



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS – NAEA
PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* TECNOLOGIAS APLICADAS À REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA E PREVENÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS, HABITACIONAIS E
SANITÁRIOS: REDE AMAZÔNIA

VANESSA CUNHA BARROS

**Capacidade institucional para integração das políticas urbanas de
regularização fundiária, prevenção de conflitos e melhorias habitacionais e
sanitárias na Amazônia Legal**

BELÉM - PA.
2022

VANESSA CUNHA BARROS

Capacidade institucional para integração das políticas urbanas de regularização fundiária, prevenção de conflitos e melhorias habitacionais e sanitárias na Amazônia Legal

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de pós-graduação *lato sensu* tecnologias aplicadas à regularização fundiária e prevenção de conflitos socioambientais, habitacionais e sanitários: Rede Amazônia, como parte dos requisitos para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos

BELÉM - PA.
2022

Capacidade institucional para integração das políticas urbanas de regularização fundiária, prevenção de conflitos e melhorias habitacionais e sanitárias na Amazônia Legal.

Vanessa Cunha Barros¹
Myrian Silvana da S. C. Ataíde dos Santos;²

RESUMO

A partir da Constituição Federal de 1988 os municípios assumiram um papel de protagonista frente ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas, no entanto esse protagonismo vem enfrentando dificuldades para colocar em práticas suas novas competências, uma vez que a maioria dos municípios brasileiros não possuem capacidade institucional para executar suas políticas públicas urbanas de forma integrada. Este trabalho tem por objetivo analisar a capacidade institucional municipal para promover as ações de garantia do direito à cidade de forma integrada nos municípios que receberam áreas do Programa Terra Legal e fazem do Programa Rede Amazônia. Para a análise se utilizou a matriz de desconformidades urbanas de Santos (2018) e o que se comprovou que os municípios brasileiros, principalmente, os que se localizam na Amazônia Legal, detém uma baixa capacidade institucional para a concretização de políticas públicas urbanas integradas, uma vez que a maioria não dispõe de recursos administrativos, técnicos e instrumental.

Palavras chaves: Capacidade Institucional; Políticas Públicas; Programa Rede Amazônia; Municípios.

ABSTRACT

From the Federal Constitution of 1988 onwards, municipalities assumed a leading role in the development and implementation of public policies, however this role has been facing difficulties in putting into practice their new competences, since most Brazilian municipalities do not have institutional capacity. to execute its urban public policies in an integrated way. This work aims to analyze the municipal institutional capacity to promote actions to guarantee the right to the city in an integrated way in the municipalities that received areas of the Terra Legal Program and are part of the Amazon Network Program. For the analysis, the matrix of urban nonconformities of Santos (2018) was used and it was proved that Brazilian municipalities, especially those located in the Legal Amazon, have a low institutional capacity to implement integrated urban public policies, a since most do not have administrative, technical and instrumental resources.

Keywords: Institutional Capacity; Public Policies. Amazon Network Program; Municipalities.

¹Bacharel em administração pela Universidade Federal do Pará - UFPA/2017; Especialista em Gestão Financeira Empresarial pela Universidade Federal do Pará – UFPA. Email. cunhab.vanessa@gmail.com

²Doutora em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará, Brasil (2019) Professora Titular da Universidade Federal do Pará, Brasil. Email. myrian@ufpa.br

INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros vêm passando por inúmeras transformações nas últimas três décadas, em virtude do aumento de suas responsabilidades causada pela sua autonomia administrativa, política e financeira assegurada pela Constituição de 1988. Assim os municípios tornaram-se o protagonista frente a implementação e provisão de políticas públicas. As novas atribuições “aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública” (Velo et al, 2011, p. 16).

As novas atribuições revelam um entrave, dado que a maioria dos municípios possui uma baixa capacidade administrativa local. Sendo que a descentralização impele os municípios a desenvolverem suas capacidades estatais uma vez que mais atribuições passam a ser assumidas localmente (Grin; Abrucio, 2018). Assim, diante das atribuições que um município detém, Silva, Rosim e Ferreira (2019, p. 6) evidenciam que “é necessário que este apresente um alto nível de capacidade institucional, fato este que explica a necessidade de estudos e atenção à capacidade institucional em nível subnacional.”

Silva, Rosim e Ferreira (2019, p. 8) conceituam a capacidade institucional “como o conjunto de habilidades técnico-burocráticas, recursos financeiros e capacidade política que se relacionam diretamente e proporcionalmente”. Segundo Fernandes (2016) a capacidade institucional está associada à capacidade de planejamento e de gestão das políticas públicas (desenvolvimento ou fortalecimento), e implica na eficiência e racionalização dos processos administrativos e financeiros. Assim, a capacidade institucional identifica os objetivos e metas da instituição com o propósito de aprimorá-la ou reforçá-la (MARTINS, 2013; FERNANDES, 2016).

Diante do cenário apresentado, o este presente trabalho analisará 17 municípios da Amazônia Legal que receberam áreas do Programa Terra Legal e são áreas pilotos do Programa Rede Amazônia: morar, conviver e preservar. Assim, chegamos ao problema que norteará o trabalho é qual o impacto dessa transferência na capacidade institucional municipal para promover as ações de garantia do direito à cidade de forma integrada?

JUSTIFICATIVA DO PROJETO

No ano de 1988 se criou um paradoxo no federalismo brasileiro. Após a Constituição de 1988 todos os municípios transformaram-se em entes federativos, com status similar aos estados e à União. No entanto essa autonomia desperta uma preocupação latente, uma vez que

foi instituída num cenário em que a imensa maioria das municipalidades não apresentava capacidade institucional para gerenciar suas políticas e programas.

Ao se falar de capacidade institucional municipal é importante ressaltar a sua autonomia municipal, Santin e Flores (2012) descrevem que a autonomia municipal é dividida em administrativa, financeira, normativa e política, cada uma dotada de elementos distintos. Esse cenário só reforça a importância de se discutir a capacidade institucional municipal, mas Silva; Rosim e Ferreira (2019, p.3) evidenciam que:

Apesar da importância do tema, capacidade institucional vem sendo um grande desafio na academia devido à escassez de pesquisa sobre o tema e a grande quantidade de pesquisas que focam em avaliar mais os programas de políticas públicas do que condições (estruturas institucionais) para que elas sejam bem implementadas [...] Isso ocorre por que além dessa estrutura de governo ser singular em relação às estruturas de governos subnacionais no mundo, os pesquisadores da área pública ainda insistem em focar mais nas políticas públicas em si, do que propriamente nas estruturas da gestão municipal como o elo vital do federalismo para a materialização dos programas governamentais. Isto é exemplificado pela escassez de literatura e estudos sobre a capacidade institucional municipal (VIDAL, 2014).

Em vista disso, este trabalho tem por objetivo analisar a capacidade institucional municipal dos 17 municípios pilotos que fazem parte do Programa Rede Amazônia: morar, conviver e preservar na implementação da política de regularização fundiária urbana, uma vez que essas áreas foram doadas aos municípios no âmbito do Programa Terra Legal, contudo essa doação vinha acompanhada de dois encargos a serem cumpridos pelos municípios, sendo esses encargos que a referida área estivesse prevista em lei municipal e o município implementasse a regularização das áreas ocupadas.

O trabalho em pauta, analisará a capacidade institucional existente no município antes da sua adesão ao Programa Rede Amazônia e após a adesão, visto que para a implementação da política de regularização fundiária urbana os municípios tiveram que realizar ações que modificaram sua estrutura administrativa.

OBJETIVOS

1.1. GERAL

Analisar a capacidade institucional para integração das políticas urbanas de regularização fundiária, prevenção de conflitos e melhorias habitacionais e sanitárias nos municípios que receberam áreas transferidas pelo Programa Terra Legal

1.1. ESPECÍFICOS

1.1.1. Identificar ações, programas e projetos desenvolvidos ou em desenvolvimento;

- 1.1.2. Verificar o capital institucional, tecnológico, operacional e sociocultural;
- 1.1.3. Medir a capacidade institucional municipal para atuação integrada entre Reurb, Prevecon e Athis;

2. COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO)

A partir da constituição de 1988 os municípios ganharam uma maior autonomia para gerir o seu território. O Art 30 da CF apresenta as novas competências municipais, assim o município passa a ter competência de legislar sobre qualquer assunto de relevância local, podendo complementar as leis federais e estaduais, e é responsável pela criação e organização de distritos e prestação de serviços básicos de interesse coletivo (SAULE JR., 2004).

E da competência municipal também o ordenamento territorial, o planejamento, o controle de uso, o parcelamento e a ocupação do solo, assim como a proteção do patrimônio histórico-cultural local. Dessa forma é o município que define os parâmetros a seguidos, como exemplo, para o cumprimento ou não da função social da propriedade urbana e da cidade (SAULE JR.,2004).

A lei de regularização a Lei 13.465/2017 vem reforçar a competência municipal de ordenamento territorial, no seu Art 10 ela expõe uma serie de objetivos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos quais apresenta diretrizes que devem ser seguidas para gerir, organizar e planejar o ordenamento territorial que compete a cada ente.

O ambiente urbano vem exigindo cada vez mais um protagonismo municipal e uma gestão compartilhada entre o poder público e a sociedade. Nesse sentido, a lei de regularização caminha de encontro com as novas inovações do Estatuto da Cidade/2001, que estabeleceu que o ente local tem o dever de promover o planejamento e a gestão territorial urbana, e a flexibilização de normativas urbanísticas e ambientais para incorporação dos parâmetros de ocupação consolidados (SANTOS, 2018).

Contudo, para colocar em prática as diretrizes expostas pelo Estatuto da Cidade e a lei de regularização é necessário que o município tenha uma boa capacidade institucional para fazer a gestão dessas políticas urbanas. Cardoso (2015) salienta que a capacidade municipal para promoção de políticas públicas urbanas integradas, via de regra, é deficitária principalmente no âmbito administrativo, técnico e instrumental. Assim se faz necessário um aprofundamento no conceito de capacidade institucional.

2. CAPACIDADE INSTITUCIONAL

O termo Capacidade Institucional (CI) surgiu em meados da década de 1980, por causa da falta de capacidade dos países em desenvolvimento de para implementar e alocar de forma eficiente e eficaz suas políticas, programas e os recursos emprestados por instituições financeiras internacionais, esse fato instigou as instituições como o Banco Mundial a pesquisar os motivos pelos quais esses países não conseguiam investir de forma eficiente e eficaz (MIZARAH, 2004).

Mas mensurar a capacidade que uma instituição detém para atingir seus objetivos e utilizar os recursos de forma eficiente não é uma tarefa fácil (CARMO & NERI, 2017). Diante desse cenário Mizhari (2004) define a capacidade institucional como o desempenho de uma organização para transforma seus recursos financeiros em políticas e programas de forma eficiente e eficaz.

O conceito de capacidade institucional evoluiu ao longo dos anos, contudo o conceito de capacidade institucional desde que surgiu é como um alvo em movimento. Em 2019, Silva, Rosim e Ferreira fazem uma evolução do conceito da CI até os dias atuais no seu trabalho Proposição teórica de um modelo de análise da capacidade institucional dos municípios brasileiros, conforme o quadro 1.

Diante da evolução do conceito de Capacidade Institucional apresentado no quadro 1, concluímos que o conceito de Capacidade Institucional ainda não está consolidado, para este trabalho utilizamos o conceito de que capacidade institucional é um conjunto de habilidades técnico-burocráticas, de recursos financeiros e capacidade política que se relaciona diretamente e proporcionalmente (SILVA, ROSIM e FERREIRA, 2019).

Quadro 1: Evolução do conceito de Capacidade Institucional

ANOS	FASE	CONCEITO
Início dos anos 1980 até metade dos anos 1980	Nesta fase, o foco varia de um olhar de resultado final (desempenho) para um olhar de aperfeiçoamento dos meios (processos internos)	capacidade institucional é definida como desempenho de uma organização para transformar seus recursos financeiros em políticas e programas de forma eficiente e eficaz, utilizando as técnicas de reengenharia organizacional com foco na construção, melhoria e fortalecimento da estrutura interna.
Final dos anos 1980	O foco principal neste momento continua sendo o aperfeiçoamento dos meios, mas há um leve avanço para o desempenho dos programas e políticas públicas.	capacidade institucional é caracterizada como um conjunto de habilidades técnicoburocráticas relacionadas com o desempenho e o sucesso das políticas públicas de uma instituição pública.

Início dos anos 1990	Foco no ambiente organizacional com vários níveis, atores e influências, e com importantes interdependências entre eles.	capacidade institucional é a capacidade das organizações para absorver responsabilidades, operar de forma mais eficiente e fortalecer a responsabilidade, sendo constituída com base na sua diversidade, pluralismo, autonomia e interdependência em relação a outras organizações do sistema.
Final dos anos 1990	Foco na governabilidade, sendo evidenciado que quanto maior a governabilidade maior será a capacidade institucional.	capacidade institucional é a capacidade de empreender ações públicas coletivas de maneira sustentável sendo essa uma condição garantidora da continuidade do desempenho, da estrutura e dos processos instituídos nas unidades federativas.
Anos 2000	Foco na gestão administrativa, com ênfase nos governos subnacionais.	capacidade institucional é a capacidade das organizações de absorver responsabilidades, operar com mais eficiência e fortalecer a responsabilidade.
Anos 2010 até os dias atuais	Foco nos componentes (capacidade administrativa e capacidade política) essenciais à existência da capacidade institucional.	capacidade institucional, refere-se a um conjunto de características e habilidades técnico-burocráticas relacionadas com o desempenho e o sucesso das políticas públicas de uma instituição pública, tomando o Estado como referência.

Fonte: SILVA, ROSIM e FERREIRA (2019, p. 8)

Assim mensurar a capacidade institucional não é uma tarefa fácil, diversos modelos vêm sendo aperfeiçoados nos últimos anos de forma que nos dias de hoje a capacidade adquire diferentes níveis (HUERTA, 2008: 119-134) ao não se limitar apenas ao aparato institucional (agências do governo), mas também ao âmbito institucional (regras formais ou informais) e aos processos e práticas que estabelecem comportamento sendo esses comportamentos regulados com formas de governança (VIDAL, 2014:165).

Segundo Huerta (2008, p. 128) “para avaliar a capacidade institucional, é necessário combinar os componentes (subtipos) dessa capacidade: administrativo e político.” Para complementar o entendimento sobre esses subtipos, Repetto (2004, p. 10) afirma que esses subtipos permitem-nos considerar que o “Estado não é apenas o aparelho burocrático, mas é também uma arena política na qual interesses e ideologias internas e externas à estrutura organizacional estado.”

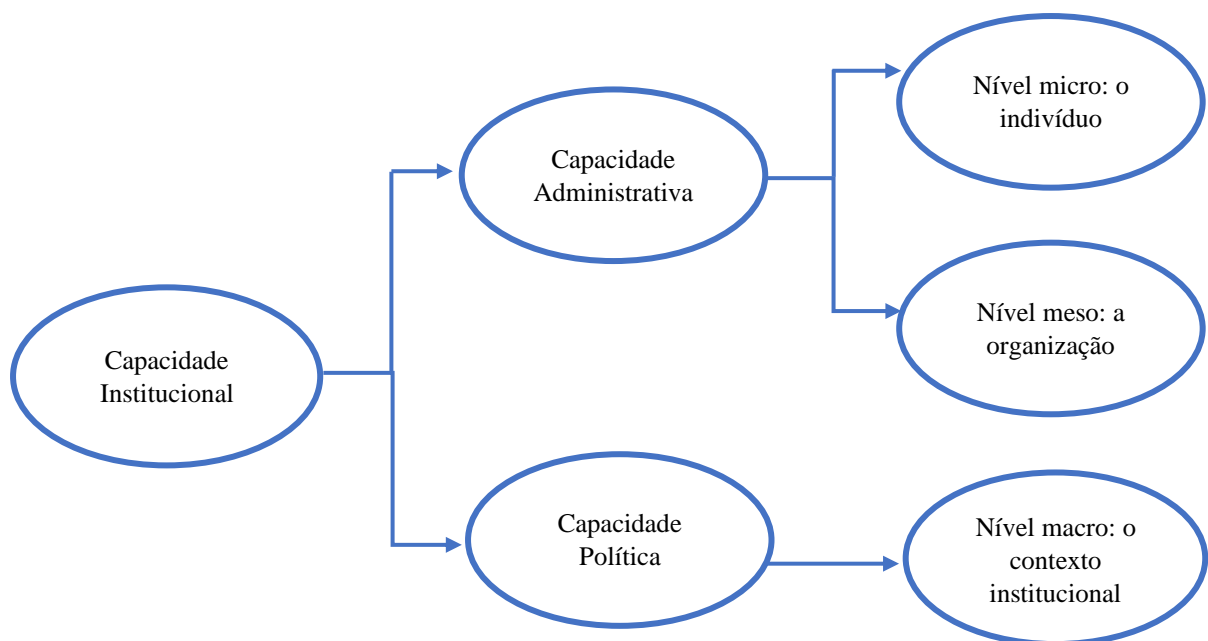
Para melhor entendermos a capacidade institucional é necessário conhecermos os níveis de capacidade. Nessa perspectiva Grindle e Forss e Verson apresentam uma estrutura conceitual que permite identificar a capacidade institucional em vários níveis. Grindle (1997) propõe cinco níveis, desde o nível mais micro ao mais macro: os recursos humanos da organização, a própria organização, o conjunto de organizações com os quais se relaciona diretamente, o contexto

institucional em que a organização está inserida e o ambiente econômico, político e social em que está estabelecida.

Assim como Grindle, Forss e Verson (apud Huerta, 2008) apresenta cinco níveis de capacidade institucional: 1.o individual (micro); 2. a organização (meso); 3. a rede de organizações; 4. governança pública; e 5. Normas, valores e práticas sociais (os níveis 3,4 e 5 compreende o nível macro).

Diante do exposto vemos que as contribuições desses autores se assemelham, assim Huerta (2008, p. 130) agrupa os níveis de capacidade institucional em três: “o micro: o individual; o meso: a organização; e o macro: o contexto amplo institucional”. Esses três níveis são agrupados entre os componentes da capacidade institucional, conforme a figura 1.

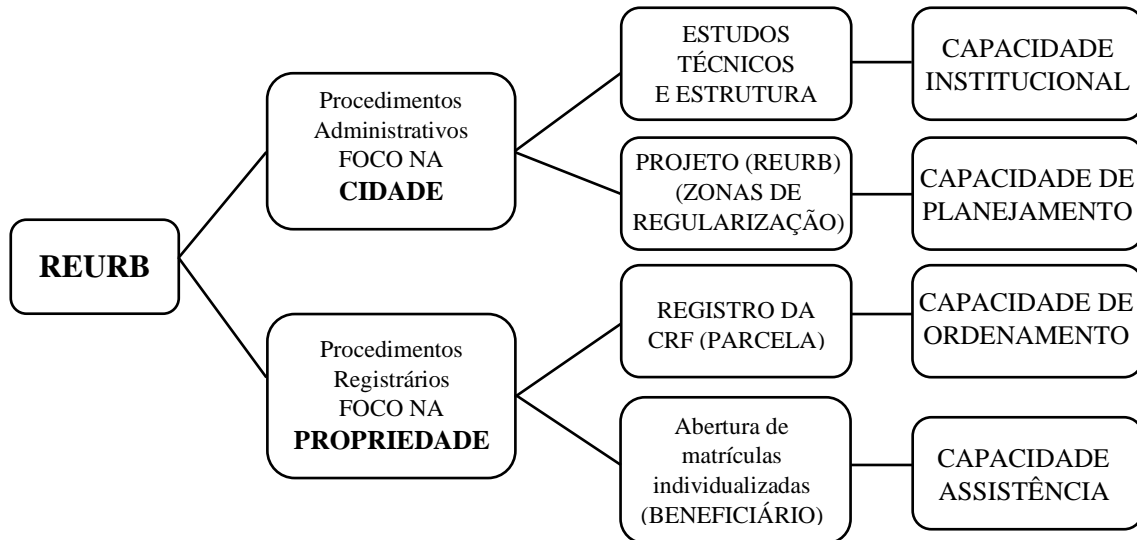
Figura 1: Componentes e níveis da capacidade institucional



Fonte: Huerta (2008, p. 131)

No âmbito da regularização Santos (2018), apresenta 4 (quatro) dimensões de análise da capacidade institucional municipal para promover as ações de garantia do direito à cidade de forma integrada: a capacidade institucional, a capacidade de planejamento, a capacidade de ordenamento e a capacidade de assistência. Conforme a figura 2.

Figura 2 – Diagrama de categorias de análise dos efeitos da regularização fundiária urbana



Fonte: Santos (2018, p. 93)

Levando em consideração os níveis de capacidade institucional de Huerta e as dimensões apresentados por Santos (2018), podemos ver as similaridades entre eles. Dado que podemos identificar os elementos de Santos entre os níveis de Huerta. No entanto as dimensões apresentadas vão mais de encontro a este trabalho, visto que eles foram formulados levando em consideração os princípios do direito à cidade.

3. MODELO DE MENSURAÇÃO DAS (DES)CONFORMIDADES SOCIOAMBIENTAIS, HABITACIONAIS E SANITÁRIAS

A partir de uma discursão no âmbito da regularização ao identificar dois objetos de análise, e considerando as alterações feitas na política nacional de regularização urbana pela lei 13.465/2017, e os macroprocessos (administrativo e registral) nela observados, Santo (2018) apresenta 4 (quatro) dimensões de regularização para serem analisados: a capacidade institucional, a capacidade de planejamento, a capacidade de ordenamento e a capacidade de assistência.

Com base nas duas categorias selecionadas (a cidade e a propriedade) e os 4 procedimentos de regularização, foram selecionadas 36 variáveis relacionadas com esses procedimentos (SANTOS, 2018). Além disso, manteve-se a simetria com o Modelo de Amplitude, Intensidade e Taxa de desconformidade proposto por Cardoso (2012) que foi estabelecido com base nos princípios do direito à cidade.

Na seleção do conjunto 36 variáveis e buscou-se reunir procedimentos considerados primordiais no desenvolvimento da regularização fundiária e que mostrassem o limite aceitável

de Conformidade Urbana e da mesma forma “indicasse como e em que medida a ação de regularização fundiária contribuiu para fomentar a capacidade institucional, de planejamento, ordenamento e assistência comunitária, constituindo-se como chave de acesso à cidade” (SANTOS, 2018, p.93). A figura 3 apresenta a Matriz de Avaliação de desempenho.

Figura 3 – Matriz de Avaliação de desempenho



Fonte: Santos (2018)

No modelo proposto por Santos (2018) as categorias poderiam ser conformes (valor 1) ou desconformes (valor 0), sendo que a condição da categoria poderia ser de conformidade parcial (valor 0,5) quando ocorresse a positivação de apenas uma categoria de análise para os efeitos de mensuração e análise de significância. “Esta codificação torna possível a análise estatística das conformidades, que indica a média e a moda de variáveis, dimensões e natureza de desconformidade, por exemplo” (SANTOS, 2018, p.97).

A partir da aplicação do formulário, obterão as informações quanto à ausência/presença de conformidade, na matriz de avaliação de desconformidades considera-se um conjunto de 36 variáveis multicatóricas que podem variar de 0 a 1, seguinte forma:

- A resposta negativa à variável de análise será atribuída o valor 0 (desconformidade);
- A resposta sim a uma variável corresponderá ao valor 0,5 (parcialmente conforme);

c) A resposta positiva a duas variáveis será considerada o valor 1 (conformidade).

4. DO PROGRAMA TERRA LEGAL AO PROGRAMA REDE AMAZÔNIA

Perante a concentração de terras federalizadas na Amazônia Legal, o governo federal instituiu o Programa Federal Terra Legal em 2009 (Lei federal 11.952/2009), com o objetivo de agilizar o processo de transferências de terras da União para os municípios, estabelecendo critérios a serem cumpridos pelos municípios beneficiados. O programa foi coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (SANTOS, 2018).

O Programa Terra Legal Amazônia (PTLA) foi estruturado e idealizado dentro do âmbito do Plano Amazônia Sustentável (PAS) que estabelece que a indefinição de direitos fundiário na Amazônia como um dos obstáculos para os avanços de políticas de desenvolvimento sustentável (RIBEIRO, 2016). A Amazônia Legal possui 502 milhões de hectares e dentre esse total de áreas 113 milhões hectares são terra federais, sendo 58 milhões com destinação e 55 milhões estavam sem destinação até o início do PTLA (RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016)

O PTLA tem como lema “Regularização Fundiária: caminho para o desenvolvimento sustentável” e tem como objetivo regularizar 300 mil posses localizadas em 436 municípios dos nove estados que compõem a Amazônia Legal e busca garantir a segurança jurídica aos posseiros, transformando sua parcela de terra em propriedade jurídica com a entrega de título (BRASIL, MDA, 2009).

Para que às áreas pudessem ser repassadas ao município, o mesmo apresentava um requerimento ao MDA solicitando o repasse e apresentava os documentos exigidos pelo PTLA, que eram comprovação das condições de ocupação, planta e memorial descritivo do perímetro da área pretendida, cópia do PDM ou lei municipal que possua os elementos do ordenamento territorial urbana, salvo os casos de ocupações consolidadas, e relação de acessões e benfeitorias federais existentes na área pretendida, contendo identificação e localização (OUTEIRO, 2018).

A transferência de gestão da área para o município é acompanhada de encargos a serem cumpridos, esses encargos pretendem beneficiar a comunidade local que reside na região. Para que as áreas possam ser alienadas em favor do município o PTLA exige duas contrapartidas, o primeiro encargo é o de que as administrações locais promovam atos necessários para a regularização das áreas ocupadas (art. 21 §1º, Lei Federal 11.952/2009). E o segundo requisito é que área a ser regularizada esteja prevista em lei municipal, que pode ser tanto o PMD ou outra lei específica (art. 22, § 1º, Lei Federal 11.952/2009). Deste modo, se caso se tratar de

áreas com ocupação consolidada para fins urbanos, a transferência da área poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida (art. 22, §2º, Lei 11.952/2009).

Em continuidade à política fundiária federal o extinto Ministério das Cidades estrutura um plano de atuação envolvendo Universidades Federais por meio de Termos de Descentralização de Crédito (TED) para a realização de estudos, desenvolvimento de metodologias e tecnologias de suporte a regularização fundiária envolvendo as UFRJ, UFERSA, UFABC, UFPA, UFTO e UFPE.

O Ted da Universidade Federal do Pará (UFPA) foi coordenado por meio da Comissão de Regularização Fundiária (CRF) a qual atuava desde o ano de 2006 na gestão do patrimônio imobiliário da instituição e a partir de 2008 passando a atuar em regularização fundiária em núcleos urbanos consolidados em suas terras originalmente do patrimônio federal. Com o passar dos anos foi convidada desenvolver ações de assistência técnica ao governo estadual, nos anos de 2008 a 2010, em processos de regularização nos municípios de Marabá e Belém. Em 2011, a CRF/UFPA amplia suas ações através de parceria com a Prefeitura Municipal de Belém, bem como, com a Superintendência do Patrimônio da União no município de Barcarena.

A partir de 2012, a UFPA em parceria com Ministério das Cidades construiu uma metodologia e desenvolvimento de software destinado a automatização do processo de confecções das peças técnicas e gestão dos dados socioeconômicos e imobiliários aplicável ao conjunto de seis municípios do nordeste paraense³ beneficiados do Programa Terra Legal (Lei Federal 11.952/2009).

Nessa direção, em 2019 a CRF/UFPA celebrou novo Termo de Execução Descentralizada com Ministério do Desenvolvimento Regional com o intuito de desenvolver de ações de ensino, pesquisa e extensão voltadas à produção e difusão de saberes, capacitação e assistência técnica na temática regularização fundiária urbana e prevenção de conflitos nas naturezas socioambiental, habitacional e sanitária em áreas urbanas na Amazônia Legal.

O Programa Morar, Conviver e Preservar a Amazônia: Rede de inovação, capacitação e assistência técnica em regularização fundiária e prevenção de conflitos nas naturezas socioambiental, habitacional e sanitária, doravante, Rede Amazônia: morar, conviver e

³ O Projeto Moradia Cidadã atuou em 06 municípios pilotos, quais sejam Capitão Poço, Concórdia do Pará. Ipixuna do Pará, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá e Tomé Açu, com 23 áreas objeto de estudo, no período de 2012 a 2018.

preservar tem como objetivo promover a formação teórica e o exercício prático de agentes multiplicadores nessa temática. O Programa Rede Amazônia é dividido em 3 projetos:

- a) O primeiro projeto de fortalecimento institucional e difusão de boas práticas em regularização fundiária e prevenção de conflitos, onde foram constituídos 9 grupos de trabalhos estaduais formado por instituições de ensino, da administração pública e grupos socioculturais;
- b) O segundo projeto de capacitação em regularização e prevenção de conflitos, onde o programa ofertou um curso de especialização em tecnologias de regularização fundiária para integrantes de instituições públicas na Amazônia Legal; ofertou também um curso de residência clínica e capacitação livres para instituições públicas e municípios adesos ou não a Rede Amazônia;
- c) O terceiro projeto de assistência técnica em regularização fundiária e prevenção de conflitos, onde foram selecionados 17 municípios pilotos que receberam terras do Programa Terra Legal para serem trabalhadas dentre os 9 estados da Amazônia Legal.

SÍNTESE METODOLÓGICA

Neste trabalho optou-se por um estudo do tipo exploratório, Gil (2006) ressalta que a pesquisa exploratória é utilizada principalmente quando o tema a ser estudado é pouco explorado, e tem a finalidade de uma visão ampla do fato estudado. Assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar a capacidade institucional para integração das políticas urbanas de regularização fundiária, prevenção de conflitos e melhorias habitacionais e sanitárias nos municípios pilotos do Programa Rede Amazônia.

Para realização da pesquisa utilizou-se uma abordagem quali-quantitativa, que Knechtel (2014), define pela interpretação das informações quantitativas por meio de símbolos numéricos e os dados qualitativos mediante a observação, interação participativa e interpretação do discurso dos sujeitos.

Para a coleta de dados, optou-se por um questionário composto por nove (09) seções, cujos temas são: diagnóstico da estrutura administrativa do município, diagnóstico da legislação aplicada e outros instrumentos regulatórios do município, diagnóstico do material técnico e cartográfico do município, diagnóstico das bases cadastrais do município, diagnóstico sobre a política fundiária, diagnóstico da estrutura do TI, diagnóstico social e informações complementares incidente na área piloto entre os sujeitos participantes (17 municípios pilotos

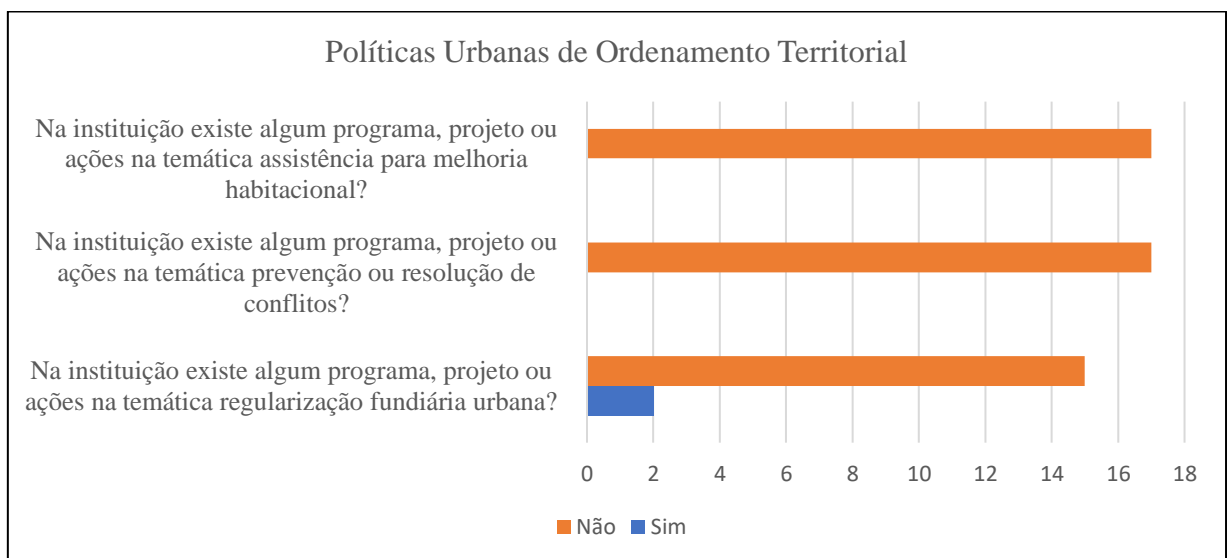
do programa Rede Amazônia), para a realização de um diagnóstico institucional para analisar a capacidade institucional municipal antes e após a adesão ao programa. Para análise dos resultados, os dados do questionário e as observações feitas nas visitas em loco pelas bolsistas de pós-graduação do projeto foram adicionados a matriz de desconformidades urbanas, proposta por Santos (2018).

RESULTADOS

Nos dias atuais os municípios brasileiros possuem uma maior autonomia na gestão de seu território, mas essa autonomia veio atrelada a um número maior de competências. Diante desse cenário, este presente trabalho tem o intuito de analisar a capacidade institucional municipal para implementar de forma integrada as políticas de direito à cidade.

Com base em dados de uma pesquisa feita pelo Programa Rede Amazônia, podemos perceber que os municípios ainda não desenvolvem políticas urbanas de regularização fundiária, prevenção de conflitos e melhorias habitacionais e sanitárias de forma integrada, sendo essa uma de sua competência firmada pelo Art. 30 da Constituição Federal que é promover o adequado ordenamento territorial, conforme gráfico 01 abaixo.

Gráfico 1: Políticas Urbanas de ordenamento territorial



Fonte: Elaboração da pesquisa (2022)

De acordo com o gráfico 1 constatamos que a maioria dos municípios ainda não implementaram políticas urbanas, principalmente a de regularização fundiária, uma vez que esse é um dos encargos para os municípios que receberam áreas do PTLA.

Para fazermos a análise da capacidade institucional para gestão integrada de políticas urbanas utilizamos a avaliação de desempenho. Na avaliação de desempenho, medido a inexistência (0), a existência/desenvolvimento com (0,5) e aplicação (1,0) das ações ou instrumentos de gestão municipal. As informações dos 17 municípios foram inseridas na matriz e verificou-se que o desempenho médio 0,33 antes da adesão municipal ao Programa Rede Amazônia e de 0,46 após a adesão. Na tabela 1, apresenta-se o desempenho médio de análise nas distintas capacidades de gestão levando em consideração o antes e depois da adesão municipal ao Programa Rede Amazônia.

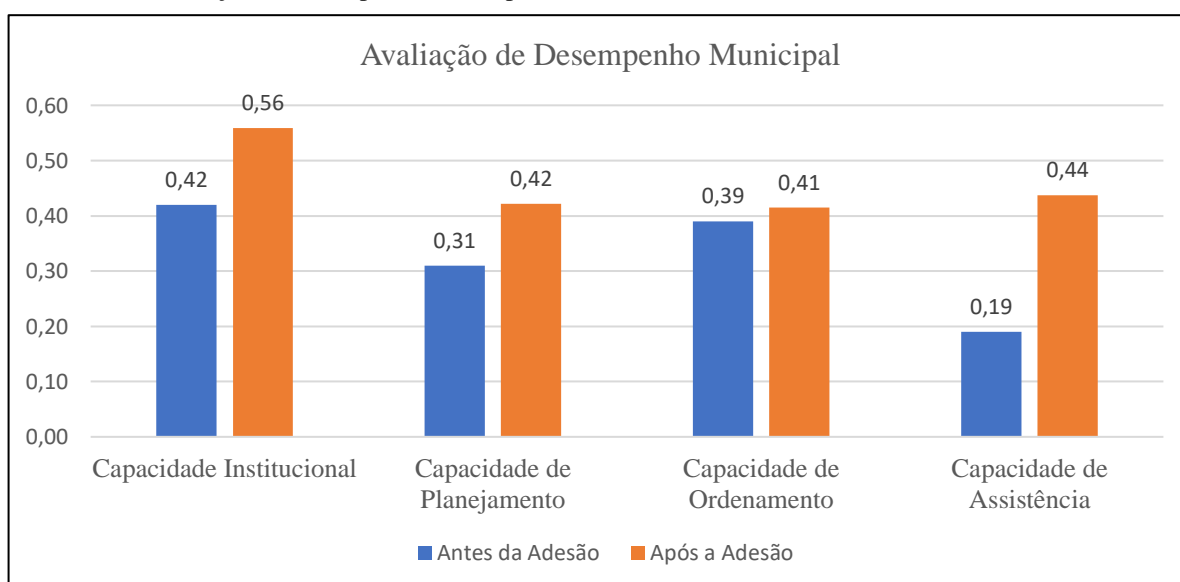
Tabela 01: Avaliação de desempenho municipal

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	Antes da Adesão	Após a Adesão
Capacidade Institucional	0,42	0,56
Capacidade de Planejamento	0,31	0,42
Capacidade de Ordenamento	0,39	0,41
Capacidade de Assistência	0,19	0,44
Desempenho Médio	0,33	0,46

Fonte: Elaboração da pesquisa (2022)

Ainda que a diferença entre os desempenhos seja pequena podemos perceber uma melhora principalmente na capacidade de assistência municipal, uma vez que o índice saiu de 0,19 para 0,44. Vale ressaltar essa pesquisa foi feita antes da fase final do projeto nos municípios, esse índice pode mudar até a última etapa. Podemos evidenciar melhor esse aumento nos índices observando o gráfico 02.

Gráfico 02: Avaliação de desempenho municipal



Fonte: Elaboração da pesquisa (2022)

Essa mudança percebida entre os índices se dá em virtude das capacitações, treinamentos e orientações técnicas que os municípios pilotos receberam após a sua adesão ao Programa Rede Amazônia. O resultado da pesquisa revela um desempenho médio de 0,46, ou seja, próximo do limite (0,5) de existência/desenvolvimento da ação ou do instrumento, contudo o desempenho ainda é baixo se comparado com a aplicação/adequação (1,0).

Ao analisarmos o índice de desempenho podemos visualizarmos o impacto das ações do programa nas quatro dimensões, uma vez que em todas as dimensões houve um aumento significativo. De acordo com os dados apresentados podemos afirmar que a maioria dos municípios brasileiros, ou os municípios pertencentes a Amazônia Legal, possuem uma baixa capacidade institucional para gerir suas políticas urbanas de direito à cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este presente trabalho teve como objetivo analisar a capacidade institucional municipal para a implementação de políticas urbanas integradas em regularização fundiária, resolução de conflitos socioambiental e melhorias habitacionais e sanitárias. Ao fazermos uma análise da literatura sobre o assunto, verificou-se que o estudo sobre capacidade no Brasil ainda é primário, uma vez que a maioria dos estudos analisa apenas a eficiência, eficácia e efetividade de determinada política ou agência reguladora.

Conclui-se que desenvolver a capacidade institucional principalmente nos níveis subnacionais de governo, os municípios, é de suma importância para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas integradas para a promoção do direito à cidade, assim como visto nos dados apresentados neste trabalho. Uma vez que através da capacidade institucional podemos fortalecer e melhorar o nível de governabilidade das instituições que desenvolvem e implementam políticas públicas em diferentes setores do governo.

A metodologia de mensuração se mostrou favorável, embora não foi possível aplicar o gráfico radar para medir o impacto, uma vez que seria necessário um segundo momento de avaliação, deixamos como sugestão para um estudo futuro. O modelo de avaliação de desempenho utilizado neste trabalho para analisar a capacidade institucional, tem o intuito de instigar a comunidade acadêmica a desenvolver novas pesquisas sobre o tema e a consolidar um conceito e um método de avaliação. Principalmente pesquisas voltadas para temática do direito à cidade e a implementação integrada de políticas urbanas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. MDA. Programa Terra Legal Amazônia. Manual de operações, 2009. Disponível em <<http://www.mda.gov.br/portal/serfal/>>. Acesso em 15 de fev. de 2022.

CARDOSO, Myrian Silvana da Silva. O direito à cidade e as desconformidades urbanas: identificação, classificação e mensuração através da Matriz de Amplitude, Intensidade e Taxa (MAIT). Belém: UFPA, 2012.

CARDOSO, M. S. da S. C.; NASCIMENTO, D. M.; DUARTE, A. M.; MULLER, S. C.; MESQUITA, D. A. e AMORIM, F. de M. Do cadastramento físico de lotes à titulação da posse da moradia: reflexões sobre o efeito de afunilamento no processo de regularização fundiária urbana na Amazônia. Trabalho apresentado no Seminário Internacional SIALAT 2015. NAEA, UFPA, 2015. Anais.

CARMO, H. M. O.; NERI, A. S. C. Capacidades Institucionais: Do conceito à aplicação. VI Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade e V Encontro Luso-Brasileiro de Estratégia, São Paulo, 2017.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. Cadernos EBAPE.BR, v. 14, n. 3, p. 695-704, 2016.

FORSS, Kim; VENSON, Pelenomi. An evaluation of the capacity building efforts of united nations operational activities in Zimbabwe: 1980-1995, 2002. Disponível em: <https://www.un.org/esa/coordination/Capacity_Building_supported_by_the_UN.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. Reforma y Democracia, v. 70, n., p. 93-126, 2018.

GRINDLE, Merilee. "The Good Government Imperative: Human Resources, Organization, and Institutions", Getting Good Government: Capacity building in the public sector of developing countries, ed., Merilee Grindle (Harvard Institute of International Development/Harvard University Press, 1997).

HUERTA, A. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y Cultura, n. 30, 2008. p. 119-134.

KNECHTEL, Maria do Rosário. Metodologia da pesquisa em educação: uma abordagem teórico-prática dialogada. Curitiba: Intersaberes, 2014.

MARTINS, Angela Maria et al. A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 43, n. 150, p. 812-8350, dez. 2013.

MARTINS, A. M., PIMENTA, C. O., FERNANDES, F. S., NOVAES, G. T. F., & LOPES, V. V. (2014). A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, 43(150), 812-835.

MIZRAHI, Y. Capacity enhancement indicator: review of the literature. Washington, DC: World Bank Institute, 2004.

OUTEIRO, Gabriel Moraes de. Regularização fundiária urbana na Amazônia: um estudo do Programa Terra Legal nos Estados do Pará e do Amapá. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós - graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2018.

REPETTO, Fabian, Capacidade estatal: requisito para o melhoramento da política social na América Latina/Fabian Repetto. pág. cm. Série Documentos de Trabalho I-52 Washington DC, 2004.

RIBEIRO, A. F. A. A regularização fundiária como (in)solução para a questão agrária: o desvelado Programa Terra Legal Amazônia no Cone-Sul de Rondônia. 2016. 217 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 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.

SAULE JR, Nelson. A Competência Do Município Para Disciplinar O Território Rural. Pág 41. O planejamento do município e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SANTIN, J.; FLORES, D. (2012). A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. *Revista Justiça Do Direito*, 21(1). <https://doi.org/10.5335/rjd.v21i1.2176>.

SANTOS, Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos. Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia: avaliação e mensuração de seus efeitos. 2018. Tese (Doutorado) –Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

SILVA, S. E.; ROSIM, D.; FERREIRA, V. da R. S. Proposição teórica de um modelo de análise da capacidade institucional dos municípios brasileiros. XXII SemeAd – Seminários em Administração, p. 1-15, 2019.

VIDAL, J. P. A Defensoria Pública do Estado do Pará: uma observação sistêmica da capacidade institucional. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 3, p. 667-694, 2014.