institucional do PTL explica o avanço ou fracasso do processo de regularização fundiária em municípios amazônicos?

Tendo como guia esta problemática central, outras questões surgem, como:

- a) Quais os atores que atuam na arena desenhada pelo PTL?
- b) Como identificar as condições para estabelecer uma mudança na trajetória da região, para ampliar as possibilidades de ordenação do solo urbano?

Para tanto, foram realizados estudos nas vilas dispersas do Município de Concórdia do Pará/PA, num bairro em Tomé-Açu/PA e no distrito sede de Serra do Navio/AP. Em todos os casos, o PTL foi implementado, determinando as condições da Reurb nestes municípios.

Duas questões centrais favoreceram a seleção destes municípios, além do fato de estarem localizados geograficamente na Amazônia Legal. Inicialmente, todos tiveram em seus projetos de regularização fundiária a participação da Universidade Federal do Pará (UFPA), o que permitiu acesso aos dados coletados, abrangendo relatórios e demais documentos, catalogados na Comissão de Regularização Fundiária (CRF) da UFPA. Em segundo lugar, foram utilizados o Sistema de Apoio à Regularização Fundiária (SARF), numa proposta inovadora em que as informações da Reurb estarão disponíveis *on-line* para consulta de pesquisadores e para o público em geral, conforme a plataforma esteja concluída.

Além disso, as ações da política de Reurb em Concórdia do Pará e Tomé-Açu estão inseridas num projeto mais amplo, denominado Projeto Moradia Cidadã, financiado com subsídios do Ministério das Cidades e executado pelas Prefeituras Municipais correspondentes, com auxílio da equipe da Comissão de Regularização Fundiária (CRF) da UFPA. O alvo do projeto foram áreas doadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) aos municípios, após passar pela atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Trata-se de um projeto piloto, com a pretensão de servir para aprendizado e cujo material servirá de guia para futuras políticas de Reurb.

Por outro lado, o caso de Serra do Navio é peculiar, pois parte de um ponto comum aos municípios amazônicos que têm recursos financeiros limitados e pouca infraestrutura para executar as ações de regularização fundiária, mas se diferencia por ter sua área objeto de Reurb tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em 2010, com base no Decreto-Lei nº25/1937 e inscrito no Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, Histórico e Belas Artes, em 12 de janeiro de 2012.

De acordo com os dados do IBGE (2012), mais de 75% da população da Amazônia Legal vive em cidades, de diferentes dimensões, e o *déficit* habitacional nesta região supera 1 milhões de domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

Outro fator a tornar importante investigar a temática é a premissa, norteadora do PTL, de que é competência municipal efetuar a gestão do uso do solo, tornando o Município o melhor ente federativo para tentar distribuir a propriedade de imóveis entre os seus habitantes (art. 30, inciso VIII, CF), além de ter o dever de implementar políticas habitacionais (art. 23, inciso IX, CF).

Desta forma, é um problema que requer solução política e para ciência, teórica. Estudar a Reurb na Amazônia, do ponto de vista das instituições, se torna tarefa inadiável, à proporção que pretende tratar de problemas antigos e novos relacionados à formulação de políticas públicas fundiárias na região.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o desempenho do programa de regularização fundiária Terra Legal, a partir da dinâmica político-institucional que produziu um jogo no qual participam atores com diferentes perspectivas e interesses.

Os objetivos específicos se desdobraram na exploração de fatores que permitiram alcançar o objetivo geral mencionado, a saber:

- a) Evidenciar o processo histórico de formação da estrutura fundiária na Amazônia até a formulação do PTL;
- b) Identificar a arena desenhada pelo PTL, ao disciplinar a Reurb na Amazônia, e a atuação dos atores;

- c) Analisar os fatores de estabilidade e de mudança na política fundiária na Amazônia.

A hipótese é que o desenho institucional do PTL elaborado pela União é inadequado para lidar com a questão fundiária na Amazônia, pois impõe a aplicação de elementos das instituições nacionais e não levar em consideração as preferências dos atores locais, o jogo político municipal e as regras informais em torno da utilização de imóveis.

A pesquisa foi estruturada para alcançar seu objetivo e responder à problemática apresentada. Assim, foram realizados estudos nos Municípios de Concórdia do Pará/PA, Tomé-Açu/PA e em Serra do Navio-AP. Entrementes, foram feitos estudos de campo nos municípios citados para acompanhar os eventos ocorridos no decorrer do processo de regularização fundiária. Para a coleta de elementos foram utilizadas as observações diretas e consultas ao banco de dados da CRF.

Temporalmente, o objeto abarca o período de vigência dos projetos, isto é, de 2012 a 2017, sendo que em Serra do Navio, as ações de regularização fundiária iniciaram em 2015. Tanto o meu orientador quanto eu, integramos o Projeto Moradia Cidadã na condição de consultor. A condição de estudante do doutorado permitiu que as tarefas executadas no Projeto fossem duplamente usadas para fins daquele e, ao mesmo tempo, para a formação de um banco de dados com o objetivo da pesquisa de doutorado.

Como fonte primária foram utilizados dados coletados em pesquisa de campo. Como fonte secundária, foram estudados documentos oficiais e institucionais elaborados durante a execução do projeto de regularização fundiária e dos dados públicos catalogados na CRF.

A pesquisa está organizada em capítulos, a partir da seção introdutória. O segundo capítulo, de natureza histórica, expõe elementos importantes para a compreensão da situação atual da Amazônia, no que tange à irregularidade fundiária. A análise está

calcada no fato de que é necessário entender o histórico do direito de propriedade no Brasil, conforme prescrevem North (1990,1991) e Levy (1991), que iniciou de forma mais consistente a partir da Lei de Terras de 1850, até a atual moldura institucional que existe hoje, cujos impactos foram sentidos em todo o território, e, em especial na Amazônia.

É necessária apenas uma observação: não se tem como meta investigar toda história do direito de propriedade, que poderia ir desde o Direito Romano ou da Amazônia desde o período colonial nos mínimos detalhes, a exigir uma obra de fôlego que esgotasse o assunto, sendo mais relevante focar no período em as instituições desenhadas no Brasil trouxeram reflexos para a estrutura fundiária amazônica, em que diversos acontecimentos determinaram a sua trajetória.

No capítulo seguinte está exposto o referencial teórico, que permite um olhar mais integrado do PTL na Amazônia, apresentando conceitos e definições doutrinárias, expondo a sua conexão com o federalismo brasileiro, como uma arena de repartição territorial de poder, que reflete opções específicas para a coordenação de políticas urbanas. Para que em seguida, seja possível abordar os procedimentos metodológicos da pesquisa, de coleta de dados e construir critérios de análise, sob o olhar neoinstitucionalista, que propiciam estudar as ações de Reurb nos municípios selecionados.

Os capítulos 5 e 6 apresentam o projeto de Reurb nos municípios, com os resultados obtidos. No momento seguinte, a partir dos resultados são elaborados argumentos para ensejar uma mudança institucional, rumo ao desenvolvimento da região amazônica, por meio de ações da Reurb e, então, tecer as considerações finais.





## **Da lei de terras ao programa terra legal: uma breve história do direito de propriedade no Brasil e dos seus impactos na Amazônia**

A regularização fundiária era definida no art. 46 da Lei 11.977/2009 como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tal dispositivo foi revogado pela Lei 13.465/2017 que define a Reurb em seu atual art. 9º com conceito semelhante ao do antigo art. 46 da Lei 11.977/2009, mas é interessante que uma norma federal tenha tratado da regularização de imóveis, flexibilizando parâmetros legais e atribuindo aos municípios um papel proeminente neste âmbito. Para entender a Reurb e compreender o PTL na Amazônia é necessária a assimilação de alguns eventos históricos acerca da formação desse espaço e de sua estrutura fundiária. A importância que programas estatais de regularização fundiária têm assumido está ligada a este passado: a irregularidade fundiária tem sido a regra, pelo menos para parte da população em todo o Brasil (SÁ, 2017), ainda que na Amazônia esta situação seja agravada devido ao seu processo de ocupação (LOUREIRO, 2009a; OLIVEIRA; FISCHER, 2016).

Dentre alguns destes fatores relacionados à irregularidade fundiária, a Lei de Terras (Lei 601/1850) é considerada um marco legal de extrema importância, por ser a primeira norma que

permitiu a distinção entre propriedade privada e pública (BARACHO; MUNIZ, 2015; CAVALCANTI, 2004; LAFAYETTE, 2004), ao mesmo tempo em que auxiliou na consolidação de latifúndios, ao beneficiar proprietários de grandes porções de terra com a regularização de imóveis, em detrimento de ocupantes com poucas condições econômicas (BENATTI, 2003).

A disputa por terras ao longo da história do Brasil gerou marcas na sua estrutura fundiária, em face da sucessão de instrumentos para garantir a posse e propriedade, advindos da legislação colonial, imperial, federal e estadual, mas que nem sempre se constituíram em direito adquirido dos ocupantes, a ser respeitado posteriormente (TRECCANI, 2006). Esta trajetória pode ser dividida em 4 períodos: regime de sesmarias (1500-1821), regime das posses (1821 a 1850), regime da lei de terras (1850 – 1889) e período republicano (1889 até os dias atuais) (TRECCANI, 2009; a, 2016).

Segundo Tavares (2011), após a chegada dos portugueses, inicia-se a ocupação militar na Amazônia no séc. XVI, com a fundação de Belém-PA, em 1616, para defender a soberania portuguesa no território brasileiro das invasões holandesas, francesas e inglesas, que chegaram no Nordeste, e para decidir a disputa pelo domínio das drogas do sertão, tais como a canela, o cravo, o anil e as raízes aromáticas. Assim, São Luís do Maranhão - MA (1615), Belém do Pará-PA (1616) e Manaus-AM (1665), são fundadas.

Além destes núcleos de assentamentos, foram criadas unidades político-administrativas, como o Estado do Maranhão e Grão Pará, com sede em São Luiz, em 1621. Em momentos distintos, monarcas espanhóis, ingleses e franceses chegaram a expedir documentos relativos a terras localizadas na Amazônia, em favor de seus respectivos súditos, que foram tornados sem efeitos práticos ou sem gerar direitos, a partir da incorporação destas terras - e do restante do território brasileiro - ao domínio lusitano (TRECCANI, 2006). Este fato tornou estas áreas originalmente

públicas e somente o rei português poderia permitir o acesso à terra (TRECCANI, 2009; PRIETO, 2016; MEIRELLES, 2016). Por isso, o documento relacionado a propriedade imobiliária deverá, para ser juridicamente válido, apresentar vínculo com um ato praticado por ente federativo competente, que lhe assegure que aquela terra foi legalmente retirada do patrimônio público (TRECCANI, 2006).

No mesmo sentido, a consolidação da coroa portuguesa fez com que a estrutura fundiária nacional herdasse institutos do direito português (FAORO, 2001). Em especial, pelo aparente fato de que a colonização lusitana foi feita com certo desinteresse, Portugal não elaborou, inicialmente, nenhuma legislação específica para o Brasil, adotando a Lei de Sesmaria de 1375, de D. Fernando, sem modificações (BERCOVICI, 2005).

Mais especificamente no caso do Brasil, a estrutura política nacional seguiu um itinerário herdado da colonização portuguesa (FAORO, 2001; HOLANDA, 1999). Para Faoro (2001), os sistemas jurídico e administrativo são herdados da moldura institucional portuguesa, imposta no Brasil, a incentivar a formação de um Estado personalista, preocupado em atender os interesses dos governantes.

Assim, o Estado não assumiu o papel de fiador de uma ordem jurídica impessoal e universal, trazendo como consequência uma baixa eficiência produtiva da sociedade (AGUILAR FILHO; FONSECA, 2011). Segundo Faoro (2001) o sistema implantado desde a colonização do Brasil não separava a esfera pública da vida privada. Da mesma forma, não distinguia o interesse público e o interesse dos governantes (LOPES, 2014a).

Durante o séc. XVIII ocorreu a implementação de um sistema de controle territorial, baseado na introdução de companhias religiosas com o objetivo de pacificar os indígenas, até que algumas destas missões religiosas passaram a condição de vilas, em especial, a partir de 1750, com nomes de cidades portuguesas (TAVARES, 2011).

O sistema de sesmaria, que vigorou durante o período colonial, determinava que a transferência de domínio da terra somente seria realizada após o cumprimento de algumas obrigações, que incluíam a sua efetiva utilização. Apesar de ter sido extinto no Brasil em 1822, pela Resolução 76 do Governo Geral da Colônia, no atual Estado do Pará, as sesmarias foram concedidas até abril de 1836 (TRECCANI, 2006). Este sistema deu início à formação de latifúndios, por ter sido implantado com base em critérios pessoais e econômicos, excluindo pessoas de menor poder aquisitivo, problema que persiste até hoje (BARACHO; MUNIZ, 2015).

Sem legislação fundiária e já independente de Portugal, o Brasil entrou no período das posses, que perdurou até 1850. Nesse momento, coexistiram áreas ocupadas com sesmarias confirmadas pelo regime anterior; possuidores legítimos, mas sem confirmação e possuidores de áreas sem autorização estatal ou sem regulamentação (ou que descumpriram com alguma de suas obrigações), e terras devolutas. Nesses últimos casos, a posse acabou gerando uma situação de fato sem proteção jurídica, piorando o caos fundiário (AZEVEDO, 2016).

Em 1824 é outorgada a primeira Constituição do Brasil, sob a influência do pensamento que concebia a propriedade como um direito absoluto (PRIETO, 2016), mas sem disciplinar a sua forma de aquisição. Até que, no reinado de Dom Pedro II, é sancionada a Lei de Terras (Lei 601/1850), criando instrumentos para a regularização fundiária, a exemplo do instituto da legitimação das posses, que era o ato por meio do qual o Estado reconhecia ao particular a sua condição de legitimidade, conferindo o formal domínio pleno, desde que este trabalhe na terra, como se observava no art. 5º, caput, Lei de Terras. Em 1854 foi editado o Decreto nº. 1.308, que regulamentou estalei.

Em linhas gerais, a nova Lei criou quatro caminhos para o reconhecimento de propriedade: revalidação das cartas de sesmaria que comprovassem o cultivo da terra; legitimação das

posses, compra de terras devolutas e doação (este último instituto aplicável só na faixa de fronteira) (TRECCANI, 2009). No caso de sesmarias confirmadas, os artigos 21 e 22, do Decreto n.º. 1.308/1854 asseguraram o seu domínio, evitando problemas caso Portugal revogasse tais documentos.

O art. 91 do Decreto n.º. 1.308/1854 determinou a obrigação do possuidor de registrar a terra, seja a título de propriedade ou de posse, enquanto o art. 93 do mesmo decreto definiu que a autoridade perante a qual o registro deve ser feito era o vigário das paróquias - o que fez com que estes documentos ficassem conhecidos como Registro do Vigário ou Paroquial.

Apesar dos avanços que a Lei de Terras representa para a história, os efeitos socioespaciais de sua aplicação geraram malefícios, como concentração fundiária em favor de poucos indivíduos com recursos financeiros e exclusão social de pessoas de baixa renda, que persistem até os dias atuais (PRIETO, 2016).

## **2.1 Impactos da aplicação da Lei de Terras na Amazônia**

A Lei de Terras gerou efeitos em todo o território, mas com contornos diferentes de acordo com a região. No final do séc. XIX, a exploração da borracha chega ao seu auge, pois houve demanda do mercado internacional de produtos gomíferos, gerada pelo desenvolvimento tecnológico da revolução industrial, e houve a migração de trabalhadores nordestinos para a Amazônia em busca de oportunidades. De acordo com Aragón (2013), um dos problemas do processo de ocupação da Amazônia é que a região foi vista como área de exploração, vazia demograficamente, sendo necessário integrá-la ao domínio dos países que a disputaram, ignorando suas potencialidades endógenas. Isto gerou um conjunto de transformações demográficas e espaciais que afetam este território até hoje, sendo que a economia da borracha levou ao investimento de infraestrutura urbana em algumas cidades, como Belém e Manaus.

Em primeiro lugar, a Lei de Terras trouxe um limite temporal para a utilização de certos instrumentos de acesso à propriedade, pois a partir da sua vigência quem podia comprar as terras era quem possuía recursos econômicos. Quanto às concessões de sesmarias, confirmadas ou não, poderiam ser revalidadas, desde que atendidos os requisitos legais.

A construção desse arcabouço jurídico permitiu a consolidação de latifúndios em todo o Brasil, mas com algumas particularidades na Amazônia, por ser vista como uma terra a ser colonizada, símbolo da soberania portuguesa e, posteriormente, brasileira (OLIVEIRA; FISCHER, 2016).

Como consequência, se antes, no regime das sesmarias o camponês e o imigrante estrangeiro sem influência política ou econômica não conseguiam obter concessões de sesmarias, com a nova legislação, seguiam excluídos por não possuírem recursos suficientes para adquirirem a propriedade de imóveis, sendo forçados a trabalhar em latifúndios, ao lado de imigrantes nordestinos e ex-escravos.

Segundo Prieto (2016), a Lei de Terras implementou uma política de regularização fundiária que beneficiou grandes proprietários e grileiros, ao longo da metade do séc. XIX, fazendo com que o Estado no Brasil se formasse baseado na propriedade privada, como um direito absoluto, e na garantia de poder dos proprietários de terras.

A proclamação da República em 1889, seguida da primeira Constituição Republicana em 1891, pôs fim ao regime da Lei de Terras e iniciou o período republicano, todavia, sem alterar a concepção de que a propriedade era um direito absoluto, também encampada pelo Código Civil de 1916, de influência francesa.

O Código Civil de 1916, em seu art., 485, definiu a posse como a situação em que um indivíduo, denominado possuidor, tem de fato o exercício, pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade. Enquanto o proprietário tem o direito

de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possuía (art. 524, CC 1916).

Nesse passo, novas competências foram atribuídas aos Estados-membros e novos procedimentos de regularização fundiária foram adotados: as terras devolutas situadas em seus territórios foram entregues aos Estados, salvo as de fronteira (art. 64, Constituição de 1891), que permaneceram com a União, ao mesmo tempo em que aqueles entes receberam competência para elaborar a sua política de regularização fundiária (TRECCANI, 2009).

Esta nova atribuição gerou, para Éleres (2007), a criação de um documento pelo Estado do Pará sem similar na legislação federal e em outros Estados, chamado de Título de Posse, instituído por meio do Decreto 410/1891, para cadastrar as terras devolutas recebidas. Apesar de se tratar do início do período republicano, este decreto buscou manter a mesma sistemática e, de certa forma, os mesmos efeitos da Lei de Terras (TRECCANI, 2009).

De acordo com Silva (2008), alguns institutos da Lei de Terras continuaram sendo aplicados, mesmo que de forma equivocada, para legitimar que posseiros de terras devolutas - que deveriam ser vendidas - pudessem adquirir a propriedade, em especial, enquanto os Estados não elaborassem suas normas de política fundiária.

Ao mesmo tempo, os territórios etnicamente configurados, como áreas ocupadas por indígenas, ribeirinhos ou por comunidades quilombolas, foram considerados como terras devolutas, desocupadas e, conseqüentemente, disponíveis para expansão (PRIETO, 2016). De modo geral, para Loureiro (2009b) a Amazônia era considerada pelo Estado e pela maior parte do restante do país, desde o passado colonial até a integração ao território nacional no séc. XIX, um espaço para a geração de riquezas e passível de exploração por outras regiões. Esta condição foi intensificada no decurso do séc. XX, com planos de desenvolvimento regional, que geraram um legado de exclusão

social e que penalizaram indígenas, africanos e imigrantes, em especial nordestinos.

## **2.2 O direito de propriedade no século XX**

No séc. XX, com a influência do movimento de inserção de normas de cunho social nas Constituições, iniciado em 1917 no México e em 1919 na Alemanha, o Brasil promulga a Constituição de 1934, que implicitamente reconhece a função social da propriedade privada, ao dispor no art. 113, item 17, que a propriedade não poderá ser exercida contra o interesse social ou coletivo - o que representava um limite à noção de que a propriedade privada é um direito absoluto.

Para Baracho e Muniz (2016, p. 121), tendo em vista que a expressão “interesse social” foi abolida do texto da Constituição de 1937 e que a Constituição de 1946 adotou a expressão “bem-estar social”, o maior avanço nesse intervalo de tempo veio no Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), que definiu reforma agrária e função social - aprovada no início do Governo Militar. Segundo o art. 1º, §1º do Estatuto da Terra, a reforma agrária é o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. O mesmo diploma legal dispõe que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, e suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; e observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem (o art. 2º, §1º do Estatuto da Terra).

Em seguida, houve o advento da Lei de Registros Públicos (Lei 6.404/73), que disciplina o registro e averbação de documentos relacionados à imóveis com várias exigências formais



- que se mantém até hoje, com exceção de algumas flexibilizações, criadas em leis posteriores, para projetos de regularização fundiária de interesse social.

Entretantes, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano de 1979 (Lei 6.766/1979) alterou o ordenamento jurídico para reconhecer a necessidade do envolvimento do Estado na definição de regras para o estabelecimento de condições razoáveis para o parcelamento do solo que, com suas alterações, buscou facilitar a aprovação de parcelamentos populares e regularização de loteamentos não autorizados.

Em relação à Amazônia, até o final do séc. XIX, o povoamento da região havia se restringido ao vale do Amazonas e aos baixos vales de seus afluentes, sendo a partir da metade do séc. XX que a ocupação se intensificou, em face de ciclos da valorização de produtos extrativos no mercado internacional (BECKER, 2004). O início deste século sofreu a desestruturação da rede urbana na Amazônia, com a queda da exportação da borracha. Até meados da década de 1960, as terras amazônicas pertenciam, basicamente, à União e aos Estados-membros (LOUREIRO; PINTO, 2005), apesar da ação de grileiros (ÉLERES, 2007).

A ocupação da Amazônia se fez em surtos, conforme certos produtos eram valorizados no mercado internacional, lastreada em iniciativas externas com enfoque econômico, que termina exportando riquezas e bens naturais, ao mesmo tempo em que faz com que a riqueza gerada se concentre em elites regionais. Este cenário, que iniciou com a exploração de drogas do sertão, borracha e extrativismo vegetal, perdura até hoje, com a indústria madeireira, pecuária, de grãos e de minérios (LOUREIRO, 2009b).

É possível associar a trajetória da Amazônia com ciclos econômicos, como o da borracha, até o governo militar no séc. XX, em que são implantados planos nacionais de desenvolvimento (BECKER, 2004; LEROY, 2010). A expansão urbana estabeleceu alterações gradativas no ambiente, aceleradas fortemente a partir dos ciclos econômicos na região e nos incentivos ao povoamento.

Para Castro (2008) há um movimento de urbanização da Amazônia no período áureo da borracha, com a ocupação de vales de rios, seguido por outro movimento, a partir de 1960, com o incentivo da migração de outras regiões para a Amazônia, por intermédio de programas governamentais de expansão da fronteira agrícola.

Assim, a década de 1960 foi marcada pelo início da ditadura militar, instaurada em abril de 1964, sob o comando de governos que se estenderam até março de 1985 e que instauraram uma nova fase de ocupação do território amazônico. A título de ilustração, o Decreto Federal nº 1.164, de 1971 instituiu um processo que ficou conhecido como federalização das terras amazônicas, em que áreas desta região eram transferidas para a União, desde que estivessem dentro da faixa de 100 km de cada de estradas federais existentes, em construção ou projetadas (LOUREIRO; PINTO, 2005). A transferência ocorria sem consulta aos governos estaduais e sem indenização aos Estados-membros (ÉLERES, 2007).

Para Monteiro e Coelho (2004), na coalizão de forças que tomou o poder no Brasil com o golpe de 1964, os militares tinham a principal motivação para agir sobre a Amazônia, com interesses de natureza estratégica e militar, para formular políticas de intervenção na região.

Em 1967 é estabelecido o Primeiro Plano Quinquenal de desenvolvimento que define os rumos da estratégia do governo baseado na segurança e na colonização. De modo semelhante, o I Plano Nacional de Desenvolvimento, estabelecido em 1972 buscava preencher o “vazio demográfico” da região, por meio da colonização oficial. Neste interregno é criado o Plano de Integração Nacional, com o lema *integrar para não entregar*. Sobre este momento histórico, Tavares (2011) afirma que no período seguinte, de 1974 a 1979, é implantado o II Plano Nacional de Desenvolvimento e o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia, com destaque para a formação de polos de desenvolvimento e para

a implantação de projetos rodoviários, projetos de construção de hidrelétricas, de exploração mineral e de comunicação.

Segundo Castro (2012), ao longo das últimas décadas o Estado tem optado pela solução mais tradicional de desenvolvimento, que tem se revelado ineficaz social e ambientalmente, que é a intervenção promotora da modernização da Amazônia com base na construção de grandes obras de infraestrutura e, num primeiro momento, na implantação regional de atividades agropecuárias, extrativistas e industriais. Em um segundo momento, no correr dos anos 80, predominam projetos de mineração e de infraestrutura energética, estradas e comunicação.

O poder de centralização autoritária dos governos militares foi sendo corroído no decorrer da década de 1980 (MONTEIRO; COELHO, 2004). Todavia, ainda assim, no fim dos governos militares, foi lançado o Projeto Calha Norte, com o objetivo de ocupação sistemática de áreas estratégicas correspondentes às calhas norte dos rios Solimões, Negro e Amazonas, abrangendo a área da faixa fronteiriça da Guiana, da Guiana Francesa, do Suriname, da Venezuela e da Colômbia (NASCIMENTO, 2005).

Estes projetos ocasionaram vários impactos no território no que se refere à economia, ao meio ambiente e à sociedade local, dentre os quais cabe destacar a consolidação do processo de concentração fundiária nas mãos de poucas pessoas, grilagem, pistolagem, conflitos em torno da terra e o desmatamento (CASTRO, 2012).

De acordo com Kampel; Câmara; Monteiro (2001), entre 1960 e 1991 a população amazônica cresceu mais que a população total do país, o que tem o condão de ampliar conflitos por espaço. No mesmo sentido, até este momento, a maior parte da terra era pública e a União e os Estados-membros passaram a aliená-la para grupos econômicos, empresários e segmentos sociais privilegiados por preços vantajosos. Enquanto isso, os moradores que viviam como meros detentores eram desfavorecidos, sem proteção legal

da propriedade ou posse, e sem direito à aquisição da terra por meio de usucapião, pois este instrumento somente é aplicável aos imóveis privados (LOUREIRO, 2009a).

A história, marcada por movimentos migratórios e de planos desenvolvimentistas, afetou o presente, pois o legado de normas que trataram do direito de propriedade e regularização fundiária, foi, para parcela da população, o de negação de direitos e de obrigar a viver na irregularidade, chegando a tomar tamanha proporção que resultou na implementação de programas de regularização fundiária no atual contexto. Até porque, as regras formais sobre aquisição de propriedade e de proteção da posse exigem documentos e parâmetros de construção que parte da população não consegue obter ou atingir.

A herança dos séculos anteriores de ocupação da Amazônia, que perpassa o Brasil Colonial, Brasil Império até o Brasil República, foi a sobreposição de títulos de sesmarias, registros de paróquias, de aforamentos, de ocupação, de posse, de cessão de uso, de propriedade, de terras confiscadas, vendidas, griladas e regularizadas por atos legais ou administrativos, documentos concedidos pelos governos imperiais, depois federais e estaduais, sem cancelar os títulos anteriores (LOUREIRO, 2009a). Ao mesmo tempo, a mudança representada por um governo militar não alterou a trajetória de exploração de recursos da Amazônia.

### **2.3 O contexto de elaboração do Programa Terra Legal e das novas normas sobre regularização fundiária**

O período de redemocratização, após o final do governo militar, culminou com o advento da Constituição Federal de 1988 e com novas regras, concernentes à repartição de competências federativas e de normas sobre políticas urbanas. Se houve um processo de federalização de terras amazônicas iniciado em 1971, a década de 1990 começa a colher frutos da luta empreendida por movimentos de reforma urbana que defendia justamente o

contrário: que a gestão do solo urbano deve ser atribuída aos municípios.

Segundo Klintowitz (2015), a partir do final da década de 1970 e do começo da década de 1980, setores progressistas se articulam, de maneira que movimentos sociais urbanos surgem em prol de valorização do trabalho, da saúde pública, gratuita e universal; da moradia popular, da construção de uma política urbana e habitacional. Neste mesmo período estrutura-se uma série de articulações sociais em torno das pautas sociais e particularmente da pauta da moradia, como a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais em 1980, e Confederação Nacional das Associações de Moradores em 1982.

O movimento de luta em favor da reforma urbana reivindicou a institucionalização de instrumentos legais que permitissem a gestão do solo para promover a inclusão social, o que culminou na inserção de um capítulo que trata de política urbana na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, e no advento do Estatuto da Cidade - aplicáveis em todo o território nacional e para todas as esferas federativas.

A Constituição Federal de 88 determinou aos entes federados a competência comum de executar programas habitacionais, o que induziu um processo de descentralização, não coordenado de políticas habitacionais (KLINTOWITZ, 2015).

Em 2003, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, o Ministério das Cidades foi criado para dar maior organicidade às políticas urbanas de ordenamento territorial, de habitação, de saneamento e de mobilidade urbana, o que foi visto como um marco na institucionalização de políticas públicas urbanas.

No entanto, não se tratou de uma mudança propriamente dita, pois o novo Ministério teve de enfrentar resistências de outras organizações e agentes, com outras agendas, de forma que os atores foram se acomodando nos espaços institucionais existentes e construídos ao longo do percurso, sem, contudo, provocarem

rupturas definitivas nas estruturas do Estado (KLINTOWITZ, 2015).

Ao lado desses acontecimentos, a Carta de 88, de forma semelhante à Carta de 1934, consagra a função social da propriedade em seu art. 5º, inciso XXIII ao dispor que a propriedade atenderá a sua função social, e reconhece esta função como princípio da ordem econômica (art. 170, inciso III, CF). Portanto, no sistema jurídico, a função social é parte integrante do conteúdo da propriedade privada (e pública), de maneira que a propriedade não se circunscreve aos interesses individuais, devendo atender ao interesse público, definido legalmente (FERNANDES, 2006).

O Código Civil de 2002 encampou estas ideias, do mesmo modo que o Estatuto da Cidade. No entanto, se por um lado há um avanço na noção de que a propriedade somente é legítima se atender a sua função social, que nos casos de áreas urbanas deve ser definida no Plano Diretor Municipal (PDM), que é a lei que efetua o ordenamento do solo urbano nos municípios, mantém-se a tradição de exigências formais para o reconhecimento jurídico da propriedade em conformidade com a Lei de Registros Públicos, do mesmo modo que alguns instrumentos legais e constitucionais que teriam condições de promover uma reforma urbana são de difícil execução.

Por exemplo, as exigências de cartórios de imóveis são de difícil atendimento para parcela da população, seja pelo custo, seja pela ausência de documentos que comprovem a transferência da propriedade - ou relacionados à comprovação de posse, de pagamento, de regras de mensuração e certificação dos imóveis, que podem ser condicionantes para o registro do terreno.

Em relação aos instrumentos jurídicos, com base na função social os municípios, mediante lei municipal específica para área incluída em PDM, podem exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena,

sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios; Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; e de desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (art. 182, §4º, incisos I, II e III, CF). Acontece que, pelo Estatuto da Cidade, esta desapropriação pode chegar a levar 8 anos para iniciar, depois que uma lei municipal específica for aprovada, o que também pode levar anos, tornando tais instrumentos de difícil execução.

Além disso, há outro entrave, apesar de haver normas estaduais que tratem de regularização fundiária e, por isso, com mais condições de estarem adaptadas as suas realidades, no caso da Amazônia em que há várias áreas da União, soma-se às exigências de registro, o fato de que normas que dispõem acerca de regularização fundiária serem as mesmas para todo o território nacional.

A título de ilustração, há dois casos de normas aprovadas para facilitar a regularização fundiária que mostram este problema. A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), instituída pela MP 2.220/2001 - aplicável para imóveis públicos de qualquer ente federativo -, é uma forma do proprietário permitir que terceiros usem um imóvel para moradia, sem alterar a titularidade da propriedade, que neste caso, permanece sendo do ente político. Já a Lei 11.481/2007, que alterou 9.636/1998, foi aprovada para facilitar a regularização fundiária em imóveis da União. Contudo, tanto o morador de uma região do Sudeste ou Sul, quanto um ribeirinho ou membro de comunidade tradicional na Amazônia devem atender aos mesmos requisitos para obterem um documento que lhes assegure segurança jurídica da posse.

O mesmo pode se dizer do Decreto-Lei 271/1967, que criou a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), que é a concessão do uso, constituída por contrato ou simples termo administrativo, gratuita ou onerosa, em que a Administração transfere, sem alterar a titularidade, para particular um terreno para utilizá-lo em fins

específicos de urbanização, industrialização, edificação ou qualquer outra exploração de interesse social. Posteriormente prevista no Código Civil como um direito real, esta concessão pode ser usada como mecanismo de Reurb, aplicável em todo o Brasil.

Assim, a regularização fundiária é tratada como exceção pela legislação e, nem sempre, ligada à política urbana municipal, o que torna seus resultados limitados.

Em outras palavras, ao se considerar o objetivo de democratizar o solo urbano, as mudanças legais que ocorreram no último século com a propriedade no Brasil foram positivas, mas de efeitos práticos restritos, fazendo com que a irregularidade fundiária continuasse sendo a regra. Há dados que estimam que cerca da metade dos imóveis do país contém com alguma inadequação habitacional (IBGE, 2014).

O déficit habitacional de cerca de 6 milhões de unidades habitacionais no Brasil expõe o número de pessoas que necessitam de melhores condições de habitação. Estima-se que cerca de 1.888 milhões de unidades em todo Brasil estão em situação de inadequação fundiária urbana, problema acentuado nas famílias de menor renda - até 3 salários mínimos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016). É difícil ter dados atuais ou precisos sobre o grau de irregularidade fundiária nas cidades, o que faz com que geralmente se trabalhe com estimativas (FERNANDES, 2006). A irregularidade fundiária urbana na Amazônia se tornou um problema conforme houve o processo de urbanização, iniciado com o ciclo da borracha, ampliado a partir da década de 1960, o que fez com mais de 75% da população da Amazônia Legal viva em núcleos urbanos (IBGE, 2012).

Em 2008, com a constatação de que o quadro de indefinição fundiária, em que há dúvidas ou problemas legais na titulação de imóveis, atingia cerca de 50% do território da Amazônia (BRITO; BARRETO, 2010), o Governo Federal editou a MP 458/2009, cujo principal objetivo era superar o obstáculo que a ausência de regularidade representa para o desenvolvimento local e, assim,



definir efetuar um reordenamento fundiário do território. Esta MP foi convertida na Lei 11.952/2009, que instituiu o PTL de regularização fundiária na Amazônia Legal.

Ocorre que o Estado, além de atuar no setor imobiliário por meio da regulação ou de regras formais, passou a induzir o movimento de subsidiar ou financiar a aquisição de imóveis a partir de meados do séc. XX, aproximando-se mais da agenda do setor produtivo que atua no ramo de imóveis do que da agenda do movimento em favor da reforma urbana (KLINTOWITZ, 2015). Isto revelou a contradição com proposta de efetuar o reordenamento fundiário territorial, pois o Estado, ao invés de se preocupar em executar uma reforma urbana, utiliza seu aparato em prol do setor produtivo de imóveis, ainda que sob o argumento da geração de empregos.

Os programas de financiamento e concessão de subsídios para a aquisição de imóveis têm objetivos voltados ao crescimento econômico e geração de empregos, fazendo convergir os interesses do governo com os de agentes da construção civil (DIAS, 2012). Este movimento, surgido na década de 1950, consolidou-se com o Banco Nacional de Habitação na década de 1960, resultou na proposta de redução do *deficit* habitacional por meio de fomento ao setor da construção civil, por meio de um programa chamado Minha Casa, Minha Vida (KLINTOWITZ, 2015), instituído pela Lei 11.977/2009, que disciplinou a Reurb – e cujas regras deviam ser aplicadas em conjunto com o PTL, até o advento da Lei 13.465/2017, que revogou esta parte da lei do Programa Minha Casa, Minha Vida.

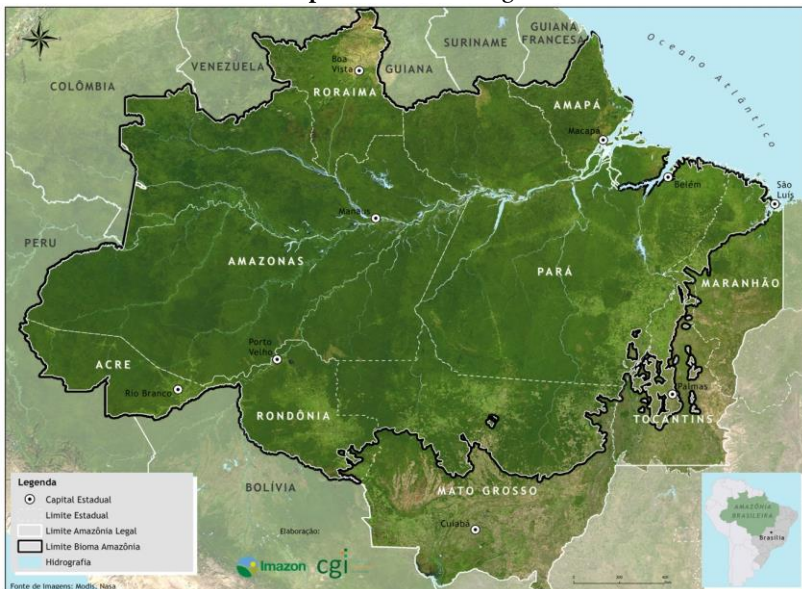
#### **2.4 A estrutura do Programa Terra Legal**

O PTL é, via de regra, aplicado na Amazônia Legal, em terras situadas em áreas da União – com a modificação promovida pela Lei 13.465/2017, o PTL pode ser aplicada a imóveis fora da

Amazônia Legal, desde que atenda ao disposto no art. 40-A da Lei 11.952/2009.

A Amazônia Legal foi criada com a finalidade de promover o desenvolvimento da região, pela lei 1.806/1953, e hoje está prevista no art. 2º, da lei complementar 124/2007, que abrange os seguintes Estados-membros: os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º (Mapa 1).

**Mapa 1 - Amazônia Legal.**



**Fonte:** IMAZON, 2014.

Estes nove Estados compõem a Amazônia Legal, cuja área territorial é de aproximadamente 5.020.000 km<sup>2</sup>, correspondendo a cerca de 60% do território nacional e abrangendo 776 municípios. A população da região é de 27.971.552 habitantes (IBGE, 2017), tendo experimentado um aumento populacional ao longo dos anos (Tabela 1).

**Tabela 1** - População na Amazônia, 2000, 2010, 2013 e 2017\*.

Unidade da Federação	População			
	2000	2010	2013	2017*
Acre	557.526	733.559	779.572	829.619
Amapá	477.032	669.526	739.312	797.722
Amazonas	2.812.557	3.483.985	3.823.475	4.063.614
Maranhão	5.651.475	6.574.789	6.801.826	7.000.229
Mato Grosso	2.504.353	3.035.122	3.191.411	3.035.122
Pará	6.192.307	7.581.051	7.990.336	8.366.628
Rondônia	1.379.787	1.562.409	1.733.265	1.805.788
Roraima	324.397	450.479	491.259	522.636
Tocantins	1.157.098	1.383.445	1.482.683	1.550.194
<b>Amazônia</b>	<b>21.056.532</b>	<b>25.474.365</b>	<b>27.033.139</b>	<b>27.971.552</b>
<b>Brasil</b>	<b>169.872.856</b>	<b>190.755.799</b>	<b>201.467.084</b>	<b>207.660.929</b>

\* Estimativa para 2017

**Fonte:** Censo IBGE (2000; 2010; 2017), PNAD IBGE (2013).

Destes dados se observa que houve um crescimento populacional entre os anos 2000 e 2017 na região. Apesar de que no Mapa 1 parte do Maranhão não está incluído na Amazônia Legal, os dados coletados na Tabela 1 consideram a totalidade do Estado, como geralmente é feito em levantamentos desta espécie (SUDAM, 2016).

O PTL foi idealizado dentro do âmbito do Plano Amazônia Sustentável (PAS) que estabelece como um dos óbices para o avanço do desenvolvimento na região a indefinição de direitos fundiários na Amazônia (RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016). Dentre os 502 milhões de hectares da Amazônia legal, 113 milhões (ou 22,5% de sua área total) são terras federais, sendo 58 milhões com alguma destinação e o restante, 55 milhões, estava sem destinação até o início do PTL (RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016).

A premissa é tratar da regularização fundiária rural e urbana, em que cada uma destas espécies conta com condicionantes e contornos próprios, mas trazendo, em ambas modalidades, a preferência para a titulação das comunidades locais.

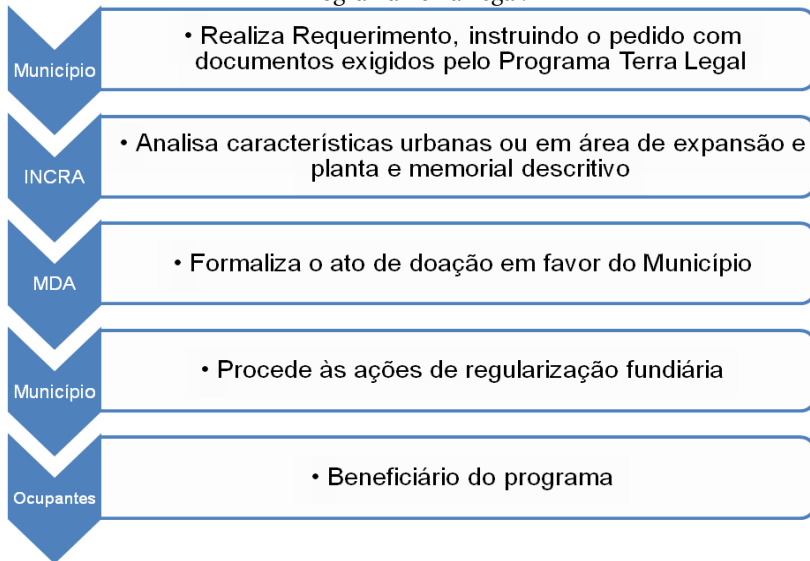
Na regularização fundiária rural, os ocupantes devem atender às exigências legais, dentre as quais cabe destacar a ocupação e a exploração direta de atividade econômica exercida em

imóvel rural, mansa e pacificamente, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008. Entre 2009 e 2014 7,7 milhões de hectares foram liberados para a titulação e destinação, sendo 4,7 milhões para órgãos federais e 3 milhões para a titulação individual rural (RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016), e até maio de 2016, foram emitidos 17.101 títulos de terra e, desses beneficiários, mais de 95% são agricultores familiares (ANDRADE et al., 2016).

Na Reurb há o intuito de transferir aos municípios o domínio pleno das terras federais ocupadas pela população, desde que caracterizadas como áreas urbanas, solucionando distorções na apropriação e ocupação do solo amazônico – porém, neste regime não se encontra dados consolidados sobre sua efetividade, tendo em vista que é o município quem efetua as ações de Reurb, mas estima-se que foram emitidos 11.000 títulos, correspondendo a cerca de 5,7 milhões de hectares até 2017 (BRASIL, MDA, 2017). O município faz requerimento ao MDA, que passará, primeiro por análise do INCRA ou Secretária de Patrimônio da União, instruindo o processo com pedido de doação devidamente fundamentado e assinado pelo seu representante; comprovação das condições de ocupação; planta e memorial descritivo do perímetro da área pretendida; cópia do PDM ou de lei municipal que contemple os elementos do ordenamento territorial urbano, salvo em casos de ocupações consolidadas; e relação de acessões e benfeitorias federais existentes na área pretendida, contendo identificação e localização.

Em seguida o INCRA faz aferição das características urbanas ou em área de expansão urbana e dos documentos apresentados para que o MDA dê andamento e formalize o ato de doação em favor do Município, com a participação de outros órgãos, como SPU, ou Ministérios, como Ministério das Cidades. A partir daí o município deve proceder aos atos necessários para realizar a Reurb. As etapas do procedimento podem ser visualizadas no Fluxograma 1.

**Fluxograma 1** - Etapas do procedimento para o município participar do Programa Terra Legal.



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir do PTL, 2017.

Por conseguinte, semelhantemente à regularização fundiária rural, na Reurb a transferência da gestão da área para o município é acompanhada de encargos, que visam beneficiar a comunidade local, que ocupa a região.

Acontece que o PTL exige contrapartidas dos municípios para que possam ser beneficiados com a alienação das áreas. Nesses termos, o primeiro encargo, supracitado, é o de que as administrações locais promovam os atos necessários à regularização das áreas ocupadas (art. 21, §1º, Lei Federal 11.952/2009).

O segundo requisito é a existência de lei municipal, que pode ser tanto o PDM, quanto outra lei específica, que abranja a área a ser regularizada (art. 22, § 1º, Lei Federal 11.952/2009). Entretanto, quando se tratar de áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas a transferência da área poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida (art. 22, §2º, Lei 11.952/2009). De acordo com o art. 2º, I, “a” e “b”, do Decreto 7.341/2010, que regulamenta a Lei Federal 11.952/2009,

consideram-se áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas aquelas que apresentam sistema viário implantado com vias de circulação pavimentadas ou não, que configuram a área urbana por meio de quadras e lotes; uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de instalações e edificações residenciais, comerciais, voltadas à prestação de serviços, industriais, institucionais ou mistas, bem como demais equipamentos públicos urbanos e comunitários.

O art. 1º, parágrafo único da Lei 11.952/2009 proíbe beneficiar pessoa natural ou jurídica com a regularização de mais de uma área ocupada. No entanto, com a Lei 13.465/2017 ocorreram modificações em relação aos critérios que serviriam de guia para a atuação dos municípios. Anteriormente, as condicionantes presentes na Lei Federal 11.952/2009, estavam em seu art. 30, que assim tratava do assunto:

Art. 30. O Município deverá realizar a regularização fundiária dos lotes ocupados, observados os seguintes requisitos:

I - alienação gratuita a pessoa natural que tenha ingressado na área antes de 11 de fevereiro de 2009, atendidas pelo beneficiário as seguintes condições:

a) possua renda familiar mensal inferior a 5 (cinco) salários mínimos;

b) ocupe a área de até 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) sem oposição, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, 1 (um) ano, observadas, se houver, as dimensões de lotes fixadas na legislação municipal;

c) utilize o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado; e

d) não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano, condição atestada mediante declaração pessoal sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil;

II - alienação gratuita para órgãos e entidades da administração pública estadual, instalados até 11 de fevereiro de 2009;

III - alienação onerosa, precedida de licitação, com direito de preferência àquele que comprove a ocupação, por 1 (um) ano ininterrupto, sem oposição, até 10 de fevereiro de 2009, de área

superior a 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) e inferior a 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados); e

IV - nas situações não abrangidas pelos incisos I a III, sejam observados na alienação a alínea *f* do inciso I do art. 17 e as demais disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º No caso previsto no § 2º do art. 21, o Município deverá regularizar a área recebida mediante a transferência da concessão de direito real de uso.

§ 2º O registro decorrente da alienação de que trata o inciso I do caput e da concessão de direito real de uso a beneficiário que preencha os requisitos estabelecidos nas alíneas a a *ddo* mesmo inciso será realizado de ofício pelo Registro de Imóveis competente, independentemente de custas e emolumentos.

Em linhas gerais, existiam 4 situações:

- 1) alienação gratuita para ocupantes de baixa renda, em imóveis de até 1.000m<sup>2</sup>, que tenham ingressado na área antes de fevereiro de 2009 e usem o imóvel como única moradia ou meio lícito de sobrevivência;
- 2) alienação onerosa, precedida de licitação, para imóveis entre 1.000m<sup>2</sup> e 5.000m<sup>2</sup>;
- 3) alienação gratuita para órgãos e entidades da administração pública estadual e;
- 4) nos demais casos, aplica-se a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993), em que é possível haver venda direta ou licitação.

Para ter direito à alienação gratuita do imóvel, o morador devia auferir renda familiar mensal inferior a 5 salários mínimos e ocupar área de até 1.000m<sup>2</sup>, sem oposição, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, 1 ano, desde 2009, utilizando o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado. Por fim, não podia ser proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano.

Deve-se destacar que o tamanho máximo do imóvel chamava a atenção, por ser superior, por exemplo, ao limite máximo de imóvel que pode ser objeto da CUEM, que é de 250m<sup>2</sup>. Com efeito, o tratamento dispensado para estes imóveis era diferente do previsto em outros diplomas legais, por disciplinar a

regularização fundiária de imóveis localizadas na Amazônia Legal, na qual se reconhecia que mesmo a população de baixa renda possui lotes maiores do que aqueles localizados em outras regiões urbanas do país.

Os casos de licitação são para imóveis acima de 1.000m<sup>2</sup>, enquanto a alienação gratuita para órgãos e entidade estaduais estava ligada aos casos de haver prédios públicos nas glebas doadas. O último caso, aplicado de forma subsidiária, quando o imóvel não se enquadrasse nas hipóteses anteriores, é o da Lei de Licitações, que permite a venda direta, sem licitação, ou a alienação precedida de procedimento licitatório.

Atualmente, o art. 30 apenas afirma que o Município deverá efetuar a regularização fundiária das áreas doadas pela União mediante a aplicação dos instrumentos previstos na legislação federal específica da Reurb, que é a Lei 13.465/2017.

Esta nova lei revogou parte dos dispositivos da lei que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida, com a finalidade de desburocratizar os procedimentos da Reurb e trouxe novidades em relação aos institutos e mecanismos de regularização, além de alterar algumas regras do PTL, como a possibilidade de ser aplicado aos imóveis fora da Amazônia Legal, desde que a ocupação esteja em área do INCRA ou de projetos criados pelo INCRA. Dentre outras inovações, a Reurb agora também alcança imóveis em núcleos informais com características urbanas, mesmo que situados em zonas rurais; além de ter sido criado o direito real de laje, em que é possível obter duas matrículas distintas quando houver duas famílias residindo em residências sobrepostas, no mesmo lote; e a legitimação de posse ganhou contornos que a assemelham a um usucapião administrativo, sem necessidade de recorrer ao Judiciário.

Ao mesmo tempo, mantém outros institutos ou conceitos, como a distinção entre Reurb de interesse social, sendo aquela regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda,



declarados em ato do Executivo municipal; e Reurb de interesse específico, definida como aquela em que a população não está qualificada como de baixa renda. A diferença é importante porque, dentre outros fatores, há a flexibilização de parâmetros urbanísticos e uma série de isenções de custas e de emolumentos para a Reurb de interesse social.

A Reurb de interesse social tem origem na demarcação de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), instrumento urbanístico criado na década de 1980 para a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda (BRAGA, 2016). A criação de uma ZEIS possibilita a adoção de padrões urbanísticos diferenciados para regularizar estes assentamentos, sem interferir com o ordenamento do restante da cidade. Em 2001, a ZEIS foi incorporada pelo Estatuto da Cidade, sem estabelecer sua definição, até que em 2009, a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, trouxe o conceito de ZEIS como parcela de área urbana instituída pelo PDM ou por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Esta definição foi mantida na Lei 13.465/2017, em seu art. 18, §1º.

Todavia, a maior novidade da Lei 13.465/2017, quanto ao PTL, foi a determinação da utilização dos seus instrumentos de regularização, dentre os quais está a legitimação fundiária. Prevista nos artigos 23 e 24 da Lei 13.465/2017, a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito de propriedade, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

O ocupante que adquirir a propriedade, mediante legitimação fundiária, recebe a unidade imobiliária livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem,

e, por ser aquisição originária de propriedade, não incide pagamentos de tributos, como impostos de transferência de bens imóveis - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI) e Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação (ITCMD).

Ao se seguir a crítica feita por Prieto (2016), sobre a forma como as políticas de regularização fundiária foram sendo implementadas ao longo da história do Brasil, a possibilidade de adquirir uma propriedade pública sem ônus e sem nenhum outro requisito, exceto na modalidade de Reurb de interesse social, que não seja a ocupação do imóvel antes de 22 de dezembro de 2016, mais se assemelha a novas formas de grilagem e pode facilitar a acumulação de terras em favor de pessoas de alta renda, ao invés de democratizar o acesso ao solo urbano em favor de pessoas de baixa renda. O ato normativo que deu origem a esta lei ficou conhecido por “MP da grilagem”, pela maneira como permitiu a Reurb (SAUER; LEITE, 2017, p. 29). O principal requisito na nova lei, aplicado somente na Reurb de interesse social, é que o ocupante não pode ser proprietário, concessionário ou foreiro de outro imóvel (art. 23, §1º, Lei 13.465/2017). Em outra espécie de Reurb não há nenhum requisito além da ocupação do imóvel antes de 22 de dezembro de 2016.

É claro que a necessidade de elaborar um projeto de regularização fundiária, que o município declare por ato seu que se trata de ocupação com população predominantemente de baixa renda para executar a Reurb de interesse social, e, no caso do PTL, a proibição de beneficiar uma pessoa mais de uma vez diminuem o potencial de regularizações em massa para beneficiar grileiros, mas também não os impede de agir.

Por fim, não se considera o tempo de ocupação e nem o tamanho do imóvel. Um imóvel com dimensões superiores a 1.000m<sup>2</sup> pode ter sido ocupado em novembro de 2016 e terá o mesmo tratamento que áreas ocupadas há décadas com lotes com menos de 100m<sup>2</sup>.

A Lei 13.465/2017 alterou outras leis, além do que foi mencionado, e por isso foi objeto de questionamentos no Judiciário, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal – ADI 5.571 – para que seja expurgada do ordenamento jurídico e, conseqüentemente, não seja aplicada.

Mas ficou claro que a tentativa de facilitar a Reurb modificou a política de regularização iniciada com o PTL, em 2009, ao exigir tempo de ocupação, limite de lotes para a alienação gratuita e que o ocupante não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano ou rural, como se pode observar no Quadro 1.

**Quadro 1 - Critérios de regularização fundiária urbana do Programa Terra Legal.**

Critérios de regularização fundiária do Programa Terra Legal	
Até a Lei 13.465/2017 (entre 2009-2017)	Após a Lei 13.465/2017
Dever dos municípios de atuarem para efetuar a regularização fundiária na área doada	Dever dos municípios de atuarem para efetuar a regularização fundiária na área doada
<p>I - alienação gratuita a pessoa natural que tenha ingressado na área antes de 11 de fevereiro de 2009, desde que:</p> <p>a) possua renda familiar mensal inferior a 5 salários mínimos;</p> <p>b) ocupe a área de até 1.000m<sup>2</sup>, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, 1 ano;</p> <p>c) utilize o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência; e</p> <p>d) não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano;</p> <p>II - alienação gratuita para órgãos e entidades da administração pública estadual, instalados até 11 de fevereiro de 2009;</p> <p>III - alienação onerosa, precedida de licitação, com direito de preferência àquele que comprove a ocupação, por 1 (um) ano ininterrupto, sem oposição, até 10 de fevereiro de 2009, de área superior a 1.000m<sup>2</sup> e inferior a 5.000m<sup>2</sup>; e</p> <p>IV - nos demais casos, possibilidade de aplicar a venda direta, observada a alínea f do inciso I do art. 17 e as demais disposições da Lei nº 8.666/1993</p>	<p>1 - Sem critérios</p> <p>2 - Possibilidade de aplicar a legitimação fundiária, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016, ou outros instrumentos previstos na Lei.</p>

**Fonte:** Elaborado com base no PTL e Lei 13.465/2017.

Assim, fica claro que em relação ao PTL houve uma mudança na estruturação de condicionantes com o advento da

nova lei, mesmo que tenham sido estabelecidos requisitos na Reurb de interesse social na utilização da legitimação fundiária.

Apesar de controversa, é interessante notar a evolução no tratamento do tema na legislação e na literatura técnica que discute a regularização fundiária, seja urbana ou rural. Como pode se notar, a legislação que ensejava a segurança jurídica da posse, com o regime de sesmarias, e, em seguida, da propriedade, com a Lei de Terras de 1850, eram mais voltadas para a regularização fundiária rural, o que era compatível com o momento histórico no qual o Brasil estava inserido.

Após a Segunda Guerra Mundial, muitos países experimentaram um crescimento populacional urbano, sem estarem preparados com infraestrutura adequada para receber tantas pessoas, que migraram de zonas rurais em direção às áreas urbanas (DAVIS, 2006). O Brasil também passou por essa experiência a partir da segunda metade do século passado (SANTOS; MOTTA, 2001) e hoje há distinções no tratamento da Reurb e da regularização rural.

A regularização de um imóvel está relacionada com a segurança jurídica que está atrelada ao título, que impede despejos ou remoções forçadas (SAULE JÚNIOR, 2006), sem se traduzir, por exemplo, em um direito absoluto, tendo em vista que o título não impede a desapropriação do imóvel, desde que atendidos os requisitos legais e constitucionais, que inclui o pagamento de indenização.

Ocorre que o conceito de regularização fundiária foi se alterando com o tempo. Em linhas gerais, é comum distinguirmos espécies de irregularidades que afetam os assentamentos humanos em dois grupos:

- 1) De natureza domínial: ocorre quando o ocupante está em terra pública ou privada, sem título que lhe dê garantia jurídica, de forma que os habitantes não têm documento legal que lhes assegurem permanência no local, apesar de ser possível encontrar algum

amparo na legislação civil, quando se tratar de terra privada, na qual se aplica o usucapião;

- 2) De natureza urbanística - ambiental: materializa-se quando o parcelamento não respeita a legislação urbanística, ambiental e/ou não foi licenciado corretamente.

Diante dessa problemática, segundo Edésio Fernandes (2006), a Reurb deve ser compreendida como um processo multidimensional, que combina a regularização jurídica da área e dos lotes ocupados, com a regularização urbanística e o fornecimento de infraestrutura básica. Logo, a política pública não se restringe às ações de cunho jurídico que busquem a legalização da posse ou da propriedade dos imóveis ocupados.

É por isso que a Reurb emerge como uma alternativa de política pública para o tratamento de áreas já ocupadas irregularmente e consolidadas (PRESTES, 2006), visto que mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, é possível manter a população num local em que estabeleceu suas relações sociais e cuja retirada pode ser acompanhada de transtornos. Basta pensar em situações de emprego, transporte público, educação e saúde, nas quais a modificação do local de residência pode gerar problemas em relação a estas questões.

A regularização jurídica pode ser um passo inicial para que, em seguida, proceda-se à dimensão urbanística da regularização fundiária, com a execução de obras públicas capazes de promover melhores condições de vida para as famílias ocupantes de assentamentos irregulares. Para que tudo isso ocorra, é necessário que haja coesão na legislação urbanística e que as políticas habitacionais se complementem (LUFT, 2009).

A noção de que a Reurb faz parte das políticas urbanas torna obrigatória a participação popular na tomada de decisão política, em face do que dispõe o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, II (BALBIM, 2010; FURQUIM, 2012; REIS; VENÂNCIO, 2016).

Mas é interessante notar que algumas noções de Reurb são peculiares do Brasil. Considerando que assentamentos humanos

informais foram se multiplicando em vários países do mundo (DAVIS, 2006), programas de regularização fundiária podem ser encontrados em distintos locais do globo, com predominância para países em desenvolvimento. Por exemplo, Earle (2016) explica que o debate nessas nações acerca da regularização fundiária passou, de modo geral, do não-reconhecimento na década de 1960, para repressão nos anos de 1970, até chegar na tolerância na década de 1990 - sem olvidar que existem diferenças significativas em cada país quanto ao nível do debate e da época exata. Este movimento reflete o reconhecimento que sem a oferta de moradia a preços acessíveis, pessoas de baixa renda irão ocupar terras, tornando os assentamentos informais legítimos, mesmo sendo ilegais - o que por si só demonstra alguma contradição entre legitimidade e legalidade.

Magigi e Majani (2006), ao explorar um caso de regularização fundiária na Tanzânia/África, mostram que a Lei de Terras local (*Land Act of 1999*) prevê, dentro do processo de regularização, a adoção de algumas medidas de infraestrutura, que na situação estudada foi um sistema de drenagem para evitar enchentes. Enquanto o exame por Deere (2017), de programas de regularização fundiária rural, por meio de uma reforma agrária em países como Bolívia, Brasil, Equador e Venezuela, tendo em vista a proteção da posse dada às mulheres, executados desde o início dos anos 2000 se focou mais no aspecto jurídico.

Outras experiências internacionais acabam tratando apenas do título, centrado no direito de propriedade, ou também endossam a visão de que a Reurb deve ser vista como um processo pluridimensional, ainda que inicie com o documento legal que implique na proteção da posse. Assim, Rigon (2016) discute a adoção de títulos coletivos ou privados de propriedade em Nairóbi, no Quênia/África, entre setembro de 2009 e dezembro de 2010, demonstrando o benefício de se usar um título coletivo em favor da comunidade local, mas que não foi bem aceito pela população - e novamente o cerne da questão está no título, sem adentrar em outras esferas relacionadas à qualidade de vida ou urbanização.

A pesquisa de Monkkonen (2012) revela que a regularização fundiária implementada em Tijuana, México, com base em dados do início da década de 2000, não atingiu os dois objetivos gerais mais comuns a esses programas, que são o aprimoramento na eficiência do mercado de terra, com a redução de custos trazidos pela insegurança jurídica, e a integração socioeconômica de pessoas de baixa renda no setor formal. Isto decorre do fato de quem nem sempre um título de imóvel se traduz na obtenção de crédito bancário, investimentos em moradia ou maior renda no trabalho. É interessante notar que Tijuana possuía mais da metade de seus imóveis em situação de irregularidade, a ponto de ter 160.000 lotes inscritos em algum programa de regularização, quando a cidade possuía nos anos 2000 cerca de 270.000 imóveis (MONKKONEN, 2012).

Se por um lado é verdade que existem limites aos benefícios da Reurb, isto não quer dizer que sejam insignificantes. A regularização possibilita a implantação de políticas públicas que visam a permanência das famílias no local, (RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016), facilita a implantação ou ampliação de serviços públicos e a identificar limites territoriais, evitando conflitos e a grilagem (AZEVEDO, 2016), fora a redução da proteção da posse baseada em relações pessoais. Por fim, ao estar inserida numa política urbana mais abrangente, a Reurb é uma forma de garantir a cidadania (FERNANDES, 2006).

Estas vantagens podem ser divididas em:

- 1) Políticas – evitar relações pessoais na proteção da posse;
- 2) Territoriais – evita a grilagem e conflitos fundiários, definindo os limites territoriais de cada;
- 3) Ambientais e sociais – facilita a gestão ambiental, pode auxiliar na mudança do modelo de utilização de bens naturais para formas sustentáveis, ao fixar, a comunidade num local, o que irá permitir o respeito aos outros vínculos que envolvem a sua forma de viver, e possibilita mais investimentos em políticas públicas.

Os maiores prejuízos de manter imóveis em situação irregular em áreas públicas são:

- 1) Políticas – manter o personalismo para a proteção da posse; e o morador é considerado mero detentor, sem direito à indenização pelo terreno caso seja removido pelos entes públicos, salvo por benfeitorias construídas, e sem direito de se opor à remoção;
- 2) Territoriais – não combate a grilagem ou concentração de terras;
- 3) Ambientais e sociais – por vezes dificulta que o município busque financiamento para executar políticas públicas, pois as instituições financeiras exigem documento do imóvel; e dificulta a atribuição de responsabilidade individual na gestão ambiental.

Salientar alguns limites e benefícios é importante dentro do contexto de execução dessa política – para que as pessoas possam identificar os bônus e ônus – e para reforçar que a Reurb não implica automaticamente em vantagens, pois irá depender da forma como for executada.

Tendo em vista que não há tanta discordância quanto ao conceito de regularização fundiária, urbana ou rural, nem da sua importância, é justamente na forma da execução da Reurb que os problemas exurgem, pois há óbices referentes à sobreposição de normas e de entes que devem atuar na Reurb.

Para Luft (2009) todos os entes da Federação têm o dever de executar programas de Reurb, com maior responsabilidade conferida ao município, porque possui competência constitucional de planejar e ordenar o uso e ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, da CF), e é o principal ente político que pode utilizar o leque de ferramentas de planejamento urbano previstas no Estatuto da Cidade. A sistematização da matéria num diploma legal não deve impedir que outros entes federados legislem sobre o assunto de forma complementar, como aconteceu antes com a lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (AMADEI, 2013), e atualmente com a Lei 13.465/2017.

Acontece que não é (apenas) no que dispõe o texto legal ou constitucional que reside o problema. Muitas vezes as dificuldades



surgem quando o Estado (qualquer que seja ente político) vai entrar em ação.

Arretche (2004), ao tratar mais especificamente da política de habitação, demonstra que a União formula e financia a política nacional, conferindo aos Estados e municípios autonomia política para elaborar suas próprias políticas. Todavia, em face do necessário aporte de recursos orçamentários, poucos entes conseguem executar qualquer ação sem recursos federais, o que faz com que devam, apesar de sua autonomia, seguir o que foi definido pela União e por seus órgãos que atuam nesse assunto. Ao final, conclui que a descentralização de atribuições constitucionais não implica em efetiva autonomia política dos Estados e municípios em relação à União, pois não há representação dos governos subnacionais nas arenas decisórias federais.

Segundo Arretche (2002), uma das grandes reivindicações nos anos de 1970 e 1980 foi a descentralização de políticas públicas, que poderia ser alcançado por meio da divisão vertical da autoridade política e funções administrativas entre o governo central (União) e os governos locais (Estados e municípios), que seriam dotados de autonomia no processo de tomada de decisão para implementar (pelo menos parte de) suas políticas.

Um Estado Federativo corresponde a uma forma de repartição vertical de atribuições de governo, entre várias unidades políticas internas (OLIVEIRA, C. L., 2016). Para Riker (1964), um Estado é Federal se estabelece dois níveis de governo sobre o mesmo território e povo; se cada nível possui ao menos uma área na qual é autônomo; e se há alguma garantia de sua autonomia dentro de sua esfera de atuação.

O Brasil adotou o sistema federativo desde 1889, com o Decreto 1º/1889 e o fim do Império, previsto em todas as Constituições republicanas desde então, até a de 1988, que estabelece três níveis de governo: União, Estados/Distrito Federal e municípios (art. 1º, CF/1988). Ocorre que a forma de distribuir as atribuições entre os entes pode ser dual/horizontal ou

integrado/cooperativo (OLIVEIRA, C. L., 2016). No sistema horizontal o governo central não interfere no local e vice-versa – pois cada um cuida de temas de forma exclusiva. O modelo cooperativo exige ações conjuntas, pois mais de um ente possui a mesma competência.

Apesar de haver matérias exclusivas da União na CF/1988, seus artigos 23 e 24 estabelecem competências comuns e concorrentes a todos os níveis de governo, que são exercidas complementarmente: à União compete estabelecer normas de cooperação para a atuação dos entes ou gerais, aos Estados, Distrito Federal e Municípios compete suplementar a legislação federal<sup>1</sup>.

Por isso, como as normas que disciplinam o direito de propriedade são de competência federal e na Amazônia ainda há resquícios de ações que tornaram parte do território federal, quem dita as regras do jogo no PTL é a União. O estabelecimento de uma lei federal para disciplinar a Reurb não impede a complementação pelos governos locais, mas vai restringir sua autonomia, tendo em vista que a legislação local não deve contrariar as normas federais.

Logo, mesmo que na teoria haja um regime de coordenação políticas (OUVERNEY, 2015), no que tange à Reurb, os municípios devem seguir o que determina a União – logo, apesar da ausência de requisitos no PTL, o que poderia permitir o exercício da

---

<sup>1</sup>Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

competência de complementar as leis federais, os municípios devem obedecer a Lei 13.465/2017.

Em relação à literatura especializada na Reurb, há um foco em questões conceituais sobre o seu processo e sobre o nível de proteção da posse e de melhoria de qualidade de vida (ALFONSIN, 2006; AMADEI, 2013; CARVALHO et al., 2016; FERNANDES, 2006; GASPERIN, 2014; LISBOA; LIMA, 2016; LUFT, 2009; PRESTES, 2006; RAMOS JÚNIOR; SOUZA, 2017; SÁ, 2017).

A regularização fundiária é uma forma de legalizar situações ilegais, que pode combinar medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais (SÁ, 2017). Esta política deve articular a participação da população afetada na sua execução, com a ampliação do acesso à terra urbanizada para pessoas de baixa renda, em busca da melhoria de qualidade de vida de todos, proteção da posse, com maior atenção às mulheres, além da sustentabilidade urbana (LISBOA; LIMA, 2016).

Todavia, ao se centrar no PTL na Amazônia, na modalidade Reurb, há um menor número de trabalhos realizados (GOUVÊA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009; OUTEIRO; GÓES; NASCIMENTO, 2016; RODRIGUES; LIMA; SANTOS, 2014; SAUER; LEITE, 2017).

A trajetória das políticas de regularização fundiária seguiu um padrão que permitiu a aglomeração de terras em benefício de poucos privilegiados em todo o Brasil e fez com que algo que era tratado como exceção e pontual demandasse a formulação de uma política duradoura de regularização, tamanho o número de imóveis em alguma situação de irregularidade.

Ocorre que, com a finalidade de oferecer uma análise do PTL nos municípios amazônicos e, dependendo de seus resultados, sugestões para o aprimoramento deste programa, foi necessário recorrer a uma abordagem de estudo de políticas públicas que ficou conhecida como neoinstitucionalismo.



## **O neoinstitucionalismo como abordagem para o estudo de políticas públicas de regularização fundiária**

O estudo das instituições e do papel dos atores tem ganhado espaço no campo do exame das políticas públicas. Inicialmente, antes de tratar mais especificamente do institucionalismo histórico como referencial teórico de análise políticas públicas, é imprescindível tecer breves considerações sobre o novo institucionalismo. Tendo em vista que se pretende examinar o desempenho do PTL na Amazônia, torna-se necessária a adoção de uma abordagem metodológica, que permita examinar o seu funcionamento a partir de pressupostos e de conceitos.

Nesse passo, argumenta-se que o neoinstitucionalismo se apresenta como o núcleo teórico mais adequado ao exame deste tema, ao tratar das instituições como variáveis explicativas para compreender o desenvolvimento. Por oportuno, a seleção por uma abordagem em detrimento de outras não deve ignorar que é difícil adotar um marco teórico que responda a todas as perguntas, a qualquer momento. Logo, o neoinstitucionalismo não exclui a possibilidade de utilização de outros marcos teóricos para explicar fenômenos políticos ou o desenvolvimento econômico (FURLANETTO, 2008).

Segundo Peres (2008a), é possível encontrar estudos institucionais em Aristóteles, com sua análise das constituições atenienses, na sistematização do contratualismo moderno de Locke no séc. XVII, em Montesquieu no séc. XVIII, ou ainda na primeira metade do séc. XIX, com Tocqueville, ao atribuir às instituições sociais e políticas o sucesso da democracia republicana

presidencialista dos Estados Unidos. No entanto, considera-se o economista norte-americano Thorstein Veblen (1989) com sua tese sobre instinto, hábito e instituição, um dos fundadores do institucionalismo enquanto um programa de pesquisa (SILVA, 2010), ao lado de John Commons e Wesley Mitchel; assim como dos sociólogos Émile Durkheim e Max Weber (FURLANETTO, 2008).

Ocorre que este programa de pesquisa, denominado atualmente como antigo institucionalismo, ao realizar a análise de políticas públicas, considerava as mudanças nas suas regras e programas como uma mera reavaliação estatal, por ter ocorrido algum problema na implementação de determinada política. A mudança decorreria de um processo racional de avaliação, desconectado do comportamento individual ou da limitação da razão humana. No antigo institucionalismo, a racionalidade individual era limitada por instituições construídas no passado, que constroem as preferências presentes, contrapondo-se ao princípio de um indivíduo racional capaz de controlar fatores sociais e maximizador do lucro da economia neoclássica (SILVA, 2010).

Entretanto, a concentração em abordagens formais, dando pouca atenção ao comportamento humano, causou o declínio do antigo institucionalismo como vertente teórica apta a explicar fenômenos recentes, como o nazismo, as crises do liberalismo e de representação e a alienação política (PERES, 2008a). Desta forma, segundo Ouverney (2015), a visão racionalista e centrada nas agências governamentais foi sendo desenvolvida ao longo de anos de pesquisa, em especial a partir da década de 1950 nos Estados Unidos.

Com base naquelas inquietações, a partir da década de 1970, o institucionalismo norte-americano ganha fôlego, ao incorporar a consideração do comportamento individual, a ponto de diversos autores considerarem que surgiu um novo institucionalismo (HALL; TAYLOR, 1996; MARCH; OLSEN, 1984; PERES, 2008a; THERET, 2003). Trata-se mais de um movimento de continuidade, do que de ruptura, com o antigo institucionalismo.

A continuidade se dá porque tanto para os antigos como para os novos institucionalistas as instituições importam. Mas o antigo estava direcionado às externalidades do Estado e demais instituições não estatais, enquanto o novo se volta para as internalidades e para a atitude dos agentes públicos e privados nos aspectos concernentes às relações de poder a partir da funcionalidade das instituições, a fim de compreender as ações do Estado (NASCIMENTO, 2005, p. 48).

Assim, para Nascimento (2005), o estudo da burocracia, desenvolvida com o Estado moderno, em que há a estruturação coletiva das tarefas, baseada na hierarquia e com a finalidade de atingir fins políticos, ofereceu os meios para a compreensão endógena da dinâmica estatal, com incentivos ou sanções aos encarregados pela condução do jogo político.

Com a constatação de que os resultados do jogo político dependem do desenho das instituições políticas (MARCH; OLSEN, 1984), observa-se que as instituições são estruturadas por normas, oriundas da ação humana, que constroem seu comportamento, ao mesmo tempo em que seus processos internos independem dos objetivos particulares dos jogadores. Há, em consequência disso, uma redução de análise pelo *approach* neoinstitucionalista, como uma teoria de médio alcance, sem grandes generalizações (THELEN, 1999; SCHWARTZ, 2004).

Em 1972, Cohen; March; Olsen (1972) trouxeram o “modelo da lata de lixo”, útil para explicar o desenvolvimento de políticas públicas. A partir do conceito de anarquia organizada, aplicável às organizações públicas, os autores demonstram que algumas organizações tomam decisões sem ter objetivos claros, operando na base da tentativa e erro, cujos membros têm participação fluída, com variações internas no tocante ao tempo e esforço que dedicam em deliberações importantes. Ou seja, as organizações públicas atuam num contexto dinâmico, complexo e sem harmonia.

De modo geral, Cohen; March; Olsen (1972) afirmam que para compreender os momentos de escolhas dentro destas

organizações é melhor vê-las como latas de lixo, onde os membros despejam vários tipos de soluções e de problemas, conforme são gerados. O conteúdo dentro de uma lata de lixo vai depender da quantidade de latas disponíveis, da denominação conferida a cada uma das latas, do tipo de lixo produzido, e da velocidade com que o lixo é coletado e removido. Traduzindo as lições sobre teoria das organizações destes autores para a análise de políticas públicas, os problemas, as soluções e os participantes irão interagir de forma variada em momentos de decisão, em que o contexto começa a ganhar importância no desfecho da deliberação.

Com o passar do tempo, novos estudos sobre a análise de políticas públicas são confeccionados e o neoinstitucionalismo ganha espaço como uma ferramenta de exame do Estado e de sua atuação por meio de políticas públicas, em que são considerados diversos fatores, como os atores responsáveis por tomar decisões e o contexto histórico.

Atores podem ser indivíduos, pequenos corpos coletivos, organizações ou grupos maiores (BARLEY; TOLBERT, 1997). Num sentido amplo, família, escola, empresas, sindicatos e associações podem ser organizações.

Na perspectiva neoinstitucionalista, as instituições norteiam a ação humana, que em diferentes momentos decide em favor de uma determinada política em detrimento de outra. Ocorre que, de acordo com Hall e Taylor (1996), sendo uma perspectiva analítica heterogênea, é possível identificar várias vertentes teóricas que floresceram influenciadas por transformações nas instituições sociais, políticas e econômicas, que se tornaram mais importantes e complexas. É comum dividir em institucionalismo histórico, institucionalismo sociológico e institucionalismo da escolha racional (MARCH; OLSEN, 1984).

Assim, apesar da perspectiva institucional estar calcada na ideia de que as instituições têm um potencial estabilizador/transformador em seu meio social, não há uma escola coesa de teorias, sendo possível encontrar divergências entre o peso



que atribuem ao caráter dos fenômenos institucionais, aos aspectos cognitivos ou normativos das instituições, e à atenção que dispensam aos interesses e às redes de relações na criação e difusão das instituições; e por fim, há correntes ligadas ao institucionalismo nas mais diversas áreas do conhecimento, com destaque para a Economia, a Sociologia e a Ciência Política (THÉRET, 2003).

Para March e Olsen (1984), o *approach* neoinstitucionalista permite escapar de erros cometidos por outras correntes de pensamento, que ao examinar as políticas públicas tendem, por exemplo, a ser funcionalistas (com pouca relevância para conflitos sociais e alternativas disponíveis); reducionista (tende a enxergar a ação política coletiva como uma derivação direta e automática da agregação das preferências individuais, relegando ao segundo plano a influência das configurações institucionais); ou instrumentalistas (ignoram aspectos das relações sociais como símbolos). A perspectiva neoinstitucional assume que as instituições vigentes afetam o resultado do jogo político, ao passo que elas são fruto das decisões passadas.

A proposta deste capítulo é apresentar, da forma menos árida possível, o institucionalismo histórico, enquanto abordagem metodológica, pois há um grande imbróglio teórico, dentro das várias escolas neoinstitucionais, quanto à origem teórica, ao papel dos atores e das instituições.

Para facilitar este percurso, serão trabalhados alguns conceitos da teoria do economista norte-americano Douglass North (1990, 1991), laureado com o Nobel de Economia de 1993, para em seguida adentrar nos conceitos próprios do institucionalismo histórico. Este autor tem uma preocupação especial com direitos de propriedade, temática importante para a pesquisa que se debruça sobre a política de regularização fundiária na Amazônia.

Num primeiro momento, quanto aos elementos em comum, Ellen Immergut (2007) ensina que, apesar das diferenças entre as vertentes do neoinstitucionalismo, há premissas epistemológicas que constituem um núcleo teórico. A autora destaca três aspectos

que distinguem o neoinstitucionalismo de outras abordagens do estudo dos fenômenos políticos:

- (1) preferências ou interesses expressos não devem ser confundidos com preferências reais de uma pessoa;
- (2) decisões coletivas não podem se fundamentar na agregação de preferências individuais, permitindo tomar decisões políticas onde não há consenso aparente, de forma que as instituições redefinem as preferências de alguns agentes políticos, selecionando interesses ou reduzindo o leque de escolhas; e
- (3) os cientistas sociais devem discutir formas de aperfeiçoar o grau de justiça dos desfechos políticos que emergem das configurações institucionais, como um desafio normativo, tendo em vistas que os atores podem não ser imparciais e que mudanças podem ser necessárias.

A perspectiva institucional demonstra como comportamentos conscientes ou inconscientes podem ocorrer e persistir, em certas situações, por meio do hábito ou conveniência, sem necessariamente, serem os mais adequados (OLIVER, 1991).

Por outro lado, como referido, é possível encontrar três vertentes, no mínimo, de neoinstitucionalismos (HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 2007; THÉRET, 2003). De acordo com Sven Steinmo (2008), a diferença chave entre o institucionalismo histórico e os demais está na compreensão da natureza do ator que se comporta conforme o desenho institucional existente.

O institucionalismo da escolha racional argumenta que indivíduos são seres racionais estratégicos, que calculam custos e benefícios no momento de suas decisões para maximizar seus ganhos pessoais. As instituições “são importantes simplesmente porque moldam o comportamento estratégico individual” (STEINMO, 2008, p. 162).

Este eixo teórico surgiu do estudo do Congresso Norte-americano, diante de um paradoxo no qual a teoria da escolha racional concluiu que deveria ser difícil garantir uma maioria estável num parlamento com múltiplas preferências e personagens,

mas que encontrou constante estabilidade. A resposta ao paradoxo estava nas instituições (HALL; TAYLOR, 1996).

Logo, a matriz teórica é a escola da escolha racional, na qual as instituições organizam as opções disponíveis e os indivíduos são agentes maximizadores de seus interesses, cooperando porque ganham mais em conjunto do que sozinhos.

Em contraste, nestes quesitos residem as diferenças para o institucionalismo sociológico, que emerge dentro da teoria organizacional, para compreender o conjunto de formas pelas quais as organizações modernas estruturam suas atividades cotidianas, que desde Max Weber os sociólogos entendiam como ações motivadas por uma racionalidade ou eficiência.

Entretanto, estudiosos passaram a argumentar que os procedimentos e regras institucionais eram adotados porque representavam a expressão de práticas culturais e não porque eram mais eficientes (HALL; TAYLOR, 1996).

Nessa linha raciocínio, os indivíduos não são pessoas maximizadores, mas antes, “fundamentalmente são seres sociais” (STEINMO, 2008). Por conseguinte, as instituições moldam a forma como as pessoas veem o mundo, correspondendo a planos morais e cognitivos de referência (THÉRET, 2003).

Ao abranger as práticas culturais, as instituições são definidas em termos mais amplos, incluindo regras e procedimentos informais e códigos simbólicos, construídos socialmente (BARLEY; TOLBERT, 1997). A instituição é internalizada e legitimada pelos membros da sociedade, que ao estruturar a ação humana é dotada de dimensões cognitivas e normativas: instituições prescrevem normas de comportamento e influenciam o comportamento ao fornecer modelos e categorias, indispensáveis à ação (HALL; TAYLOR, 1996).

As formas de estruturação organizacional encontradas não conseguem ser explicadas como resultado da ação racional de atores maximizadores, mas sim por práticas de transmissão cultural que difundem formas de organização que são

internalizadas e legitimadas por seus membros (DIMAGGIO; POWELL, 1991), o que faz com que interesses e preferências dos atores sejam moldados pelas características institucionais do ambiente das organizações (SCOTT, 1987).

Como práticas culturais são transmitidas, mantidas e, por vezes há resistência à sua mudança, a tendência é que algumas sejam institucionalizadas e persistam ao longo do tempo (ZUCKER, 1977). Ou seja, algumas instituições entram na vida social como fatos, hábitos ou condutas que não podem ser ignoradas pelas pessoas e se não forem regras previstas em leis ou atos normativos, em decorrência de sua importância, podem ser legalizadas (MEYER; ROWAN, 1977). Por fim, a origem do institucionalismo histórico está ligada aos referenciais pluralistas e estrutural - funcionalistas, referenciais proeminentes na Ciência Política entre os anos de 1960 e 1970, mas que encontrou na estrutura institucional a resposta para a regulação de conflitos na economia e na política (HALL; TAYLOR, 1996).

O institucionalismo histórico parte de uma lógica intermediária entre o comportamento utilitário da escolha racional e a “opção culturalista” da teoria organizacional no que tange ao comportamento dos atores, com consequências na definição das escolhas políticas e do estudo de política públicas: eles buscam maximizar seus interesses e seguem regras e padrões cognitivos construídos pela tradição (STEINMO, 2008).

Assim, mesmo que os agentes façam um cálculo para maximizar seus interesses, suas preferências são constituídas socialmente, a tornar as decisões fruto de uma combinação destas duas lógicas, em que cada uma pode ter um peso maior, conforme o caso. Nesta vertente, instituições são regras formais e informais, que configuram estrutura política.

Para Immergutt (2008), o campo de análise institucional está sendo separado em duas orientações: a da escolha racional/de cálculo *versus* a da interpretação/cultural. Contudo, o institucionalismo histórico tem o potencial de cruzar a fronteira, ao

se situar entre estas duas perspectivas, sem olvidar que há semelhanças e distinções entre os três neoinstitucionalismos. No Quadro 2 se encontram alguns pontos comuns e discrepâncias dos novos institucionalismos.

**Quadro 2** - Semelhanças e diferenças entre os novos institucionalismos.

Novo institucionalismo	Escolha racional	Sociológico	Histórico
Elementos comparativos			
<b>Interesses</b>	Fatores estratégicos levam atores racionais a escolher equilíbrios subótimos	Racionalidade limitada	As interpretações dos atores de seus interesses são moldadas por organizações coletivas e instituições que carregam traços da própria história
<b>Processo político</b>	Sem regras para ordenar, não consegue alcançar o interesse público	Os processos inter e intraorganizacionais moldam os resultados	Processos políticos estruturados por Constituição e instituições políticas, estruturas de Estado, relações entre Estado e grupos de interesse, redes de políticas e contingências de <i>timing</i>
<b>Atores</b>	Racionais	Cognitivamente limitados	Autorreflexivos
<b>Poder</b>	Capacidade de agir unilateralmente	Depende da posição na hierarquia organizacional	Depende do reconhecimento pelo Estado, do acesso à tomada de decisões, da representação política e das construções mentais
<b>Mecanismos institucionais</b>	Estruturação das opções por meio de regras	Estruturação das opções e dos cálculos de interesse por meio de procedimentos, rotinas e quadros	Estruturação das opções, cálculo de interesses e formação de metas por regras, estrutura, normas e ideias

**Fonte:** Immergutt (2008).

É importante lembrar que estes são dados levantados para demonstrar familiaridades e distinções entre os três neoinstitucionalismos. Logo, para que se possa avançar com vistas a um entendimento desejável do institucionalismo histórico, que se serve de algumas noções sobre agente do institucionalismo da escolha racional, apresentar certos termos empregados por North (1990,1991) colabora para estabelecer algumas bases conceituais do

referencial teórico, pois há elementos comuns entre estas correntes de pensamento. Em seguida, como visto, o institucionalismo histórico permite considerar a singularidade do momento, em que decisões são tomadas, para identificar conflitos entre atores e contexto, conforme as regras do jogo, que vão afetar o comportamento dos grupos sociais e indivíduos, segundo as regras erigidas socialmente e o seu cálculo estratégico.

### **3.1 A Visão Neoinstitucional de Douglass North**

O neoinstitucionalismo de Douglass North (1990, 1991) se notabilizou por constatar a importância das instituições no comportamento dos atores econômicos, ao comparar países com trajetórias históricas diferentes para explicar a desigualdade regional e de qualidade de vida.

Não se deve olvidar que Douglass North está mais ligado à Nova Economia Institucional (no campo das Ciências Econômicas) e, conseqüentemente, ao institucionalismo da escolha racional do que ao institucionalismo histórico (da Ciência Política). Porém, as suas ideias contribuem para a construção da pesquisa sobre regularização fundiária, a justificar tecer breves comentários sobre sua obra e, com os devidos cuidados, será estabelecido o diálogo com o institucionalismo histórico.

De modo geral, a visão do institucionalismo da escolha racional pode ser entendida como o estudo da ação estratégica de seres racionais, que agem num ambiente de interdependência. Esta escola considera o Estado como um agente regulador que define as condições de interação e o processo político como um jogo interativo e sequencial de interdependência e alianças estruturado a partir de incentivos. Por conseguinte, as instituições se desenvolvem conforme a aprendizagem proporcionada por rodadas seguidas de tentativas de compor decisões coletivas para a maximização dos ganhos coletivos (OUVERNEY, 2015, p. 65-74). Por isso, a continuidade da instituição está atrelada à sua eficiência

cotidiana em corrigir as imperfeições provenientes de processos de tomada de decisão em situações adversas.

Nessa seara está inserido o institucionalismo de North, que ofereceu grande contribuição à pesquisa sobre história econômica e mudança institucional no desenvolvimento de economias ao longo do tempo, nas quais o papel do Estado é central (FIANI, 2003). Assim, há uma relação entre instituições e desempenho econômico das sociedades.

Para North (1990), as instituições são invenções humanas, construídas ao longo do tempo, que estruturam as relações políticas, sociais e econômicas, para reduzir as incertezas originadas da interação humana, ao conferir certa estabilidade ao comportamento individual. Estas instituições podem ser informais, como códigos de conduta e tradições, bem como formais, como leis e direitos de propriedade, e suas características em fazê-las cumprir (*enforcement*).

É interessante notar que ao atribuir o fator humano às instituições, estas não são dadas, mas construídas pela ação do homem, ao mesmo tempo em que buscam reduzir incertezas, o que pressupõe que o agente econômico possui uma racionalidade limitada em relação às suas escolhas. Ao justificar a necessidade das instituições, North (1991) ensina que a questão pode ser resumida num contexto de um jogo, em que os indivíduos não têm muita informação e em que há muitos jogadores, dificultando a cooperação – daí a necessidade de regras que permitam aos jogadores participar do jogo para aumentar seus ganhos, reduzindo os custos decorrentes da assimetria de informação e do número de participantes.

Em outras palavras, as instituições estruturam um sistema de incentivos nas trocas econômicas e nas relações sociais, a determinar a performance econômica. Assim, para North as instituições são as regras do jogo, cuja eficiência está atrelada à redução dos custos das transações das quais depende a vida material de sociedades complexas, como o estabelecimento de contratos.

Conforme as sociedades vão se tornando mais complexas é razoável que aumente o peso dado para as regras formais, por intermédio de sistemas legais. A hierarquia deste ordenamento pode ir da Constituição Federal, passando por leis e decretos, até chegar a contratos individuais. A função destas regras é facilitar as trocas políticas e econômicas, a tornar a existência de um arcabouço jurídico de direitos, incluindo direitos de propriedade (e seu *enforcement*), uma condição para criar chances de maximização da riqueza dos jogadores. Como as trocas se dão dentro de um conjunto de instituições, a estrutura destes direitos de propriedade será consistente com o conjunto de regras políticas. Se estes direitos de propriedade não são bem definidos, agentes econômicos desviam recursos de atividades produtivas para monitorar e medir produtos e transações, ou assumem custos adicionais, ou reduzem seu nível de comércio, diminuindo, em consequência, o bem-estar da sociedade (NORTH, 1990).

Há maior facilidade na compreensão da proposta teórica de North a partir de uma análise comparativa entre grupos de sociedades, colocando num grupo países/regiões com tradição no desenvolvimento de instituições, como cumprimento de contratos, direitos de propriedade e cumprimento da lei, enquanto no outro grupo países/regiões, em que houve fortes elementos pessoais nas relações econômicas e políticas e na garantia de direitos de propriedade. Neste grupo existem regras que não são respeitadas, ou existem regras que não protegem mecanismos que facilitam a troca, como direito de propriedade e contratos, no entanto, no primeiro grupo, as regras do jogo são respeitadas e protegem a propriedade e contrato.

Segundo estas ideias iniciais, países ou regiões do primeiro grupo serão mais desenvolvidos do que os do segundo grupo. As instituições fornecem elementos explicativos para entender as desigualdades regionais e o foco nas regras formais, com o estabelecimento de direitos de propriedade, reforça o papel do

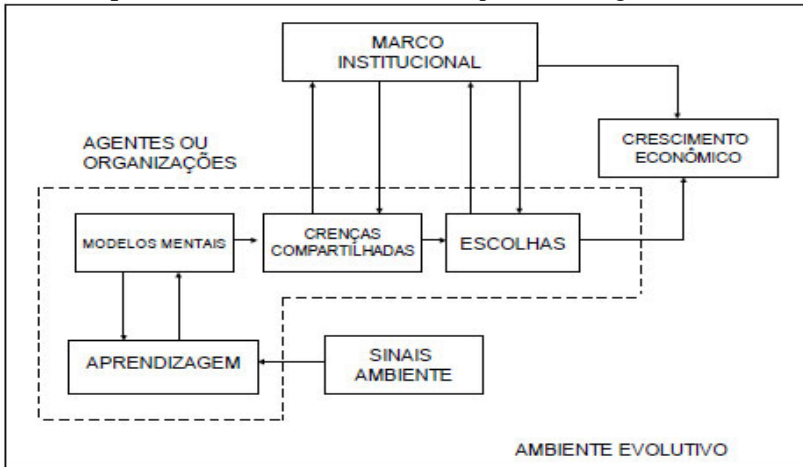


Estado, responsável pela criação/manutenção/alteração do ordenamento jurídico.

Além das oportunidades existentes dentro da moldura institucional há, ainda, entidades designadas para maximizar a riqueza ou outros objetivos de seus criadores, denominadas de organizações. Estas são os principais jogadores e incluem corpos políticos (como partidos políticos, casas legislativas e agências reguladoras), corpos econômicos (como empresas, sindicatos e cooperativas), corpos sociais (como igrejas e associações desportivas) e órgãos educativos (como escolas e universidades) (NORTH, 1990).

Para Lopes (2013), o processo de crescimento, de acordo com a concepção de Douglass North, ocorre em decorrência das escolhas de agentes, individuais ou corpos coletivos como organizações, em interação com o marco institucional vigente e em modificação ao longo do tempo. Nesse passo, as escolhas e as instituições são resultado de crenças compartilhadas dos indivíduos. O Esquema 1 mostra este processo de desempenho.

**Esquema 1** - Crescimento econômico a partir de Douglass North.



Fonte: Lopes (2013).

No institucionalismo de North há forte conexão entre instituições e desenvolvimento econômico, pois aquelas definem o

ambiente econômico e facilitam as transações (AGUILAR FILHO; FONSECA, 2011; FURLANETTO, 2008). Ocorre que as instituições existentes no presente trazem traços herdados do passado, sendo uma questão chave dentro desta vertente de neoinstitucionalismo a referência à trajetória institucional (NELSON, 1995).

A noção de trajetória institucional auxilia na assimilação de um problema: se as regras do jogo se desenvolvem conforme a aprendizagem proporcionada por rodadas seguidas de tentativas, porque instituições que desfavorecem o crescimento econômico não são abolidas ou suplantadas por outras mais eficientes?

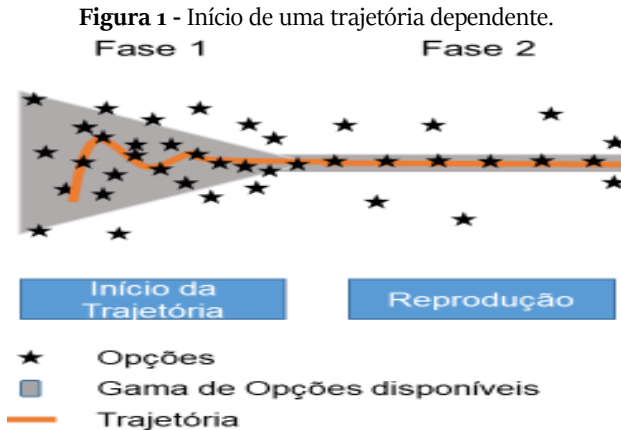
Para explicar a existência de instituições ineficientes, no sentido de um conjunto de restrições que não produzam crescimento econômico, North (1990) explana a ideia de trajetória dependente (*path dependence*), como uma dinâmica de incentivos e sanções que se autorreforçam num determinado caminho, após sua adoção inicial.

O *path dependence* traduz a influência do passado no presente e no futuro, a implicar em dificuldades quando um país ou região decide alterar suas regras para se colocar numa nova trajetória, rumo ao desenvolvimento. Desse modo, uma vez adotada uma trajetória específica, é necessário um esforço ou evento externo para alterar a direção e o curso das instituições em momentos posteriores (BERNARDI, 2012).

Então, num ponto de partida em que as instituições facilitam a interação humana por meio de restrições, há certa estabilidade na moldura institucional. North (1990) afirma que a estabilidade é obtida por meio de um conjunto complexo que inclui regras formais, organizadas hierarquicamente, em que cada nível é mais difícil de mudar que o anterior. Há também restrições informais que se tornam parte do cotidiano das pessoas, como hábitos, costumes, tradições e convenções. Este conjunto de regras permite às pessoas viverem o processo de trocas diário sem ter que se preocupar, até certo ponto, em saber quais os preceitos que regulamentam estas atividades.

Uma situação de equilíbrio institucional pode ser visualizada quando, dado o conjunto de regras e de acordos os atores não acham interessante despendere recursos para alterar estas normas e pactos. Isto não significa que todos estão satisfeitos com a estrutura institucional existente ou que a estabilidade seja sinônimo de eficiência, mas sim que os custos e benefícios de alterar o jogo não justifica a mudança (NORTH, 1990).

A Figura 1 ilustra a situação em que existem várias opções, mas nem todas estão disponíveis num dado momento e, quando há uma determinada escolha o número de alternativas acessíveis é reduzido.



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir de North (1990,1991).

Se naquela trajetória se atina que não há eficiência ou que alguns atores poderiam lucrar se outro caminho tivesse sido escolhido, é possível tentar mudar a rota, mas será necessário arcar com algum custo. Como há uma complexa imbricação de regras (formais e informais), as mudanças institucionais protagonizadas por atores ou fontes internas é lenta e incremental. Diferente do caso de mudança oriunda de fatores externos ou de revoluções, guerras ou desastres naturais, que pode ser mais rápida (NORTH, 1990).

Ao mesmo tempo, outros jogadores podem se opor à mudança, visto que novos arranjos podem reduzir seus ganhos pessoais. Por isso que ao longo da história, decisões políticas e econômicas são tomadas e o leque de opções disponível num determinado momento vai depender das escolhas passadas, que irá reduzir as alternativas ou apontar em novos caminhos (NORTH, 1990).

Se as regras do jogo de uma região premiam as relações comerciais pessoais, como em sociedades tribais, será estimulada a criação de organizações que se oponham às mudanças institucionais que protejam relações impessoais e promovam inovação tecnológica, com livre concorrência. Por outro lado, se as instituições premiam atividades produtivas e negociações comerciais impessoais, surgirão organizações que se dedicam a atividades empresariais (NORTH, 1991). Se os atores da sociedade tribal que se beneficiam deste sistema possuem poder de barganha irão obstar mudanças que os prejudiquem, fazendo com que a sociedade fique presa com certas instituições, mesmo que sejam improdutivas, porque um conjunto de instituições passa a oferecer retornos crescentes para se manter na trajetória (NORTH, 1990).

O retorno crescente funciona como um mecanismo autorreforçante que permite, a partir dos arranjos institucionais existentes, mudanças institucionais incrementais dentro do caminho definido anteriormente, mantendo a estabilidade – e, conseqüentemente, contribui para bloquear modificações bruscas na trajetória. Neste diapasão, Toyoshima (1999) afirma que o principal papel das instituições é reduzir incertezas, criando estruturas estáveis, que permitam a interação humana, porém, uma vez escolhido um caminho, mecanismos autorreforçantes fazem com que a matriz seja *path dependence*.

Estes conceitos explicam porque é difícil, para os países/regiões pobres, “copiar” os modelos institucionais mais eficientes, economicamente, de outras regiões e países: como os interesses, preferências, preços, processos de aprendizagem e

experiência são locais, é difícil “copiar” as regras formais e esperar que o efeito seja o mesmo. Além disso, as regras informais, que influenciam a aplicação das formais, têm um peso sobre a mudança, pois são estabelecidas, ainda que parcialmente, por traços culturais, com caráter mais constante.

Logo, o desempenho de países pobres, como os da América Latina, é explicado pela evolução de sua matriz institucional, que não conseguiu estruturar instituições eficientes e, após o passo inicial, se tornou custoso para a economia destes países sair de um caminho e trilhar outro muito diferente (TOYOSHIMA, 1999). Ao se contrastar duas economias com trajetórias distintas, é possível ilustrar como a imposição das mesmas regras pode levar a resoluções discrepantes, sendo o cotejamento entre a história dos Estados Unidos com a de países da América Latina. A Constituição Norte-americana foi adotada, com modificações, por vários países sul-americanos, com a incorporação de direitos de propriedade. Acontece que ainda que as regras formais sejam semelhantes, os sistemas de cumprimento de regras (*enforcement*), normas de comportamento e preferências subjetivas não são parecidos, o que levou a desfechos díspares.

A história explica estes resultados. Enquanto os Estados Unidos herdaram certas instituições da Inglaterra, baseadas na busca pela redução de custos de transação, nos países da América Latina houve a imposição de regras estrangeiras, acompanhadas de preferências (e ideologias) diferentes e de relações comerciais pessoais, que moldaram uma trajetória institucional que persiste, mesmo que novas regras formais sejam adotadas (NORTH, 1990).

A manutenção das regras é interessante, visto que favorece a ação estratégica, mas alterações podem ocorrer. Como decisões são tomadas por atores políticos e econômicos em diversos momentos, o desempenho econômico no longo prazo será o produto daquelas opções. Por outro lado, pequenos eventos ou escolhas não reverterão a trajetória, pois o imbricado sistema de normas formais e informais, além da formação de preferências individuais

e do processo de aprendizagem, fará com que o caminho trilhado inicialmente persista, sendo possível, ainda que custoso, alguma reorientação de rumo. Por isso, a imposição de regras estrangeiras, ou a cópia de modelos institucionais considerados eficientes, pode não atingir a meta desejada de aumentar a eficiência econômica em países ou regiões com diferentes histórias, heranças e tradições.

Esta foi uma apertada síntese, que não faz jus à importância do pensamento de Douglass North, mas que prepara terreno para os conceitos do institucionalismo histórico, que incorpora alguns destes elementos apresentados (HALL; TAYLOR, 1996).

Dentre o conjunto de regras, formais e informais, dá-se especial atenção aos direitos de propriedade, que depende da atuação estatal e que, no caso da Amazônia, não é bem definida no que tange aos bens imóveis, devido ao seu processo histórico de ocupação. Sobre o papel do Estado, Fiani (2003) afirma que o Estado protege, atribui e defini direitos de propriedade.

A estrutura dos direitos de propriedade define a oportunidade de maximização dos interesses dos atores, por conferir estabilidade para realizar transações. A persistência de direitos de propriedade imprecisos e ineficientes pode ser explicada pela dependência do caminho escolhido anteriormente. Como na Amazônia o Estado tem falhado numa definição precisa da estrutura fundiária, é necessário repensar as regras do jogo e como subsidiar as ações estatais no sentido de promover o desenvolvimento.

Ao avançar para outra vertente do neoinstitucionalismo alguns cuidados são necessários, pois o institucionalismo histórico carrega consigo suas próprias definições. A título de ilustração, é possível comparar o papel das instituições, sua origem e a concepção de Estado. Assim, se no institucionalismo da escolha racional as instituições definem os incentivos que norteiam as regras do jogo político e permitem moldar as relações de cooperação, no institucionalismo histórico as instituições atuam como contextos, com características singulares, para a definição

das estratégias políticas. A origem das instituições nesta vertente está relacionada com a dinâmica de estruturação das relações de poder em uma comunidade política, enquanto naquela as instituições surgem do aprendizado estratégico, proporcionado por tentativas de compor decisões coletivas que maximizem interesses.

Nesse passo, o institucionalismo da escolha racional compreende o Estado como um agente regulador que define os termos da interação entre outros atores, podendo induzir novas dinâmicas, por meio dos instrumentos legais. Enquanto o institucionalismo histórico vê o Estado como um complexo especial de instituições, que estruturam a política e direcionam os resultados das políticas públicas.

Tomados os devidos cuidados referidos acima, não se deve olvidar que os estudos com a abordagem do institucionalismo histórico tendem a ser mais sensíveis aos problemas das mudanças institucionais (HALL, 2009), com especial atenção ao contexto e a singularidade de cada momento, sendo, portanto, mais compatível com a proposta da tese de estudar as mudanças nas regras de regularização fundiária na Amazônia.

### **3.2 Institucionalismo Histórico e Análise de Políticas Públicas**

O institucionalismo histórico não é uma teoria em particular ou um método específico. Antes, é mais bem entendido como uma alternativa para examinar políticas públicas, que se distingue de outras abordagens pela sua orientação voltada para questões empíricas, seu viés histórico e a atenção conferida para os modos como as instituições estruturam e moldam o jogo político e seu resultado (STEINMO, 2008). As instituições alinham as ações e expectativas dos atores numa sociedade (FRIEL, 2017).

No atual campo de análise de políticas públicas, a escola do institucionalismo histórico possui três peculiaridades: pesquisa de temas com relevância para o público em geral e para outros pesquisadores; o tempo é importante para desenvolver

argumentos sobre sequências de fatores e de mudanças; e por fim, considera o contexto para construir hipóteses sobre o efeito combinado de instituições e processos decisórios (SKOCPOL; PIERSON, 2002).

Desse modo, foca-se no desenvolvimento de políticas públicas, tendo em vista os momentos singulares de decisão, que irão afetar futuras decisões e a dinâmica entre os atores políticos. Na arena do jogo político, eles lutam por recursos escassos, com fulcro na estrutura institucional existente.

Os institucionalistas históricos se ocupam do exame de configurações organizacionais, momentos de transformação estrutural e processos de longo prazo, a tornar visível e inteligível o contexto e os processos de interação que definem (e redefinem) o Estado, o jogo político e o resultado de políticas públicas (SKOCPOL; PIERSON, 2002).

De acordo com Hall e Taylor (1996), muitos trabalhos desta vertente consistem em estudos de política comparada entre países, enfatizando o impacto de instituições políticas nacionais ao estruturar relações entre legisladores, grupos de interesse, eleitorado e o Judiciário, bem como trabalhos de economia política comparada, que estendeu o alcance para avaliar movimentos trabalhistas, organizações de empregadores e o sistema financeiro. Ao discorrer sobre este eixo teórico, Antonin Fernandes (2002) afirma que o institucionalismo histórico visa construir teorias de médio alcance para explicar o desenvolvimento político e econômico, entre países, ou outras unidades de análise (Estados, regiões, cidades), cuja estrutura social, a trilha de escolha e decisão política dos atores ao longo do tempo moldam a arena política e definem as instituições.

Da lição acima, constata-se a relevância dada ao caminho trilhado por meio de escolhas ao longo do tempo, para definir a arena política e as instituições do presente. De modo geral, Hall e Taylor (1996) atribuem quatro características ao institucionalismo histórico, que as distinguem de outras escolas:



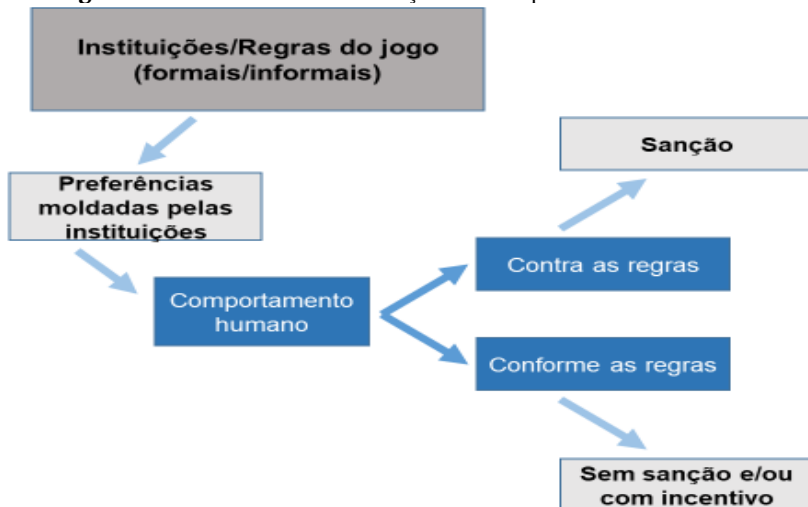
1. Existe uma tendência de conceituar a relação entre instituições e comportamento individual em termos amplos;
2. Confere maior ênfase na assimetria de poder associada com o funcionamento e evolução das instituições;
3. Inclinação a enxergar o desenvolvimento institucional a partir da noção de *path dependence* e de consequências indesejadas; e
4. Busca integrar a análise institucional com a contribuição de outras espécies de fatores, que pode afetar o resultado político.

O primeiro quesito trata do individualismo metodológico (ELSTER, 1982), em que os institucionalistas históricos atribuem à questão das preferências um caráter endógeno, que parte das instituições (e não do interesse maximizador dos atores). Para Elster (1982), o individualismo metodológico é a doutrina que considera que todos fenômenos sociais, incluindo sua estrutura e sua mudança, são, em princípio, explanáveis em termos individuais, tais como suas propriedades, metas e crenças. Segundo Hernández (2008), o individualismo metodológico se fundamenta no princípio de que todos os resultados das ações humanas se explicam por meio da ação individual, cujas interações legitimam as instituições. Porém, Hodgson (2007) adverte que se deve incluir nesta análise as relações entre os indivíduos ou as estruturas sociais – e não manter os indivíduos sozinhos, sem considerar tais estruturas. Logo, o comportamento racional depende mais do sentido atribuído a uma situação, do que de um cálculo estratégico, como um meio termo entre os *rational choicers* e os sociológicos.

As instituições, enquanto um conjunto de regras de determinada arena decisória, irão influenciar os atores que atuam naquele jogo – ainda que para pessoas de fora desta arena seja difícil medir a influência ou o nível de constrangimento que tais instituições irão exercer sobre os jogadores, em especial se foram regras informais. As preferências individuais vão levar em consideração sanções e incentivos como consequências de seu

comportamento, ou seja, um comportamento racional a partir das instituições que existem e do sentido atribuído a situação, como se observa na Figura 2.

**Figura 2** - A influência das instituições no comportamento individual.



**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Capoccia; Kelemen (2007); Steinmo (2008).

A segunda particularidade ressalta a assimetria de poder no jogo político, em que grupos sociais são afetados pela distribuição desigual de poder de barganha feita pelas instituições, de maneira que alguns grupos perdem ou ganham com as decisões, distanciando-se de um cenário em que os atores são agentes livres e iguais.

A herança institucional tem sido utilizada nos estudos do institucionalismo histórico na Ciência Política (FERNANDES, 2002), no sentido de que após o início de um caminho, os custos para reverter o rumo são altos, pois a despeito da existência de novos pontos de escolha, os arranjos institucionais tendem a autorreforçar a escolha inicial.

De acordo com Margaret Levi (1997) trajetória dependente significa que assim que um país inicia um caminho, os custos de mudança são altos. Não obstante existirem outros momentos de

escolha, os arranjos institucionais existentes atuam como barreiras para reverter a escolha inicial.

Para Steinmo (2008), o nascimento do institucionalismo histórico está relacionado com o interesse com teorias que pudessem oferecer respostas aos problemas políticos do mundo real. Quando estes cientistas passaram a interpelar o porquê de os produtos da arena política em diferentes países e regiões variar tanto, a resposta encontrada eram as instituições. Com o institucionalismo histórico, os distintos desfechos políticos entre países ou regiões distintas encontra sua resposta nos arranjos institucionais de cada um (a) (BOYCHUCK, 2016).

Um trabalho seminal nesta área é o livro de Theda Skocpol (1979) *States and Social Revolutions*. Nesta obra, a autora explica a fonte e o padrão de grandes revoluções, com base em eventos ocorridos na França, Rússia e China, por meio de um estudo histórico e comparativo. A autora compara três revoluções ocorridas em nos três países em que há características comuns, ao mesmo tempo em que há claras divergências. Em todos os casos houve uma transformação institucional que modificou o Estado.

Mas há, igualmente, fortes discrepâncias. A Revolução Francesa é facilmente compreendida como liberal-burguesa-democrática contra um Estado Absoluto, enquanto a revolução na China foi desencadeada em 1911, também contra um Estado Monárquico Absolutista, mas que resultou num regime de orientação comunista. Por fim, na Rússia, a revolução similarmente teve elementos antiabsolutistas, mas conduziu a uma máquina estatal centralizada, com componentes análogos à China e à França (SKOCPOL, 1979). A conclusão é que a estrutura institucional estatal no período anterior à revolução afetou o resultado final.

Outras observações são bons exemplos do potencial do institucionalismo histórico em oferecer respostas para problemas reais. Em um projeto para entender o motivo pelo qual há países que encampam uma organização política de Estado de Bem-estar

Social mais ampla que outros, Steinmo (1993) apresenta a hipótese inicial de que a cultura política ou as preferências públicas explicariam as principais diferenças. Mas, de acordo com o andamento da pesquisa e da comparação entre Suécia e Estados Unidos, a tese inicial sobre preferências foi rejeitada, pois as evidências mostraram que os cidadãos apreciavam o gasto público e até pugnavam por maiores gastos em certas áreas, ao mesmo tempo em que não havia variação no receio de que aumentar o tamanho do Estado implicaria no acréscimo da carga tributária. Como corolário da investigação, a estrutura institucional sueca, que privilegiou decisões corporativistas, conduziu a um caminho diferente do trilhado pelos Estados Unidos, com instituições que favorecem um sistema fragmentado e pluralista de decisão. Ou seja, diferentes instituições políticas traduziram preferências semelhantes, tendo como produto escolhas políticas fiscais específicas, com mecanismos de arrecadação e de dispêndio divergentes, refletido em políticas de saúde, de educação e de trabalho díspares.

Em trabalho posterior, Steinmo (2002) examina a persistência do modelo de Estado de Bem-Estar Social sueco, que para ser mantido exige a manutenção de altas cargas tributárias, em face de mudanças econômicas contemporâneas, em que tributos desestimulam investimento de capital, por reduzirem o retorno dos investidores. Apesar de modificações terem ocorrido ao longo dos anos, o caminho trilhado pela Suécia é persistente: as políticas de redistribuição de riqueza são mantidas, mesmo sendo caras, o que não impede de o país prosperar num mercado global, situando a sua organização política entre um regime de economia de mercado desregulado e de mercados controlados nas mãos centralizadoras do Estado.

Portanto, a história importa. Os eventos políticos ocorridos nos casos supramencionados ocorreram dentro de um contexto histórico, em que os indivíduos passaram por processos de aprendizagem próprios e, ao valorizar estes dois dados, os

institucionalistas históricos têm condições de trabalhar explicações mais apuradas dos fenômenos investigados, ao tratar da trajetória dependente do caminho escolhido inicialmente e das mudanças institucionais posteriores.

Estes dois temas, persistência das instituições passadas e mudança institucional, entraram na pauta do neoinstitucionalismo. Após o início de um caminho, as instituições proveem obstáculos para certas escolhas que alterem o rumo, e diminuem as opções futuras.

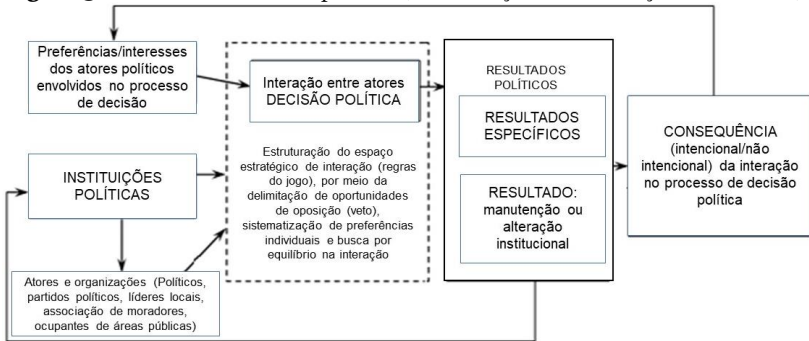
Nessa perspectiva, opções políticas passadas funcionam como um legado, a afetar o presente, como um fluxo de eventos históricos, em que há períodos de estabilidade e em algumas ocasiões acontecem mudanças institucionais substantivas, denominadas de conjunturas críticas. Estas conjunturas oferecem trânsito a novos caminhos, inacessíveis anteriormente. As oportunidades de mudanças são raras, mas seus efeitos são persistentes.

Ocorre que, mesmo que as instituições importem, não são elas que definem o produto final, tendo por fio condutor que são criadas e modificadas pelo ser humano. Então, apesar da relevância dada às instituições, estas não são consideradas as únicas forças causais no jogo político. Outros aspectos, como ideias, crenças e desenvolvimento socioeconômico, podem alterar os resultados, tratando-se de um mundo mais complexo do que aquele em que existe apenas preferências individuais e instituições. Portanto, esta análise permite incorporar elementos explanatórios de outras abordagens para a compreensão de questões concretas do mundo.

Nessa linha de raciocínio, há uma miríade de variáveis, interrelacionadas, que devem ser levadas em conta no exame do processo histórico. Somando-se às lições de North da seção anterior há contexto, atores, regras formais e informais, processo de aprendizado, singularidade do momento, que podem afetar o produto do jogo político.

Esta dinâmica que envolve estes fatores acima pode resultar em manutenção da trajetória ou mudança institucional, pois os resultados (intencionais ou não) do jogo político geram um *feedback* na definição dos interesses dos atores políticos e, conseqüentemente, na forma como novas escolhas serão feitas (TOMIO, 2005). Como mostra a Figura 3, atores (como ocupantes de terra, políticos locais, partidos políticos, associações de moradores) podem jogar em busca de seus objetivos, mas o produto final pode não ser o desejado – em decorrência disso, pode haver impactos no desenho institucional.

**Figura 3** - Processo de decisão política (manutenção ou mudança institucional).



**Fonte:** Adaptado de Tomio (2005).

A interação no processo de decisão, dentro da moldura institucional, pode levar à derrota de alguns agentes, em um resultado não intencional, mas até quem perdeu pode se adaptar conforme as novas instituições emergentes e formar novas coalisões políticas (SORENSEN, 2015).

Destas ideias, já se pode rejeitar o determinismo da concepção de evolução unilinear das instituições (SILVA, 2010), pois a biografia de uma sociedade é única, calcada numa perspectiva multilinear. Há uma dinâmica entre processos de transformação das instituições e estabilidade expressa na relação entre momentos de transformação estrutural e *path dependence*.

Os estudiosos deste eixo teórico não se resumem às observações sobre o passado, pois o que é mais pertinente é a percepção de processos ao longo do tempo (SKOCPOL; PIERSON, 2002). Nesta concepção, Ouverney (2015) afirma que as oportunidades de realização de escolhas que “promovem mudanças sobre as características de uma política são raras, enquanto seus efeitos persistem por um longo período, conformando trajetórias de expressiva estabilidade”, dando espaço apenas para ajustes incrementais.

E estas oportunidades de transformação ocorrem em momentos de mudança estrutural da sociedade, no âmbito das quais é possível produzir decisões que (re)definam o leque de opções das escolhas subsequentes e tornam a trajetória do país ou região dependente do momento inicial. Nesses termos, no processo de evolução histórica das instituições, existe influência de trajetórias dependentes e lugar para contingências singulares que podem alterar a estabilidade inicial (OUVERNEY, 2015). Por isso, estes dois assuntos, conjunturas críticas e *path dependence*, necessitam de maiores explicações.

### **3.2.1 Path dependence**

A mão pesada da história, que constrange o futuro de variadas formas, traz uma inquietação: como as instituições participam, ao mesmo de tempo, das condições que impulsionam a mudança e cerceiam as opções dos agentes bloqueando novas modificações (IMMERGUT, 2006). Seguindo este raciocínio, as instituições desempenham um duplo papel, ao limitar o comportamento humano, restringindo alterações bruscas no caminho percorrido, e ao fornecer os meios para a mudança (THÉRET, 2003).

Além de modificações incrementais, transformações mais expressivas são possíveis em situações de alterações estruturais. Mas ao constranger as alternativas de escolha, as instituições

projetam ao longo do tempo seus efeitos. A trajetória dependente é um conceito para compreender os motivos pelos quais algumas inovações, nem sempre as mais eficientes, dominavam mercados em detrimento de outras (NORTH, 1990). Mas Fernandes (2002) explica que a tradição de estudar a política observando a trajetória histórica é antiga nas ciências sociais e, apesar de não usar a mesma definição, era vista no método de abordagem de Skocpol (1979), dentre outros autores.

Os institucionalistas históricos incorporam a noção de que eventos aleatórios podem desencadear uma trajetória inicial, mas consideram que a história não é uma cadeia de eventos independentes (STEINMO, 2008), o que traz uma leitura peculiar dos processos de retornos crescentes, ao atribuir aos atores e jogos de poder certa relevância (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007), sem que seja necessário atribuir a eventos externos a causa para mudanças radicais. Não se deve olvidar que North reconhece a importância da história e o poder de barganha dos jogadores em momentos de decisão na manutenção ou alteração das regras do jogo (TOYOSHIMA, 1999; FIANI, 2003).

Primeiramente, uma instituição se relaciona com um conjunto mais amplo de instituições, o que faz com a mudança em uma tenha implicações em outras, que podem oferecer resistência às modificações por meio de atores que tenham mais influência (na prática, é possível instituir um programa como o PTL, sem alterar as regras de registro de imóveis, que está em outra lei).

Em segundo lugar, indivíduos formam expectativas sobre as instituições existentes e podem ter receio de que mudanças tenham efeitos imprevisíveis (como o caso de titulares de cartórios que podem se unir para impedir modificações que garantam gratuidade para a Reurb de interesse social).

Finalmente, com o tempo, as instituições podem moldar as preferências individuais e fazer com que as pessoas optem por manter as normas com as quais estão acostumados, pois



investiram tempo e recursos no seu aprendizado (STEINMO, 2008).

Segundo Schwartz (2004), as instituições são importantes porque moldam interesses de atores de maneira que garantem a reprodução institucional, impedindo mudanças bruscas e causando a persistência do rumo inicialmente escolhido. Mas os processos de retornos crescentes, baseados em pequenas decisões ou eventos aleatórios, não explicam modificações endógenas no caminho (*intra-path*), sem ter que recorrer a choques externos, revoluções ou guerras.

O que significa que o raciocínio sobre a persistência das instituições não é devido apenas aos retornos crescentes. Com efeito, antes, as instituições são mantidas (ou modificadas) por processos endógenos, por intermédio de lógicas de conveniência ou econômica, que dependem de poder político, que garantem um fluxo de recursos para determinados grupos ou indivíduos (SCHWARTZ, 2004).

Logo, Capoccia e Kelemen (2007) ensinam que os principais responsáveis pela manutenção das instituições são atores com influência, o que faz com que quando se inicia uma trajetória, atores relevantes passam a ajustar suas estratégias para se acomodar ao novo padrão vigente e dificultam mudanças que possam lhes prejudicar.

Ao se conceber que na política é comum haver divergência sobre objetivos e há disparidades no poder político, as instituições tendem a reforçar estas desproporções. Ocorre que os perdedores não necessariamente desaparecem. Aqueles que estão sendo prejudicados pelas instituições podem aguardar mudanças nas condições ou trabalhar dentro das regras do jogo vigentes, mas em busca de metas diferentes.

Nesses termos, até a continuidade numa trajetória depende de constante atuação de atores políticos com influência e poder de barganha. Em suma, para Thelen (2006) estas considerações demonstram que há particularidades na aplicação de *path*

*dependence* na política, pois aqui o foco reside em pontos de escolha.

Ao encampar estas premissas, Skocpol e Pierson (2002) afirmam que a definição de trajetória dependente diz respeito à dinâmica de processos autorreforçantes ou de *feedback* positivos no sistema político, que faz com que um determinado padrão seja recorrente no futuro por meio de decisões políticas ou pelo poder de vetar modificações, desencadeando sequências reativas.

Em estágios iniciais, pequenos eventos têm o potencial de influenciar ou alterar o rumo, mas uma vez que atores se aventuraram mais adiante em determinada trajetória, há maiores óbices para reverter esta trilha – retirando opções políticas, que antes eram viáveis, do leque de escolhas (PIERSON; SKOCPOL, 2002).

Na análise da política, *path dependence* é uma forma de centralizar o estudo na ordem de eventos e no momento de certos acontecimentos (IMMERGUT, 2006), pois o jogo político é um processo que muitas vezes produz efeitos indesejados e nem sempre é coerente (THELEN, 2006).

Em suma, a ênfase é dada aos processos históricos, em que as instituições são produtos concretos da passagem do tempo, que emergem dentro de um contexto político e social. Isto faz com que as instituições não sejam compreendidas se forem isoladas do seu contexto político e com que a trajetória dependente abrace a continuidade, mas também seja aberta a mudanças estruturais (THELEN, 2006).

O que pode parecer um paradoxo, ao atribuir a uma trajetória dependente o poder de determinar um caminho e de permitir alternativas, sugere que as instituições continuam a evoluir, como resposta para mudanças no contexto e para manobras políticas, com influência do passado.

Segundo Mahoney e Thelen (2010), as mudanças institucionais podem ocorrer por meio de substituição (quando as instituições antigas são completamente substituídas por novas),

sobreposição (quando as instituições novas removem parcialmente a anterior), deriva (as instituições antigas são deixadas de lado e tem sua capacidade de moldar o comportamento humano reduzida), e conversão (ocorre quando há alteração na interpretação das instituições existentes). O contexto político é que irá exercer um papel proeminente na natureza da mudança: se houver expressiva capacidade de oposição dos atores, as estratégias de substituição ou conversão possuem menos chance de obter sucesso, e, conseqüentemente, estratégias de sobreposição ou deriva podem ter mais facilidade para serem aprovadas.

A mudança irá depender de como os atores, em especial as organizações, irão se aliar e complementar para transformar as regras formais de acordo com a existência de incentivos, o que irá depender de suas preferências e finalidades (LOZANO, 1999).

Para Capoccia (2016) é possível ver o jogo político como arenas de conflito, nas quais atores que elaboram as normas formais (como políticos e coalisões partidárias), vão competir em conjunto com atores que devem cumprir as regras (como cidadãos, igrejas, escolas, sindicatos), para que a instituição (norma a ser aprovada) seja adaptada conforme seus interesses e agendas – tratando-se de uma mudança endógena em que pode haver evolução, retrocesso ou até extinção de uma instituição.

Outra forma de compreender o jogo político e a atuação dos atores é a partir das lições de Tsebelis (1998), apesar de seu pensamento integrar a escola dos *rational choicers*, que mostra como a previsibilidade do comportamento dos envolvidos no processo político pode se beneficiar da Teoria dos Jogos.

De modo geral, num jogo político o participante, caso tenha informações adequadas, irá escolher a opção que lhe assegure a maximização de seus interesses, sendo a racionalidade uma correspondência ótima entre fins e meios e a ação individual uma adaptação ótima a um ambiente institucional (TSEBELIS, 1998).

Mas então porque ao se observar o comportamento de certo ator, ele parece não ser o melhor (ótimo)? Nesse caso o observador

não considerou que existem jogos ocultos, e por isso considera certas escolhas como sendo irracionais. Para Tsebelis, muitas vezes o observador atenta apenas para o jogo que ocorre na arena principal, não percebendo que existem jogos em múltiplas arenas (TSEBELIS, 1998). Apenas o estudo das múltiplas arenas e rede de jogos revela as motivações e explica o comportamento dos jogadores, mesmo que a decisão não vise ao bem comum.

Para explicar seu argumento Tsebelis (1998) usa o exemplo do dilema dos prisioneiros, para estudar a ocorrência de cooperação entre atores racionais com interesses próprios. Em resumo, dois suspeitos de um crime são mantidos em celas separadas e não podem se comunicar, sendo que a cada um é oferecido o acordo de confessar. Se um confessar e o outro não, o primeiro é libertado e o outro recebe pena máxima, se ambos confessarem recebem sentenças moderadas e se nenhum confessar recebem penas reduzidas. Se ambos cooperarem entre si sairão com a menor pena (nenhum confessa e ambos saem livres), mas como não é possível se comunicar, a melhor estratégia é a não-cooperação entre si para evitar a maior pena, não importando o que o outro faça (cada um confessa e ambos saem com penas moderadas). Num jogo político, os atores tendem a não-cooperar para não serem penalizados em excesso – naturalmente, diferente do exemplo, no mundo político pode haver comunicação, mas ser limitada, ou existir um oportunista, ou haver acordo, mas não ser obrigatório.

Logo, a mudança institucional, em especial a endógena de regras formais, poderá depender do comportamento destes atores. Acontece que alguns desenhos institucionais atribuem a determinados jogadores, individuais ou coletivos, o poder de opinar diante de decisões políticas – seja para concordar ou vetar (*veto players*) a mudança no *status quo*, que se existirem em grande número acabam por ampliar a quantidade de interesses envolvidos no jogo político, gerando múltiplas arenas e tornado as estratégias dos atores mais complexas (TSEBELIS, 2002).

Nesses termos, complementar às ideias sobre trajetória dependente, está a noção de conjuntura crítica (*critical juncture*), na qual ocorrem escolhas cruciais e tem o poder de iniciar uma nova trajetória dependente, por meio de mudanças significativas, visto como uma situação de transição política ou econômica para países ou regiões.

### 3.2.2 Conjunturas críticas

Apesar de Ouverney (2015) advertir que a literatura que discorre sobre conjunturas críticas ser menos abundante quando comparada com a que trata de trajetória dependente, este conceito é essencial para o institucionalismo histórico. Uma forma de visualizar o progresso das instituições é pela confecção de uma linha em que existe um período relativamente longo de estabilidade institucional dependente do caminho e fases curtas, em que alterações institucionais significativas podem ocorrer (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007).

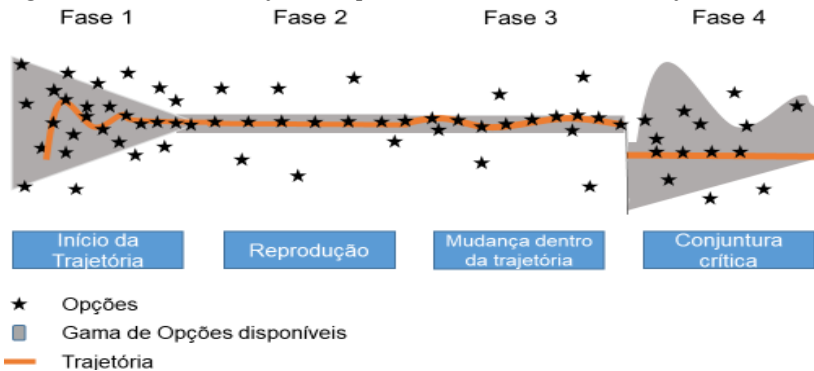
De certa forma, há uma lógica por trás desse argumento e uma razão didática. Esta explicação facilita a assimilação da ideia proposta e é compatível com a asserção de que as instituições geram mecanismos autorreforçantes e estáveis. Ao mesmo tempo em que uma conjuntura crítica pode romper o equilíbrio de forças entre os grupos sociais e projetar um novo padrão de organização política.

Estas oportunidades são críticas porque colocam a moldura institucional num caminho que é difícil de ser alterado, sendo o início de trajetórias dependentes. Para Mahoney (2002), conjunturas críticas são pontos de escolha, em que uma opção em particular é adotada, dentre outras possíveis. Enquanto para Capoccia e Kelemen (2007), são caracterizadas por serem situações, relativamente breves, em que certas estruturas (econômicas, culturais, ideológicas ou organizacionais) que influenciam a ação política são afrouxadas, permitindo a expansão

de opções plausíveis para agentes políticos e cujas consequências são duradouras.

A Figura 4 demonstra como uma trajetória pode passar por mudanças internas, ao iniciar com diversas alternativas disponíveis na Fase 1, e em seguida, há uma redução de possibilidades na Fase 2. As Fases 3 e 4 esquematizam as mudanças na trajetória, inicialmente, menos bruscas por serem internas, para ao final passar por uma conjuntura crítica em que se caminha por uma rota que não era acessível antes.

**Figura 4** - Início de uma trajetória dependente e ocorrência de uma conjuntura crítica.



**Fonte:** Adaptado pelo autor, com base em Collier; Collier (1991); Capoccia; Kelemen (2007).

Para Thelen (1999) a visão de equilíbrio intercalado por fases de oscilação é mais próxima do institucionalismo da escolha racional. O institucionalismo histórico, ao invés de ver as instituições em termos de coordenação, as enxerga como um legado de processos históricos.

Ou seja, a explicação acima (sobre equilíbrio e instabilidade) é útil para fins didáticos, porém, é necessário englobar as contingências situacionais da história, que terminam por ir numa direção quase oposta à ideia de equilíbrio. Dito de outra maneira, para os institucionalistas históricos, as instituições justapõem lógicas diferentes da ordem política, que faz com que nem sempre

os regimes institucionais se encaixem num sistema equilibrado, coerente e funcional (THELEN, 1999).

Em primeiro lugar, isto significa que as instituições nem sempre são eficientes na agregação de preferências individuais. Além disso, existem várias arenas, com arranjos institucionais diferentes que interagem e que podem entrar em conflito, a ensejar a abertura para mudanças políticas em algumas delas, por meio de conjunturas críticas, enquanto outras não são modificadas (THELEN, 1999). Trata-se do reconhecimento de que transformações estruturais ocorrem por meio da interação entre molduras institucionais de diferentes arenas e que é relevante identificar o contexto, as causas, os atores e as contingências que impulsionam a mudança (IMMERGUT, 2006).

Por exemplo, o momento de uma conjuntura crítica para determinada instituição pode não ser uma escolha crucial para outra, a permitir que uma seja remodelada e o restante permaneça inalterado, com novas interações e conflitos entre estas instituições. Todavia, o resultado, pelo menos para a instituição que passou por uma conjuntura crítica, é que haja um maior custo para alterar, em seguida, o novo rumo (SOTO, 2016).

É nestes momentos críticos em que os atores com poder de barganha podem moldar os resultados. Logo, a partir de um quadro geral em que são consideradas as configurações das instituições existentes, os principais atores do processo político e as transformações estruturais, há riscos a serem assumidos por meio de escolhas, que deixarão uma herança: pode haver o restabelecimento das instituições originais ou uma modificação estrutural expressiva.

As conjunturas críticas são relativamente breves em relação à nova trajetória que se desenhará. E as transformações expressivas significam que o resultado deve ter alto impacto em relação à fase anterior da conjuntura. O poder dos agentes de escolher é mais alto nestes momentos e suas escolhas irão constranger futuras opções, corroborando sua natureza de

momento político de decisão. Assim, conjunturas críticas são, qualitativamente, díspares do progresso comum das instituições (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007).

Com efeito, ao ponderar sobre o papel dos agentes, Capoccia e Kelemen (2007) explicam que não se pode esquecer de uma dimensão chave da política: poder. Na visão destes autores, as principais escolhas cruciais são decisões tomadas por atores com influência. Estes agentes podem ser líderes políticos, formuladores de políticas públicas, burocratas, juízes, dentre outros, que possuem interesses e projetos bem articulados de poder (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007). É possível que novos atores exsurjam, ou antigos agentes ampliem seu poder de decisão, tendo por escopo inserir mudanças nas instituições. O final de uma conjuntura crítica é delimitado quando as inovações passam a ser mais lentas, pois se trata de uma trajetória dependente.

Para Levi (1991) as instituições criam poder, no sentido de que regras formais podem conferir maior poder para certos grupos (como políticos) de manter ou alterar as instituições vigentes, o que pode ser um empecilho para efetivar uma mudança institucional. Assim, sugere que uma forma de grupos com menor poder de barganha ou de influência podem ter para forçar uma mudança institucional é se opondo às instituições e não as aceitando, em especial quando notarem que outros atores estão abusando de sua posição em certo arranjo institucional.

É difícil definir, de antemão, o que gera uma conjuntura crítica, mas além de choques externos, como guerras ou revoluções, é possível que a raiz de um momento de escolha crucial esteja em elementos endógenos, a partir das relações de poder dos agentes (SCHWARTZ, 2004). Estas características acabam por ser as próprias limitações da pesquisa institucional, segundo Peters (2000) e Martin (2012): como saber se a conjuntura é crítica ou não? Como avaliar um jogo dinâmico com regras estáticas? E até que ponto há mera correlação na sucessão de eventos e não causa-efeito?



Um exemplo desta dificuldade metodológica é que ao deixar de lado a força do *path dependence* e privilegiar a mudança, há o risco de se afirmar que as instituições não constroem a ação política e, dessa forma, não são uma variável independente que causa efeitos no jogo político (CAPOCCIA, 2016).

Para Martin (2012) a resposta reside em reduzir a importância do efeito dos retornos crescentes e abraçar a mudança institucional como um processo evolucionário, em face do subjetivismo no momento de selecionar o que são ajustes na mesma trajetória e o que são conjunturas críticas. Enquanto Peters (2000) defende que as instituições conseguem explicar diversos fenômenos políticos, mas não oferecem respostas para todos os problemas, sendo possível complementar o estudo com outras teorias.

Estas observações reforçam que afirmar que as instituições importam não é o mesmo que dizer que apenas as instituições explicam todos os fenômenos políticos, ou que em alguns casos pode ser importante complementar este *approach* com outro referencial teórico (FURLANETTO, 2008; THELEN, 1999). Ao mesmo tempo, considerar que a Reurb pode contribuir para o desenvolvimento regional não é o mesmo que dizer que apenas com esta política todos os problemas sociais serão solucionados – como se a regularização fundiária fosse, sozinha, capaz de promover o desenvolvimento local.

Diante de todo o exposto, é necessário, antes de avançar, tecer breves considerações sobre o *approach* neoinstitucional como referencial teórico para investigar o PTL na Amazônia.

### **3.3 A Análise de Políticas Públicas Fundiárias na Amazônia**

Apesar de haver algumas divergências na compreensão de mudanças institucionais e trajetórias dependentes, há pontos de sinergia entre a visão institucional de Douglass North e o institucionalismo histórico. A título de ilustração, as duas teorias

desenvolvem o conceito de *path dependence* e consideram que os agentes buscam maximizar seus interesses. Por outro lado, possuem entendimentos distintos sobre estabilidade institucional e mudanças estruturais.

Inicialmente, as lições de North (1990, 1991) trazem em seu bojo a proposta de verificar o funcionamento das instituições, como variável de análise para estudar o desenvolvimento de regiões ou países. Com base nestas ideias iniciais, é possível afirmar que a situação do Brasil hoje é herdada da estrutura colonial (FAORO, 2001) e, de certa forma, o caso da Amazônia é agravado por um ambiente institucional que não promove o cumprimento de contratos e direitos de propriedade.

Esta concepção de instituições traz substância e critérios para estudar as políticas públicas de regularização fundiária na Amazônia, que devem reduzir os custos de transação, ao definir direitos de propriedade.

A proposta de North permite construir dois indicadores de análise do programa de Reurb na Amazônia. O primeiro diz respeito às regras do jogo, visto que é imprescindível identificar quais são as normas que dispõe sobre a Reurb. Em seguida, é necessário verificar o impacto na estrutura fundiária da região do projeto, com o resultado no número de imóveis regularizados.

Sob outro ângulo, o institucionalismo histórico permite considerar a singularidade do momento, em que decisões são tomadas, para identificar conflitos entre atores e contexto, conforme as regras do jogo, que vão afetar o comportamento dos grupos sociais e indivíduos, combinando as regras erigidas socialmente com seu cálculo estratégico (STEINMO, 2008).

Quanto à análise histórica - institucional, deve haver instrumentos de produção e de reprodução do legado, que consistem em uma série de intervenções sucessivas que iniciam a trajetória dependente e processos políticos que visam conferir amplitude às mudanças (COLLIER; COLLIER, 1991).

Logo, além da análise substantiva anterior, esta perspectiva permite identificar se a política do PTL de executar a Reurb se trata de uma conjuntura crítica, qual sua intensidade e qual a eficiência das respostas. Ou ainda, caso não seja uma conjuntura crítica, é viável caracterizar na Amazônia como um legado histórico em que são feitos apenas ajustes incrementais.

É interessante notar, pelo o que foi estudado no capítulo anterior, que na atual configuração do PTL:

1. A União é competente para disciplinar a propriedade privada e o PTL possui algumas regras (federais) sobre a Reurb e pode legitimar a grilagem de terras públicas;
2. Com a transferência de propriedade para os municípios, há um aumento no poder de decisão dos atores locais, como políticos, partidos políticos, ocupantes e associações de moradores.

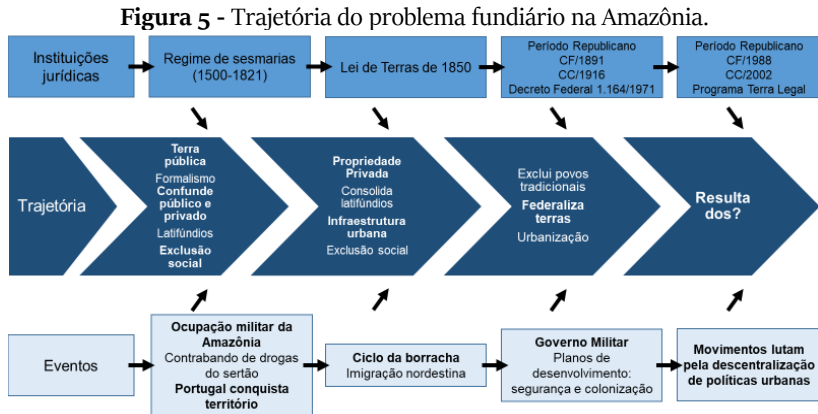
O item 1 aponta para uma apenas uma mudança incremental, oriunda da herança histórica de apropriação de imóveis públicos e acumulação de terras em prol de poucos e o item 2 pode caracterizar uma conjuntura crítica em que há possibilidade de alterar a trajetória anterior.

A partir da percepção da presença de agendas concorrentes para a implementação da política fundiária na Amazônia, coexistem atores com interesses contraditórios:

1. pessoas interessadas na grilagem de terras públicas;
2. indivíduos que são detentores de vários imóveis e podem se aproveitar disso para exercer influência sobre terceiros e podem se opor à Reurb;
3. políticos e/ou lideranças locais que podem apoiar ou se opor, conforme se beneficiem da Reurb; e
4. ocupantes de terrenos que residem legitimamente na área.

É necessário articular a problemática acerca do desempenho institucional do PTL na Amazônia, com suas implicações políticas, identificação dos atores nas arenas decisórias e análise dos fatores

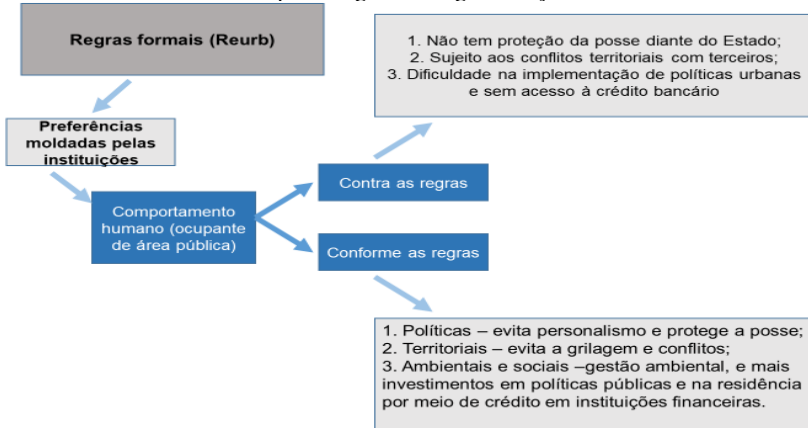
de estabilidade e de mudança na política fundiária na Amazônia. A Figura 5 mostra a trajetória da região.



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir da literatura, 2017.

O entendimento deste caminho e das regras que foram permitindo a grilagem, latifúndios e a exclusão social ressaltam a relevância de se pensar em meios de se alterar a trajetória. Deve-se levar em consideração as consequências que os regimes de sesmarias e da Lei de Terras trouxeram à estrutura fundiária atual (TRECCANI, 2006; OLIVEIRA; FISCHER, 2016), para saber se houve mudança institucional, o que pode ser feito se for constatado que há maior custo para alterar, em seguida, este novo rumo (SOTO, 2016), ou se forem produzidos instrumentos de produção e de reprodução do novo legado (COLLIER; COLLIER, 1991). O PTL tem o potencial de efetivar mudanças, mas o jogo político pode trazer resultados inesperados. Num plano abstrato, ao se conceber a Reurb para tratar da irregularidade fundiária os benefícios são claros, como se vê na Figura 6.

**Figura 6-** Comportamento individual de um ocupante de área pública, influenciado pelas regras de regularização fundiária.



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir da literatura, 2017.

Aparentemente, um programa de Reurb traz benefícios claros e não haveria motivo para se contrapor a ele (exceto, é claro ao se considerar a existências de múltiplas arenas e jogos ocultos). Todavia, a Figura 6 apenas mostra a possibilidade de comportamento de um ator, sem considerar outras pessoas que podem se opor à execução numa arena municipal. Por exemplo:

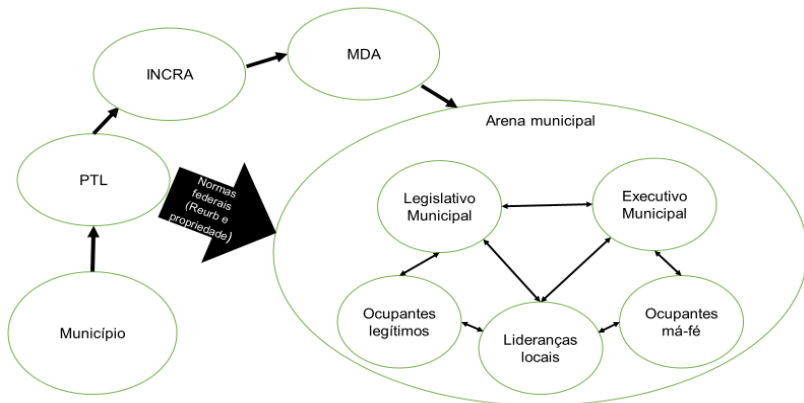
1. Para outro morador: concordar ou participar do programa pode ser um ônus se ele tiver que pagar tributos, como IPTU, ou se ocupar muitas áreas pode considerar que a Reurb irá reduzir sua influência diante da comunidade local e poderá ter que participar na modalidade de alienação onerosa;
2. Para um político ou liderança local: pode concordar com as alienações gratuitas, mas entender que a onerosa irá prejudica - lo politicamente. Pode também querer alterar as regras formais em benefício próprio.

Além disso, existem regras informais, por vezes imperceptíveis para quem está de fora da comunidade, e o processo de aprendizagem local. Em algumas comunidades formadas há muito tempo, podem existir códigos ou padrões, que são interpretados como se as pessoas já tivessem adquirido a

proteção da posse, seja por documentos informais ou por tradição oral, além de não aceitarem ou compreenderem o processo da Reurb.

Todos estes fatores podem levar ao sucesso ou fracasso da Reurb dentro do PTL e cada jogador pode atuar segundo a sua racionalidade para participar, impedir ou modificar o processo, de forma individual ou coletiva. Mas a principal arena na qual os atores podem agir, em face da estrutura do PTL é a municipal, na medida em que após a adesão ao programa, não há espaço para discutir as regras federais, mas há margem para participar, alterar ou vetar as ações municipais, em especial por meio do Legislativo local. Dentre as mais variadas interações possíveis, a Figura 7 demonstra algumas possibilidades.

**Figura 7** - Casos de interações entre os atores na Arena municipal, após adesão ao Programa Terra Legal.



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir da literatura, 2017.

A hipótese sobre o desenho institucional do PTL ser inadequado para lidar com a questão fundiária na Amazônia, ao levar em conta as preferências dos atores locais, o jogo político municipal e as regras informais acerca da utilização de imóveis, permite uma nova visão sobre a solução dos problemas fundiários. Alguns atores possuem interesses conflitantes, mas podem se unir

para garantir a aprovação de regras que lhes favoreça. É interessante notar que a atuação dos agentes políticos (Prefeito e vereadores) abre espaço para a consideração de Tsebelis (1998; 2002) sobre jogos ocultos e poder de veto, pois estes *players* se deparam sempre com as eleições num espaço relativamente curto de tempo. Teoricamente, a arena municipal poderia ser subdividida em múltiplas arenas (como votação em comissões e no Plenário do Legislativo, discussão do projeto de Reurb na Prefeitura, reunião deliberativa com a comunidade civil, etc.), mas para fins da pesquisa, inicialmente, será considerada a existência de uma única arena.

Assim, para efeitos desta tese se recorre às lições do institucionalismo histórico, acerca de conjunturas, trajetórias dependentes, atores e relações de poder (STEINMO, 2008; (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007), para se avançar aos procedimentos de coleta de dados, evitando (ou reduzindo) os problemas e limitações metodológicas da pesquisa histórico-institucional (MARTIN, 2012; PETERS, 2000).





## Método e procedimentos

Neste capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos para atender aos objetivos da pesquisa. Para Marconi e Lakatos (2011) existem vários métodos utilizados para a obtenção de informação e dados. A opção por um método em detrimento de outro estará relacionada com o que se busca estudar ou qual problema se busca resolver, para que haja vínculo entre os dados empíricos às questões do estudo, de forma lógica (YIN, 2005).

Ao se considerar as particularidades de um processo de Reurb, integrante do PTL, a técnica qualitativa e a estratégia de coleta de dados do estudo de caso se mostram mais adequados, pois reúnem o maior número de informações detalhadas, com apoio em técnicas científicas de pesquisa, para apreender dados de uma realidade complexa (MARCONI; LAKATOS, 2011). Um dos motivos para selecionar a estratégia do estudo de caso é a possibilidade de compreender um fenômeno social complexo, utilizando dentre várias técnicas disponíveis, a observação (YIN, 2005).

Para Yin (2011, p. 7-8) a técnica qualitativa permite a condução de estudos detalhados sobre uma ampla gama de tópicos, nos quais se pode: examinar o significado da vida das pessoas, sob condições do mundo real; investigar as opiniões e perspectivas das pessoas (participantes) em um estudo; considerar o contexto situacional; contribuir com *insights* sobre conceitos existentes ou emergentes que podem ajudar a explicar o comportamento social humano; e usar múltiplas fontes de evidência. O estudo de caso, de

forma compatível com a pesquisa qualitativa, é adequado ao objeto de análise quando se examina o “como” ou “porquê” de certos acontecimentos contemporâneos, mas não é necessário o controle sobre certos eventos comportamentais (YIN, 2005), como ocorre com o PTL. Ao lado dessas considerações, a pesquisa foi construída considerando a forma como os atores sociais interagem em seu meio e como interpretam a sua realidade, na qual coexistem regras formais e costumes originados de interações sociais ao longo do tempo, o que faz com que o estudo de caso seja compatível com o objeto de investigação.

A observação, planejada sistematicamente e sujeita à verificações e controles sobre sua validade, serve para examinar fatos ou fenômenos, para conseguir informações utilizando os sentidos (MARCONI; LAKATOS, 2011).

Todavia, apesar da vantagem proporcionada pelo estudo de caso na compreensão de fenômenos complexos, é difícil controlar os dados ou manipular a situação e/ou variáveis no âmbito de pesquisas nas ciências sociais, o que justifica utilizar mais de um caso concreto (GONZALEZ, 2008). Portanto, a utilização de mais de um caso permite identificar elementos constantes e apontar, dentre as semelhanças e distinções existentes entre os eventos, o que é causa de determinado resultado e o que é mera correlação.

Se o arranjo institucional atual de uma sociedade é fruto do passado, o legado será dependente da história, das regras do jogo, dos atores e de seu processo de aprendizagem, de forma que o estudo de um único caso pode olvidar uma particularidade do sistema político estudado, não permitindo identificar o que é singular e o que é geral. Em linhas gerais, a justaposição de acontecimentos a serem cotejados é útil ao auxiliar na aplicação de um modelo teórico para explicar o seu desenvolvimento histórico e resultados (SKOCPOL; SOMERS, 1980).

Para Yin (2005), o estudo de múltiplos casos permite levantar evidências de maior confiabilidade se comparado aos estudos de casos únicos, devendo apenas haver alguns cuidados,

como o critério de amostragem, o número de casos examinados e as variáveis a serem consideradas.

O Fluxograma 2 ilustra a construção lógica da pesquisa.

**Fluxograma 2** - Etapas da elaboração da pesquisa.



**Fonte:** Adaptado de Farias Filho; Arruda Filho, 2013.

Para guiar a elaboração da pesquisa se iniciou uma investigação sobre o problema existente, relacionado à irregularidade fundiária, que permitiu indagar a principal questão do trabalho e, conseqüentemente, definir o objetivo geral e o método de análise. Com a definição da técnica de coleta de dados foi possível comparar as evidências, interpretar os resultados com base na teoria e construir a tese.

A partir desse momento foi possível proceder à revisão da literatura e organizar trabalhos, artigos e obras que tratem do neoinstitucionalismo, tanto na visão de North (1990; 1991), quanto do institucionalismo histórico, incluindo as limitações da agenda neoinstitucional (CAPPOCCIA, 2016; MARCH; OLSEN, 1984; SKOCPOL; PIERSON, 2002; SOTO, 2016; STEINMO, 2008, 2014).

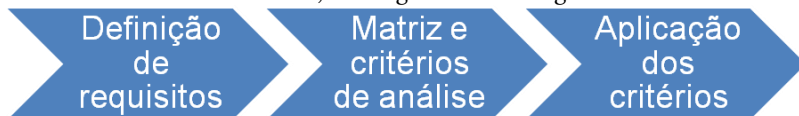
Da mesma forma, procedeu-se à revisão da literatura que discute a Reurb e tendo em vista a escassez de trabalhos que estudam a Reurb com base no PTL com um enfoque institucionalista, os critérios de análise empregados na pesquisa

foram construídos a partir dos requisitos considerados relevantes pela literatura especializada e pela legislação que disciplina o assunto. Dessa forma, ao se adotar esta abordagem se espera transformar os dados e resultados obtidos em informação útil para o aperfeiçoamento do PTL.

#### 4.1 Conceção dos critérios de análise

Os critérios a serem investigados são aqueles que possuem relação com a Reurb, para que seja possível examinar o desempenho institucional do PTL. Nesse passo, foram mapeados os critérios de verificação, com vistas à elaboração de uma matriz de estudo, em três fases, conforme Fluxograma 3.

**Fluxograma 3** - Proposta de elaboração de modelo de exame da Regularização Fundiária, no Programa Terra Legal.



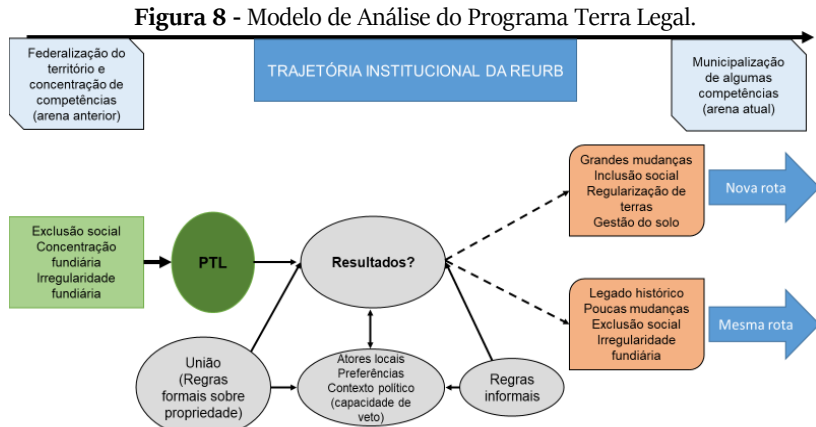
**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2017.

Para Marconi e Lakatos (2011), uma variável pode ser considerada como uma classificação ou medida, passível de mensuração, que, dentre outras classificações, pode ser independente (fator, causa, ou condição para um efeito ou consequência) ou dependente (efeito ou consequência da manipulação da variável independente).

A abordagem da pesquisa deve evitar vieses e uma instituição pode ser uma variável dependente ou independente, conforme a investigação (PETERS, 2000). Uma comparação entre a trajetória institucional de dois países distintos que vai ter que lidar com este tipo de problema, tendo em vista que as normas devem ser diferentes e os resultados também – em outras palavras: o que serão causa e efeito? Os eventos históricos ou as instituições? A própria ideia de que as instituições são duradouras traz para o bojo da

investigação, por vezes, um caráter estático demais para as regras, enquanto o jogo político é mais dinâmico (MARTIN, 2012).

Nesse passo, foi elaborado um modelo de análise que condensa as principais ideias apresentadas até aqui, para guiar a estruturação da matriz com critérios de exame do desempenho da Reurb, com base no PTL (Figura 8).



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir da literatura, 2017.

Este modelo foi pensado a partir das considerações de Arretche (2002; 2004) sobre federalismo e descentralização de políticas públicas, além das obras que versam sobre neoinstitucionalismo e Reurb. Assim, é necessário entender que há uma tendência de descentralização de competências, em que os municípios irão atuar na Reurb, mas as principais regras sobre propriedade e regularização são da União. O PTL terá resultados conforme a atuação dos atores, que são constrangidos por regras formais e informais (NORTH, 1990; 1991), e que podem dar início a uma nova trajetória ou a mesma implementada pela primeira lei de regularização fundiária, a Lei de Terras de 1850.

Não se pode esquecer que os atores atuam, mas há assimetria de poder associada com o funcionamento e evolução das instituições (HALL; TAYLOR, 1996) e que se houver mudança

significativa, a nova trajetória implicará em altos custos de mudança (LEVI, 1997), pois serão gerados *feedbacks* na forma como novas escolhas serão feitas (TOMIO, 2005). Isto tudo permitirá testar a hipótese sobre a inadequação do PTL, por impor as leis federais sobre as preferências dos atores, o jogo político local e a existência de regras informais sobre propriedade e posse.

Logo, para examinar o desempenho institucional da Reurb, os indicadores de verificação devem guardar consonância com a proposta de que as políticas públicas de regularização fundiária na Amazônia conferem segurança jurídica da posse, ao definir direitos de propriedade. No mesmo sentido, os indicadores também devem se relacionar com a ideia de que escolhas passadas afetam as alternativas presentes, definindo uma trajetória para o desenvolvimento de determinada região (CAPPOCCIA, 2016; SOTO, 2016; STEINMO, 2008, 2014; THELEN, 2006).

Para isso, é necessário verificar como se dá a gestão municipal do território – quais os principais atores que atuam neste jogo e quais benefícios, sanções, pontos de veto, regras formais e informais que influenciam aqueles jogadores.

Logo, esta perspectiva permite identificar se o PTL é uma conjuntura crítica ou um legado histórico em que são feitos apenas ajustes incrementais.

Há, desta forma, duas linhas de estudo, uma relacionada ao percentual de proteção da posse e outro relacionado à gestão municipal. No caso deste último critério, é importante verificar quais são os indicadores mais apropriados para serem examinados.

Com base no marco regulatório, em especial a Lei 11.952/2009, Decreto 7.341/2010, Lei 13.465/2017, e na literatura técnica (ALFONSIN, 2006; AMADEL, 2013; FERNANDES, 2006; GASPERIN, 2014; GUEDES; REYDON, 2012; LISBOA; LIMA, 2016; LUFT, 2009; RAMOS JÚNIOR; SOUZA, 2017; SÁ, 2017; SILVA; VICENTIN, 2017), foram identificados fatores condicionantes para uma mudança institucional num processo de Reurb:

- a) Legislação municipal que trate do ordenamento territorial urbano;
- b) Quadro técnico;
- c) Mecanismos de participação popular;
- d) Incentivos/sanções.

Para examinar se houve mudança na trajetória institucional na gestão municipal do solo urbano, estes quesitos são essenciais, ao permitirem identificar a atuação do ente municipal na Reurb e de indivíduos e organizações envolvidas no processo de regularização.

A existência de legislação municipal que discipline o ordenamento territorial é uma condicionante prevista no PTL, no art. 22, da Lei 11.952/2009 e inclui: 1) delimitação de zonas especiais de interesse social em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do Município; 2) diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; 3) diretrizes para infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários; e 4) diretrizes para proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural.

A doutrina também ressalta a importância de o Município possuir normas que ordenem a ocupação do solo, como forma de melhorar a qualidade de vida da população (ALFONSIN, 2006; AMADEI, 2013; FERNANDES, 2006; LUFT, 2009). Em caso contrário, a ausência da edição de normas municipais indica que o ente federativo não está exercendo suas atribuições, deixando que a ocupação do solo ocorra sem critérios preestabelecidos.

Deve-se apenas ter em mente que a maior parte das regras deve estar em lei, mas outras podem ser veiculadas em atos normativos do Executivo. No caso de leis, o jogo político pode resultar na modificação, atraso ou até rejeição da regra. Além disso, a legislação sobre ordenamento territorial exige que estudos técnicos sejam feitos, antes da elaboração do projeto de lei, o que demanda tempo. Por isso, este indicador levará em consideração projetos de leis submetidos que versem sobre ordenamento territorial, apenas fazendo a ressalva de que a norma ainda não foi

aprovada. Num outro sentido, é possível existir uma lei, como PDM, mas ele ser genérico no tratamento dispensado à gestão do solo, a justificar, conforme o caso que mesmo que exista a lei, a avaliação será negativa pois seu potencial de aplicação e performance é limitado.

Quanto ao quadro técnico, a proposta é verificar se o setor/órgão/departamento/secretaria responsável pelo processo de regularização fundiária tem técnicos próprios, que tenham realizado concurso público, para mitigar ingerências de atores políticos eventuais (SANTOS, 2016), possibilitando a implantação de uma política urbana de médio ou longo prazo. Quanto mais qualificado o setor técnico, com urbanistas e engenheiros que discutam o planejamento urbano com mais conhecimento, maior o potencial para a realização das ações da Reurb.

No entanto, é notório que alguns municípios médios e pequenos têm dificuldade em possuir servidores efetivos qualificados, de forma que o foco será apenas na existência de servidores efetivos com tenham afinidade com a gestão urbana, sem questionar a sua qualificação. Do mesmo modo, apesar de ser interessante existir um setor/secretaria/órgão específico que lide com a regularização fundiária por permitir a especialização do profissional em uma área, sabe-se que é improvável a existência de tal estrutura em municípios de menor porte. Tanto a qualificação dos servidores, quanto a existência de setor específico serão registrados, mas o principal fator será a existência de servidores efetivos. Ao lado deste fator, é importante verificar se há programa de capacitação técnica dos servidores, ainda que ofertado por outras entidades e se há norma processual que regulamente o trâmite processual da Reurb.

A gestão democrática por meio da participação popular é uma diretriz da política urbana, prevista no Estatuto da Cidade (art. 2º, II e 43 da Lei 10.257/2001), que utiliza como instrumento mais conhecido o Conselho Municipal de Planejamento Urbano, composto parcialmente com membros da comunidade civil. Mas é



possível utilizar outros mecanismos como audiências, debates, conferências e consultas públicas, assegurada a participação de membros da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. O PTL também prevê o controle social num comitê instituído para avaliar este programa, em que assegura a participação de representantes da sociedade civil organizada que atuem na região amazônica (art. 35, Lei 11.952), e, apesar de não determinar mecanismos locais de participação popular, é compatível com as diretrizes gerais que estabelecem a gestão democrática da cidade (BALBIM, 2010).

Ouvir a população é considerar os indivíduos capazes de moldar e decidir que tipo de sociedade eles querem construir e quais seus interesses. Nessa discussão, são relevantes os fatores relacionados às circunstâncias fáticas (econômicas e políticas) da sociedade e ao diagnóstico de quais podem ser as melhores estratégias para implementar a política urbana (PRESTES, 2006). Todavia, apesar de ser dado espaço para ouvir a sociedade, a natureza consultiva ou deliberativa da decisão de uma audiência pública ou de um conselho municipal vai depender mais da própria população (SILVA; VICENTIN, 2017).

O ideal é que a decisão seja de natureza deliberativa, para fortalecer a estrutura social e a participação na gestão da cidade.

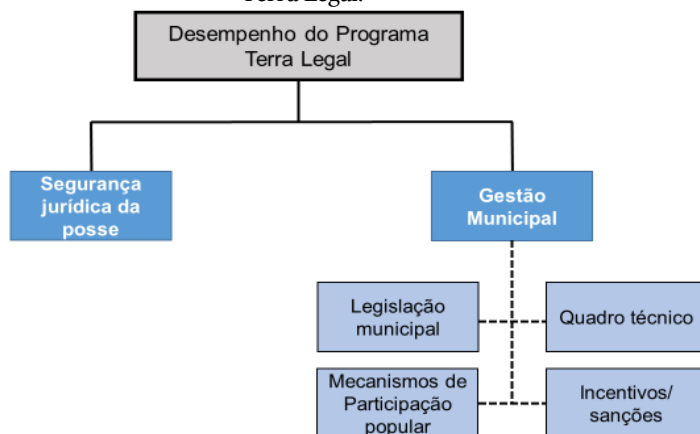
Os processos de participação cidadã podem se utilizar de assembleias ou reuniões abertas e periódicas, em conjunto com etapas de negociação direta entre representantes do Estado e líderes comunitários. Para operacionalizar a participação da sociedade podem ser usadas reuniões organizadas por bairro ou região, ou por discussões temáticas, com eleição dos líderes comunitários para representar a população por tema ou por área. Assim, será viável pavimentar um caminho que una a manifestação da sociedade civil nas ações do processo de regularização fundiária, como um conjunto de políticas e programas integrados e compreensivos (FERNANDES, 2006), que estará ligado ao planejamento urbano municipal e, conseqüentemente, ao

desenvolvimento urbano, ao invés de tratar da regularização fundiária como uma política isolada.

Havendo transparência e meios da população participar do processo será mais difícil para que grupos isolados possam atuar para dificultar a Reurb, ou que a moldem em prol de seus benefícios e interesses, excluindo os demais dos benefícios. A participação da comunidade em políticas urbanas pode auxiliar no processo de aprendizagem, para conhecerem os benefícios da regularização.

Por fim, a existência de mecanismos de incentivos e sanções, além da relação com o neoinstitucionalismo (CAPPOCCIA, 2016; SOTO, 2016), são meios de demonstrar como os principais atores se comportam no processo de regularização fundiária, sendo relevante estudar a existência de regras informais pertinentes ao tema e da aplicação da legislação federal. Desse modo, os critérios de estudo foram divididos por temas, segundo Figura 9.

**Figura 9** - Temas objeto de análise da Regularização Fundiária no Programa Terra Legal.



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir da literatura, 2017.

Considerando o estabelecido na legislação e na literatura técnica, foi construída a proposta de matriz de análise do PTL, em que os requisitos mencionados acima foram divididos e/ou

subdivididos, para fornecer informações que permitam verificar os dados levantados.

#### 4.1.1 Matriz de Análise

Após o estudo do modelo de análise e a definição de temas e requisitos para o exame do PTL, a matriz de análise foi elaborada (Quadro 3) para auxiliar na definição dos critérios e no levantamento de dados, servindo de base e de certa forma de roteiro para o estudo de campo. Todavia, a partir da coleta de informações, a sua interpretação e exame foi feito de maneira qualitativa com base no referencial apresentado.

Este é o caso da existência de legislação, em que apenas sua existência não implica em aplicação ou observância e não atesta nada sobre sua performance ou adequação à realidade local

**Quadro 3 - Matriz e critérios de análise do Programa Terra Legal.**

Matriz e critérios de análise do Programa Terra Legal		
(1) Segurança jurídica da posse		
Subtema		Critério de análise
1	Direito de propriedade	Percentual de títulos emitidos/ projeção de moradores ou ocupantes contemplados
(2) Legislação municipal sobre ordenamento territorial		
Subtema		Critério de análise
2	Legislação municipal sobre uso do solo ou regularização fundiária	Existência de legislação sobre uso e parcelamento do solo urbano/ legislação sobre regularização fundiária
(3) Quadro técnico		
Subtema		Critério de análise
3	Servidores	Existência de quadro técnico efetivo para lidar com questões relacionadas ao uso do solo urbano
4	Servidores	Existência de programa de capacitação técnica sobre uso do solo urbano
5	Infraestrutura	Existência de norma processual para tratar de questões relacionadas ao uso do solo
(4) Mecanismos de participação popular		
Subtema		Critério de análise
6	Controle social	Existência de órgão que trate de ordenamento do solo com participação popular de natureza deliberativa
7	Consultas ou audiências públicas	Existência de reuniões com participação da sociedade de natureza deliberativa

(5) Incentivos/sanções		
Subtema		Critério de análise
8	Existência de regras informais	Verificação de regras informais que influenciam a atuação dos jogadores (ocupantes, políticos, associações e organizações) no âmbito municipal no processo da Reurb
9	Legislação federal	Verificação da aplicação da legislação federal pertinente à Reurb que influenciem no processo de regularização

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2017.

Esta matriz condensa os indicadores considerados importantes pela literatura técnica que discute a Reurb, como Amadei (2013); Fernandes (2006); Prestes (2006); Santos (2016); e Silva e Vicentin (2017), bem como é compatível com as exigências legais de gestão do solo urbano, como o PTL, Decreto 7.341/2010, Lei 13.465/2017 e Estatuto da Cidade.

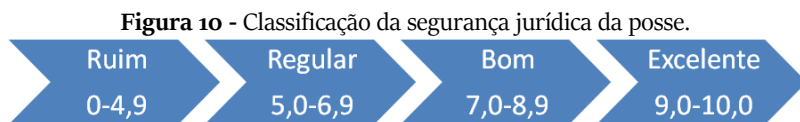
Observou-se também as concepções do neoinstitucionalismo sobre segurança jurídica da posse, regras formais e informais (NORTH, 1990, 1991); atuação dos atores e mudança institucional (LEVI, 1991; TSEBELIS, 1998, 2002; CAPOCCIA; KELEMEN, 2007).

#### 4.1.2 Critério de Análise

Com a identificação destes requisitos, a matriz de análise foi dividida em 9 subitens. O estudo buscou verificar se os quesitos foram cumpridos, utilizando a seguinte forma de exame:

1. Segurança jurídica da posse: percentual de imóveis regularizados, cujo número será dividido por 10, para ser convertido para os valores de zero a 10, conforme a fórmula  $R = n\%/10$ , onde “R” é o resultado, “n%” é o percentual de imóveis regularizados ou em processo de regularização, que será dividido por 10, para em seguida, ser convertido em conceito.
2. Gestão municipal: a resposta para cada subitem apresenta três possibilidades (Sim/Positivo; Não/Negativo; ou Em Implantação). Não havendo informação para o subitem, a resposta a ser considerada será “Não/Negativo”.

Desta forma, no critério sobre segurança jurídica da posse, caso existam 100 imóveis na área doada e 80 tenham sido regularizados ou estejam em processo de serem regularizados, o percentual será de 80%, que dividido por 10, corresponderá à nota 8,0. Quanto maior a nota, mais próxima da situação ideal estará a Reurb com base no PTL. Em seguida, a nota será convertida em conceito, de acordo com a figura 10.



**Fonte:** Adaptado de Santos (2016).

A atribuição de conceitos foi realizada considerando a nota mínima e máxima (0 a 10,0), em que o número de imóveis regularizados pode ser ruim, regular, bom ou excelente, segundo o percentual obtido. Valores mais altos serão bons ou excelentes e os mais baixos serão ruins. Caso fique na média, será regular. Segundo Santos (2016), o conceito é útil para facilitar o entendimento do cidadão comum, por ser comumente usado no dia-a-dia.

Quanto à gestão municipal, o ideal é que os critérios sejam analisados como positivos ou em implantação, pois indicam a conformidade com a legislação vigente e com a literatura especializada. Quando o requisito não for cumprido ou for prejudicial à Reurb, será negativo, como pode ocorrer com a existência de uma lei ou quadro técnico que atue nos processos de Reurb, mas que se revele sem condições de ser aplicada ou com sua eficácia restrita no caso do plano normativo, ou ainda que os técnicos não sejam de pelo menos uma área afim ao planejamento urbano municipal.

O resultado pode apontar a necessidade de aprimoramentos no PTL e/ou na atuação do município, além de indicar pontos de

veto dentro do jogo político. Tendo a matriz como parâmetro, será possível verificar a distância entre o real e o ideal e em quais requisitos há deficiências.

#### 4.2 Seleção de Municípios

Para examinar o PTL é necessário verificar seus efeitos no município que aderiu ao programa, de forma que se torna imprescindível selecionar quais serão objeto de estudo – sem olvidar que a quantidade a ser estudada deve ser compatível com os limites de tempo e de recursos da pesquisa.

Em especial pela impossibilidade de aplicar o método experimental, com reprodução em nível de laboratório os eventos analisados, às ciências sociais (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998), alguns cuidados devem ser tomados na seleção da amostragem, como ensina Yin (2005). O fato da tese se debruçar sobre a Reurb traz inquietações: não é possível repetir as ações desta política em nível de laboratório, além da própria dificuldade em obter certas informações, sendo necessário limitar o número de casos examinados, ao mesmo tempo que é importante não se restringir a um único caso.

Portanto, no momento de selecionar os municípios se tornou inviável adotar uma amostragem aleatória, restando escolher casos em que seria possível ter acesso às evidências *in loco*. Nesse passo, os Municípios de Concórdia do Pará/PA, Tomé-Açu/PA e Serra do Navio/AP foram escolhidos, por terem feito convênios com a UFPA para cooperação técnica referente aos seus processos de regularização fundiária, tornando os dados disponíveis.

As áreas objeto de Reurb dos Municípios de Concórdia do Pará e de Tomé-Açu estão inseridas no âmbito do Projeto Moradia Cidadã. Este projeto foi fruto de parceria institucional entre o Ministério das Cidades e a Universidade Federal do Pará, para dar seguimento à Reurb de terras que antes estavam sob tutela do INCRA, posteriormente transferidas aos municípios por meio do

PTL. Os municípios selecionados foram: Capitão Poço, Concórdia do Pará, Ipixuna do Pará, Nova Esperança do Piriá, Mãe do Rio e Tomé-Açu, escolhidos levando em consideração a forma de acessibilidade e proximidade com a Cidade de Belém, onde se localiza o Campus Universitário do Guamá/UFPA, conforme o Caderno Metodológico do projeto (UFPA, 2012). Este fator geográfico possibilitou o acompanhamento e interação permanente das equipes que atuaram no Projeto.

O Projeto Moradia Cidadã visava efetuar o cadastro de imóveis na área de regularização; mobilizar agentes locais; proceder aos estudos urbanísticos, ambientais e topográficos do parcelamento e ocupação existente; desenvolver um sistema de dados públicos (SARF), e desenvolver atividades específicas de regularização fundiária e urbanística, com vistas à titulação da população beneficiária e registro do parcelamento do assentamento (UFPA, 2012).

Destes seis municípios, a Reurb nas agrovilas em Concórdia do Pará avançou e obteve alguns resultados no ano de 2014, o que ofereceu mais dados para exame. Em Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá e Ipixuna do Pará o fato da Reurb ser realizada na sede municipal, com grande número de imóveis e maior dinâmica nas transações imobiliárias, revelou no âmbito das ações do projeto uma situação: títulos de imóveis emitidos pela Prefeitura em desacordo com a legislação e registrados no Cartório de Imóveis – o que dificulta o cruzamento de dados, considerando as limitações de tempo da pesquisa.

A Reurb em Capitão Poço ocorreu em agrovilas, áreas semelhantes às de Concórdia do Pará, porém, sem possuir o mesmo número de imóveis regularizados. Por fim, em Tomé-Açu, a Reurb se dá em área contígua à sede urbana, o número de imóveis é menor em comparação com os do caso acima, o que permitiu o acesso aos dados presentes na CRF e o cruzamento de dados, com informações obtidas em campo.

Desta forma, dentre os três municípios com melhores condições de serem estudados, a seleção das agrovilas de Concórdia do Pará, com a Reurb num estágio mais avançado e Tomé-Açu, com a Reurb sendo executada em área consolidada para fins urbanos, permite a visualização de realidades diferentes e com maiores condições de enriquecer a pesquisa, em detrimento das agrovilas de Capitão Poço, com situação bem semelhante à de Concórdia do Pará.

Por outro lado, em Serra do Navio a área objeto de Reurb é o distrito sede municipal, integrante do Projeto de Regularização Fundiária e Cidadania: Valorização Histórica, Urbanística e Ambiental em Serra do Navio, iniciado em 2014. De forma semelhante, houve acordo entre a UFPA com o Ministério das Cidades para desenvolver ações de Reurb, todavia, por ser uma área tombada desde 2012, cujo pedido de tombamento foi formulado por professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA, o IPHAN se tornou o parceiro e financiador do projeto, por meio de um Termo de Execução Descentralizado. Neste caso, além da preocupação com a Reurb, houve outro elemento considerado: proteção do patrimônio cultural.

Os municípios selecionados estão localizados na Amazônia em dois Estados-membros diferentes, tendo cada um a sua particularidade quanto à formação de suas instituições, mas realizam as ações da Reurb com base no PTL e não possuíam conhecimento especializado para tratar de questões relacionadas ao ordenamento do solo urbano, ensejando a comparação.

Desta maneira, o fato de terem no seu passado certas semelhanças e distinções irá enriquecer o trabalho, ao apresentar municípios que se submeteram ao regime do PTL, contrastando os resultados alcançados.

Assim, foram realizadas pesquisas de campo nos municípios citados para acompanhar os eventos ocorridos no decorrer do processo de regularização fundiária. Para a coleta de elementos foram utilizadas as observações diretas e consultas ao banco de



dados públicos da CRF, em especial acerca do percentual de imóveis regularizados ou contemplados para serem regularizados o mais breve possível.

Antes de partir para pesquisa de campo, o investigador devia apresentar algumas habilidades necessárias para a condução de uma pesquisa, como uma noção clara das questões que estavam sendo estudadas, tornando imprescindível a pesquisa bibliográfica (YIN, 2005).

Ao mesmo tempo, para definir a técnica de abordagem do objeto de estudo, um contato prévio, por meio de uma visita preliminar, permitiu selecionar o método mais adequado para a realização da investigação científica. Nesses termos, passou-se de um estudo com base em literatura especializada em políticas públicas na Amazônia e em regularização fundiária, para, em seguida, partir para uma visita preliminar aos municípios selecionados.

A primeira visita ocorreu no primeiro semestre de 2015, com o escopo de identificar aspectos relevantes para definir a estratégia de abordagem do objeto de pesquisa. Ao longo do segundo semestre de 2015 e no curso dos anos de 2016 e de 2017 foram feitas as visitas técnicas para coletar informações que subsidiassem a pesquisa.

Com o estudo preliminar, foi possível constatar os principais locais em que seria possível obter informações, como a sede das Prefeituras, Câmara dos Vereadores, bem como iniciar um diálogo com os líderes comunitários e técnicos municipais, identificando indivíduos responsáveis por setores associados com a Reurb. Isto também permitiu construir um roteiro para guiar a pesquisa de campo.

Parte dos resultados da investigação do doutoramento foram publicados em coautoria com o orientador num exame sobre algumas possibilidades da Reurb, em relação ao PTL de forma geral (OUTEIRO; NASCIMENTO, 2016) e numa análise sobre a

Reurb em Concórdia do Pará (OUTEIRO; GÓES; NASCIMENTO, 2016).

Nos casos selecionados tive a oportunidade de atuar nos projetos como consultor jurídico da CRF – e em conjunto com o orientador no caso do Projeto Moradia Cidadã-, o que poderia comprometer a atuação de pesquisador independente e a validade dos fenômenos investigados. Nesses termos, separou-se o papel de investigador do consultor do projeto, o que faz com que algumas ações dos projetos de regularização fundiária e do PTL sejam objeto de críticas aqui, mas que não são encontradas nos documentos catalogados na CRF, evitando a manipulação indevida das informações.

No mesmo sentido, para manter a originalidade da tese foi importante separar o objetivo destes projetos. De modo geral, aqueles têm por escopo efetuar o cadastro de imóveis na área de regularização e desenvolver os instrumentos legais para que os municípios objetos dos projetos tenham meios de alcançar a emissão de títulos em favor dos moradores.

Logo, o estudo de campo feito também foi diferente, apesar de ter usado alguns dados dos projetos anteriores, na medida em que o foco foram as regras do jogo e a trajetória institucional.

Quanto à abrangência temporal, o objeto abarca o período de vigência dos projetos, isto é, de 2012 a 2017, sendo que em Serra do Navio, a preparação com levantamento de dados ocorreu no final do ano de 2014 e as ações de regularização fundiária iniciaram em 2015.

Nessa fase, após o recolhimento das informações extraídas da pesquisa de campo, partiu-se para a análise do material, interpretados à luz das técnicas disponíveis para alcançar os objetivos da pesquisa e responder à questão apresentada, sem abdicar da originalidade.

Como fonte primária foram utilizados dados coletados em campo. Como fonte secundária foram utilizados os documentos

oficiais e institucionais elaborados durante a execução do projeto de regularização fundiária e dados públicos catalogados na CRF.

### 4.3 Procedimento para coleta de dados

Os dados essenciais foram obtidos por meio de fontes primárias. Para a devida coleta de dados o estudo de campo foi essencial, tanto nos municípios selecionados, em que a principal técnica utilizada foi a observação direta, quanto na CRF/UFPA, com análise dos documentos relacionados aos projetos de Reurb.

Assim, para a coleta de dados que permitam obter informações que atendam aos critérios de exame as fontes consultadas foram organizadas no Quadro 4.

**Quadro 4** - Procedimento para coleta de dados e fontes.

Tema	Subtema	Critério de análise	Fonte
Segurança jurídica da posse	Direito de propriedade	Percentual de títulos emitidos/ projeção de moradores ou ocupantes contemplados	Estudo de campo na Prefeitura/ Dados da CRF/UFPA
Legislação municipal sobre ordenamento territorial	Legislação sobre uso do solo ou regularização fundiária	Existência de legislação sobre uso e parcelamento do solo urbano/ legislação sobre regularização fundiária	Estudo de campo na Prefeitura e na Câmara dos Vereadores
Quadro técnico	Servidores	Existência de quadro técnico efetivo para lidar com questões relacionadas ao uso do solo urbano	Estudo de campo na Prefeitura
		Existência de programa de capacitação técnica sobre uso do solo urbano	Estudo de campo na Prefeitura
	Infraestrutura	Existência de norma processual para tratar de questões relacionadas ao uso do solo	Estudo de campo na Prefeitura
Mecanismos de participação popular	Controle social	Existência de órgão que trate de ordenamento do solo com participação popular	Estudo de campo na Prefeitura
	Consultas ou audiências públicas	Existência de reuniões com participação da sociedade	Estudo de campo no Município, junto às associações existentes

Incentivos/sanções	Existência de regras informais	Verificação de regras informais que influenciam a atuação dos jogadores (ocupantes, políticos, associações e organizações) no âmbito municipal no processo da Reurb	Estudo de campo no Município
	Legislação federal	Verificação da aplicação da legislação federal pertinente à Reurb que influenciem no processo de regularização	Estudo da legislação federal

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2017.

Em linhas gerais, foi construído um roteiro para guiar as ações em campo e coletar dados e o principal local de visita foi a sede das Prefeituras. Todavia, em face de algumas particularidades que envolvem a organização administrativa de cada ente municipal, que nem sempre encontram similaridades entre si, os setores específicos foram subdivididos em: setor jurídico, setor de tributos, setor de terras. Nestes três setores havia informações sobre a Reurb, seja procedimento interno, identificação dos setores e servidores que atuam no processo, qualificação dos servidores, legislação pertinente, participação popular, ou ainda coletar dados sobre quantidade de imóveis regularizados pelo Município. Na Câmara dos Vereadores foi possível identificar além da legislação em vigor, a existência de projetos de lei que versem sobre a Reurb ou assuntos conexos, informações sobre a participação popular.

Sempre que possível, foi feita confirmação externa, que consiste em verificar junto à fonte externa, a autenticidade das informações obtidas internamente, como a consulta a banco de dados de outro ente federativo, bem como pelo cruzamento de dados com pessoas da comunidade. Isto permite investigar a correlação das evidências colhidas, para verificar a consistência entre diferentes fontes.

## **Programa Terra Legal em Concórdia do Pará/PA e Tomé-Açu/PA**

Os três casos analisados estão dentro da trajetória de eventos que resultou no quadro atual de irregularidade fundiária na Amazônia, mas seu contexto específico não deve ser ignorado.

O Estado do Pará, ao lado de sua ocupação com origem militar para defender o território, como aconteceu com a construção do Forte do Presépio em Belém em 1616, foi ocupado com a pretensão de instalação de empreendimentos voltados à agricultura (VIDAL, 2015). Até 1822 passou por diversos governos, estando originalmente ligado ao Estado do Maranhão.

O ciclo econômico da borracha levou à construção de ferrovias, investimentos urbanos e migração na região e, posteriormente, também sentiu os impactos dos planos desenvolvimentistas do Governo Militar de ocupação e construção de estradas.

Nesse interregno, sofreu em maior ou menor medida os impactos da aplicação do regime sesmarial, da Lei de Terras, da federalização de terras, das regras sobre propriedade privada e registro notarial, além da trajetória de exclusão socioespacial.

O Estado do Pará faz fronteira com Amazonas, Mato Grosso, Tocantins, Maranhão, Amapá, Roraima, Guiana e Suriname. O Mapa 2 permite a visualização do Estado.

**Mapa 2** – Divisão política do Estado do Pará, por município, 2017.

**Fonte:** IBGE (2014).

**Elaboração:** FAPESPA (2018).

A sua capital é o município de Belém e tem como meio de transporte predominante, por suas características geográficas, o rodoviário e o hidroviário (FAPESPA, 2018b). Abaixo estão alguns dados do Estado do Pará e do Brasil (Tabela 2).

**Tabela 2** - Dados do Estado do Pará e Brasil, 2017.

	<b>Pará</b>	<b>Brasil</b>
População	8.366.628*	207.660.929*
Área	1 247 954,666 Km <sup>2</sup>	8.515.767.049 Km <sup>2</sup>
Densidade demográfica	6,07 habit/km <sup>2</sup>	23.8 habit/km <sup>2</sup>
Índice de Desenvolvimento Humano	0,646	0,754
Produto Interno Bruto (R\$)	124,585 bilhões	3.217 trilhões
Número de municípios	144	5.570

\*Estimada

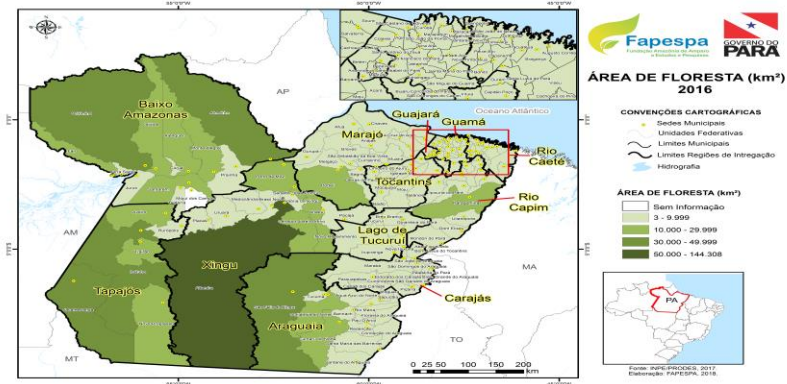
**Fonte:** IBGE (2017).

Como pode se notar, há baixa densidade demográfica em relação ao restante do país, o que se deve, em parte, ao fato de ser o segundo maior Estado da Federação no quesito territorial, com uma população estimada em 8.366.628 para o ano de 2017, o que corresponde à cerca de 4% do total do país. Sua economia é

baseada extrativismo vegetal e mineral, indústria, agricultura, pecuária e turismo, sendo o alumínio e o minério de ferro os principais produtos de exportação (FAPESPA, 2018b).

Em relação à proteção ambiental, possui 792.455 km<sup>2</sup> de área de florestas e 686.673 km<sup>2</sup> de áreas protegidas, o que corresponde a cerca de 55% do total do território estadual, distribuídas entre Unidades de Conservação de Uso Sustentável Federal, Unidades de Conservação de Proteção Integral Federal, Unidades de Conservação de Uso Sustentável Estadual, Unidades de Conservação de Proteção Integral Estadual e Terras Indígenas (FAPESPA, 2018). O Mapa 3 ilustra as áreas de florestas estaduais.

**Mapa 3** – Área de floresta do Estado do Pará, 2016.

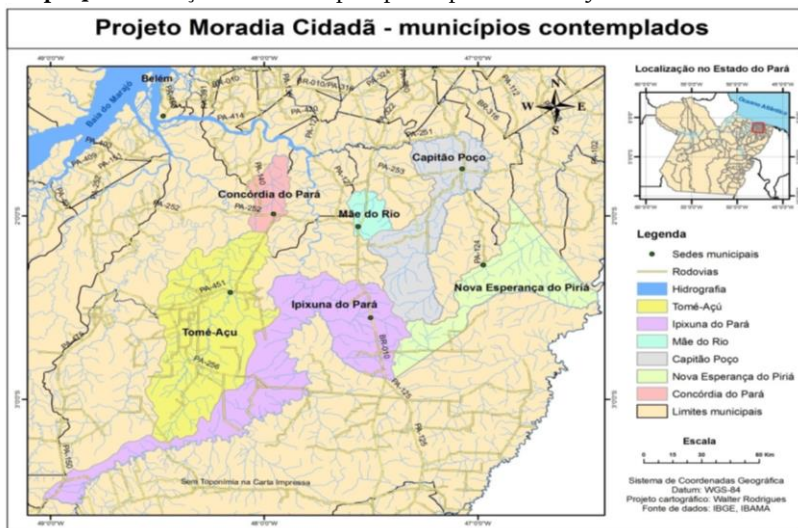


**Fonte:** INPE/PRODES, 2017.

**Elaboração:** FAPESPA (2018).

Levando em consideração esta miríade de fatores, o PTL foi executado para reverter o quadro de insegurança jurídica da posse no âmbito municipal.

O Mapa 4 traz os municípios que foram selecionados no Projeto Moradia Cidadã, dentre os quais dois foram selecionados para serem examinados nesta pesquisa, permitindo identificar a sua localização no território estadual.

**Mapa 4:** Localização dos municípios participantes do Projeto Moradia Cidadã.

**Fonte:** UFPA, 2013a.

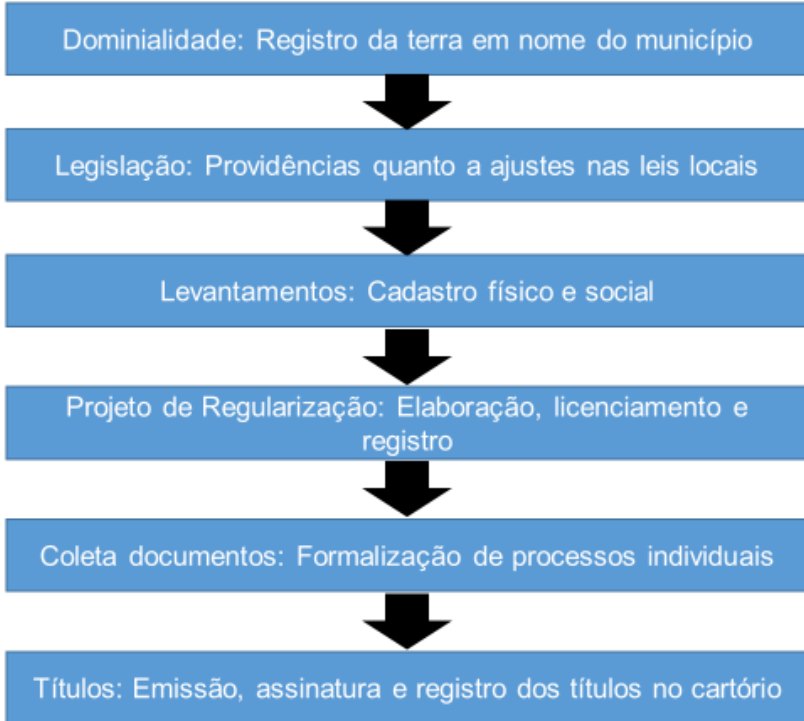
Nos casos examinados as ações de Reurb envolveram diversos profissionais e equipes que atuavam divididos em grupos, conforme sua especialização:

- 1) Administrativa: responsável pelo desenvolvimento de ações operacionais e técnicas, como a articulação com membros do município e o apoio ao levantamento de informações
- 2) Engenharia: realizou o levantamento topográfico, identificação da infraestrutura existente, cadastramento físico dos imóveis, confecção de plantas de lote e memorial descritivo;
- 3) Jurídico: examinou a legislação municipal urbanística, apresentou sugestões para a elaboração ou a adequação de leis e analisou o processo de regularização fundiária existente no município;
- 4) Social: a equipe de assistentes sociais assegurou a participação popular, mobilizando a comunidade e realizando treinamentos e oficinas com os moradores;
- 5) Urbanístico: analisou dados cadastrais físicos e imobiliários, da dinâmica de uso e ocupação do solo para elaborar a planta de urbanização e de regularização fundiária.



As etapas da Reurb podem ser sistematizadas conforme Fluxograma 4.

**Fluxograma 4** - Etapas da regularização fundiária urbana.



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir da literatura, 2017.

Com base nessas informações se procede ao exame do desempenho do PTL nos dois municípios paraenses.

### **5.1 Regularização Fundiária em Concórdia do Pará**

O Município de Concórdia do Pará, localizado no nordeste paraense, na microrregião de Tomé-açu, foi criado pela lei estadual n.º 5.442/1988, com área desmembrada do Município de Bujaru. Sua ocupação iniciou no final da década de 1960, com a imigração nordestina e extração de madeira. A população total estimada para

2017 é de 32.395 habitantes, com mais de 50% de população urbana (IBGE, 2017). Na Tabela 3 estão alguns dados municipais.

**Tabela 3** - Dados do Município de Concórdia do Pará, do Estado do Pará e do Brasil, 2017.

	<b>Concórdia do Pará</b>	<b>Pará</b>	<b>Brasil</b>
População	32.395*	8.366.628*	207.660.929*
Área	690,942 Km <sup>2</sup>	1 247 954,666 Km <sup>2</sup>	8.515.767.049 Km <sup>2</sup>
Densidade demográfica	46,15 habit/km <sup>2</sup>	6,07 habit/km <sup>2</sup>	23.8 habit/km <sup>2</sup>
Índice de Desenvolvimento Humano	0,566	0,646	0,754
Produto Interno Bruto (R\$)	249.977 mil	124,585 bilhões	3.217 trilhões
Número de municípios	-	144	5.570

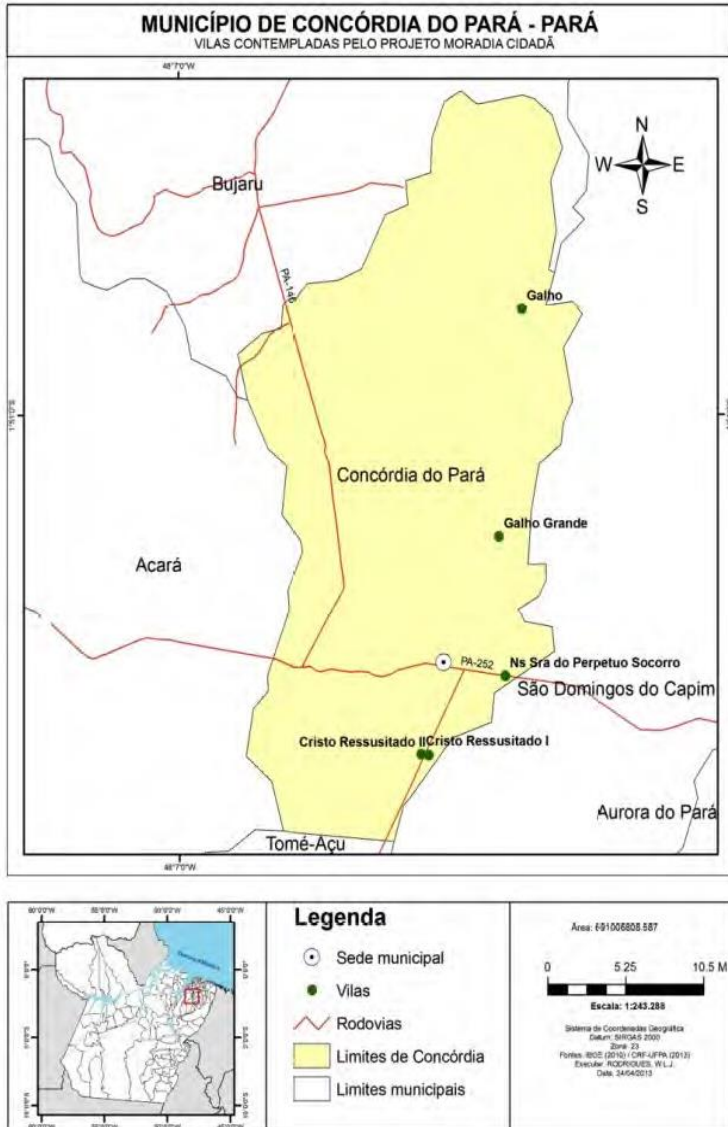
\*Estimada

**Fonte:** IBGE (2017).

A renda média do trabalhador formal no município é de R\$ 1.610,40, sendo inferior à média estadual R\$ 2.444,98 (FAPESPA, 2018a), sendo que 49.8% da população percebe rendimento mensal de até ½ salário mínimo, colocando o município na posição 75 de 144 dentre as cidades do estado (IBGE, 2017). As atividades de agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura predominam na geração de riqueza entre a população economicamente ativa (IBGE, 2017).

As vilas objeto da política fundiária podem ser visualizadas no Mapa 5, a saber: Cristo Ressuscitado I e II, Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, Galho e Galho Grande.

Mapa 5 - Vilas/Concórdia do Pará.



Fonte: UFPA (2017a).

Com base em dados das Secretarias Municipais de Assistência Social e de Saúde, existiam 128 lotes nas Vilas (UFPA,

2013a), todavia, após pesquisa de campo, atualmente há um número um pouco maior de imóveis nas Vilas.

**Tabela 4** - Número de habitantes e de imóveis por Vilas/Concórdia do Pará.

Vilas	Habitantes	Imóveis	Residenciais	Outros	Área (ha)
Galho	149	53	42	10	0,5438
Galho Grande	97	27	23	4	1,1082
N. S. Perpétuo Socorro	110	27	23	4	1,3903
Cristo Ressuscitado I	84	10	7	3	4,9985
Cristo Ressuscitado II	116	17	12	5	4,8512
<b>Total</b>	<b>556</b>	<b>134</b>	<b>108</b>	<b>26</b>	-

**Fonte:** Adaptado de UFPA (2017a), a partir dos resultados da pesquisa.

As ações de Reurb se iniciaram em 2012, com a doação das glebas do INCRA em favor do Município de Concórdia, tendo a UFPA firmado convênio com o Ministério das Cidades para dar apoio à política de Reurb, em face da dificuldade em obter profissionais com experiência na área de regularização fundiária.

A proposta era que a UFPA fosse capacitar os servidores municipais, mobilizar a comunidade local, realizar o cadastro físico e social dos imóveis, para que o Município desse continuidade à Reurb, pautado no princípio de que tudo o que puder ser desenvolvido pelo município não será feito pela Universidade e tudo o que puder ser decidido pela comunidade não será decidido pelos entes públicos (UFPA, 2013a).

As ações iniciais foram executadas pela equipe da UFPA nas Vilas que estão em transição de zona rural para espaço urbano e foram doadas pelo INCRA como núcleos urbanos por apresentarem malha viária implantada por meio de quadras-lotes e infraestrutura mínima de rede de abastecimento de água, energia, iluminação pública e escolas. A população nas Vilas é predominantemente de baixa renda e o percentual de imóveis passível de regularização é de 91% - o restante necessita da

implementação de algumas medidas urbanísticas e ambientais para serem regularizados (UFPA, 2017a).

Na visita da equipe da UFPA (2013a) foi possível obter as seguintes informações acerca da existência de organizações civis: na Vila Nossa Senhora Do Perpetuo Socorro existe Associação Clube de Futebol; União Esporte Clube; e Igreja Católica de Nossa Senhora do Perpetuo Socorro; na Vila Do Cristo Ressuscitado I há a Igreja Evangélica Assembleia de Deus; na Vila Do Cristo Ressuscitado II há a Igreja Católica Cristo Ressuscitado; na Vila Do Galho Grande há a Associação dos Trabalhadores Rurais do Vale do Jaurá; Igreja Evangélica Assembleia de Deus; Igreja do Evangelho Quadrangular; e Igreja Católica São Sebastião; na Vila do Galho há a Igreja Católica de Santa Maria; Atlético Futebol Clube; e Associação de Moradores (não atuante há dez anos).

Em relação à distância das vilas da sede municipal, a Vila de Nossa Senhora do Perpetuo Socorro está localizada às margens da PA 252, a 04 km da sede; a Vila Cristo Ressuscitado I, está localizada às margens da PA 140, a 06 km da sede, em frente à Vila Cristo Ressuscitado II; a Vila do Galho Grande está localizada às margens da rodovia Transjuntaí, a 10 km da sede; e a Vila do Galho fica localizada às margens da rodovia Transjuntaí, a 28 km da sede. O fato de que as Vilas estão distantes da sede municipal permite compreender que são áreas de uso misto do solo, em que se constata a divisão em lotes, ao mesmo tempo em que há imóveis com área superior a  $1.000\text{m}^2$ , o que não é comum em regiões urbanas em que a população é de baixa renda.

No que tange à infraestrutura, todas as vilas são servidas por rede de energia elétrica e iluminação pública, sendo que nas Vilas Cristo Ressuscitado I e II também há serviço de coleta de resíduos, na Vila Nossa Senhora do Perpétuo Socorro há serviço de abastecimento de água, na Vila do Galho há serviço de abastecimento de água, posto de saúde e escola municipal e, por fim, na Vila do Galho Grande há escola municipal.

### 5.1.1 Resultados e discussão

No total, 36% dos moradores das Vilas foram beneficiados com a alienação gratuita da terra, equivalendo a 38 imóveis dos 108 lotes residenciais das 5 Vilas – até dezembro de 2015 18 títulos foram emitidos e os demais aguardavam a elaboração de um projeto de Reurb, sujeito ao licenciamento ambiental e a ser registrado em Cartório. Porém, ao se considerar a totalidade de imóveis das Vilas, o percentual cai para 29% de imóveis regularizados/em projeção de obterem títulos, em contraste com a conclusão de que 91% é passível de regularização. A Reurb foi pensada mais voltada para a titulação do que para no futuro haver a regularização urbanística.

No começo do projeto, a equipe municipal responsável pela Reurb era a de tributos, sem haver análise jurídica ou urbanística e atuava apenas na sede municipal, o que, depois da intervenção da UFPA foi alterado. Da mesma forma, no processo administrativo interno da Prefeitura apenas no setor de tributos havia servidor concursado, sendo os demais contratados.

A aplicação da matriz pode ser visualizada no Quadro 5.

**Quadro 5** - Matriz e critérios de análise do Programa Terra Legal nas Vilas de Concórdia do Pará.

Matriz e critérios de análise do Programa Terra Legal			
(1) Segurança jurídica da posse			
Subtema		Critério de análise	Resultado
1	Direito de propriedade	Percentual de títulos emitidos/ projeção de moradores ou ocupantes contemplados	Ruim: 36% dos imóveis residenciais (29% do total)
(2) Legislação municipal sobre ordenamento territorial			
Subtema		Critério de análise	Resultado
2	Legislação municipal sobre uso do solo ou regularização fundiária	Existência de legislação sobre uso e parcelamento do solo urbano/ legislação sobre regularização fundiária	Negativo (Há Plano Diretor e iniciaram a discussão sobre parcelamento e Reurb)
(3) Quadro técnico			
Subtema		Critério de análise	Resultado
3	Servidores	Existência de quadro técnico efetivo para lidar com questões relacionadas ao uso do solo urbano	Em implantação (há poucos)

4	Servidores	Existência de programa de capacitação técnica sobre uso do solo urbano	Negativo
5	Infraestrutura	Existência de norma processual para tratar de questões relacionadas ao uso do solo	Em implantação (mas já havia procedimento interno)
<b>(4) Mecanismos de participação popular</b>			
Subtema		Critério de análise	
6	Controle social	Existência de órgão que trate de ordenamento do solo com participação popular de natureza deliberativa	Não (Conselho Municipal não instalado)
7	Consultas ou audiências públicas	Existência de reuniões com participação da sociedade de natureza deliberativa	Não (Conselho Municipal não instalado)
<b>(5) Incentivos/sanções</b>			
Subtema		Critério de análise	
Subtema		Resultado	
8	Existência de regras informais	Verificação de regras informais que influenciam a atuação dos jogadores (ocupantes, políticos, associações e organizações) no âmbito municipal no processo da Reurb	Negativo (existem, mas funcionou como impeditivo para a Reurb avançar na alienação onerosa)
9	Legislação federal	Verificação da aplicação da legislação federal pertinente à Reurb que influenciem no processo de regularização	Em implantação (Pararam a Reurb na alienação onerosa)

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa, 2017.

Existia PDM em vigência, mas com regras abertas e genéricas. Por outro lado, não havia legislação de uso e ocupação do solo e nem de Reurb. Dessa forma, mesmo havendo uma lei urbanística, o PDM, o resultado foi negativo, na medida em que a mera existência da lei não contribuía para a execução da Reurb. Havia previsão de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano relacionado à política urbana e que ainda não tinha sido implantado. Com o tempo, foi sendo organizado, no entanto, com natureza informativa e consultiva – e não deliberativa. Logo, apesar de haver previsão legal, o resultado segue negativo, pois não funcionava e quando seu processo de implementação iniciou decisões tomadas com base na vontade popular não vinculavam o Município.

Mas em todas as Vilas havia alguma organização social civil: igrejas, associações, clubes de futebol. Houve atuação de alguns

técnicos municipais, vereadores e líderes comunitários (parte destes últimos formou um Grupo de Trabalho Municipal).

O processo de Reurb deixou parte dos ocupantes interessados, mas com resistência inicial ao se deparar com a possibilidade de terem de pagar IPTU. Vencida a primeira oposição, os atores políticos se interessaram em avançar sobre a alienação gratuita, pois notaram que poderiam se beneficiar com isso. Acontece que não foi feito nenhum esforço para avançar para a modalidade onerosa. Nesses termos, existiram dois grupos que claramente ficaram sem uma resposta adequada: os residentes de lotes maiores de 1.000 m<sup>2</sup> e os que passaram a residir nas Vilas após fevereiro de 2009, mesmo que usassem o imóvel para fins de moradia.

De certa forma, a mudança na legislação não foi acompanhada de mudanças na mentalidade dos atores locais, que se compreendia donos do espaço e não apresentaram resistência quando o foco era a alienação gratuita, mas o conjunto de regras informais sobre uso e transferência do solo fez com que alguns conflitos sociais não fossem superados especialmente por parte dos atores políticos. Enquanto era possível se beneficiar, a resistência de vereadores, do Prefeito e técnicos era passível de superação e era viável encontrar um meio de fazer as ações técnicas da UFPA avançarem, mas quando chegava na alienação onerosa, nem os políticos nem os moradores chegavam a um termo comum e nenhuma medida era adotada.

Os dados catalogados na CRF e o contato com alguns servidores municipais evidenciou a tendência a rejeitar a utilização de um instrumento oneroso de Reurb, mesmo que parte dos moradores não consiga obter a regularização de seu imóvel.

Em linhas gerais, a população estabeleceu uma relação positiva com a equipe da UFPA e com a Prefeitura, mas os resultados referentes ao percentual de titulação e de critérios relacionados à gestão municipal foram insuficientes para permitir falar em conjuntura crítica ou mudança institucional relevante.



Em Concórdia, o PTL esbarrou em regras informais e *veto players*, apesar de que pequenas mudanças foram constatadas, seja pelo fato de alguns imóveis foram regularizados ou estão passíveis de regularização, seja porque algumas modificações tomaram forma na gestão municipal, com a percepção da necessidade de construir um arcabouço legislativo adequado e apto para ser aplicado por técnicos que entendam de planejamento urbano.

## 5.2 Regularização Fundiária em Tomé-Açu

Originalmente um povoado, que virou distrito do Município de Acará, Tomé-Açu foi ocupada por um grupo de japoneses que visavam instalar colônias agrícolas. Os moradores de Tomé-Açu iniciaram um movimento para obter a emancipação política, o que somente foi possível em 1959, pela lei estadual n.º 1.725, com terras desmembradas do Município de Acará. A população total estimada para 2017 é de 61.709 habitantes, sendo mais de 55% urbana (IBGE, 2017). Na Tabela 5 é possível encontrar algumas informações sobre o Município.

**Tabela 5** - Dados do Município de Tomé-açu, do Estado do Pará e do Brasil, 2017.

	Tomé-açu	Pará	Brasil
População	61.709*	8.366.628*	207.660.929*
Área	5.145,325 Km <sup>2</sup>	1 247 954,666 Km <sup>2</sup>	8.515.767.049 Km <sup>2</sup>
Densidade demográfica	10,98 habit/km <sup>2</sup>	6,07 habit/km <sup>2</sup>	23,8 habit/km <sup>2</sup>
Índice de Desenvolvimento Humano	0,586	0,646	0,754
Produto Interno Bruto (R\$)	516.725,52 mil	124,585 bilhões	3.217 trilhões
Número de municípios	-	144	5.570

\*Estimada

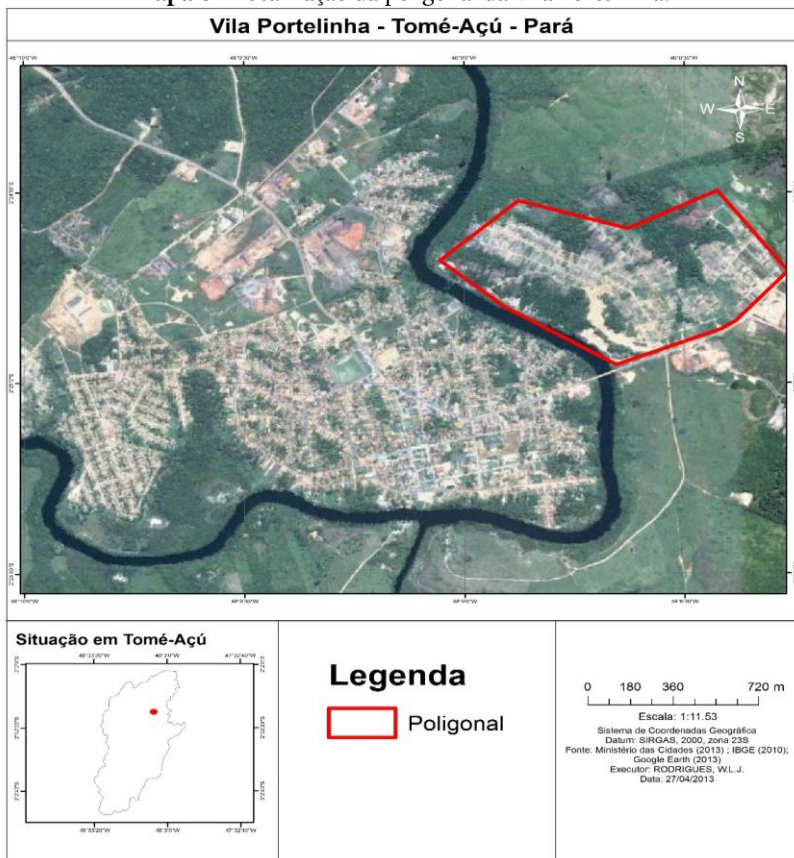
Fonte: IBGE (2017).

A renda média mensal dos trabalhadores formais é de R\$ 1.515,04, inferior à média mensal estadual de R\$ 2.444,98 (FAPESPA, 2018a). Em relação aos domicílios com rendimentos mensais de até

½ salário mínimo por pessoa, tinha 44.4% da população nessas condições em 2015 (IBGE, 2017). As atividades de agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, de forma semelhante ao que ocorre com Concórdia, predominam na geração de riqueza entre a população economicamente ativa (IBGE, 2017).

Mas diferentemente de Concórdia, a gleba doada para Tomé-Açu foi uma ocupação surgida por volta dos anos 2000, numa área contígua à sede municipal e desde o início com características urbanas, denominada Vila Portelinha (Mapa 6).

**Mapa 6** - Localização da poligonal da Vila Portelinha.



Fonte: UFPA (2017b).

A pesquisa apontou a existência de 1.362 imóveis, com potencial de regularizar 91% dos 1.262 lotes após os procedimentos legais (UFPA, 2017b). Os imóveis localizados na gleba foram classificados, conforme Tabela 6.

**Tabela 6** - Número de habitantes e de imóveis da Vila Portelinha/Tomé-Açu, 2017.

	Habitantes	Imóveis	Residenciais	Outros	Área (ha)
Vila Portelinha	5.000*	1.362	776	586	73,32

\*Estimado

**Fonte:** Adaptado de UFPA (2017), a partir dos resultados da pesquisa.

O principal acesso à Vila Portelinha é pela PA 140, tendo sua origem associada com a existência de um assentamento informal próxima à cidade. Em campo foi verificada a existência de algumas entidades sociais, como a Associação de moradores do bairro da Portelinha; organizações religiosas; Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Tomé-Açu; Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal de Educação.

Havia Conselho da Cidade instalado e em funcionamento, o que também serve para ampliar as instâncias de participação social.

Algumas situações constatadas em campo requerem alguma medida, como a ocupação de calçadas, construções fora do alinhamento de quadra, falta de espaços públicos.

Na Vila há fornecimento de energia elétrica, escola pública e posto de saúde, mas não havia transporte público, rede de abastecimento de água e nem de coleta de resíduos, mesmo estando próximo à área formalmente reconhecida como urbana do Município de Tomé-Açu.

As ações de Reurb foram realizadas de maneira bem parecida com as feitas em Concórdia, por se tratar do mesmo projeto, iniciando em 2012, com os procedimentos para a doação da gleba do INCRA em favor do Município, e com a atuação da UFPA, devido ao convênio firmado com o Ministério das Cidades. Como a população é predominantemente de baixa renda e os

imóveis, em média, possuem área de 500m<sup>2</sup>, havia a possibilidade de incluir mais da metade na alienação gratuita.

### 5.2.1 Resultados e discussão

Ao final, projeta-se que 400 imóveis serão regularizados gratuitamente, em face do cruzamento de informações colhidas no cadastro físico e social, apesar de não ter ocorrido ainda a titulação – houve a necessidade de efetuar o registro do projeto de Reurb em Cartório, com a conseqüente abertura de matrículas individuais dos lotes. O número corresponde à 51% dos imóveis residenciais, mas apenas à 31% do total de lotes.

A estrutura administrativa de Tomé-Açu estava mais preparada para tratar da Reurb, com a existência de regras formais e uma equipe técnica maior, além de ter seus conselhos urbanos municipais devidamente instalados e em funcionamento.

A aplicação da matriz conduziu ao seguinte resultado:

**Quadro 6** - Matriz e critérios de análise do Programa Terra Legal na Vila Portelinha em Tomé-Açu.

Matriz e critérios de análise do Programa Terra Legal			
(1) Segurança jurídica da posse			
	Subtema	Critério de análise	Resultado
1	Direito de propriedade	Percentual de títulos emitidos/ projeção de moradores ou ocupantes contemplados	Regular: 51% dos imóveis residenciais (31% do total)
(2) Legislação municipal sobre ordenamento territorial			
	Subtema	Critério de análise	Resultado
2	Legislação municipal sobre uso do solo ou regularização fundiária	Existência de legislação sobre uso e parcelamento do solo urbano/ legislação sobre regularização fundiária	Positivo (Há Plano Diretor, lei de uso do solo e lei de Reurb)
(3) Quadro técnico			
	Subtema	Critério de análise	Resultado
3	Servidores	Existência de quadro técnico efetivo para lidar com questões relacionadas ao uso do solo urbano	Positivo
4	Servidores	Existência de programa de capacitação técnica sobre uso do solo urbano	Negativo
5	Infraestrutura	Existência de norma processual para tratar de questões relacionadas ao uso do solo	Positivo

(4) Mecanismos de participação popular				
Subtema		Critério de análise		
6	Controle social	Existência de órgão que trate de ordenamento do solo com participação popular de natureza deliberativa	Não (havia Conselho Municipal, de caráter consultivo)	
7	Consultas ou audiências públicas	Existência de reuniões com participação da sociedade de natureza deliberativa	Não (havia Conselho Municipal, de caráter consultivo)	
(5) Incentivos/sanções				
Subtema		Critério de análise		Resultado
8	Existência de regras informais	Verificação de regras informais que influenciam a atuação dos jogadores (ocupantes, políticos, associações e organizações) no âmbito municipal no processo da Reurb	Negativo (existem, mas funcionou como impeditivo para a Reurb avançar na alienação onerosa)	
9	Legislação federal	Verificação da aplicação da legislação federal pertinente à Reurb que influenciem no processo de regularização	Em implantação (Pararam a Reurb na alienação onerosa)	

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa, 2017.

O resultado quanto à alienação onerosa não foi diferente do encontrado em Concórdia: nas reuniões os atores políticos e muitos moradores não manifestaram interesse em avançar para além das alienações gratuitas. Com a pesquisa de campo foi possível notar que poucas medidas avançaram em relação à alienação onerosa.

O caso de Tomé-Açu apresenta outras particularidades, pois em algumas situações são necessários estudos ambientais e urbanísticos por haver lotes próximos a áreas com declive – que poderia ser alegado como motivo para os atrasos. Mas foi o Município mais preparado, incluindo a possibilidade de efetuar o licenciamento ambiental do projeto de Reurb, e com melhores condições de efetuar uma mudança institucional ao executar as regras do PTL.

Ao se comparar com o caso anterior, houve aumento no percentual de imóveis em condições de serem regularizados de forma gratuita, mas no geral, aconteceu a mesma sucessão de eventos: quando se avançava para debater a Reurb na modalidade onerosa, tanto a população quanto os atores políticos não

chegavam a lugar nenhum e havia a perspectiva dos políticos se beneficiarem com a Reurb gratuita e não receberem o ônus de obrigar os ocupantes a terem que pagar pelos imóveis, que muitos consideravam, segundo as regras informais, que eram deles.

O percentual de regularização esperado era próximo de 91% (UFPA, 2017b), mas ao final, a projeção caiu para um terço da expectativa inicial. Algumas questões também são diferentes, como a infraestrutura pública da Vila Portelinha em Tomé-Açu ser superior a das Vilas de Concórdia, o que pode ser atribuído à distância da sede municipal, que tende a reduzir o custo da disponibilização de alguns serviços. No final, o que mais influenciou o resultado foi a atuação dos *veto players*, que não buscaram formas ou meios de ampliar o alcance da Reurb, para além do momento em que entendia que poderiam ser beneficiar.

## **Programa terra legal em Serra do Navio/AP**

O Estado do Amapá passou por uma série de eventos, que podem ser resgatados desde a ocupação espanhola, por estar à esquerda do Tratado de Tordesilhas, passando por investidas francesas que queriam expandir seu território já ocupado com as Guianas, que levou à construção do Forte do Presépio em Belém em 1616 e a fundação da Vila de Macapá em 1758. Para Tostes (2015), apesar da importância econômica da região para combater o tráfico das drogas do sertão e para exploração do ouro, a sua relevância no momento era geopolítica, para defender o território português de invasões estrangeiras.

Após as disputas pelo território, em 1943 é criado o Território Federal do Amapá, pelo Decreto-lei 5.812, que levou à definição de Macapá como capital e à criação de municípios, como Oiapoque em 1945. No final da década de 1940 inicia a instalação de empresas voltadas à exploração de minérios e madeiras nobres, sendo Serra do Navio o primeiro município da região a receber um grande projeto de mineração (POSTES, 2015).

De forma semelhante ao que ocorreu com o Estado do Pará, sentiu os impactos, ainda que em intensidade distinta, do sistema sesmarial, da Lei de Terras de 1850, da federalização de terras, das regras sobre propriedade privada e do registro notarial, além da trajetória de exclusão socioespacial.

A Constituição de 88 transformou o território em Estado, a partir da eleição de seu primeiro governador em 1990, conferindo-lhe autonomia política. O Estado do Amapá faz fronteira com a

Guiana Francesa, Suriname, e com o Estado do Pará. O Mapa 7 traz o Estado, dividido por municípios.

**Mapa 7 - Estado do Amapá, dividido por município, 2017.**



**Fonte:** Estado do Amapá, Ministério Público do Estado do Amapá (2011).

Macapá é a capital do Estado. Abaixo estão alguns dados do Estado do Amapá, na Tabela 7.

**Tabela 7 - Dados do Estado do Amapá e Brasil, 2017.**

	<b>Amapá</b>	<b>Brasil</b>
População	797.722*	207.660.929*
Área	142.828,521 Km <sup>2</sup>	8.515.767.049 Km <sup>2</sup>
Densidade demográfica	4,69 habit/km <sup>2</sup>	23,8 habit/km <sup>2</sup>
Índice de Desenvolvimento Humano	0,708	0,754
Produto Interno Bruto (R\$)	16.968 bilhões	3.217 trilhões
Número de municípios	16	5.570

\*Estimada

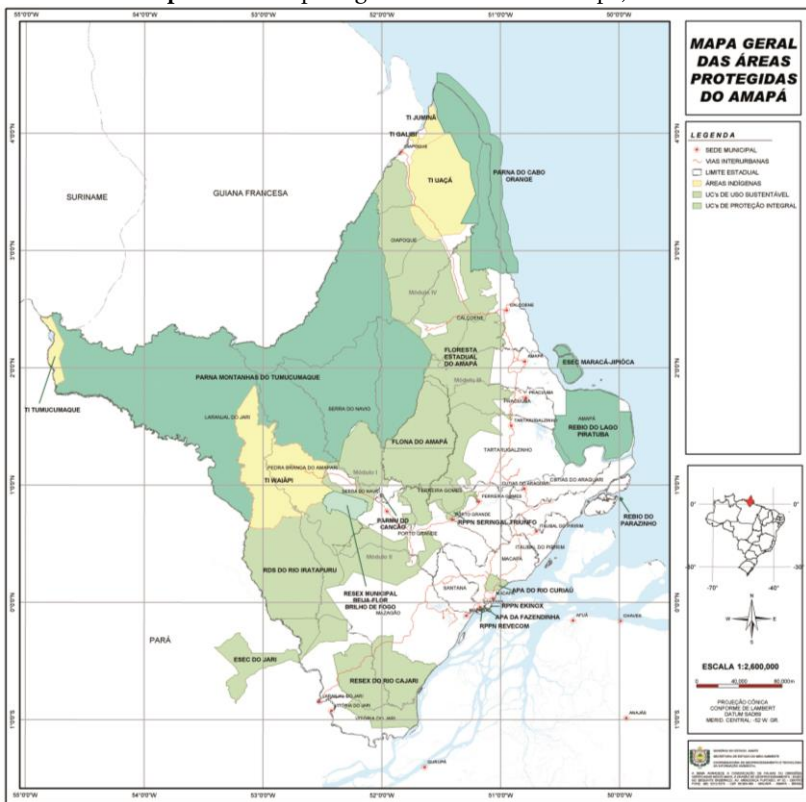
**Fonte:** IBGE (2017).



Suas principais fontes de renda são agricultura, pecuária, mineração, indústria e serviços, a despeito da mineração impactar bastante na balança comercial por meio de exportação de ferro, ouro e manganês (IBGE, 2017). A renda média mensal dos trabalhadores do Estado *per capita* para 2016 foi de R\$ 881,00 (IBGE, 2017).

No Mapa 8 estão as áreas protegidas no Estado do Amapá.

**Mapa 8** – Áreas protegidas do Estado do Amapá, 2011.



**Fonte:** Estado do Amapá, Ministério Público do Estado do Amapá (2011).

As áreas legalmente protegidas no Estado do Amapá, como unidades de conservação, territórios indígenas e quilombolas,

correspondem a 82% do total do território amapaense. Nesse contexto, o PTL foi executado no município de Serra do Navio.

## 6.1 Regularização fundiária em Serra do Navio

Serra do Navio está localizada a cerca de 200 quilômetros de Macapá, na mesorregião sul do Estado do Amapá. O Município foi criado em 1992, por meio da lei estadual 07/1992, apesar de que o processo de ocupação se iniciou na Vila de Serra do Navio, na década de 1950 e se estendeu até a década de 1960, com a implantação da mineradora da Indústria de Comércio e Mineração (ICOMI), que obteve licença para exploração do manganês na região por 50 anos. A Vila de Serra do Navio, inicialmente, foi criada como cidade-dormitório para os funcionários da ICOMI.

Sua população estimada para 2017 é de 5.111, com quase 60% urbana (IBGE, 2017). Na Tabela 8 estão alguns dados municipais, que podem ser comparados com os estaduais e nacionais.

**Tabela 8** - Dados do Município de Serra do Navio, do Estado do Amapá e do Brasil, 2017.

	Serra do Navio	Pará	Brasil
População	5.111*	797.722*	207.660.929*
Área	7.713,046 Km <sup>2</sup>	142.828,521 Km <sup>2</sup>	8.515.767.049 Km <sup>2</sup>
Densidade demográfica	0,66 habit/km <sup>2</sup>	4,69 habit/km <sup>2</sup>	23,8 habit/km <sup>2</sup>
Índice de Desenvolvimento Humano	0,709	0,708	0,754
Produto Interno Bruto (R\$)	58.194 mil	16.968 bilhões	3.217 trilhões
Número de municípios	-	16	5.570

\*Estimada

Fonte: IBGE (2017).

O salário médio mensal era de R\$ 1.760,00 em 2015, o que significa que era superior à média do Estado do Amapá (IBGE, 2017).

O traçado urbano da vila apresenta um plano urbanístico distribuído em zonas destinadas à habitação, ao lazer, ao trabalho e à circulação. As unidades habitacionais são dispostas de forma hierárquica: Staff, Vila Intermediária e Vila Operária. A ICOMI, enquanto explorava manganês, implantou infraestrutura de saneamento básico, água tratada, energia elétrica, residências, planejada pelo arquiteto Oswaldo Bratke. Nesse período, a Vila era uma referência em organização, eficiência e qualidade de vida. Mas isso gerou um grande problema social, com a saída da mineradora no início dos anos 1990: toda a infraestrutura foi abandonada e nem o município recém-criado, nem o Estado conseguiram manter a qualidade dos serviços que eram oferecidos antes.

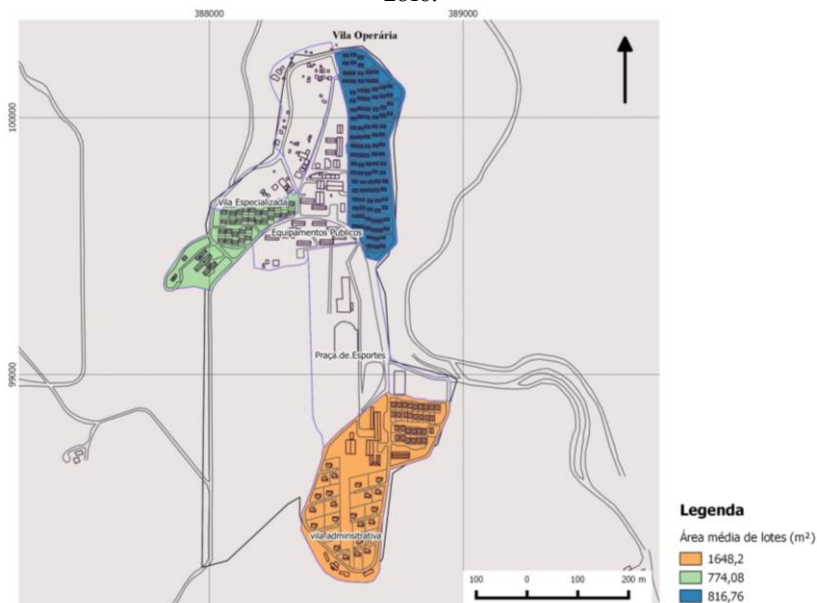
A economia da cidade depende, basicamente, de serviços, comércios e agricultura (IBGE, 2017). Notou-se que há estímulo econômico quando alguma atividade relacionada à mineração é desenvolvida em cidades próximas, pois a Vila ainda serve como dormitório, porém, com o fluxo reduzido de pessoas, comparado com épocas passadas. O fato da renda ser baixa (ainda que alta em relação ao Estado do Amapá) e de não ser dinâmica revela a importância de buscar formas de aumentar a renda familiar e de diversificar as atividades produtivas locais.

O município possui rede hidrográfica em seu território e estradas em estado de conservação que demanda manutenção (UFPA, 2016).

A Vila de Serra do Navio, que corresponde ao distrito sede foi tombada em 2012 pelo IPHAN, a partir de um processo iniciado em 1998 pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA. A situação deste distrito é peculiar: a propriedade foi objeto de disputa entre o Município de Serra do Navio, o Estado do Amapá, a União e a empresa ICOMI, além dos habitantes que ocupavam imóveis. Em 2009, um acordo foi realizado entre os entes federados, reconhecendo o domínio da União e o compromisso de transferir a gleba correspondente à Vila Serra do Navio ao Município, desde que este se responsabilizasse em realizar as ações

necessárias para regularizar os imóveis transferidos e o marco legal utilizado foi o PTL. O Mapa 9 traz a sede municipal, com área média de lotes.

**Mapa 9** - Distrito sede do Município Serra do Navio, com área média dos lotes, 2016.



**Fonte:** UFPA (2016).

A preparação das ações de Reurb com participação da UFPA iniciaram em 2014 com o acordo firmado com o IPHAN, para fazer o levantamento de dados, e para que em 2015 realmente iniciasse o projeto, que correu por todo o ano de 2016 e 2017. Dentre os dados levantados com o cadastro físico e social estão as informações presentes na Tabela 9.

**Tabela 9** - Número de habitantes e de imóveis no distrito sede de Serra do Navio, 2016.

	Habitantes	Imóveis	Residenciais	Outros
<b>Distrito Sede Serra do Navio</b>	2.964	748	610	138

**Fonte:** UFPA, 2016.

De modo semelhante aos casos anteriores, é possível afirmar que o objetivo de cadastrar e regularizar a maioria dos imóveis em Serra do Navio era viável, pois o uso residencial possui um tratamento favorecido e nas demais situações se pode proceder à alienação onerosa.

### **6.1.1 Resultados e discussão**

Por ter iniciado por último, trata-se de projeção de imóveis regularizados, a partir do cruzamento de dados obtidos com a pesquisa de campo no Município e nos arquivos da CRF/UFPA. Com a aplicação de todos os critérios apenas 78 imóveis estão em condições de serem regularizados gratuitamente, o que representa 12% dos imóveis de uso residencial e 10% da totalidade de imóveis.

O maior entrave foi que as pessoas que residiam na Vila há muito tempo iam se mudando (geralmente para casa maiores e melhores) e não possuíam comprovantes de residência que atestasse que elas ocupavam o imóvel desde 2009.

Se Tomé-Açu estava mais preparada do ponto de vista administrativo para tratar de Reurb, Serra foi o extremo oposto. A relação que os moradores tinham com ICOMI fez com que grande parte da população não compreendesse ou concordasse com o ordenamento do solo feito por entes públicos, em qualquer esfera política.

Aqui foi notável a movimentação dos atores políticos que se manifestaram contra (muitos possuíam vários imóveis e seriam excluídos da Reurb na modalidade gratuita). Mas não exerceram seu poder de veto em nenhum momento até a discussão sobre alienação onerosa. Com o tempo e o avanço da Reurb, muitos começaram a enxergar com bons olhos a regularização e até perderam um pouco da antipatia com o IPHAN (que era visto como um órgão que só ia exigir e punir quem alterasse os padrões urbanísticos estabelecidos por Bratke).

A aplicação da matriz pode ser visualizada no Quadro 7.

**Quadro 7 -** Matriz e critérios de análise do Programa Terra Legal no distrito sede de Serra do Navio.

Matriz e critérios de análise do Programa Terra Legal			
(1) Segurança jurídica da posse			
Subtema		Critério de análise	Resultado
1	Direito de propriedade	Percentual de títulos emitidos/ projeção de moradores ou ocupantes contemplados	Ruim: 12% dos imóveis residenciais (10% do total)
(2) Legislação municipal sobre ordenamento territorial			
Subtema		Critério de análise	Resultado
2	Legislação municipal sobre uso do solo ou regularização fundiária	Existência de legislação sobre uso e parcelamento do solo urbano/ legislação sobre regularização fundiária	Negativo (Não há nenhuma legislação sobre uso do solo, Reurb, Plano Diretor)
(3) Quadro técnico			
Subtema		Critério de análise	Resultado
3	Servidores	Existência de quadro técnico efetivo para lidar com questões relacionadas ao uso do solo urbano	Em implantação (há servidor na seção de obras)
4	Servidores	Existência de programa de capacitação técnica sobre uso do solo urbano	Negativo
5	Infraestrutura	Existência de norma processual para tratar de questões relacionadas ao uso do solo	Em implantação (mas já havia procedimento interno informal)
(4) Mecanismos de participação popular			
Subtema		Critério de análise	Resultado
6	Controle social	Existência de órgão que trate de ordenamento do solo com participação popular de natureza deliberativa	Não (havia Conselho Municipal, caráter consultivo)
7	Consultas ou audiências públicas	Existência de reuniões com participação da sociedade de natureza deliberativa	Não (havia Conselho Municipal, caráter consultivo)
(5) Incentivos/sanções			
Subtema		Critério de análise	Resultado
8	Existência de regras informais	Verificação de regras informais que influenciam a atuação dos jogadores (ocupantes, políticos, associações e organizações) no âmbito municipal no processo da Reurb	Negativo (existem, mas funcionou como impeditivo para a Reurb avançar na alienação onerosa)
9	Legislação federal	Verificação da aplicação da legislação federal pertinente à Reurb que influenciem no processo de regularização	Em implantação (Pararam a Reurb na alienação onerosa)

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa, 2017.

O número de imóveis contemplados com a alienação gratuita foi tão baixo que a UFPA, os líderes locais e políticos pensaram na alienação onerosa, na modalidade venda direta, sem licitação, mas ainda assim com certa restrição e sem planos de execução no curto prazo. O fato de haver certa oposição à atuação do município na gestão do solo levou à proposta de usar a CDRU, conversível em título de domínio pleno após 10 anos, mas não foi bem recebida e sugeriram mudar para ser convertida em qualquer momento desde que atendidos os requisitos de conservação do imóvel estabelecidos pelo IPHAN.

Havia outro fator que acabou não sendo incorporado à Reurb devido às limitações municipais: a possibilidade de implantação de novas atividades de exploração mineral em regiões próximas ao município, que tem o potencial de gerar novos fluxos migratórios, reforçando o papel da cidade como dormitório, em detrimento de algumas medidas municipais de planejamento urbano e econômicas para melhorar a qualidade de vida da população.





## Discussão dos resultados

Consoante o *approach* neoinstitucionalista, indagou-se como o desenho institucional do PTL explica o avanço ou fracasso do processo de regularização em municípios amazônicos. Para conseguir examinar este programa foram propostos alguns critérios para evidenciar se houve mudança na trajetória da questão fundiária, que o passado deixou de legado, como exclusão social e insegurança jurídica da posse, para então testar a hipótese inicial.

A hipótese apresentada foi que o desenho institucional do PTL impõe a aplicação de elementos das instituições nacionais no âmbito local, sendo inadequado para lidar com a questão fundiária na Amazônia, ao não levar em consideração as preferências dos atores locais, o jogo político municipal e as regras informais acerca da utilização de imóveis. Após os resultados e a apresentação dos conceitos sobre instituições, regras formais e informais (NORTH, 1990, 1991); mudança institucional, trajetória dependente e conjuntura crítica (LEVI, 1997; STEINMO, 2008; SOTO, 2016; THELEN, 2006), bem como sobre atuação dos atores no jogo político (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007; LEVI 1991; TSEBELIS, 1998, 2002), procede-se à discussão dos resultados.

Em face das regras do PTL serem federais, bem como as regras sobre registro cartorial e direito de propriedade, após a adesão municipal, para os agentes atuarem restou apenas a arena local, em especial, para vetar o processo de Reurb, alterá-lo ou aderir a ele.

É possível comparar os resultados entre os três casos para constatar as semelhanças e diferenças. Em relação às Vilas de

Concórdia e à Vila Portelinha de Tomé-Açu, a Tabela 10 e o Quadro 8 trazem os dados obtidos.

**Tabela 10** - Número total de habitantes e de imóveis nas Vilas de Concórdia do Pará e na Vila Portelinha/Tomé-Açu.

Áreas	Habitantes	Imóveis
Vilas/Concórdia	556	134
Vila Portelinha/Tomé-Açu	5.000	1.362

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa, 2017.

**Quadro 8** - Comparação entre a Matriz de análise do Programa Terra Legal nas Vilas de Concórdia do Pará e na Vila Portelinha/Tomé-Açu.

Matriz e critérios de análise do Programa Terra Legal				
		Vilas/Concórdia		Vila Portelinha/Tomé-Açu
1) Segurança jurídica da posse				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
1	Direito de propriedade	Percentual de títulos emitidos/projeção	Ruim: 36% dos imóveis residenciais (29% do total)	Regular: 51% dos imóveis residenciais (31% do total)
(2) Legislação municipal sobre ordenamento territorial				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
2	Legislação municipal	Legislação sobre uso e parcelamento do solo urbano e Reurb	Negativo (Há Plano Diretor genérico)	Positivo (Há Plano Diretor, lei de uso do solo e lei de Reurb)
(3) Quadro técnico				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
3	Servidores	Quadro técnico efetivo	Em implantação	Positivo
4	Servidores	Programa de capacitação técnica	Negativo	Negativo
5	Infraestrutura	Norma processual	Em implantação	Positivo
(4) Mecanismos de participação popular				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
6	Controle social	Órgão com participação popular deliberativo	Conselho Municipal não instalado	Havia Conselho Municipal, de caráter consultivo
7	Consultas ou audiências públicas	Reunião com participação da sociedade deliberativa	Conselho Municipal não instalado	Havia Conselho Municipal, de caráter consultivo
(5) Incentivos/sanções				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
8	Regras informais	Regras informais	Negativo	Negativo
9	Legislação federal	Legislação federal pertinente à Reurb	Pararam a Reurb na alienação onerosa	Pararam a Reurb na alienação onerosa

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa, 2017.

Como pode se notar, na comparação entre os dois, o Município de Tomé-Açu estava mais preparado para tratar da Reurb, com corpo técnico, legislação em condições de ser aplicada e procedimento interno mais bem desenhado, existência de conselho aberto à população, todavia, sem caráter deliberativo. Além disso, o percentual de ocupantes contemplados na Reurb foi superior ao de Concórdia. No entanto, em ambos se percebe que as regras informais acabaram por embaralhar a resolução de conflitos territoriais, não permitindo que a Reurb avançasse na modalidade onerosa. O que é interessante em relação ao quantitativo, é que num universo menor de pessoas, em que teoricamente seria possível resolver alguns conflitos com menor resistência e num espaço reduzido para a atuação do ente municipal, que poderia representar gastos menores, o resultado foi o oposto: no local com mais indivíduos a Reurb apresentou resultados mais expressivos.

No que tange aos resultados das Vilas de Concórdia e do distrito sede de Serra do Navio, é possível comparar os dados conforme a Tabela 11 e o Quadro 9.

**Tabela 11** - Número total de habitantes e de imóveis nas Vilas de Concórdia do Pará e no distrito sede de Serra do Navio.

Áreas	Habitantes	Imóveis
Vilas/Concórdia	556	134
Distrito sede de Serra do Navio	2.964	748

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa, 2017.

**Quadro 9** - Comparação entre a Matriz de análise do Programa Terra Legal nas Vilas de Concórdia do Pará e no distrito sede de Serra do Navio.

Matriz e critérios de análise do Programa Terra Legal				
		Vilas/Concórdia	Distrito sede de Serra do Navio	
1) Segurança jurídica da posse				
Subtema	Critério de análise	Resultado	Resultado	
1	Direito de propriedade	Percentual de títulos emitidos/projeção	Ruim: 36% dos imóveis residenciais (29% do total)	Ruim: 12% dos imóveis residenciais (10% do total)

(2) Legislação municipal sobre ordenamento territorial				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
2	Legislação municipal	Legislação sobre uso e parcelamento do solo urbano e Reurb	Negativo (Há Plano Diretor genérico)	Negativo
(3) Quadro técnico				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
3	Servidores	Quadro técnico efetivo	Em implantação	Negativo
4	Servidores	Programa de capacitação técnica	Negativo	Negativo
5	Infraestrutura	Norma processual	Em implantação	Negativo
(4) Mecanismos de participação popular				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
6	Controle social	Órgão com participação popular deliberativo	Conselho Municipal não instalado	Negativo
7	Consultas ou audiências públicas	Reunião com participação da sociedade deliberativa	Conselho Municipal não instalado	Negativo
(5) Incentivos/sanções				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
8	Regras informais	Regras informais	Negativo	Negativo
9	Legislação federal	Legislação federal pertinente à Reurb	Pararam a Reurb na alienação onerosa	Pararam a Reurb na alienação onerosa

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa, 2017.

Ao cotejar o número de pessoas afetadas e quantidade de imóveis, o resultado apresentado em Serra do Navio demonstrou ser inferior, o que pode ser atribuído à sua história, que envolve o fornecimento de infraestrutura pela ICOMI, mas que não foi mantida quando ocorreu a emancipação municipal, por nenhum dos entes federados. Se em Concórdia havia alguma estrutura interna, ainda que insuficiente para lidar com a Reurb, Serra do Navio não possuía nenhuma.

Por fim, a Tabela 12 e o Quadro 10 trazem os dados sobre Tomé-Açu e Serra do Navio.

**Tabela 12** - Número total de habitantes e de imóveis na Vila Portelinha/Tomé-Açu e no distrito sede de Serra do Navio.

Áreas	Habitantes	Imóveis
Vila Portelinha/Tomé-Açu	5.000	1.362
Distrito sede de Serra do Navio	2.964	748

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa, 2017.

**Quadro 10** – Comparação entre a Matriz de análise do Programa Terra Legal na Vila Portelinha/Tomé-Açu e no distrito sede de Serra do Navio.

<b>Matriz e critérios de análise do Programa Terra Legal</b>				
		<b>Vila Portelinha/Tomé-Açu</b>		<b>Distrito sede de Serra do Navio</b>
1) Segurança jurídica da posse				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
1	Direito de propriedade	Percentual de títulos emitidos/projeção	Regular: 51% dos imóveis residenciais (31% do total)	Ruim: 12% dos imóveis residenciais (10% do total)
(2) Legislação municipal sobre ordenamento territorial				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
2	Legislação municipal	Legislação sobre uso e parcelamento do solo urbano e Reurb	Positivo (Há Plano Diretor, lei de uso do solo e lei de Reurb)	Negativo
(3) Quadro técnico				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
3	Servidores	Quadro técnico efetivo	Positivo	Negativo
4	Servidores	Programa de capacitação técnica	Negativo	Negativo
5	Infraestrutura	Norma processual	Positivo	Negativo
(4) Mecanismos de participação popular				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
6	Controle social	Órgão com participação popular deliberativo	Havia Conselho Municipal, de caráter consultivo	Negativo
7	Consultas ou audiências públicas	Reunião com participação da sociedade deliberativa	Havia Conselho Municipal, de caráter consultivo	Negativo
(5) Incentivos/sanções				
Subtema		Critério de análise	Resultado	Resultado
8	Regras informais	Regras informais	Negativo	Negativo
9	Legislação federal	Legislação federal pertinente à Reurb	Pararam a Reurb na alienação onerosa	Pararam a Reurb na alienação onerosa

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa, 2017.

Ao lado de todas as dificuldades técnicas que Serra do Navio enfrentou, notou-se que o fato de Tomé-Açu possuir certo nível de estrutura administrativa permitiu que obtivesse desfechos superiores em diversos itens, incluindo percentual de moradores contemplados pela Reurb dentro do PTL, exceto um, que envolve a

existência de regras informais. Em todos os casos há um elemento comum que exerceu grande influência sobre os resultados obtidos: a atuação dos atores políticos.

Isso pode ser visto no Quadro 11, em que todos as áreas objeto de pesquisa estão dispostas lado a lado.

**Quadro 11** – Comparação entre a Matriz de análise do Programa Terra Legal nas Vilas de Concórdia do Pará, na Vila Portelinha/Tomé-Açu e no distrito sede de Serra do Navio.

<b>Matriz e critérios de análise do Programa Terra Legal</b>				
		<b>Vilas/Concórdia</b>	<b>Vila Portelinha/Tomé-Açu</b>	<b>Distrito sede de Serra do Navio</b>
<b>1) Segurança jurídica da posse</b>				
Critério de análise		Resultado	Resultado	Resultado
1	Percentual de títulos emitidos/projeção	Ruim: 36% dos imóveis residenciais (29% do total)	Regular: 51% dos imóveis residenciais (31% do total)	Ruim: 12% dos imóveis residenciais (10% do total)
<b>(2) Legislação municipal sobre ordenamento territorial</b>				
Critério de análise		Resultado	Resultado	Resultado
2	Legislação municipal	Negativo (Há Plano Diretor genérico)	Positivo (Há Plano Diretor, lei de uso do solo e lei de Reurb)	Negativo
<b>(3) Quadro técnico</b>				
Critério de análise		Resultado	Resultado	Resultado
3	Servidores	Em implantação	Positivo	Negativo
4	Servidores	Negativo	Negativo	Negativo
5	Infraestrutura	Em implantação	Positivo	Negativo
<b>(4) Mecanismos de participação popular</b>				
Critério de análise		Resultado	Resultado	Resultado
6	Controle social	Conselho não instalado	Havia Conselho Municipal, de caráter consultivo	Negativo
7	Consultas ou audiências públicas	Conselho não instalado	Havia Conselho Municipal, de caráter consultivo	Negativo
<b>(5) Incentivos/sanções</b>				
Critério de análise		Resultado	Resultado	Resultado
8	Regras informais	Negativo	Negativo	Negativo
9	Legislação federal	Pararam a Reurb na alienação onerosa	Pararam a Reurb na alienação onerosa	Pararam a Reurb na alienação onerosa

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir dos resultados da pesquisa, 2017.

Apesar de ter sido dada maior ênfase a dois fatores (regras informais e atuação dos atores), é bem verdade que nenhum dos municípios possuía programa de capacitação, nem Conselho com participação popular deliberativo. Mas é que do ponto de vista dos atores, houve sinergia nos interesses dos moradores e das lideranças locais quando se tratou da Reurb na modalidade alienação gratuita, em todos os municípios. Apesar de haver alguma resistência inicial de alguns membros da comunidade, por terem que pagar IPTU ou outros eventuais encargos, os benefícios gerados pela regularização fizeram com que não houvesse problemas para a Reurb avançar nesse ponto: o cadastro físico e o social dependem da abertura dos imóveis pelos moradores e, em todos os municípios, foi possível cadastrar a quase totalidade dos lotes (cadastro físico) e das famílias (cadastro social).

Os interesses dos atores políticos, vereadores e Prefeitos, no começo do processo não estavam alinhados, pois a adesão municipal é feita pelo Chefe do Executivo municipal e nem sempre os vereadores estão a par da importância da Reurb e, em algumas situações, manifestaram-se preocupados. No decorrer das ações da Reurb, a resistência foi superada e não se opuseram à alienação gratuita, com exceção de Serra do Navio que teve algumas peculiaridades, em que parte dos vereadores não quiseram conhecer, participar, nem aderir à Reurb – mas também não formaram coalisões locais para impedir o avanço da Reurb.

A grande particularidade da situação de Serra do Navio é que foi sugerida que a Reurb iniciasse utilizando títulos de concessão (CDRU), para somente depois converter em títulos de domínio pleno, dando um prazo para que a população se acostumasse com a noção de que o espaço urbano é regulado pelo município e que os moradores deviam respeitar as regras de preservação e conservação pelo fato do distrito sede ter sua área tombada. O prazo inicial proposto foi de 10 anos (para regularizar o imóvel utilizando a CDRU e depois disso converter para domínio pleno), mas vereadores e técnicos da Prefeitura sugeriram manter 10 anos

como prazo máximo e reduzir para qualquer momento em que o morador comprovasse que respeitou as regras do IPHAN – logo, desde o momento da titulação já poderia ser domínio pleno se o ocupante comprovasse as condições de conservação do imóvel.

Logo, a proposta inicial implicaria em manter a propriedade pública por 10 anos, para depois converter em propriedade privada, enquanto a proposta incorporada na versão final do projeto de lei encaminhado à Câmara dos Vereadores foi que desde o início e a qualquer momento poderia haver a concessão do título de domínio pleno aos ocupantes.

Mas em todos os municípios, independentemente de oposição, os prefeitos conseguiram reunir maioria para dar prosseguimento à Reurb e encaminhar projetos de leis municipais à Câmara de Vereadores ou aprová-los por maioria – o único município que alterou alguns pontos do projeto de lei foi Serra do Navio, como mencionado, mas o projeto não concluiu seu trâmite até abril de 2018. Basicamente, quem aderiu percebeu que poderia se beneficiar politicamente, porque não haveria ônus financeiro imediato para os moradores e a entrega do título seria um ato político positivo.

Em outras palavras, o resultado neste primeiro momento foi positivo porque os atores políticos tomaram uma decisão ótima, segundo seu ponto de vista racional (TSEBELIS, 1998).

Apesar de nem todos os títulos terem sido emitidos, a situação dos moradores contemplados com a gratuidade na Reurb foi considerada como direito adquirido e houve compromisso das lideranças locais, técnicos municipais, Prefeito e vereadores que participaram do processo, em providenciar a documentação dos terrenos assim que a parte técnica, como registro de plantas no cartório de imóveis e licenciamento ambiental, fosse concluída.

Nesse ponto houve alguma mudança na trajetória de irregularidade fundiária e exclusão social, na medida em que a grande maioria dos beneficiados foram considerados como pessoas de baixa renda que residiam na região há anos, sem possuir mais



de um imóvel – o problema é que esse número de beneficiados é pequeno diante do restante de imóveis. Até este momento, os resultados foram semelhantes à da regularização fundiária rural, em que o PTL privilegiou agricultores familiares (ANDRADE et al., 2016), mas com baixo percentual de titulação.

Como alguns conflitos não foram resolvidos, o entrave da Reurb foi a alienação onerosa. Por não haver tanta mobilização comunitária para discutir a regularização do solo urbano (entre os que queriam regularizar seus imóveis, ainda que pagando), os atores políticos não deram seguimento a esta modalidade e parcela dos imóveis seguiram como irregulares, o que elucida como há dificuldade na atuação do ente municipal na gestão do solo.

Aqui se constatou a presença dos *veto players* (TSEBELIS, 2002), em que os políticos tomaram suas decisões segundo o fato de que a alienação onerosa poderia afeta-los negativamente quando se deparassem com as eleições municipais. Como era necessário o consentimento destes jogadores e os conflitos não encontraram resolução, não foi possível efetuar a titulação na modalidade onerosa.

Com base nesses primeiros resultados, confirma-se a hipótese sobre a inadequação do PTL, pela incompatibilidade entre as normas federais e as preferências dos atores locais e o jogo político municipal. Afinal, vereadores e Prefeitos querem se reeleger e irão evitar agir para desagradar seu eleitorado cobrando pela posse/propriedade dos imóveis.

É claro que o número de beneficiários da Reurb ter sido baixo poderia ser atribuído a outros fatores, mas dentre as inúmeras possibilidades, a pesquisa de campo demonstrou que parte da população gostaria de participar da Reurb, mas quando não se enquadrava nos casos de alienação gratuita, não tinha interesse em continuar.

Um exemplo de fator que testaria a hipótese e levaria a sua rejeição seria atribuir o baixo percentual de imóveis regularizados ao fato de que parte dos moradores não possuía documentos

básicos de identificação e, conseqüentemente, não participou da coleta de documentos – logo, o resultado limitado não é atribuído exclusivamente ao desenho institucional do PTL. Apesar de ter ocorrido um pequeno número de situações assim em Tomé-Açu e em Concórdia, a observação das ações de Reurb efetuadas conduz à outra conclusão: entre o aviso e a coleta de documentos houve tempo para proceder aos órgãos devidos e sanar quaisquer problemas referentes à documentação – e parte dos moradores fez justamente isso.

Não há como questionar o desfecho referente ao percentual de títulos com base na falta de informação dos moradores: dentro dos projetos havia uma equipe que visitava todos os moradores antes do início das ações *in loco*, além de haver anúncios sobre os projetos em rádio local e em redes sociais por meio da rede mundial de computadores e, como parte das etapas prévias à titulação, havia o cadastramento social dos ocupantes e físico do imóvel. Em todos estes momentos eram divulgadas informações sobre a Reurb.

Ainda que não fosse possível regularizar os imóveis dos ocupantes, no mínimo, poderia ser realizada a licitação dos lotes ocupados com direito de preferência para quem resida no local, ou pelo menos, a venda direta após ser feita a avaliação do imóvel, dispensada a licitação (art. 17, I, "F", lei 8.666/1993). Não houve nenhuma medida adotada. De modo geral, os Prefeitos e sua equipe técnica encontraram resistência, pois muitas pessoas que residiam nas terras federais a “compraram” anteriormente, e alguns tinham, inclusive, documentos comprobatórios da alienação ou então, alegavam que ocupavam a área desde sua chegada à cidade, sendo os “verdadeiros donos” – e não a União, Estado, município ou quem quer que seja. O ônus de cobrar de novo pela terra fez com que esta modalidade de Reurb não avançasse na esfera política e nem os moradores acharam que o bônus superaria o ônus e não cobraram por sua implementação.

Nenhum município quis executar/instituir ações que delimitassem de maneira clara incentivos/sanções para a comunidade entender que haveria prejuízos em manter seu imóvel irregular. O discurso era sempre da parte positiva ou dos ganhos, sem tratar de eventuais danos por não aderir à Reurb.

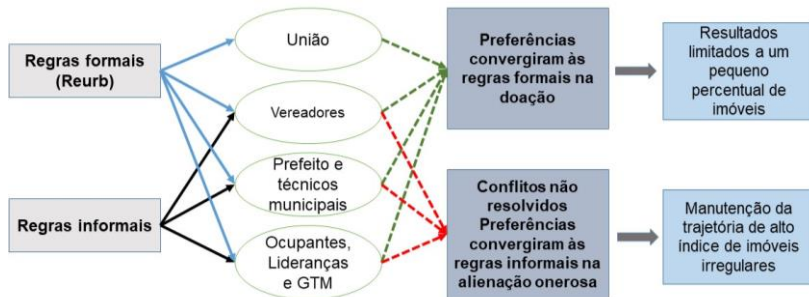
Nesse momento se nota a importância do processo de aprendizagem e regras informais que North (1990) aborda: não é possível simplesmente copiar uma regra formal de um país ou região e achar que ela irá produzir o mesmo resultado em qualquer lugar. Após o início de uma trajetória, é difícil mudá-la (LEVI, 1997), pois os atores se comportam segundo as instituições que restringem sua atuação (THÉRET, 2003).

Além disso, a despeito das restrições impostas aos imóveis irregulares, há um conjunto de regras informais que vem garantindo o funcionamento da ocupação e do mercado de compra e venda de áreas públicas das pessoas que residem nas áreas objeto de Reurb, independentemente do que diz o PTL, Constituição Federal, Código Civil, Lei de Parcelamento e Uso do Solo e etc., que não deve ser ignorado. Se alguém diz que comprou o terreno de um terceiro e reside ali há anos, nenhum vizinho ou ator político discute ou questiona tal afirmação com facilidade. As regras formais podem ser alteradas com alguma rapidez, mas as regras informais necessitam de maior tempo para serem alteradas – o caso do PTL é um bom exemplo de velocidade: oriundo de uma MP de 2009, virou lei ainda em 2009, e sua modificação em 2017 veio de um MP proposta no final do ano de 2016, havendo, nos dois casos, aplicação imediato ordenamento jurídico e um intervalo inferior a 12 meses para serem convertidas em Lei.

Em outras palavras, o PTL, apesar de tentar facilitar a Reurb, impõe a aplicação de instituições nacionais, como as regras formais da Lei 8.666/93, ignorando as informais e, conseqüentemente, encontrando resistência dos municípios – e mais uma vez, confirmando a hipótese sobre as limitações do PTL.

Desta forma, não aplicar sanções duras, como remoção forçada, é uma saída para evitar antagonizar a comunidade local, mas algo deveria ser feito para que as regras informais, por mais que fosse lentamente, começassem a ser alteradas, como realizar campanhas informativas, que poderiam ser feitas por bairros, ou pequenos grupos para começar a disseminar a informação entre membros da sociedade – que não foi realizado pelo município, pois as únicas reuniões convocadas sobre o tema foram organizadas pela equipe da UFPA, enquanto duraram suas atividades nos projetos. A figura 11 demonstra como as regras formais prevaleceram no constrangimento do comportamento individual dos agentes na alienação gratuita e as informais prevaleceram na alienação onerosa.

**Figura 11** - Comportamento individual dos atores, diante das regras formais e informais na regularização fundiária.



**Fonte:** Elaborado pelo do autor, a partir dos resultados da pesquisa, 2017.

Com a mudança trazida na Lei 13.465/2017, houve discussão entre técnicos municipais e Prefeitos se poderiam aderir às novas regras – haveria um problema na doação da terra da União, que no momento anterior ao advento desta lei estava regida pelo PTL em sua versão original, com uma séria de obrigações, que não existem mais, em suma, o debate era sobre a lei em vigor no momento da prática do ato – e após consulta informal a órgãos federais houve resposta positiva, mas algumas dúvidas foram mantidas, porque as

doações das glebas pelo INCRA citam as condições da Reurb, de acordo com a antiga versão do PTL<sup>1</sup>.

Em tese, como todos os imóveis foram ocupados antes de dezembro de 2016, o entrave da alienação onerosa cairia por terra, mas os custos sociais serão altos. Para Silva e Ravena (2015), as atuais condições sociais da Amazônia são resultantes das decisões passadas do Estado, ao mesmo tempo em que os governos municipais amazônicos estão inseridos em um contexto socioeconômico-institucional, que reflete a posição de interesses econômicos nacionais e internacionais.

Ao se executar a Reurb segundo as novas regras, é possível projetar que todos os ocupantes conseguirão obter a proteção da posse, independentemente da origem de sua relação com o terreno: grileiros, ocupantes legítimos, políticos. Dito de outra forma, serão equiparadas as famílias de baixa renda detentoras de um único imóvel de área reduzida com pessoas de alta renda, detentoras de imóveis com vastas dimensões e todos estarão isentos de arcar com qualquer ônus econômico, visto que estarão amparados pela nova lei.

A única proibição que se manteve foi a de beneficiar a mesma pessoa com a regularização de mais de um imóvel, mas que pode ser facilmente contornada se vários terrenos forem divididos entre pais, irmãos, filhos e outros parentes, permitindo a concentração de terras com poucas pessoas ou pelo sistema de mercado, em que após a titulação, quem possuir renda suficiente poderá comprar os imóveis.

Ao final desta questão, reside o fato de que a prioridade é para regularizar as glebas utilizando como instrumento principal a propriedade privada em favor dos ocupantes, o que pode ensejar que no dia seguinte à entrega do título os moradores vendam seus

---

<sup>1</sup> O Ministério Público Federal encaminhou uma Recomendação (nº1/2017) ao INCRA para não aplicar a Lei 13.465/2017 para a regularização rural, com uma série de argumentos, que, em síntese, estão relacionados com o valor da venda de imóveis rurais e com a extrema facilidade da regularização, que pode legalizar a grilagem de terras públicas.

imóveis (para uma ou algumas pessoas, permitindo a concentração de terras) e ocupem outras áreas públicas, na expectativa de que, assim como aconteceu com PTL em 2017, seja conferido novo prazo para legitimar estas ocupações.

A atuação dos jogadores, em conjunto com a percepção de que dentro das regras formais/informais, quais seriam as vantagens/desvantagens de regularizar um imóvel, foram fatores determinantes no percentual de projeção de títulos a serem emitidos, ou efetivamente emitidos, coadunando-se com o pensamento de Tsebelis (1998) sobre a previsibilidade de desfechos políticos.

Para Capoccia (2016) o jogo político funciona como arenas de conflito, nas quais os políticos que elaboram as normas formais, vão competir com os demais atores, para que a norma a ser aprovada seja adaptada conforme seus interesses e agendas. Os atores políticos (como vereadores e Prefeito) e os ocupantes legítimos se comportam de maneira racional ao obstar o prosseguimento da Reurb na modalidade alienação onerosa: não há motivo para cooperar se os moradores consideram que podem continuar residindo no imóvel, sem que ninguém turbe sua posse (pois todos os vizinhos sabem “de quem é a terra”), sem pagar IPTU e sem ter que pagar pela propriedade, enquanto os atores políticos teriam que arcar com o custo político de tentar mudar as regras informais.

É melhor para os políticos se beneficiarem com a alienação gratuita, sem ter o custo com a outra espécie de alienação. Dito de outro modo, é uma escolha racional dentro do jogo político (TSEBELIS, 1998) e utiliza os meios existentes para simplesmente vetar mudanças institucionais (CAPOCCIA, 2016; TSEBELIS, 2002).

Seria possível compreender o PTL como uma mudança nas regras formais, que não foi acompanhado pela estabilidade das regras informais e dos modelos de aprendizagem dos moradores e políticos locais.

Haveria ainda uma forma de rejeitar a hipótese sobre a inadequação do PTL, caso a partir de uma série de obrigações previstas neste programa, os municípios iniciassem um processo de capacitação local para promover a gestão solo adequadamente.

Mas os demais requisitos acabaram acompanhando a atuação dos jogadores (que prosseguiram até certo ponto). Nos três casos houve a proposição de leis ou decretos para regulamentar os processos de Reurb e, apesar de que nem todos foram aprovados, os Prefeitos conseguiram dar seguimento aos projetos de leis nas comissões da Câmara dos Vereadores, ainda que nem todos tenham aprovado a versão final por estarem aguardando estudos técnicos para servir de anexo ao corpo da lei. Quanto aos decretos, bastou a promulgação pelo Prefeito.

As três cidades possuíam conselhos ou órgãos coletivos para ouvir a comunidade, por obrigação prevista no art. 43, do Estatuto da Cidade. Todavia, a natureza dos conselhos se mostrou mais informativa/consultiva do que deliberativa e em Concórdia ele ainda não estava implantado, mas havia previsão legal e compromisso de iniciar seu funcionamento. A transparência nas informações e a frequência com que as reuniões foram realizadas foi bem recebida pelos moradores. Acontece que nem sempre suas opiniões eram discutidas posteriormente nas Prefeituras. Mas aqui há o fato de que as manifestações dos ocupantes quase sempre esbarravam em matéria reservada à lei federal – sem espaço para alterar as regras formais na Câmara dos Vereadores ou na Prefeitura.

Isso não impede que a participação popular seja integrada ao planejamento urbano para concretizar a gestão democrática da cidade com base deliberativa, para que a população tenha mais força e voz na execução de políticas urbanas.

O requisito relacionado ao corpo técnico, sua qualificação e sobre sua atuação por meio de regras de procedimento também avançou, mas pouco. É comum ouvir que há dificuldades em atrair profissionais para ocupar certas vagas, porque nem sempre os

salários são atrativos (e os municípios têm orçamentos limitados) ou são cidades de menor porte, que não atrai muita concorrência. Nos três casos havia um pequeno grupo de servidores efetivos que atuavam em um ou dois setores relacionados à Reurb e o restante era de temporários e somente Tomé-Açu possui servidores efetivos com formação específica para lidar com planejamento urbano. Logo, nota-se certa deficiência entre aqueles que poderiam pavimentar um novo rumo para as políticas urbanas municipais.

Quanto ao procedimento interno de Reurb, os três municípios também possuíam um trâmite próprio informal, por vezes com manifestação jurídica e análise urbanística, mas não de forma coesa. Com as ações de Reurb, as adaptações foram feitas, respeitada a estrutura organizacional de cada Prefeitura. Em outras palavras, conforme os resultados obtidos, houve avanço, mas nenhuma grande mudança que permita falar em alteração de legado – e que poderia levar à rejeição da hipótese.

O PTL foi criado para solucionar o entrave que a situação de irregularidade fundiária representa à Amazônia e envolver os entes municipais no processo de regularização fundiária. Conforme os resultados obtidos houve algum avanço na proteção da posse de ocupantes de baixa renda, mas é pouco para falar em mudança institucional ou conjuntura crítica.

Nenhum dos elementos necessários para falar destes temas estavam presentes, apesar de ter havido mais autonomia para os atores influenciarem a política urbana local. O PTL se coaduna mais como um ajuste incremental dentro da mesma trajetória, que beneficia algumas pessoas de baixa renda, com potencial para incluí-las no espaço urbano, mas que permite grilagem de terras públicas e acumulação de terras.

Isto porque os resultados do PTL se aproximam dos efeitos produzidos pelo regime de sesmaria e pela Lei de Terras (e subsequentes instituições formais), demonstrando a força do legado histórico, em que há apenas ajustes incrementais dentro do mesmo caminho (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007; STEINMO, 2008).



Sob o enfoque neoinstitucionalista, a partir da constatação de que em todas as áreas de análise os avanços organizacionais no ente municipal foram limitados, uma mudança institucional tende a depender mais da população local buscar ampliar seu poder de negociação organizando frentes de trabalho e associações de moradores, do que dos atores políticos, que estão mais engessados, ou ainda se opondo às instituições que entendem prejudicar a democratização do acesso ao solo urbano (LEVI, 1991).

A partir do modelo teórico de análise da Reurb, agora complementado pelos resultados, é possível visualizar o PTL na mesma trajetória de exclusão social oriunda do regime de sesmarias, com pequenos ajustes incrementais e com a possibilidade de entender os fatores de mudança e de estabilidade na Reurb.

**Figura 12** – Aplicação do modelo teórico de análise do Programa Terra Legal a partir dos resultados



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir da literatura e resultados da pesquisa, 2017.

Segundo Capoccia e Kelemen (2007), uma conjuntura crítica é caracterizada quando há maior poder de escolha pelos agentes por um breve período, e que daí em diante as alterações são mais lentas, em face de ter se iniciado uma nova trajetória dependente.

Nem sempre o fato de haver a escolha significa que haverá mudanças abruptas.

É interessante que com sua nova feição, o PTL dará mais poder de escolha para os agentes locais, mesmo que no âmbito fundiário este poder será subordinado à União, que dita as regras sobre Reurb e propriedade. Ou seja, teoricamente, as novas regras poderiam ser consideradas como uma conjuntura crítica, segundo Capoccia e Kelemen (2007), mas a ampliação de poder de escolha dos atores políticos virá sempre acompanhada de um raciocínio maximizador (TSEBELIS, 1998), que buscam sua reeleição e, por conseguinte, agradar seu eleitorado. Logo, com fundamento na trajetória anterior, e analisando o contexto histórico, como afirma Steinmo (2008), é mais fácil prever que a Reurb será executada sem critérios rígidos que busquem uma reforma urbana igualitária.

Apesar dos benefícios gerados, mais da metade das pessoas de baixa renda que estão residindo no local há pouco tempo e outras situações, como indivíduos que detêm imóveis para uso comercial ou superiores ao limite de 1.000m<sup>2</sup>, ficaram sem uma resposta objetiva.

Não havia impedimento para, por exemplo, a utilização de outros instrumentos de Reurb, para alcançar a regularização de todos os imóveis ocupados legitimamente, como CDRU ou aluguel social.

Como um dos objetivos do PTL é possibilitar a regularização fundiária de imóveis localizados na Amazônia Legal, com o menor número possível de entraves, foi dispensada a existência de lei municipal que abranja a área a ser regularizada, quando se tratar de áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas (art. 22, §2º, lei federal 11.952/2009). A dispensa de tratamento legal à área a ser regularizada poderia ter sido acompanhada de exigências que envolvessem outros atores, como Ministério Público e Defensoria Pública, ou que o município atualizasse suas normas ou que procedesse à urbanização da área dentro dos termos e condições municipais. Levar outros agentes para a arena municipal poderia

permitir o fortalecimento das regras formais, alterando a trajetória da região.

Os resultados apresentados permitem afastar os objetivos do Projeto Moradia Cidadã e do Projeto de Regularização Fundiária e Cidadania em Serra do Navio, da pesquisa aqui efetuada, apesar de haver pontos de encontro. Em linhas gerais, estes têm por meta efetuar o cadastro de imóveis na área de regularização e desenvolver instrumentos legais para que os municípios tenham meios de alcançar a emissão de títulos em favor dos moradores.

Ao se considerar apenas estes dois objetivos, eles podem ser considerados devidamente alcançados, pois o cadastramento social e físico foi efetuado, bem como foi realizado o levantamento topográfico das áreas objeto de regularização, as reuniões comunitárias, a capacitação dos técnicos municipais e instrumentos legais para que os municípios atuem na Reurb foram elaborados.

É razoável esperar que, implicitamente, a meta destes projetos também incluía a emissão de títulos de propriedade ou de posse em favor da comunidade. Contudo, os percentuais de regularização obtidos (29% em Concórdia, 31% em Tomé-Açu e 10% em Serra do Navio) revelam como é difícil ampliar o número de imóveis regularizados segundo a legislação vigente, em particular ao se levar em consideração que o Projeto Moradia Cidadã iniciou no final do ano de 2012 e em Serra do Navio o projeto começou no final de 2014.

Os produtos destes projetos permitem que os municípios efetuem a gestão do solo, segundo o PTL, Estatuto da Cidade e outras normas federais, ao municiá-los de informações acerca da ocupação do solo. Mas eles não analisam o contexto político: não há como saber como os jogadores se comportarão sem identificar a arena, interesses, regras informais e, naturalmente, como efetuar uma mudança institucional.

Por isso os resultados desta pesquisa e dos projetos anteriores se aproximam no que tange ao percentual de imóveis regularizados,

mas se distanciam no restante, em face da importância atribuída aos aspectos relacionados à teoria neoinstitucional.

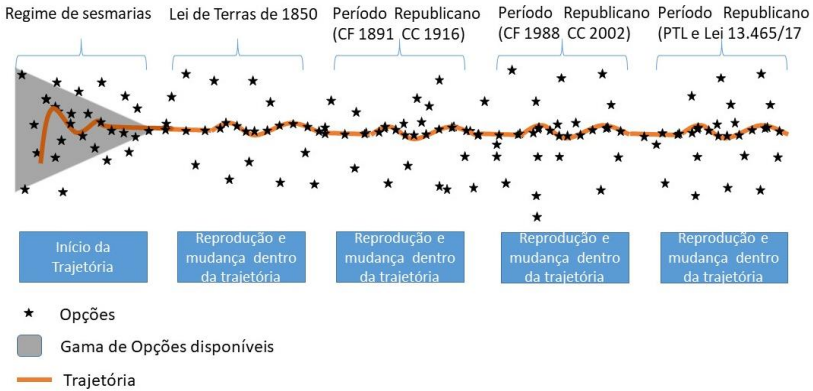
A confirmação da hipótese permite a elaboração de respostas sob o enfoque neoinstitucional. O percentual de imóveis regularizados, por si só, já demonstraria o desempenho limitado do PTL. A definição de direitos de propriedade é importante para contribuir para o desenvolvimento (NORTH, 1990, 1991) e, como ocorreu em Serra do Navio, com cerca de 10% de imóveis com projeção de serem regularizados é difícil afirmar que será viável contribuir, ainda que minimamente, para uma mudança no desenvolvimento local.

Com efeito, a ideia de que direitos de propriedade contribuem para o desenvolvimento não quer dizer que basta regularizar todos os imóveis que a Amazônia será desenvolvida – o que se afirma é que a definição destes direitos pode contribuir para o desenvolvimento, evitando, por exemplo, que recursos sejam gastos em conflitos agrários, grilagem e violência, mas existem outros fatores, como acesso a recursos naturais, nível tecnológico, capital humano, que também devem ser considerados. Até porque o problema da irregularidade fundiária existe em todo o país, não se restringindo à Amazônia.

Ao se afirmar que não houve mudança relevante na trajetória de exclusão socioespacial na região amazônica não se quer dizer que algumas alterações institucionais não foram relevantes ao longo da história. A legislação atual não é a mesma do regime sesmarial nem se confunde com a Lei de Terras de 1850, além disso, a Constituição de 88 rompeu com o pensamento individual de propriedade privada absoluta e trouxe diretrizes para atuar no espaço urbano, que ganharam densidade no Estatuto da Cidade de 2001 e influenciaram o Código Civil de 2002. O próprio reconhecimento de que cerca de metade dos imóveis na Amazônia Legal estavam em alguma situação de irregularidade fundiária, o que deu origem ao PTL é o reconhecimento de que as modificações institucionais não encontraram eco na realidade. Assim, a Figura

13 coloca a sucessão de molduras institucionais dentro da mesma trajetória, de uma forma didática, para que seja possível reconhecer que alterações foram efetivadas, todavia, não foram o suficiente para alterar o legado de exclusão social.

**Figura 13** – Início da trajetória dependente de exclusão socioespacial no Brasil: do Regime de Sesmarias ao Programa Terra Legal



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir da literatura e dos resultados da pesquisa, 2017.

Os resultados evidenciaram que haveria um alto custo para mudar a trajetória da região, que fez com que políticos e a população diretamente afetada não se empenhassem em modificar as regras informais ou aplicar regras formais com baixo rendimento. Se a mudança irá depender de como os atores, em especial as organizações, irão se aliar e complementar para transformar as regras formais de acordo com a existência de incentivos (LOZANO, 1999), seria possível atuar no âmbito local para que criar regras formais condizentes com o objetivo de democratizar o acesso ao solo.

A resposta provisória apresentada à problemática inicial considera atores, regras informais e o jogo político no município, de maneira que propostas a serem apresentadas aos óbices encontrados, igualmente, levam em consideração estes fatores.



## **Uma nova trajetória na regularização fundiária urbana**

Não se nega o avanço que o PTL trouxe ao priorizar comunidades locais e pessoas de baixa renda (na sua versão anterior), mas é pouco para justificar que as condições para alterar a trajetória da questão fundiária estão dadas. Assim como não é possível falar em conjuntura crítica, não houve uma grande mudança quanto aos seus resultados em comparação com o histórico de ocupação da região amazônica.

As instituições alinham as ações e expectativas dos atores numa sociedade (FRIEL, 2017). Mas as instituições limitam o comportamento humano, restringindo alterações bruscas na trajetória, ao mesmo tempo em que fornecem os meios para a mudança (THÉRET, 2003).

Quem participa do jogo age para maximizar seus ganhos e conforme suas preferências, moldadas pelas instituições (NORTH, 1990; TSEBELIS, 1998). Ignorar que áreas que passaram décadas na ilegalidade conseguiram se manter e persistir por meio de regras informais pode conduzir ao fracasso da Reurb, por desconsiderar que a história não é uma cadeia de eventos independentes (STEINMO, 2008).

Após o início de um caminho, a tendência é persistir no mesmo rumo, em face dos altos custos da mudança (LEVI, 1997). Portanto, um novo rumo para a Reurb na Amazônia deve levar em consideração os elementos presentes na hipótese: atores locais e suas preferências, o jogo político municipal e a existência de regras informais.

Naturalmente, o *approach* neoinstitucional vem carregado de virtudes e de limitações. O modelo teórico neoinstitucional incorpora a consideração do comportamento individual (HALL; TAYLOR, 1996), mas esbarra em problemas, como a dificuldade na identificação de uma conjuntura crítica e a diferenciação entre o que é mera sucessão de eventos e o que é causa-efeito (instituição-comportamento humano moldado pela instituição) (PETERS, 2000; MARTIN, 2012).

Por exemplo, se o *path dependence* não é forte o suficiente para determinar um caminho, então há o risco de se afirmar que as instituições não constroem a ação humana nem influenciam os desfechos políticos e, por consequência, não são variáveis independentes (CAPOCCIA, 2016). Para Peters (2000) as instituições explicam diversos fenômenos políticos, mas não oferecem respostas para todos os problemas, sendo possível complementar o estudo com outras teorias.

Além disso, os resultados são limitados aos três casos examinados (que abrangem agrovilas, uma gleba contígua à área urbana municipal e a sede de uma cidade de pequeno porte), o que deve ser, igualmente, considerado como um limite à pesquisa e às conclusões, ainda que teoricamente os três casos representem a realidade de vários municípios pequenos amazônicos, com recursos escassos. Apesar da análise de poucos casos ser compatível com os estudos neoinstitucionais, que evitam grandes generalizações (THELEN, 1999), novas pesquisas podem corroborar ou refutar os resultados e, conseqüentemente, a hipótese.

A perspectiva institucional demonstra como comportamentos conscientes ou inconscientes podem ocorrer e persistir, em certas situações, por meio do hábito ou conveniência, sem necessariamente, serem os mais adequados (OLIVER, 1991). O maior incentivo de ter os imóveis regularizados, com a proteção jurídica da posse, pode ser inferior aos ônus de ter que pagar IPTU anualmente ou ter que pagar pelo terreno para a Prefeitura por



algo que na consciência do ocupante já é dele. Mesmo que isso seja contraproducente, a tendência é que o comportamento individual moldado pelas instituições, sejam regras formais ou informais, acabem por afetar as preferências dos grupos sociais e dos indivíduos, combinando as convenções sociais com seu cálculo estratégico (STEINMO, 2008).

Apesar de objeções, a maior parte da população participou ativamente das ações da Reurb, considerando que os ganhos seriam superiores aos custos. Em segundo lugar, para atores como prefeitos e vereadores, há um ônus político em exigir que famílias que estão ocupando um imóvel na região há anos tenham que pagar pela terra, porque não se encaixaram em um dos requisitos da alienação gratuita.

A dificuldade em avançar para regularizar a totalidade dos assentamentos pode ser vista como um limite ao PTL, que não possui um procedimento de acompanhamento e avaliação, nem exige contrapartidas municipais concretas, para além de efetuar ações de Reurb, que na consciência dos responsáveis pela condução deste processo se restringe ao título, sem avançar para a regularização urbanística.

A proposta de avançar para a regularização urbanística permitirá constituir instrumentos de produção e de reprodução de um novo legado, com uma série de intervenções sucessivas que iniciam a trajetória dependente e processos políticos que visam conferir amplitude às mudanças (COLLIER; COLLIER, 1991).

De todo modo, no modelo atual os beneficiários podem até descumprir as cláusulas sem sofrer as consequências, pela ausência de algum método de acompanhamento. Não há uma sistematização ou cruzamento de dados, para saber se algum ocupante já possui um imóvel, ou como é utilizado, ou que deva residir por um período no local, ainda que curto (como 1 ou 2 anos). Pode-se resumir fatores que limitam a mudança na trajetória do problema fundiário:

1. Ausência de indicadores para examinar o desempenho do PTL no município, que podem ser sugeridos pelo próprio ente municipal, conforme sua realidade;
2. Não há sistematização de dados para identificar quem possui imóveis registrados em seu nome, que poderia abranger verificação de Cadastro de Pessoa Física (CPF), junto à Receita Federal com a finalidade de restrita de examinar se há imóveis declarados em seu nome, respeitando a privacidade e intimidade dos ocupantes, ou envolver titulares de cartórios de imóveis para fazer um levantamento – a própria dificuldade em levantar informações consolidadas sobre o número de municípios que aderiram à Reurb, com base no PTL, evidenciam a falta de informações sobre este programa;
3. Falta a definição de um sistema claro de penalidades, que pode ir da retomada das glebas pela União, até o cancelamento do título e multas, para que os atores políticos locais entendam os custos da inércia ou da má execução do programa, bem como um sistema semelhante, porém, mais brando, de penalidades para os membros da sociedade local, que sofrem influenciadas regras informais e precisam de um tempo maior para se adaptarem às formais;
4. Não há a utilização de incentivos de fácil compreensão pela população, que pode variar de acesso a investimentos, proteção da posse, até à isenção de IPTU para pessoas de baixa renda.
5. Ainda que com dificuldades, é necessário priorizar a seleção de servidores que irão lidar com temas relacionados ao planejamento urbano por meio de concurso público e com formação específica, para evitar que sejam trocados a cada eleição municipal e isso dificulte a execução da política urbana de forma duradoura.

Em linhas gerais, nota-se que a perspectiva neoinstitucionalista da hipótese lança um novo ângulo sobre o problema fundiário na região amazônica, ao considerar a participação popular e analisar o comportamento dos atores, englobando as instituições, como variáveis focais.

Mas há motivos para alguns avanços e eventuais conflitos: programas de Reurb envolvem em algum nível, o potencial de redistribuir terras, gerando “vencedores” e “perdedores”, e isso pode fazer com que alguns atores se oponham a certas mudanças (RIGON, 2016, p. 2775).

Nos três casos analisados se notou que os atores locais podem vetar, atrasar os trâmites ou se utilizar de certas organizações, como partidos políticos ou associações, para se beneficiar e inclinar as regras formais a seu favor.

Por se tratarem de assentamentos urbanos irregulares, a sua consolidação se deu fora dos ditames legais em áreas públicas, vistas como terras sem dono, passíveis de apropriação privada. Quando se falou em Reurb, era comum ouvir falar entre os moradores que agora que teriam título poderiam fazer o que quisessem, com menor interferência da Prefeitura ou de outros órgãos de fiscalização.

Porém, utilizar apenas a propriedade privada pode gerar concentração de terras, aumento no preço de alugueis, o que vai, invariavelmente, gerar novos processos de exclusão, tendo em vista que algumas pessoas não terão um imóvel para residir e quem vive em imóveis locados pode não conseguir arcar com eventuais aumentos e terá que se mudar. Rigon (2016) cita a experiência de Nairóbi, em que foram utilizados títulos coletivos com maior potencial para evitar problemas trazidos pelos mecanismos de mercado que acompanham a propriedade privada imobiliária, todavia, sem aceitação pelos moradores.

Logo, se nada for feito, a dinâmica que envolve a manutenção da trajetória institucional, gerará um *feedback* na definição dos interesses dos atores políticos e, conseqüentemente, na forma como escolhas serão feitas (TOMIO, 2005), reproduzindo o legado conhecido: concentração de terras, grilagem, conflitos fundiários.

Por isso, para auxiliar a mudar a trajetória de exclusão socioespacial é necessário utilizar instrumentos de Reurb que mantenham o domínio com os entes públicos por um prazo variável conforme o município, ou permanentemente, para que tanto os agentes públicos quanto os moradores possam se acostumar com a importância e necessidade da atuação municipal no ordenamento do solo.

Pela moldura antiga, todos os imóveis ocupados podem ser regularizados dentro do PTL, desde que não haja impedimentos legais ou urbanísticos (como ocupação de área de preservação permanente fora dos padrões permitidos, ou residência construída no meio de uma rua, dentre outras situações). A distinção residia se o meio de transferir a propriedade seria gratuito ou oneroso, e, se o lote fosse maior que 1.000m<sup>2</sup> havia a diferença entre a venda direta ou sujeita à licitação.

As ações de Reurb foram iniciadas segundo o modelo antigo, apesar de haver a possibilidade de que os municípios tentem alterar para o novo formato, que exige apenas ocupação até dezembro de 2016, com impactos futuros no número de títulos a serem emitidos (até a conclusão das atividades de campo, em setembro de 2017, havia apenas a expectativa de que os municípios paraenses fariam esta opção).

Independentemente de qual dessas molduras fossem utilizadas, o regulamento do PTL permite a utilização de CDRU<sup>1</sup>, mas os agentes estavam interessados somente no título de domínio pleno. O caso de Serra do Navio foi a exceção, em que se definiu a CDRU como o instrumento jurídico da Reurb, passível de conversão após 10 anos, desde que atendidas as obrigações de conservação do imóvel. Porém, ainda no momento de elaborar o projeto de lei, os atores pediram para reduzir o prazo de 10 anos para qualquer momento em que o morador atendesse as condições determinadas pelo IPHAN.

O potencial existente em cada município é latente: poderiam demarcar ZEIS, utilizar outros mecanismos jurídicos, como a CUEM, tudo para flexibilizar os padrões urbanísticos e regularizar os imóveis. Todavia, o foco na propriedade privada fez com estas discussões fossem deixadas como segundo plano.

---

<sup>1</sup> Decreto 7.341/2010, art. 17. Os Municípios poderão regularizar as áreas ocupadas mediante a outorga de título de transferência de domínio pleno ou de concessão de direito real de uso.

Por isso é válido refletir sobre a relação entre terras públicas e os meios utilizados para alcançar o interesse público. A história mostrou que priorizar a regularização de imóveis com domínio pleno, sem um fio condutor claro para distinguir reclamações legítimas das ilegítimas, levou à exclusão socioespacial, como ocorreu com a Lei de Terras de 1850. Não há razão para que a alienação de terras públicas seja a única alternativa para a Reurb, em face da existência de outras “ferramentas”. Em algumas situações, pode ser do interesse público que o espaço urbano seja mantido dentro do patrimônio público, delegando o seu uso aos particulares, para moradia ou para outras atividades econômicas.

A área pública amplia a esfera de ação dos atores políticos para interferir no espaço e exercer controle nos processos de ocupação, para além das normas que regulam a propriedade privada, que são federais e, portanto, fora da arena municipal, além de poder coexistir com áreas privadas.

Assim, já se tenta evitar que todo o espaço se transforme em apenas um item de consumo, em que pessoas de baixa renda serão excluídas, ainda mais que a economia de mercado nem sempre é eficiente na distribuição de alguns bens públicos sociais (SEN, 2000). Logo, seria viável usufruir dos benefícios gerados pela segurança jurídica da posse, com a delimitação de direitos de propriedade, com potencial para contribuir para o desenvolvimento regional, como defende North (1990, 1991), e coadunar a existências de áreas públicas e privadas.

Apenas para fins de registro, títulos de CDRU ou de CUEM não impedem, necessariamente, a sua livre negociação, pois os moradores podem se mudar para outras localidades. O título é transferível (salvo se uma lei municipal trouxer alguma restrição), mas o município deve criar critérios para beneficiar famílias de baixa renda, sob pena de cancelamento do documento.

Ao mesmo tempo, ao manter imóveis dentro de seu patrimônio, o município pode se planejar e criar reservas na cidade para habitação popular ou usar uma espécie de aluguel social.

A ausência de documentos formais tende a levar a um sistema informal de regras em que algumas pessoas, com mais terras, detêm poder e influência sobre a população, sem necessitar da presença do Estado para resolver conflitos (EARLE, 2014), pois a comunidade fica presa em relações pessoais com pouca eficiência nas suas transações (NORTH, 1990). Em sentido contrário, implementar um sistema formal pode alterar essas relações e as forças locais, tornando o papel do município e, de modo mais abrangente, do Estado, mais relevante, além de usar um sistema impessoal de proteção da posse. Para Fiani (2003), compete ao Estado proteger, atribuir e definir direitos de propriedade, que bem delimitados, podem contribuir para o desenvolvimento local.

Um dos problemas de como o PTL ficou com as últimas alterações feitas em 2017, é que a regra do jogo hoje é que quem está em área pública desde dezembro de 2016 tem direito à legitimação fundiária e, conseqüentemente, à Reurb sem que tenha ocorrido nenhuma distinção de renda, tempo de ocupação, quantidade de imóveis que o ocupante detenha, tamanho de lote ou de uso do terreno.

De modo geral, quando a legislação fixa certos critérios em lei para conceder direitos para ocupantes, é possível entender que tais indivíduos adquiriram um direito subjetivo (OUTEIRO; NASCIMENTO, 2016), que se não for respeitado pode ensejar a sua proteção até em via judicial.

Em outras palavras, qualquer ocupante de área pública pode alegar que tem o direito à Reurb se atender à única condição legal de estar no imóvel em dezembro de 2016. Se por um lado o estabelecimento de quesitos é importante, por outro, nada impede de, atendidas as exigências legais, simplificar o processo de Reurb, para incluir pessoas de baixa renda, que muitas vezes têm dificuldade de apresentar documentos básicos, como Registro de Identidade ou CPF.

Atentar para o legado gerado por uma cadeia de eventos (STEINMO, 2008) e o contexto num efeito combinado de

instituições e processos decisórios (SKOCPOL; PIERSON, 2002) permite prever que a tendência será executar a Reurb sem critérios claros e rígidos para evitar a concentração fundiária.

O novo desenho do PTL é um retrocesso às políticas de Reurb, ao não trazer nenhum critério, como tamanho de lote, tempo de ocupação e renda para transferir terras públicas para particulares, sem nenhum ônus. Logo, a sua modificação é necessária para impedir que a história se repita, ao doar terras públicas para pessoas sem nenhum parâmetro social. Enquanto não for modificado, que os atores locais lutem pela implementação de critérios em favor da inclusão social na legislação municipal.

Os três casos mostraram que a exclusão de alguns ocupantes da alienação gratuita não trouxe prejuízos diretos aos atores políticos, pois os critérios foram definidos na legislação federal, fora, portanto, da esfera de atuação dos vereadores e Prefeitos.

Outra questão está relacionada aos agentes que podem conduzir à mudança institucional. Pelos resultados obtidos, a resposta não está nos vereadores ou no Prefeito, mas sim na população. Os políticos se alinham mais aos fatores de estabilidade do quadro institucional e da herança histórica, do que da mudança, em face de seu poder de veto (CAPOCCIA, 2016; TSEBELIS, 2002). O potencial de mudança está latente nos atores comunitários que participaram do processo de Reurb desde o início, com voz ativa nas reuniões e oficinas, ainda que alguns tenham interesses conflitantes, como ocupantes de baixa renda de um único imóvel e detentores de vários imóveis com alta renda. Para Levi (1991) estes atores podem dar ensejo a uma mudança institucional se opondo às instituições que considerarem injustas.

No começo, seria mais interessante aproveitar os canais coletivos existentes, como sindicatos de trabalhadores rurais ou associações que não tenham, necessariamente, ligação com planejamento urbano, para depois instalar conselhos ou criar associações com este foco, que possam dialogar com os

representantes políticos municipais, tornando o processo participativo parte integrante da política habitacional.

Incentivar a participação da comunidade em associações ou entidades coletivas que consigam formular uma agenda comum mínima tem mais potencial para alavancar mudanças que confiar nos políticos, que calculam suas ações e custos das decisões com vistas a um horizonte curto (geralmente de 4 anos) e sazonal (a cada eleição).

Por essa razão, além da participação popular, oficinas de capacitação para a comunidade poderiam auxiliar na organização e na fiscalização dos processos de ocupação do território.

Reconhecer o papel do município na Reurb deve ser compatibilizado com a atuação de outros jogadores, como associação de moradores ou outras entidades não-governamentais, além do papel de órgãos fiscalizadores como Ministério Público. O ideal aqui seria ter um órgão intermediário entre o governo central e o governo local, mas que é inexistente na atual estrutura do federalismo brasileiro. Uma solução intermediária é não deixar toda a condução do processo apenas com atores locais, que podem tentar conquistar vantagens, usando o aparato estatal, em detrimento do restante da população.

Ao se compreender que quanto mais jogadores atuam na arena principal, mais complexo será adotar um sistema que beneficie a todos, ainda mais que os processos ocorrem em uma sucessão de atos (TSEBELIS, 1998) – por exemplo, o Prefeito pode aderir ou não ao PTL, que se aprovado vai exigir uma proposta de lei municipal, em que vereadores vão agir em comissões e no plenário, que dependendo do resultado, pode ser objeto de controle judicial provocado pela Defensoria Pública ou pelo Ministério Público. Trazer atores que não são políticos locais nem sujeitos à eleição e que não tenham interesses de curto prazo pode atrapalhar negociações escusas que ocorram em múltiplas arenas, fora da principal.



Assim, mais jogadores podem entrar na arena, que não sejam nem federais nem municipais, como Defensoria Pública Estadual ou Ministério Público Estadual.

Como resultado da pesquisa, uma conjectura explicativa que permite conectar a teoria neoinstitucional com o desempenho limitado no processo de Reurb é que o desenho institucional do PTL concentra algumas atribuições na União e transfere aos municípios uma série de responsabilidades, que irão exigir dos atores políticos locais medidas que podem lhes prejudicar politicamente, restringindo os benefícios da regularização e efetivando apenas pequenos ajustes incrementais no legado da irregularidade fundiária amazônica.

Como consequência, na moldura antiga (PTL original) muitos imóveis seguem irregulares, visto que os políticos não querem arcar com o ônus de efetuar a alienação onerosa, enquanto na nova (com a Lei 13.465/2017), será possível consolidar a acumulação de terras nas mãos de poucas pessoas – e nas duas situações, há pequenos ajustes na trajetória de irregularidade fundiária e de exclusão socioespacial.

Todavia, em ambos os casos, pequenas modificações são implementadas que podem gerar ganhos futuros: começa um processo de produção de regras para ordenar o solo urbano, servidores municipais passam a entrar em contato com problemas e soluções urbanas, as regras informais podem ser alteradas, a participação popular é fortalecida, alguns moradores com títulos podem servir de incentivo para que os demais busquem meios de serem incluídos na Reurb e, com o tempo, o ônus de viver na irregularidade pode superar os benefícios, moldando o comportamento dos jogadores. Em outras palavras, é possível que se inicie um mecanismo de retorno crescente, autorreforçante, que irá depender das decisões políticas tomadas (TOMIO, 2005).

Mesmo quem perdeu num primeiro momento, na interação no processo de decisão dentro da moldura institucional, pode se adaptar conforme as novas instituições emergentes e formar novas

coalisões políticas (SORENSEN, 2015), desta vez num novo rumo, em direção a uma melhor gestão do solo.

Assim, algumas condições para mudar a herança de irregularidade podem ser sistematizadas em:

- 1) Utilizar instrumentos de Reurb que mantenham o domínio dos terrenos com os entes públicos por tempo limitado ou não, conforme o caso;
- 2) Modificar o PTL para utilizar critérios de inclusão social ao beneficiar com alienação gratuita para ocupantes de terras públicas e, enquanto não for modificado, que os municípios adotem critérios semelhantes;
- 3) Incentivar a participação da comunidade em associações ou entidades coletivas que consigam formular uma agenda urbana comum; e
- 4) Trazer mais jogadores para a arena municipal, de preferência vinculados ao Estado-membro.

Como o desenho do PTL não consegue tratar o problema fundiário na Amazônia de forma adequada – seja na versão anterior, com a ausência de instrumentos de controle e fiscalização pela União e de gestão do solo pelos municípios (que priorizam a propriedade privada), nem na atual, em que não há critérios rígidos de inclusão social – por focar apenas na mudança das regras formais, com base nos argumentos construídos a partir dos resultados e da teoria, a tese é que é imprescindível ao PTL utilizar outros instrumentos de proteção de posse, que não se resumam à propriedade privada, incluindo critérios compatíveis com a inclusão socioespacial dos ocupantes de imóveis de áreas públicas, com alguma abertura para considerar a existência de regras informais locais e que incentive a participação popular e de outros atores, que não sejam municipais ou federais.

É razoável admitir que a tese possui condições de ser aplicada a casos semelhantes, ainda que possua limites e cause um impacto restrito a depender da localidade, mas a alternativa de deixar as coisas como estão, sem discutir alternativas pode levar ao risco de tornar o futuro escravo do passado.

## Conclusão

O objetivo do trabalho foi examinar o desempenho do PTL, levando em consideração a trajetória da questão fundiária e a moldura institucional, que produziu um jogo de atores com diferentes interesses na arena municipal. As atuais condições fundiárias da Amazônia são fruto de decisões passadas de agentes políticos, que se não forem devidamente compreendidas podem influenciar o futuro. O fato do passado estar materializado no presente, não impede de se tentar agir com vistas a outro futuro.

Ao longo da história decisões políticas foram tomadas e o conjunto de opções disponível num momento posterior foram reduzidas. Ocorreu uma cadeia de decisões que deixou um legado de exclusão social e problemas relacionados à irregularidade fundiária no Brasil e, em especial, na Amazônia, agravados por fluxos migratórios em busca de riquezas e terras livres. Após a escolha inicial, um rumo é seguido com altos custos de reversão ou mudança.

Estas lições permitiram apresentar à problemática inicial uma resposta provisória testada a partir dos resultados e que trouxeram para dentro das políticas de Reurb a ferramenta de análise neoinstitucional. Isto foi feito ao se considerar que há pesquisas sobre a Reurb, mas são poucas as análises sobre regularização fundiária que utilizam o referencial neoinstitucional. E quando se trata de regularização fundiária com base no PTL, a maior parte dos trabalhos científicos se concentra na modalidade rural.

O PTL foi estudado como um programa que busca resolver problemas antigos, que têm se perpetuado ao longo do tempo, relacionados à existência de assentamentos informais. Ao examinar

este programa como um processo de mudança institucional, a hipótese construída na abordagem do novo institucionalismo permitiu analisar:

1. o processo histórico anterior à política fundiária;
2. o seu contexto e as regras informais, que influencia a forma como os atores compreendem a realidade;
3. os custos/benefícios envolvidos na política fundiária;
4. uma visão sobre falhas e ajustes necessários para aprimorar a política fundiária, para iniciar trajetórias diferentes.

A existência do jogo político local pode conduzir a resultados diferentes do esperado. Não se pode esquecer que a formulação de programas estatais de Reurb, como demonstrado pela literatura que discute o processo de ocupação da Amazônia e da sucessão de leis que versam sobre a propriedade imobiliária e regularização fundiária, partiu do reconhecimento pelo Estado de que a irregularidade fundiária tem sido uma constante no percurso da história nacional.

Novas leis e novos programas têm sido necessários justamente porque os parâmetros normativos adotados terminam por excluir parte da população que mais precisa do apoio estatal na garantia de seus direitos – o que torna o resultado destas leis e programas restritos.

A despeito da doutrina pátria tratar da Reurb em termos amplos, englobando a regularização jurídica e urbanística, nota-se no PTL que há maior interesse em tratar da titulação e deixar a parte urbanística, que tem o condão de melhorar a qualidade de vida das pessoas, de lado. De certo modo, os casos estudados evidenciam que esta lógica do PTL é replicada no nível local, em que os municípios se limitam à expedição do título, seja por dificuldades em conseguir servidores com conhecimento técnico para elaborar projetos, seja por dificuldades orçamentárias.

Inova-se no PTL, e pode-se ressaltar a tendência de reverter o processo de federalização de terras amazônicas ocorrido durante

o período da ditadura militar, ao transferir aos municípios o domínio pleno da terra, mas se ignora particularidades das comunidades referentes ao seu modo de produção e reprodução das relações sociais locais, incluindo o território, que existem há décadas e não observam os ditames legais de proteção da propriedade e da posse.

O fato de que parte das normas relacionadas à Reurb é federal vem acompanhado de algumas restrições aos municípios no momento de efetuarem as ações de regularização fundiária, pela maneira como é desenhada a estrutura do federalismo brasileiro com certa concentração de competências na União (ARRETCHE, 2002, 2004). Para aderir ao PTL, o município deve se submeter a uma série de normas que podem ser de difícil execução, seja por limitações técnicas, seja pela natureza do sistema político, em que os atores estão inseridos num contexto próprio.

Por conseguinte, a pesquisa desenvolveu um modelo de exame, a partir do qual foram delimitados alguns critérios do estudo da Reurb numa matriz, que permitiu evidenciar os atores envolvidos, instituições locais, fatores que demonstram a mudança ou manutenção da trajetória dependente da estrutura fundiária na Amazônia.

Pode-se visualizar o processo de Reurb como um jogo com atores em condições de assimetria de poder, em que preferências expressas não devem ser confundidas com interesses reais de uma pessoa. Quem atuou, atrapalhou ou modificou a Reurb foram os jogadores locais, conforme seus interesses, aprendizado e sob a influência de regras informais, até porque pouco se podia fazer no plano estadual ou nacional, e, ainda mais na modalidade de alienação onerosa do PTL.

Comportamentos conscientes ou inconscientes podem persistir por força do hábito ou conveniência, sem necessariamente, serem os mais adequados sob o ponto de vista do interesse público ou do bem comum. Ainda assim, estes

comportamentos podem ser racionais ao se notar que existem múltiplas arenas. Uma conduta considerada subótima numa arena ocorre porque a retribuição final (considerando todas as arenas) será a melhor possível (ótima).

Assim, atores locais que cooperam quando se trata da Reurb na modalidade gratuita, como os resultados mostraram, é um comportamento tão racional, quanto no momento em que param de cooperar na modalidade onerosa, sejam os atores políticos que querem se reeleger ou membros da sociedade civil que não querem arcar com o pagamento pelo terreno ou se sujeitar a um procedimento licitatório. Mas não quer dizer que esta racionalidade se confunde com o bem comum: o percentual de imóveis regularizados, como se notou, foi baixo, o que dificulta a resolução dos problemas advindos da irregularidade fundiária, como conflitos por terra.

Dentro do propósito da pesquisa, o modelo e a matriz de análise foram úteis e permitiram considerar os ajustes na trajetória dependente, o potencial latente que havia para que os jogadores fossem mais ousados e implementassem uma mudança institucional mais radical e algumas condicionantes que podem impulsionar uma mudança institucional inclusiva socialmente.

Havia potencial para que os jogadores fossem mais ousados e implementassem uma mudança institucional mais radical e algumas condicionantes que podem impulsionar uma mudança institucional inclusiva socialmente.

Os resultados mostraram alguns efeitos e que ocorreram pequenas modificações, com o início de elaboração de leis urbanísticas e procedimentos internos para lidar com os problemas fundiários. Mas a falta de fiscalização, antes e depois da titulação, aliada à ausência de retomada de terras regularizadas indevidamente, permite a emissão de títulos sem ônus para pessoas que não atendem aos requisitos mínimos e pode excluir quem está dentro dos critérios.

Assim, a mudança institucional será mais viável pela atuação da população, do que pelo advento de novas leis federais ou programas, que impõem políticas nacionais sem considerar as particularidades locais – e isso considerando que o PTL foi elaborado para a Amazônia, sem alterar outras instituições. No mesmo sentido, faz-se necessária maior conscientização dos atores políticos municipais que atuam nos processos de Reurb, para buscar corpo técnico para os quadros municipais. É importante, também, pensar em outros arranjos, como aluguel social e CDRU, que permitam aumentar o número de famílias contempladas e que nem sempre são considerados pela literatura que trata do tema.

Acontece que estas mudanças podem se dar por meio de pequenos ajustes, como se constatou com o PTL e alguns avanços, ou pode ocorrer de forma mais acelerada se for capitaneada pelos atores locais, como moradores e ocupantes de assentamentos informais, que podem pressionar outros agentes políticos, como vereadores e Prefeitos, para reconhecer seus direitos. No primeiro caso, é possível cotejar que a Carta Magna vai completar 30 anos de vigência, o Estatuto da Cidade não possui 20 anos de existência e o PTL não chegou aos 10 anos em vigor, enquanto a Lei de Terras irradiou seus efeitos por décadas, agravados por políticas desenvolvimentistas que consideravam a Amazônia um espaço vazio demograficamente, pronto a ser ocupado, estimulando fluxos migratórios com a promessa de riquezas e terras. As consequências desta trajetória podem requerer anos para serem revertidas, por meio de ajustes incrementais – o que também serve para justificar os resultados limitados.

No entanto, com alguns imóveis regularizados, outros moradores podem se sentir incentivados a buscar seus direitos, o que irá exigir alguma atuação do corpo técnico municipal, do Prefeito e dos vereadores, assim servidores municipais passam a entrar em contato com problemas e soluções urbanas e, com o tempo, o ônus de viver na irregularidade pode superar os

benefícios, influenciando o comportamento da população e gerando ganhos futuros.

Diante das reflexões expostas e do marco teórico adotado, nota-se a importância de contemplar as peculiaridades de cada município amazônico, de acordo com a sua história, de seu ponto de partida e de suas condições, para falar em trajetória dependente e mudança institucional.

Os resultados são limitados aos casos apresentados e pesquisas posteriores podem examinar os efeitos da Reurb num intervalo de tempo superior e em número maior de casos. Sem esquecer alguns cuidados, dentre os quais as generalizações a partir de poucos casos devem ser vistas com cautela, algumas questões aqui abordadas são passíveis de serem encontradas em vários municípios.

O PTL em sua origem não era isento de críticas, a ponto da MP que lhe deu origem ser chamada de “MP da grilagem”, título também atribuído à MP 759/2016, que deu origem à Lei 13.465/2017, que ampliou ainda mais as possibilidades de regularização na Amazônia.

Assim, qualquer programa de Reurb pode ter suas finalidades desviadas se não houver uma condução adequada pelos atores. Mas há um complexo efeito autorreforçante com as pequenas modificações vistas, que pode alterar o futuro se o ente municipal começar a assumir seu papel de atender ao interesse público local, a sociedade agir e fiscalizar, e outros atores participarem do jogo.

A execução do PTL traz consigo um emaranhado de fatores e problemas referentes às relações sociais e interesses de diferentes indivíduos, por vezes comuns e em outros casos antagônicos, oriundos de relações de poder inerentes a sociedades assimetricamente desiguais, de onde emanam atores com poder de vetar o andamento da Reurb. É indispensável a atuação do município em busca da democratização do acesso ao solo urbano, que deve ser retirado de sua zona de conforto, com ampla



participação popular e respeito aos direitos fundamentais dos ocupantes de assentamentos informais.

Afinal, o passado atua no presente e desenha o futuro, mas isso não quer dizer que não haja alternativas para mudar o amanhã e que o porvir seja inevitável. Alternativas existem, mas mudar o horizonte exige que a ação seja feita hoje.



## Referências

- AGUILAR FILHO, Hélio Afonso de; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Instituições e Cooperação Social em Douglass North e nos Intérpretes Weberianos do Atraso Brasileiro. *Revista Estudos Econômicos*, v. 41, n. 3, p. 551 - 571, jul./set. 2011.
- AGUNBIADE, Muyiwa; OLAJIDE, Oluwafemi; BISHI, Hakeem. The limit of land regularisation as poverty alleviation strategy in informal settlements: empirical evidence from Lagos, Nigeria. *Journal of Construction Project Management and Innovation*, v. 5, n. 1, p. 1045 -1063, 2015.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Cidade para todos/cidade para todas – vendo a cidade através do olhar das mulheres. In: \_\_\_\_\_.; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 253-64.
- ALI, Daniel Ayalew; DEININGER, Klaus; DUPONCHEL, Marguerite. New Ways to Assess and Enhance Land Registry Sustainability: Evidence from Rwanda. *World Development*, v. 99, p. 377-394, 2017.
- AMADEI, Vicente de Abreu. Regularização de terras da União. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. *Regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 306 - 327.
- ANDRADE, Lucia Cristina et al. Programa Terra Legal? Quem são os beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal? In: SEMINÁRIO GOVERNANÇA DE TERRAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2., Campinas, 2016.
- ANDREWS, Christina W. Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.
- ARAGÓN, Luis Eduardo. *Amazônia, conhecer para desenvolver e conservar: Cinco temas para um debate*. São Paulo: Hucitec, 2013.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25 - 48, 2002.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

AZEVEDO, Flavio Ricardo. *Entraves Jurídicos À Regularização Fundiária Individual no Estado do Pará*: legislação fundiária paraense. 2016. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, 2016.

BALBIM, Renato. Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 1, 2010.

BARACHO, Hertha Urquiza; MUNIZ, Iranice Gonçalves. História e Formas Jurídicas de Distribuição de Terras no Brasil. *Revista Brasileira de História do Direito*, v. 1, n. 2, p. 367-382, jul./dez. 2015.

BARLEY, Stephen; TOLBERT, Pamela. Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies*, v. 18, n. 1, p. 93 -117, 1997.

BECKER, Bertha Koiffmann. Revisão das Políticas de Ocupação Amazônica: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias Estratégicas*, Brasília, v. 12, p. 135 -159, 2001.

\_\_\_\_\_. Amazônia: mudanças estruturais e tendências na passagem do milênio. In. MENDES, Armando Dias (Org.). *Amazônia, terra e civilização: uma trajetória de 60 anos*. Belém: Banco da Amazônia, 2004. p. 115-140.

BENATTI, José Heder. *Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil*: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural. 2003. 344 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan. /jun. 2012.

- BOYCHUK, Gerard. Studying Public Policy: Historical Institutionalism and the Comparative Method. *Canadian Journal of Political Science*, v. 49, n. 4, p. 743-761, 2016.
- BRAGA, Roberto. Indicadores de sustentabilidade para avaliação de zonas especiais de interesse social (ZEIS) para implantação de habitação social na cidade de Piracicaba-SP. *Caderno de Geografia*, v. 26, n. 46, 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *A evolução do Programa Terra Legal em oito anos de atuação*. 2017. Disponível em <<http://www.mda.gov.br/sitemda/evolucao-do-programa-terra-legal-em-oito-anos-de-atuacao>>. Acesso em: 26 nov. 2017.
- BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. *Primeiro ano do Programa Terra Legal: avaliação e recomendações*. Belém: Imazon, 2010.
- \_\_\_\_\_. *A regularização fundiária avançou na Amazônia?: os dois anos do Programa Terra Legal*. Belém: Imazon, 2011.
- CAPOCCIA, Giovanni. When do institutions “bite? Historical institutionalism and the politics of institutional change." *Comparative Political Studies*, v. 49, n. 8, p. 1095-1127, 2016.
- \_\_\_\_\_.; KELEMEN, Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, v. 59, n. 3, p. 341-369, abr. 2007.
- CARVALHO, Carla Caroline Alves et al. Análise Jurídico Fundiária em Cidades da Mesorregião Potiguar: Apontamentos de Instrumentos Legais para a Promoção da Regularização Fundiária de Interesse Social. *Monografias Ambientais*, v. 15, n. 1, p. 06-22, 2016.
- CASTRO, Edna. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. In: \_\_\_\_\_. *Cidades na Floresta*. São Paulo: Annablume, 2008.
- \_\_\_\_\_. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. *Caderno CRH*, v. 25, p. 45 - 62, 2012.
- CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terra e a reafirmação do poder do Estado sobre a terra. *Revista Histórica - Arquivo do Estado de São Paulo*, p. 1 - 7, jun. 2004.

- COLLIER, Ruth, COLLIER, David. *Shaping The Political Arena: Critical Junctures, The Labor Movement and Regime Dynamics In Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- COSTA, Sandra Maria Fonseca; MENDES et al. Entre a cidade legal e a cidade ilegal: a realidade das pequenas cidades da Amazônia - um estudo de Ponta de Pedras, Pará. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 6, n. 1, 2014.
- CRUZ, Sandra Helena; ALVES, Edivânia. Regularização fundiária e ações insurgentes na cidade de Belém: o caso Estrada Nova. *Revista Katálysis*, v. 19, n. 2, 2016.
- CUNHA, Cândido Neto da. "Pintou uma chance legal" o programa "Terra Legal" no interior dos projetos integrados de colonização e do polígono desapropriado de Altamira, no Pará. *Agrária*, São Paulo, n. 10 -11, p. 20-56, 2009.
- DAVIS, Mike. *Planeta favela*. Trad. de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DEERE, Carmen Diana. Women's Land Rights, the State, and Rural Social Movements in the Twentieth-first Century Latin American Agrarian Reforms. *Journal of Agrarian Change*, v. 17, p. 258-278, 2017.
- DIAS, Daniella Maria dos Santos. *Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios*. Curitiba: Juruá, 2012.
- DIAS, Edney Cielice. *Do Plano Real ao Programa Minha Casa Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação*. 2012. 201 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- DIERMEIR, Daniel; KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a methodology. *Journal of Theoretical Politics*, v. 15, p. 123-144, 2003.
- DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. Introduction. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991, p. 1-37.

- EARLE, Lucy. Stepping out of the twilight? Assessing the governance implications of land titling and regularization programmes. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 2, p. 628 - 645, mar. 2014.
- ÉLERES, Paraguassú. *Intervenção Federal na Amazônia*. Belém: Imprensa, 2002.
- \_\_\_\_\_. Cadastro de imóveis rurais e grilagem. *Revista de Direito Agrário*, Brasília, v. 20, n. 20, p. 121-130, 2007.
- ELSTER, John. The case for methodological individualism. *Theory and Society*, v. 11, n. 4, p. 453 - 482, 1982.
- ESPINO, José Ayala. *Instituciones y Economía: Una Introducción ao Neoinstitucionalismo Econômico*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ESTADO DO AMAPÁ, Ministério Público do Estado do Amapá. Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Amapá, 2011. Disponível em: <http://www.mpap.mp.br/download/107-atlas-das-unidades-de-conservacao-do-estado-do-amapa>. Acesso em 25 de abril de 2018.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.
- FARRALL, Stephen; GRAY, Emily; JENNINGS, Will; HAY, Colin. *Using Ideas Derived from Historical Institutionalism to Illuminate the Long-Term Impacts on Crime of 'Thatcherite' Social and Economic Policies*. 2014. Disponível em <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2376136](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2376136)>. Acesso em: 22 set. 2017.
- FERNANDES, Antonin Sérgio Amiíjo. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. *BIB*, São Paulo, n. 53, p. 79 -102, 2002.
- FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-23.
- FERREIRA MARQUES, Benedito. *Direito Agrário Brasileiro*. Goiânia: Atlas, 2007.
- FIANI, Ronaldo. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2, p. 135-149, abr./jun. 2003.

- FRIEL, Daniel. Understanding institutions: different paradigms, different conclusions. *Revista de Administração*, v. 52, p. 212-214, 2017.
- FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS (FAPESPA). *Radar de indicadores das Regiões de Integração 2018*. Belém, 2018a.
- \_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Pará 2018*. Belém, 2018b.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2013-2014*. Belo Horizonte, 2016.
- FURLANETTO, Egidio Luiz. Instituições e desenvolvimento econômico: A importância do capital social. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 55-67, ago. 2008.
- FURQUIM, Cláudia do Amaral. Aspectos jurídicos do planejamento urbano no Brasil. In: RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton; KLEINRATH, Stella (Coord.). *A cidade real e a cidade ideal: em uma reflexão transdisciplinar*. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.
- GASPERIN, Sabine Tams. Segurança da Posse: elemento essencial à Efetivação Plena do Direito Fundamental à Moradia. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 9, n. 1, p. 190-209, 2014.
- GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 2, n. 1, p. 1-12, jan./jun. 2008.
- GOULD, Kevin A. Land regularization on agricultural frontiers: The case of Northwestern Petén, Guatemala. *Land Use Policy*, v. 23, n. 4, p. 395-407, 2006.
- GOUVÊA, Denise de Campos; ÁVILA, Paulo Coelho; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A regularização fundiária urbana na Amazônia Legal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, v. 11, p. 73-93, 2009.
- GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 50, n. 3, p. 525-544, jul./set. 2012.



- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political science and the three new institutionalism. *Political Studies*, v. 44, p. 936-957, 1996.
- HALL, Peter. Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, Power*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 204-220.
- HERNÁNDEZ, José Guadalupe. *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. Jalisco: Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán, 2008. p. 47-58.
- HODGSON, Geoffrey. Meanings of methodological individualism. *Journal of economic methodology*, v. 14, n. 2, p. 211-226, jun. 2007.
- IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005-2009 e 2011-2013*. Rio de Janeiro. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=40](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40)>. Acesso em: 17 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Banco de Dados Agregado*. 2012. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2017.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015*. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=40](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40)>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Brasil em síntese*. 2017. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil>>. Acesso em: 10 maio 2017.
- IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 30, p. 139-165, 1996.
- \_\_\_\_\_. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, n. 01, p. 5-34, 1998.

\_\_\_\_\_. Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change. In: WIMMER, Andreas; KÖSSLER, Reinhart (Ed.). *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors*. New York/Basingstoke: Palgrave/Macmillan, 2006. p. 237-259.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). *Mapa da Amazônia Legal*. 2014. Disponível em <<http://imazon.org.br/categorias-mapas/amazonia-legal/>>. Acesso em: 17 out. 2017.

KAMPEL, Silvana; CÂMARA, Gilberto; MONTEIRO, Antônio Miguel. *Análise espacial do processo de urbanização da Amazônia*. São José dos Campos: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2001.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. *Entre a Reforma Urbana e a Reforma Imobiliária: A coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000*. 2015. 256 f. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2015.

LAFAYETTE, Rodrigues Pereira. *Direito das Coisas*. Brasília: Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça, 2004.

LEROY, Jean Pierre. Amazônia: território do capital e território dos povos. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: UFMG, 2010. p. 92-113.

LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança institucional. *Dados NR*, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991.

\_\_\_\_\_. A Model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative Analysis. In: LICHBACH, Mark Irving; ZUCKERMAN, Alan (Ed.). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Nova York: Cambridge University Press, 1997, p. 19-41.

LISBOA, José Herbert Luna; LIMA, Anna Caroline Lopes Correia. Regularização Fundiária Urbana: Direito Humano à Moradia Digna, um dos Instrumentos de Combate à Desigualdade Social. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, v. 2, n. 1, p. 274 - 292, 2016.

LOMBARD, Melanie. Land conflict in peri-urban areas: Exploring the effects of land reform on informal settlement in Mexico. *Urban Studies*, v. 53, n. 13, p. 2700-2720, 2016.

- LOPES, Herton Castiglioni. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. *Revista Economia Política*, São Paulo, v.33, n.4, out./dez. 2013.
- \_\_\_\_\_. A corrupção no estado: uma análise histórica e institucionalista a partir das contribuições de Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda. *Gestão Pública: Práticas e Desafios*, v. 6, p. 1-19, 2014a.
- \_\_\_\_\_. O Nepotismo no Brasil: uma explicação institucionalista a partir das interpretações de Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda. *Economia Ensaios*, v. 29, n. 1, p. 25-54, 2014b.
- LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. *Estudos Avançados*, Universidade de São Paulo, v. 2, n. 54, p. 77-98, 2005.
- LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. Questões Fundiárias na Amazônia - um caleidoscópio de direitos e de violências contra os direitos. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA - SBPC, 61., 2009, Manaus. *Anais...*, Manaus, julho, 2009a.
- \_\_\_\_\_. *A Amazônia no Século XXI: novas formas de desenvolvimento*. São Paulo: Empório do Livro, 2009b.
- LOURENÇO, Alberto. Regularização Fundiária e Desenvolvimento da Amazônia. *Interesse Nacional*, São Paulo, v. 2, n. 6, 2009. Disponível em <<http://interessenacional.com/index.php/edicoesrevista/regularizacao-fundiaria-e-desenvolvimento-na-amazonia/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.
- LOZANO, Jaime. Economia institucional y ciencia económica. *Revista de Economia Institucional*, n. 1, p. 99 -128, nov. 1999.
- LUFT, Rosangela Marina. Regularização Fundiária: superação de mitos e assimilação de premissas. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*. Porto Alegre: Magister, v. 25, p. 48-67, ago./set. 2009.
- MA, Shu-Yun. Taking evolution seriously, or metaphorically? A review of interactions between historical institutionalism and Darwinian evolutionary theory. *Political Studies Review*, v. 14, n. 2, p. 223-234, 2016.

- MAGIGI, Wakuru; MAJANI, B. B. K. Community involvement in land regularization for informal settlements in Tanzania: A strategy for enhancing security of tenure in residential neighborhoods. *Habitat international*, v. 30, n. 4, p. 1066-1081, 2006.
- MAHONEY, James. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.
- \_\_\_\_\_.; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-38.
- MAIA, Rosane Oliveira Martins; RAVENA, Nirvia; ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth. Reforma Agrária com Governo Lula: a regularização fundiária e os assentamentos nas ilhas do Pará. *Revista Nera*, v. 20, n. 35, p. 153-173, 2017.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. The new institucionalism: Organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, Denton, v. 78, n. 3, p. 734-749, set. 1984.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia Científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MARTIN, Ron. (Re)Placing path dependence: a response to the debate. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 36, n. 1, p.179-192, 2012.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MEYER, John; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, set. 1977.
- MONKKONEN, Paavo. The demand for land regularisation: theory and evidence from Tijuana, Mexico. *Urban Studies*, v. 49, n. 2, p. 271-288, fev. 2012.

- MONTEIRO, Maurílio de Abreu; COELHO, Maria Célia. As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, v. 7, n. 1, p. 91-122, jun. 2004.
- MORAIS, Maria da Piedade; DA GUIA, George Alex; DE PAULA, Rubem. *Monitorando o direito à moradia no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.
- MUSUMECI, Leonarda. *O Mito da Terra Liberta: colonização “espontânea”, campesinato e patronagem na Amazônia Oriental*. São Paulo: Vértice; Revista dos Tribunais; ANPOCS, 1988.
- NASCIMENTO, Durbens Martins. *Projeto Calha Norte: Política de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica na Governança contemporânea*. 2005. 337 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2005.
- \_\_\_\_\_. Prefácio. In: SILVA, Fabio; RAVENA, Nirvia (Org.). *Formação institucional da Amazônia*. Belém: NAEA, 2015. p. 15-37.
- NELSON, Richard. Recent evolutionary theorizing about economic change. *Journal of Economic Literature*, v. 33, p. 48–90, mar. 1995.
- NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. Economic performance through time. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 84, n.3, p. 359-368, jun. 1994.
- OLIVER, Christine. Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review*, v. 16, n. 1, p. 145-179, jan. 1991.
- OLIVEIRA, Claudio Ladeira. Federalismo Autossustentável, Centralização e Descentralização. *Revista Brasileira de Teoria Constitucional*, v. 2, n. 1, p. 42-61, jan./jun. 2016.
- OLIVEIRA, Gustavo de Lima Torres. Regularização fundiária e a “corrida mundial por terras” no Brasil. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, v. 23, n. 23, jul. 2016.

- OLIVEIRA, Natalia Altieri Santos; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Efeitos da Lei de Terras nas Relações Socioespaciais na Amazônia. *Revista Brasileira de História do Direito*, v. 2, n. 2, p. 19-38, 2016.
- OUTEIRO, Gabriel Moraes; NASCIMENTO, Durbens Martins. Direito humano à moradia e a regularização fundiária na Amazônia: limites e possibilidades. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 21, n. 2, p. 507-533, 2016.
- OUTEIRO, Gabriel Moraes; GÓES, David Souza; NASCIMENTO, Durbens Martins. Neoinstitucionalismo, regularização fundiária urbana e o Programa Terra Legal. *Novos Cadernos NAEA*, v. 19, n. 2, 2016.
- PACHECO, Pablo. Agrarian reform in the Brazilian Amazon: its implications for land distribution and deforestation. *World Development*, v. 37, n. 8, p. 1337-1347, 2009.
- PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da Ciência Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008a.
- \_\_\_\_\_. As abordagens neo-institucionais da política: uma proposta alternativa de análise classificatória. *Revista Versões*, v. 3, n. 4, p. 145-178, 2008b.
- PETERS, Guy. *Institutional theory: Problems and prospects*. 2000.
- POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 2007.
- PRESTES, Vanêsa Buzelato. Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Temas de direito urbano-ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 19 - 50.
- PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. *Rentismo à brasileira, uma via de desenvolvimento capitalista*. 2016. 742 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- RAMOS JÚNIOR, Lourival da Silva; SOUZA, Priscilla Ribeiro Moraes Rêgo. Regularização Fundiária Urbana de São Luís: da posse ilegal à propriedade social. *Revista da Esmam*, v. 11, n. 11, 2017.

- RAMOS, Bruno Yoheiji Kono: *A Questão Fundiária na Amazônia e os Reflexos Jurídicos no Uso e Ocupação do Solo Público pela Mineração: Estudo de Caso do Estado do Pará*. 2014. 185 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.
- REIS, Émillien; VENÂNCIO, Stephanie. O Direito à Cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, p. 1205-1230, 2016.
- RIBEIRO, Alyson Fernando Alves; SILVA, Ricardo Gilson da Costa; SANTOS, Josefa de Lisboa. Política de regularização fundiária em Rondônia: limitações do programa terra legal e expectativas socioterritoriais. *Confins*, Paris, v. 29, p. 1, 2016.
- RIGON, Andrea. Collective or individual titles? Conflict over tenure regularisation in a Kenyan informal settlement. *Urban Studies*, v. 53, n. 13, p. 2758-2778, 2016.
- RIKER, William H. *Federalism: origin, operation, significance*. Boston: Little; Brown and Company. 1964.
- RODRIGUES, Roberta Menezes; LIMA, José Júlio; SANTOS, Myrian Silvana. Apontamentos para a Regularização Urbanística e Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP) em meio urbano na Amazônia: o caso do município de Mãe do Rio. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS AO PARCELAMENTO DO SOLO, 3. *Anais....* Belém: EDUFPA, 2014.
- ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, IPEA, n. 12, p. 199 – 210, fev. 2006.
- SÁ, Rafael Amorim Martins. *Regularização fundiária de interesse social: questões ambientais, sociais e jurídicas*. 2017. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2017.

- SANTOS, Alexandre Mello; MOTTA, Athayde. Desafios para a sustentabilidade no espaço urbano brasileiro. In: GRAZIA, Grazia de et al. *O desafio da sustentabilidade urbana*. Rio de Janeiro: Projeto Sustentável: FASE, 2001. p. 83 -111.
- SANTOS, Jefferson Medeiros. *Modelo de avaliação das agências reguladoras municipais de serviços de saneamento básico*. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.
- SANTOS, Florence; FLETSCNER, Diana; DACONTO, Giuseppe. Enhancing inclusiveness of Rwanda’s Land Tenure Regularization Program: Insights from early stages of its implementation. *World Development*, v. 62, p. 30-41, 2014.
- SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de Assentamentos*, v. 20, n. 1, p. 14-40, 2017.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 215 - 250.
- SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, p. 49 - 87, 1998.
- SCHWARTZ, Herman. *Down the Wrong Path: Path Dependence, Increasing Returns, and Historical Institutionalism*. Sine loco [S.L.]: Universidade de Virgínia, 2004. Não publicado.
- SCOTT, Richard. The adolescence of institutional theory. *Administrative science quarterly*, p. 493-511, 1987.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SERRA, Maurício Aguiar; FERNANDEZ, Ramón García. Perspectivas de Desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. *Economia e Sociedade* (UNICAMP), Campinas, v. 13, n. 2, p. 107-131, 2004.



- SILVA, Fabio; RAVENA, Nírvia. Formação institucional e desenvolvimento regional na Amazônia Brasileira: fundamentos teóricos e síntese histórica. In: SILVA, Fabio; RAVENA, Nírvia (Org.). *Formação Institucional da Amazônia*. Belém: NAEA, 2015. p 15-37.
- SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio*: efeitos da lei de 1850. Campinas: Unicamp, 1996.
- SILVA, Marcelo Rodrigues; VICENTIN, Ivan Carlos. Planejamento Urbano e o Estatuto das Cidades: a institucionalização dos conselhos municipais de política urbana no brasil. *Revista Capital Científico-Eletrônica*, v. 15, n. 2, p. 33-44, 2017.
- SILVA, Vagner Luís. Fundamentos do Institucionalismo na Teoria Social de Thorstein Veblen. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 9, n. 17, p. 289 - 323, out. 2010.
- SKOCPOL, Theda. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- \_\_\_\_\_; SOMERS, Margaret. The Uses of History in Macrosocial Inquiry. *Comparative Studies in Society and History*, v. 22, n. 2, p. 174-197, abr. 1980.
- SKOCPOL, Theda; PIERSON, Paul. Historical Institutionalism in contemporary Political Science. In: KATZNELSON, Ira, MILNER, Helen. *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, 2002. p. 693-721.
- SORENSEN, Andre. Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, v. 30, n. 1, p. 17- 38, 2015.
- SOTO, Luis Gonzalo. Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, v. 7, n. 1, p. 224-241, 2016.
- STEINMO, Sven. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press, 1993.
- STEINMO, Sven. Globalization and taxation: Challenges to the Swedish Welfare State. *Comparative Political Studies*, v. 35, n. 7, p. 839-862, set. 2002.

- \_\_\_\_\_. What is Historical Institutionalism. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p 150-178.
- SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). *Boletim Amazônia: indicadores socioeconômico-ambientais e análise conjuntural da Amazônia Legal*. Belém: SUDAM, 2016. n. 2.
- TAVARES, Maria Goretti da Costa. A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. *Espaço e Tempo*, São Paulo, v. 29, n. especial, p. 107-121, 2011.
- THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, v. 2, p. 369 - 404, 1999.
- THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 225-255, 2003.
- TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. The creation of municipalities after the 1988 constitution. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 1, n. especial, 2005.
- TOSTES, José Alberto. Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Amapá. In: SILVA, Fabio; RAVENA, Nírvia (Org.). *Formação Institucional da Amazônia*. Belém: NAEA, 2015. p. 107-171.
- TOYOSHIMA, Sílvia Harumi. Instituições e Desenvolvimento Econômico: Uma Análise Crítica das ideias de Douglass North. *Estudos Econômicos*. Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, v. 29, n.1, p. 95 -112, 1999.
- TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição de terras no Pará*. Belém: UFPA; ITERPA, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Regularizar a Terra: Um desafio para as populações tradicionais de Gurupá*. 2006. 334 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.
- \_\_\_\_\_. O Título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará*. Belém: Procuradoria Geral do Estado do Pará, n. 20, p. 121-158, 2009.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. *Veto players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA). Comissão de Regularização Fundiária. *Caderno Metodológico*. Belém, 2012.

\_\_\_\_\_. *Plano de Ação Municipal: Concórdia do Pará*. Belém, 2013a.

\_\_\_\_\_. Comissão de Regularização Fundiária. *Plano de Ação Municipal: Tomé-Açu*. Belém, 2013b.

\_\_\_\_\_. *Plano de Ação Municipal: Serra do Navio*. Belém, 2016.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Regularização Fundiária na Modalidade Interesse Social no Município de Concórdia do Pará*. Belém, 2017a.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Regularização Fundiária na Modalidade Interesse Social no Município de Tomé-Açu*. Belém, 2017b.

VEBLEN, Thorstein. *The Instinct of Workmanship and the State of Industrial Arts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1989.

VIDAL, Josep Pont. Institucionalismo e desenvolvimento na Amazônia: conflito social na região do Xingu. *Paper do NAEA*, n. 230, p. 1-22, abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no estado do Pará. In: SILVA, Fabio; RAVENA, Nírvia (Org.). *Formação institucional da Amazônia*. Belém: NAEA, 2015. p. 347 - 391.

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

\_\_\_\_\_. *Qualitative Research from Start to Finish*. New York: Guilford Press, 2011.

ZUCKER, Lynne. The role of institutionalization in cultural persistence. *American sociological review*, p. 726-743, 1977.