

Germano Araujo Coelho
Fabiana da Cunha Saddi

Relações entre burocracia e sociedade na regularização fundiária de interesse social

process-tracing da implementação da política em um estudo de caso em Goiânia

Resumo

O objetivo deste artigo é identificar os mecanismos causais suficientes para se explicar como a política de regularização fundiária, implementada pela Agência Goiana de Habitação (Agehab), no bairro São Domingos, em Goiânia, obteve como resultado a reaproximação entre Estado e população e a entrega de 774 escrituras. O método utilizado foi o *process-tracing* do tipo explicação de resultado. Também, foi empreendida análise temática de 18 entrevistas com atores da Agehab e lideranças comunitárias. A pesquisa identificou como causa da reaproximação a construção de espaços participativos pela gestão. Ademais, a gestão seguinte adotou um ativismo burocrático que influenciou órgãos públicos na elaboração da legislação estadual e na construção de processos administrativos que agilizaram a regularização. Paralelamente, a experiência participativa de lideranças foi fundamental para a intermediação entre a Agehab e os moradores.

Política urbana

Implementação

Burocracia

Process-tracing

Regularização fundiária de interesse social

Abstract

The aim of this paper is to identify sufficient causal mechanisms to explain how the land regularization policy, implemented by the Housing Agency of Goiás (Agehab), in the São Domingos neighborhood in Goiânia, resulted in the rapprochement between state and population and the delivery of 774 housing scriptures. The method used was the explaining-outcome process-tracing. Thematic analysis of 18 interviews with Agehab actors and community leaders was also undertaken. The research identified as cause of rapprochement the construction of participatory spaces by management. In addition, the next administration adopted a bureaucratic activism that influenced public agencies in the elaboration of state legislation and in the construction of administrative processes that streamlined regularization. Concurrently, community leaders' participatory experience was fundamental for intermediation between Agehab and the residents.

Urban policy

Implementation

Bureaucracy

Process-tracing

Land regularization of social interest

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa traz novas evidências sobre o papel da burocracia de médio escalão na implementação da política de regularização fundiária por meio da permeabilidade e ativismo burocráticos. A proposta do artigo é apresentar uma análise política da implementação da regularização fundiária urbana de interesse social no bairro São Domingos da Região Noroeste do Município de Goiânia, realizada pela Agência Goiana de Habitação (Agehab). Pretendeu-se identificar os mecanismos causais suficientes, por meio do método *process-tracing*, para se explicar dois resultados específicos obtidos pela implementação da política: a reaproximação da Agência com a população e lideranças comunitárias do bairro e a entrega de um grande número de escrituras.

A Região Noroeste de Goiânia é resultado de ocupações irregulares espontâneas em terras rurais improdutivas por inúmeras famílias que buscavam moradia na cidade e não podiam arcar com os altos custos dos aluguéis e da terra em regiões já urbanizadas. De acordo com Moysés (2004), em um primeiro momento, as tentativas por parte do governo do Estado de Goiás de solucionar o problema habitacional da região iam mais em direção a dar respostas aos movimentos sociais que se organizaram em torno da demanda por moradia nos anos de 1980 – respostas que se iniciaram com forte repressão às ocupações e culminaram em negociações frustradas entre os movimentos, o Estado e os proprietários das terras. Em seguida, os governos passaram a ser os promotores das políticas habitacionais, com o objetivo de desarticular o processo de organização social em torno dessas demandas, implantando vários loteamentos fora do perímetro urbano. Os dois primeiros loteamentos, Sítios Santa Maria e Finsocial, foram implantados para acomodar as famílias das ocupações. Essas políticas, implementadas sob uma perspectiva de segregação socioespacial pelos governos estaduais, geraram inúmeros conflitos sociais, legais e ambientais que repercutem ainda hoje na região (MOYSÉS, 2004). Um desses bairros criados pelo Estado de Goiás na zona rural da cidade foi o São Domingos, em 1994, que se manteve por 14 anos na irregularidade. O bairro conta com 937 imóveis e uma população de 3.013 habitantes, com renda per capita média de R\$ 387,06 e IDHM de 0,629, bem abaixo da média do Município de Goiânia, que possui renda per capita média de R\$ 1348,55 e IDHM de 0,799 (PNUD *et al.*, 2013).

Com a aprovação da Lei Federal nº 11.977/2009, que representou um grande avanço institucional-legal para a política de regularização fundiária no país,

a Agehab se tornou um ator importante para solucionar os problemas habitacionais gerados pelo próprio Estado. A partir de 2008, a gestão da Agência começou a construir uma política de regularização fundiária ampla no Estado em sua dimensão plena – urbanística, social e jurídica –, incorporando, em seguida, os princípios e regras estabelecidas pela Lei Federal. Esse processo de reestruturação da política não foi contínuo. Houve, na transição do governo estadual em 2011, uma mudança no campo das ideias que mudou os rumos da política de regularização fundiária, adotando uma perspectiva mais pragmática que tinha como objetivo principal a regularização jurídica das propriedades¹.

Esses processos da formulação e implementação da política no caso do São Domingos podem ser analisados sob a perspectiva das relações entre Estado e sociedade a partir da literatura de política pública que trata do papel das burocracias nas ações do Estado. Os estudos sobre burocracia ganharam espaço no campo da Ciência Política na década de 1980, com um retorno à ênfase no papel do Estado nos resultados das intervenções sociais, contrariando as teorias então predominantes na disciplina (o pluralismo político e o marxismo), que davam maior relevância ao papel da sociedade (SKOCPOL, 1985). Desde então, houve um amadurecimento dessas correntes teóricas, e pesquisas trouxeram novos conceitos para o campo de estudo.

Em um primeiro momento, retomando os estudos weberianos sobre a racionalidade técnica do Estado, o foco das pesquisas sobre capacidades estatais estava em como a autonomia dos atores burocráticos e das instituições impactavam nos resultados das políticas públicas (SKOCPOL, 1985). Sem reificar o Estado, essa abordagem reconhece múltiplos pontos possíveis de contato entre Estado e atores não estatais a partir de uma visão heterogênea do Estado, formado por instituições, burocracias e atores políticos. No entanto, os primeiros trabalhos sob essa abordagem observavam uma identidade entre capacidades estatais e autonomia das burocracias em relação aos atores políticos eleitos e aos grupos de pressão da

1 Alfonsin (2007) identifica três dimensões presentes nas políticas de regularização fundiária: regularização jurídica dos lotes, regularização como urbanização dos assentamentos e regularização urbanística. A primeira envolve ações para concretizar juridicamente a posse das moradias na forma de propriedade mediante a titulação. A segunda se baseia na regularização física do espaço ocupado. Por fim, a regularização urbanística trata da adequação da ocupação urbana à legislação, seja por meio de ações correspondentes à segunda dimensão, seja pela adaptação da legislação à realidade (por exemplo, no caso de Zonas Especiais de Interesse social – ZEIS).

sociedade civil.

Essa lente de análise se alinha a uma perspectiva *top down* de políticas públicas que enfatiza a importância dos processos de formulação nos resultados das políticas. Antecipando os debates entre perspectivas *top down* e *bottom up*, da segunda geração dos estudos de política pública, Lipsky (1980) destacou a importância da burocracia de nível de rua, aquela em contato direto com a população, nos processos de implementação. Para o autor, esses profissionais mediam as relações entre governos e cidadão, impactando na vida das pessoas. Ademais, esses profissionais possuem um elevado grau de discricionariedade e autonomia para decidir sobre seus trabalhos, influenciando nos resultados da política pública, na medida em que suas atividades típicas não têm como ser programadas para todas as circunstâncias com que se deparam.

Estudos mais recentes sintetizaram esses debates, incluindo novos atores e lentes analíticas, seja pela perspectiva de níveis hierárquicos das burocracias, seja pela perspectiva das capacidades estatais. Lotta *et al.* (2014) destacam o papel dos burocratas de médio escalão, que intermedeiam as relações entre os processos de formulação (desenvolvidos pelo alto escalão) e os burocratas de nível de rua (responsáveis pela implementação). Assim, o médio escalão influencia a implementação de acordo com suas próprias perspectivas acerca das estratégias desenvolvidas pelo processo de formulação, dando maior discricionariedade à linha de frente, quando discordam das estratégias da política, ou restringindo suas ações quando concordam. Pires e Gomide (2016) também fazem a síntese entre os debates. Para os autores, ambas as perspectivas impactam na política pública. Assim, ampliam o conceito de capacidades estatais em duas dimensões: as capacidades técnico-administrativas da burocracia e as capacidades política-relacionais, que envolvem uma maior permeabilidade das burocracias à participação social de setores da sociedade civil. Segundo os autores, as capacidades técnico-administrativas são importantes para que a implementação seja efetiva, e uma maior participação dos diversos setores na política pública propulsiona inovações e aprimoramento durante a implementação.

Outra corrente teórica importante para os estudos da burocracia é a do ativismo institucional. Abers e Keck (2013), influenciadas pelo construtivismo sociológico, analisam como atores e organizações constroem autoridade prática para conseguirem influenciar políticas em um contexto de emaranhamento institucional (*institutional entanglement*). As autoras ressaltam que no Brasil há uma série de arranjos e autoridades que se sobrepõem de maneira ambígua

e contraditória, tanto entre níveis federativos quanto regionalmente, o que dificulta a consolidação de novas práticas e ideias, mas abre espaço para a criatividade e inovação de outros atores e organizações. Nesse emaranhado, atores da sociedade civil ou do Estado buscam, por meio do engajamento com outros atores ou pela experimentação de novas práticas, desenvolver capacidades para influenciar e solucionar problemas e ganhar reconhecimento dessas capacidades por outros atores.

Dessa forma, a pesquisa buscou identificar como as relações entre atores estatais e da sociedade civil, discutidas na literatura, impactaram os resultados da implementação da política de regularização fundiária no bairro São Domingos. Assim, este artigo está dividido em três seções afora esta introdução e as considerações finais. Na primeira parte, será apresentada a metodologia utilizada na pesquisa, em que se apresenta o desenho da pesquisa e os métodos utilizados. Em sequência, discute-se o contexto de reformulação da política de regularização fundiária desenvolvida pela Agehab. Na última parte, serão apresentados e discutidos os resultados do *process-tracing* empreendido na pesquisa. Em um primeiro momento, a causa burocracia política-relacional foi importante para dar início a uma retomada da confiança por parte da população do bairro em relação à Agência. Em seguida, o ativismo burocrático da gestão 2011-2014 conseguiu influenciar diversos órgãos estaduais para desenvolver uma legislação e processos político-administrativos que agilizassem e flexibilizassem a implementação da política. Aliada a essas duas causas, identificou-se uma causa contextual relacionada à experiência participativa das lideranças comunitárias que intermediaram as ações da Agehab com a população e auxiliaram na legitimação da política entre os moradores.

METODOLOGIA

O desenho de pesquisa envolve uma análise qualitativa por meio de um estudo de caso em implementação de políticas públicas, em que se aplicou o método *process-tracing* do tipo explicação de resultado. Este método possibilita identificar os mecanismos causais suficientes para se explicar um fenômeno social com um resultado específico, a partir do processo iterativo entre dedução e indução, em que se realiza o levantamento de possíveis causas presentes na teoria e causas contextuais identificadas no caso empírico (BEACH; PEDERSEN, 2013). Foram utilizados também os métodos de entrevista em profundidade semiestruturada e análise temática. Oito entrevistas foram

Tipo da Causa e Literatura	Hipótese e Partes do Mecanismo Causal
Burocracias nível de rua (LIPSKY, 1980)	H1. Esses burocratas recebem pressões tanto da população (P1), quanto dos escalões mais altos (P2) e tentam maximizar a discricionarieidade que possuem sobre a política para lidar com essas pressões (P3), de forma que tomam decisões, influenciadas por suas formações profissionais (P4), que mudam como a política é implementada (P5).
Burocracia de nível médio (LOTTA et al., 2014)	H2. Quando discordam do alto escalão (P1), esses burocratas priorizam ações de sua preferência nas estratégias da política (P2) e dão maior discricionarieidade para a linha de frente (P3); e, quando concordam (P1), adequam-se às diretrizes integralmente (P2) e interferem mais na linha de frente (P3).
Neoweberianismo (SKOCPOL, 1985)	H3. Burocracias efetivas e com autonomia (P1); agem por meio da racionalidade técnica (P2); geram produtos da política mais eficientes e efetivos (P3).
Burocracia Política-relacional (PIRES; GOMIDE, 2016)	H4. Burocracias mais permeáveis a grupos da sociedade (P1); presença de canais institucionais de participação (P2); geram maiores inovações e aprimoramento da política (P3).
Ativismo institucional (ABERS; KECK, 2013)	H5. Em contexto de emaranhado institucional (P1), atores tentam construir autoridade prática (P2) para influenciar políticas (P5), baseando-se em concepções ideacionais fortes (P3), por meio de inovações e interpretações das normas institucionais (P4).

Tabela 1:
Hipóteses dos mecanismos causais da literatura de políticas públicas

realizadas com membros da burocracia da Agehab, sendo dois do alto escalão e seis do médio escalão, de quatro áreas distintas (Gerência de Regularização Fundiária, Gerência de Projetos, Gerência de Articulação Social e Gerência de Mobilização Social), e dez com lideranças comunitárias envolvidas com a política de regularização fundiária na Região, totalizando 18 entrevistas. Optou-se na pesquisa por triangular as evidências entre atores distintos do processo de implementação como forma de verificar os dados e eliminar possíveis vieses da análise. Foram selecionados atores-chave da política (dois deles se recusaram a participar, e três não responderam o primeiro contato feito pelos pesquisadores), e as entrevistas foram realizadas até a ocorrência da saturação do conteúdo.

O caso selecionado se destaca por ter sido o primeiro caso na Região Noroeste a ser regularizado pela Agehab, onde as ocupações urbanas estavam em desacordo com os projetos originais dos assentamentos urbanos elaborados entre as décadas de 1980 e 1990. Além disso, o caso foi um importante ponto de partida para a política de regularização fundiária recente implementada pela Agência.

O objetivo da pesquisa foi identificar os mecanismos causais suficientes para se explicar os resultados da implementação da política de regularização fundiária promovida pela Agehab no bairro São Domingos da Região Noroeste de Goiânia. Os resultados que se pretendeu explicar foram a reaproximação da Agência com os moradores e lideranças comunitárias

do bairro, bem como a regularização jurídica de um grande número de imóveis no assentamento urbano.

A partir da literatura de políticas públicas, foram levantadas cinco hipóteses de mecanismos causais (Tabela 1) que envolvem o impacto das burocracias na implementação de políticas públicas. Em um primeiro momento, os conceitos da literatura foram operacionalizados, para, em seguida, se construir as hipóteses. Cada mecanismo foi dividido em partes que, segundo Beach e Pedersen (2013), são “compostas por entidades engajando-se em atividades” (p. 14), ou seja, que abrangem um ator específico praticando uma determinada ação no tempo. Para realizar o teste do mecanismo, todas as suas partes deveriam ser observadas empiricamente, de modo que cada uma delas é condição necessária para a ocorrência do mecanismo causal.

A construção das hipóteses para as partes dos mecanismos causais se baseou na lógica booliana em que se considera os operadores lógicos de necessidade e suficiência para ocorrência de um resultado (GOERTZ; MAHONEY, 2012; BEACH; PEDERSEN, 2013). Portanto, elas não correspondem à lógica de falseabilidade popperiana, mas sim a uma em que o teste empírico está na ocorrência necessária de todas as partes e não na ocorrência de um contra-argumento (BEACH; PEDERSEN, 2013)². O tes-

2 No teste do mecanismo causal, a preocupação não é com a causa e o efeito da explicação (ou variáveis dependentes e independentes) em si, mas com a ocorrência (ou não) de cadeias

te utilizado foi o “teste do aro” (*hoop test*), o qual envolve previsões certas, mas não singulares, o que implica que a evidência esperada quando não encontrada descarta a hipótese, mas, quando for positiva, não possibilita inferências suficientes sobre o mecanismo (COLLIER, 2011). Isso possibilitou a exclusão de um maior número de hipóteses na construção do *process-tracing*, caso as partes dos mecanismos não fossem encontradas (BEACH; PEDERSEN, 2013). Partes de mecanismos definidas mais genericamente aumentam o universo da condição de necessidade podendo ser incluídas um maior número de evidências que fazem parte desse universo. Essa expansão do rol de evidências necessárias possíveis facilitou a exclusão definitiva de um maior número de evidências (três hipóteses). Como forma de alcançar a suficiência de mecanismos causais explicativos, optou-se pela identificação de combinações de mecanismos que produziram os resultados analisados.

As evidências da pesquisa foram coletadas nas entrevistas em profundidade, orientadas pelos temas levantados na literatura. As entrevistas foram gravadas, transcritas e codificadas por temas relevantes na fala dos entrevistados. Foram utilizados dois tipos de evidência: sequencial (utilizada para se identificar o espaço e o tempo da ocorrência da evidência) e de conteúdo (que trata de forma mais profunda como a evidência desencadeia-se no processo causal) (BEACH; PEDERSEN, 2013).

Ao longo da pesquisa, durante construção e análise do *process-tracing*, identificou-se a confirmação de duas hipóteses explicativas presentes na teoria, que envolvem as causas “burocracia política-relacional” e “ativismo burocrático”. Foram acrescidas mais duas causas contextuais, identificadas empiricamente a partir da análise temática das entrevistas – sendo uma delas antecedente ao processo da formulação da política, a atuação da sociedade civil; e outra que ocorreu ao longo do processo da política pública, que diz respeito à experiência participativa das lideranças comunitárias do bairro – que se combinam na explicação dos resultados da implementação da regularização fundiária do São Domingos.

A pesquisa seguiu todos os princípios éticos para pesquisas científicas com seres humanos, previstos

causais específicas entre as variáveis explicativas, a partir de uma concepção compreensiva/descritiva dos mecanismos. Em alguma medida, há a necessidade de que as hipóteses sejam falseáveis, mas o método implica o teste de uma pluralidade de teorias possíveis que não necessariamente são contrafactuais umas das outras. Para uma maior discussão sobre mecanismos causais, ver Beach e Pedersen (2013), capítulo 3. Para uma discussão sobre culturas epistemológicas diferentes nas ciências sociais que envolvem lógicas distintas de causalidade, ver Goertz e Mahoney (2012).

pela Resolução CNS nº 510/2016 e foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás pelo parecer nº 2.919.562.

CONTEXTO DE REORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AGEHAB

Para reestruturar a Agência e desenvolver o desenho da política de regularização fundiária do Estado, havia a necessidade de superar algumas barreiras com as quais a nova gestão (2008-2010) se deparou. Entre elas, figurava a conjuntura hostil entre o Estado e a população do bairro, gerada por gestões passadas na Agência e por outros órgãos governamentais, responsáveis pelas tentativas de regularização passadas.

Nesse contexto, houve na Agehab mudanças de cunho organizacional e ideacional para se enfrentar os entraves estabelecidos para o desenvolvimento da política. No primeiro momento, durante a gestão 2008-2010, havia uma orientação ideacional que também se relaciona à aproximação partidária entre os atores da burocracia média e do alto escalão da Agência. Esses atores faziam parte do Partido dos Trabalhadores (PT) e entraram na Agehab com a mudança na gestão ocorrida em 2008, apesar de o governo estadual ter sido governado à época pelo governador Alcides Rodrigues (2007-2010), do Partido Progressista (PP), que era o antigo vice-governador do Governo de Marconi Perillo (1999-2006), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Nas eleições seguintes para o governo, no ano de 2010, ambos estiveram em lados opostos da disputa, sendo Marconi Perillo eleito por dois mandatos consecutivos (2011-2018). Do ponto de vista das ideias incorporadas na Agência, a gestão 2008-10 manteve concepções amplas da regularização, que seriam abandonadas pela gestão seguinte, cujas ideias-base da política tomaram uma forma mais pragmática. Havia, em 2008, uma compreensão holística de que a regularização fundiária de assentamentos urbanos envolvia diferentes dimensões para a real transformação socioespacial das ocupações-alvo da política. Discutia-se também dentro da Agehab e entre outros órgãos estaduais a possibilidade de utilizar o instrumento Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) como forma de regularizar os imóveis e mantê-los como ativos do Estado para que se pudesse utilizá-los na política habitacional de interesse social no futuro³,

³ O instrumento CDRU diferencia-se do da doação na medida em que envolve apenas a transferência do domínio útil

mesmo que isso resultasse em um desgaste com a população. Assim, essas ideias nortearam os objetivos da política e a tentativa de reorganizar a organização na Agência, como mostram os trechos das falas dos entrevistados:

O perfil nosso da área mais técnica de urbanismo era promover a regularização plena onde fosse possível, embora a gente não tenha conseguido, muito por falta de quadro mesmo e falta de recurso. (E3Agehab)

Não seria mais um instrumento que dava a propriedade, mas uma cessão de uso, que tem direito real, que foi reconhecido no Estatuto da Cidade dessa forma, mas sem transferir efetivamente a propriedade. Então, é uma política [...] que prevê que a pessoa em uma situação vulnerável e tem esse auxílio vai ter uma condição de se integrar melhor ao organismo social e daqui a pouco os filhos não vão precisar mais dessa assistência, enquanto outros ainda estarão nessa condição de vulnerabilidade. (E16Agehab)

Mas enfim, a gente trabalhou contrariando princípios mais básicos, assim, da 'antipropriedade', porque o ideal seria ninguém ser dono de nada, pra gente usar a coisa pública, da habitação ser um serviço e não um patrimônio. Mas trabalhamos nessa lógica. (E14Agehab)

do imóvel a um terceiro por meio de contrato, gratuito ou oneroso, por tempo limitado ou não, portanto não há a transferência da propriedade do Estado para a pessoa beneficiada; enquanto que a doação é um contrato em que o doador transfere sem custos um bem ao donatário por livre e espontânea vontade, de modo que ocorre a transferência da propriedade para o donatário. O poder público pode doar imóveis, desde que desafetados do uso público (desvinculados de finalidade para a administração pública), a partir de autorização legislativa e de justificativa baseado no interesse público ou social. A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) também foi uma alternativa discutida na Agência, mas preterida em relação à CDRU, uma vez que é aplicável por tempo indeterminado, de forma que, na concepção dos gestores, limitaria a utilização dos imóveis por parte do Estado na política habitacional. A CUEM tem condições de aplicação semelhantes às da usucapião especial urbana, com o acréscimo do condicionante do período da ocupação anterior à data de 30 de julho de 2001, estabelecida pela Medida Provisória nº 2.220/2001, e com a diferença que se transfere apenas o direito real (para fins de moradia) do bem público aos beneficiários e não a propriedade. Algumas das diferenças entre CDRU e CUEM são que a primeira é um instrumento que o poder público tem discricionariedade para concedê-la e pode possuir tempo determinado ou indeterminado de aplicação, enquanto que a segunda requer provocação do poder público de forma individual ou coletiva pelos ocupantes e possui tempo indeterminado.

Desse modo, houve a tentativa de se internalizar essas ideias dentro da Agehab, a partir da reestruturação da política e da Agência. Um dos problemas identificados pela gestão naquele momento era a resistência que a população tinha às ações de regularização fundiária anteriores do Estado na Região. Diversos órgãos públicos haviam tentado regularizar os bairros da Região Noroeste, com indícios de uso político-eleitoral dessas ações, porém sem que a política se efetivasse. O Município emitia decretos aprovando os parcelamentos, ou desmembramentos, e eram entregues as escrituras. Entretanto, segundo a Lei Federal nº 6.766/1979, sobre parcelamentos urbanos, em seu art. 18, após a emissão dos decretos, o poder público tem 180 dias para registrar o parcelamento ou desmembramento em cartório, sob pena de caducidade da aprovação. Como o poder público não seguia os trâmites cartoriais necessários para a regularização dos assentamentos, os decretos perdiam validade e, conseqüentemente, os imóveis permaneciam irregulares. Somando-se a esse desgaste causado com a população ao longo dos anos, houve um conflito entre a população do Noroeste e a Agehab, em gestões anteriores a de 2008-2010, em que a proposta de regularização da Agência⁴ ia em direção oposta aos interesses dos moradores, causando embates sociais e manifestações, inclusive com a expulsão do gestor da Agehab de uma das reuniões da política na Região Noroeste, como indicam os trechos das falas dos entrevistados:

Esse primeiro momento eles trouxeram algo, assim, totalmente esdrúxulo né, sem nexos com a comunidade e tentaram fazer colocações aqui, enfim isso goela abaixo da comunidade. (E10Liderança)

Até que o estopim foi [quando] o ex-presidente da Agehab [gestão 2004-2007] tentou adotar uma política aqui que trouxe muita revolta pra população na época [...]. Esse Presidente, na época, fez uma reunião e passou essa nova direção, [...] e foi um período muito tenso. Ele chegou a ser escoltado... expulso daqui. (E9Liderança)

Para enfrentar o problema da relação entre Esta-

⁴ A proposta da Agehab, à época, marcada pela falta de diálogo e de participação dos moradores, impunha critérios que reduziram o número de beneficiados pela política, devido a restrições em relação ao tamanho do lote e à comprovação de um tempo mínimo de moradia. O ponto da proposta que causou a maior resistência dos moradores foi o de desapropriação dos imóveis que não se enquadrassem nos parâmetros exigidos.

do e população-alvo da política, a gestão 2008-2011 criou uma nova Gerência de Mobilização Social dentro da Agência e reestruturou a equipe de trabalho social. A Gerência de Mobilização fazia parte de um projeto mais amplo da política de habitação de interesse social que envolveu a construção dos planos municipais de habitação social e incluía também a tentativa de reaproximar a população da Agehab. A ideia foi chamar um membro com experiência em movimentos sociais para assumir a pasta, de forma que se tivesse um ator legítimo e com trânsito entre movimentos sociais, moradores e a Agência para mobilizar os participantes das reuniões e audiências públicas, realizadas para discussão da política habitacional do Estado. A reestruturação do trabalho social contou com a contratação de novos perfis técnicos para a equipe e uma mudança das diretrizes da política, incluindo a ênfase em atividades culturais e educativas de apropriação dos espaços públicos e em ações que fortalecessem os vínculos comunitários entre os moradores dos bairros-alvo da política.

Com a promulgação da Lei Federal nº 11.977/2009, que estabelecia as diretrizes legais para a regularização fundiária de interesse social, a gestão 2008-2011 identificou a necessidade de desenvolver uma proposta legislativa para adequar a nova lei ao contexto estadual. Foi criado com esse intuito um Grupo de Trabalho multidisciplinar formado por agentes dos órgãos públicos estaduais (antigas Secretaria das Cidades e Secretaria da Fazenda) e membros do Ministério Público do Estado de Goiás (MP-GO) para se formular uma nova lei estadual de regularização fundiária. As ideias iniciais do grupo acabaram não sendo incorporadas pela gestão seguinte (2011-2014), que conseguiu incluir aspectos mais flexíveis na lei aprovada em 2012 (Lei Estadual nº 17.545), representando uma guinada mais pragmática no campo ideacional da Agência – aspectos que visavam incluir um maior número de moradores na política e que priorizaram a doação como instrumento da regularização fundiária, de forma que foi possível reduzir os pontos de conflito com a população e reduzir os custos e o tempo de implementação da política. Dentro dessas ideias iniciais, estava a ênfase na preocupação com o possível processo de valorização dos preços dos imóveis causado pela regularização das propriedades e por eventuais intervenções urbanas nos bairros, o que poderia afetar a dinâmica imobiliária da região e ocasionar a venda dos imóveis pelos moradores de baixa renda. Dessa forma, incluía-se na proposta legal a restrição de 8 anos para impossibilidade de venda, doação ou aluguel da propriedade regularizada (GOIÁS, 2009). Com a mudança na gestão, esse aspecto foi retirado da proposta de projeto de lei, bem como os parâmetros de regularização do limite para

renda baixa de 3 salários mínimos e dos lotes com tamanhos máximos de 300m², que foram alterados para 4 salários e 500m² respectivamente. Além disso, a nova gestão definiu a doação dos imóveis como o instrumento que nortearia a regularização.

Com a alteração de alguns membros do Executivo estadual, o grupo foi mantido na gestão seguinte (2011-2014) e deu sequência aos trabalhos. A Lei Estadual nº 17.545/2012 foi aprovada em 11 de janeiro, com o apoio da base governista na Assembleia Legislativa e parte da oposição ligada à pauta da política habitacional, o que possibilitou incluir um maior número de moradores nos parâmetros exigidos para a doação (art. 6) do imóvel dentro da regularização fundiária de interesse social: imóvel, com área de até 500m², em empreendimento iniciado até 31 de dezembro de 2010 (inciso I), com finalidade residencial, mista ou comercial de âmbito local (inciso II); comprovação de ser morador originário (caso em que se exclui comprovação de renda), ou que morasse há mais de 8 anos no imóvel (inciso III); e não ser proprietário de outro imóvel (inciso IV), podendo o beneficiário ou entidade familiar receber em doação apenas um imóvel (art. 6, parágrafo único).

PROCESS-TRACING DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO SÃO DOMINGOS

O processo de regularização fundiária do bairro São Domingos começa na gestão 2008-2010 e se efetiva na de 2011-2014. Apesar de os demais bairros da Região Noroeste terem seus processos de regularização iniciados ainda em 2008, os projetos desses casos não foram aprovados pela Prefeitura do Município de Goiânia, à época sob governo de Paulo Garcia do PT (2010-2016). Assim, a gestão de 2011-2014 recomeçou o processo de regularização fundiária desses bairros dentro do Programa Casa Legal⁵.

No *process-tracing* dos processos que culminaram com a aprovação do bairro São Domingos, foram identificadas três variáveis explicativas principais. As variáveis causais encontradas, quais sejam, o ativismo institucional, a burocracia política-relacional e a experiência participativa, puderam ser observadas a partir das evidências do tipo sequencial e de conteúdo nas falas da burocracia de alto e médio escalão da

5 O Programa Casa Legal foi responsável pela regularização de inúmeras propriedades urbanas no Estado de Goiás. Até o momento da pesquisa, a Agehab havia entregue, na Região Noroeste de Goiânia, 9407 escrituras, envolvendo os bairros São Domingos, Vitória, São Carlos, Boa Vista, Floresta, Jardim Curitiba, Jardim Primavera e Vila Mutirão.

Agehab, bem como das lideranças comunitárias. Enquanto o mecanismo desta última se manteve constante nas observações empíricas, os mecanismos do ativismo burocrático e da burocracia política-relacional operam em diferentes momentos da implementação da política. Duas outras condições contextuais⁶, a assinatura no Termo de Ajuste de Conduta (TAC) entre MP-GO, Agehab e Prefeitura de Goiânia, e a atuação da sociedade civil organizada, ocorreram anteriormente às duas gestões analisadas nesta pesquisa, e foram fundamentais para a mudança na forma de atuação dos órgãos públicos em relação a política de regularização fundiária.

A assinatura do TAC foi identificada como uma condição contextual no processo, responsável por gerar uma pressão jurídica sobre os órgãos públicos do Estado de Goiás e do Município de Goiânia para agilizarem e coordenarem as ações, a fim de se desenvolver uma política de regularização fundiária para Região Noroeste. Portanto, o TAC pode ser reconhecido como uma oportunidade política e jurídica para a atuação dos atores e instituições na política de regularização.

A condição contextual da atuação da sociedade civil organizada também ocorre em um período anterior à gestão 2008-2010. Ela operou como uma barreira imposta por moradores e líderes comunitários à construção de uma política de regularização fundiária que estava em descompasso com seus interesses (parte 1 do mecanismo). A falta de diálogo e de permeabilidade burocrática da Agehab à época propulsionaram a organização e mobilização da população nos bairros, encabeçada pelas lideranças comunitárias, o que culminou em manifestações e conflitos entre moradores e a Agehab (parte 2), com a expulsão, por parte dos moradores, do presidente da Agência de uma das reuniões na Região. Isso impossibilitou que se desse prosseguimento à política de regularização fundiária a partir das diretrizes e estratégias pretendidas pela Agehab naquele momento.

Essas duas condições foram suficientes para alterar a forma de atuação dos gestores e a burocracia da Agehab na construção da política de regularização fundiária urbana da Região Noroeste. Nesse contexto de descrédito da população em relação às ações governamentais na Região, a Agehab passa a adotar uma outra postura em relação ao contato com a população. O mecanismo da causa Burocracia

Política-Relacional, na gestão 2008-2010, operou no sentido de aumentar a permeabilidade burocrática dentro da Agência, criando espaços institucionais de participação. Esse primeiro contato com a população auxiliou no rompimento das barreiras geradas com os moradores em gestões estaduais passadas.

Essa abertura inicial, ocorrida na gestão de 2008-2010, se deu por meio da criação da Gerência de Mobilização Social (parte 1). Com o clima de conflito estabelecido entre os moradores, a atuação de um ator legítimo, vinculado a movimentos sociais e com uma maior capacidade de diálogo com a população, foi importante para quebrar as tensões existentes e inovar na forma de abertura social da Agência. O trecho a seguir trata desse processo de aproximação com a sociedade realizada pela gerência:

Na Agehab, eu fazia uma assessoria para presidência na articulação dos movimentos sociais, com essa perspectiva de fazer parcerias. Porque Goiânia tem uma grande defasagem na questão habitacional e também um grande problema na questão da regularização fundiária de vários assentamentos. [...] Foi a primeira vez, principalmente na Agehab, que as portas se abriram pra integrar a sociedade na gestão. [...]. Eles passaram a ajudar, a discutir o que a agência ia fazer no Estado. Não tinha isso antigamente. (E6Agehab)

Além da gerência, foram criados espaços participativos (parte 2), como um conselho formado por membros do Estado e sociedade civil, com o intuito de discutir os caminhos da política habitacional de interesse social do Estado. Mais especificamente dentro da política de regularização fundiária, houve o início da aproximação com as lideranças comunitárias dos bairros, com o intuito de escutar suas demandas e incluir esses atores – legítimos perante a população – no processo de mobilização social. Houve, a partir daí, o começo do rompimento das barreiras criadas entre os moradores e a Agência (parte 3), como evidenciam os trechos a seguir:

A gente queria discutir as especificidades de cada local e pegar as lideranças locais e fazer as discussões. Aí, cadastramos também as associações de moradores da região, envolvemos as lideranças nessa questão do cadastro em si, junto com os agentes da Agehab, pra não ter um choque com a comunidade. (E6Agehab)

[A gestão 2008-10] tentou fazer via conselho comunitário pra aproximar as lideranças da institui-

⁶ As condições contextuais no *process-tracing* do tipo explicação de resultado são aquelas que influenciam os resultados do processo, mas não fazem parte dos mecanismos causais teóricos testados, logo são variáveis ou mecanismos contextuais, ou seja, barreiras ou oportunidades de fora do modelo teórico identificadas empiricamente (BEACH; PEDERSEN, 2013).

ção e, a partir delas, ir quebrando essas barreiras, esse desgaste. Isso foi uma tentativa que não foi ruim, foi boa. Eu acredito que devia ter começado por ali. (E9Liderança)

As evidências da pesquisa mostram que a continuidade da aproximação com a população por parte da gestão seguinte (2011-2014), a experiência participativa das lideranças e a aprovação do projeto do São Domingos na Prefeitura foram suficientes para o rompimento das barreiras com os moradores do bairro. Apesar de a gestão 2011-2014 ter mudado os espaços da Agência responsáveis pelo contato com a população (reduzindo o escopo da participação à dimensão informacional, por meio de reuniões e audiências públicas), a continuidade do trabalho com as lideranças abriu o caminho para se executar as demais etapas da regularização após a aprovação do projeto do bairro.

A causa experiência participativa também auxiliou nesse processo, uma vez que havia no São Domingos líderes comunitários envolvidos com políticas públicas no bairro e que viviam nas ocupações desde o seu surgimento (parte 1). Essas lideranças tomaram a frente no processo de diálogo com a Agehab (parte 2) e foram responsáveis tanto pela mobilização dos moradores nas demais etapas do processo, como na transmissão das informações sobre o cadastramento, sobre documentação necessária para obtenção das escrituras, na mobilização para as reuniões e demais ações (parte 3). No trecho a seguir é evidenciado o papel de mobilização das lideranças:

Na primeira reunião tinha 10 pessoas [...]. E aí foi contatando outras pessoas que exerciam a liderança no bairro, foi mostrando, concretizando ali que seria uma forma totalmente diferente. [...] Isso começou a se abrir, as pessoas foram participando, foi expandindo para outros bairros. (E9Liderança)

A aprovação do projeto do bairro São Domingos também facilitou no processo de aproximação entre a Agehab e a população. A partir da aprovação do projeto na Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (SEPLANH), a Prefeitura de Goiânia emitiu o Decreto Municipal nº 2646/2011 de aprovação do loteamento, o que gerou um capital político, em relação aos moradores e lideranças do bairro, para a então recente gestão da Agência, que pôde dar sequência no processo de regularização e emissão das escrituras. A rápida aprovação do Decreto gerou confiança por parte dos moradores e lideranças na nova gestão, em razão da percepção dos primeiros de que o

processo de regularização estaria se concretizando, o que facilitou a aceitação, por parte da população, dos termos da política de regularização fundiária proposta pela Agehab.

Como tratado anteriormente, após a mudança da gestão na Agehab, houve uma transformação nas ideias e concepções sobre a política de regularização fundiária, como mostra a fala de um dos atores da Agehab:

Tem gente que fala que é obrigatório ser a [regularização] plena, que é um absurdo fazer só a jurídica..., mas eu acho que se você tem condições de fazer a plena é o ideal, mas se não tem, a jurídica não é só um paliativo, ela é importantíssima. (E5Agehab)

Nessa conjuntura, a causa Ativismo Burocrática foi importante para o prosseguimento do processo de regularização do São Domingos. Em meio a um emaranhado institucional de sobreposição de responsabilidades administrativas sobre a política urbana (parte 1), a nova gestão construiu espaços de influência no alto escalão do governo estadual e obteve trânsito em outros órgãos (parte 2) para mudar posicionamentos de outros atores com papel na política, a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e o Ministério Público (parte 3). Dessa forma, visando flexibilizar o instrumento de regularização fundiária da doação, a fim de ampliar e facilitar o registro de um maior número de imóveis, por meio da regularização jurídica, os gestores da Agehab conseguiram influenciar o grupo de trabalho para elaboração da lei estadual e conseguiram aprová-la na Assembleia Legislativa com um caráter mais pragmático e em um curto período de tempo (parte 4). A Lei Estadual nº 17.545/2012 foi um passo importante para a regularização do São Domingos e para a implementação do Programa Casa Legal, criado pela Agehab, na medida em que regulamentou a Lei Federal 11.977/2009, dispondo sobre os instrumentos jurídicos e urbanísticos necessários para a implementação da política de regularização fundiária, e flexibilizou as exigências para a aplicação do instrumento de doação, possibilitando que um maior número de moradores fosse beneficiado pelo Programa. O caso do São Domingos também serviu de aprendizado para a gestão 2011-2014, que desenvolveu um fluxo do processo de regularização fundiária, utilizado pela Agência a partir de então no Programa Casa Legal.

A gente teve que fazer adequações, que a gente teve que discutir com a Segplan, com a PGE, pra fazer

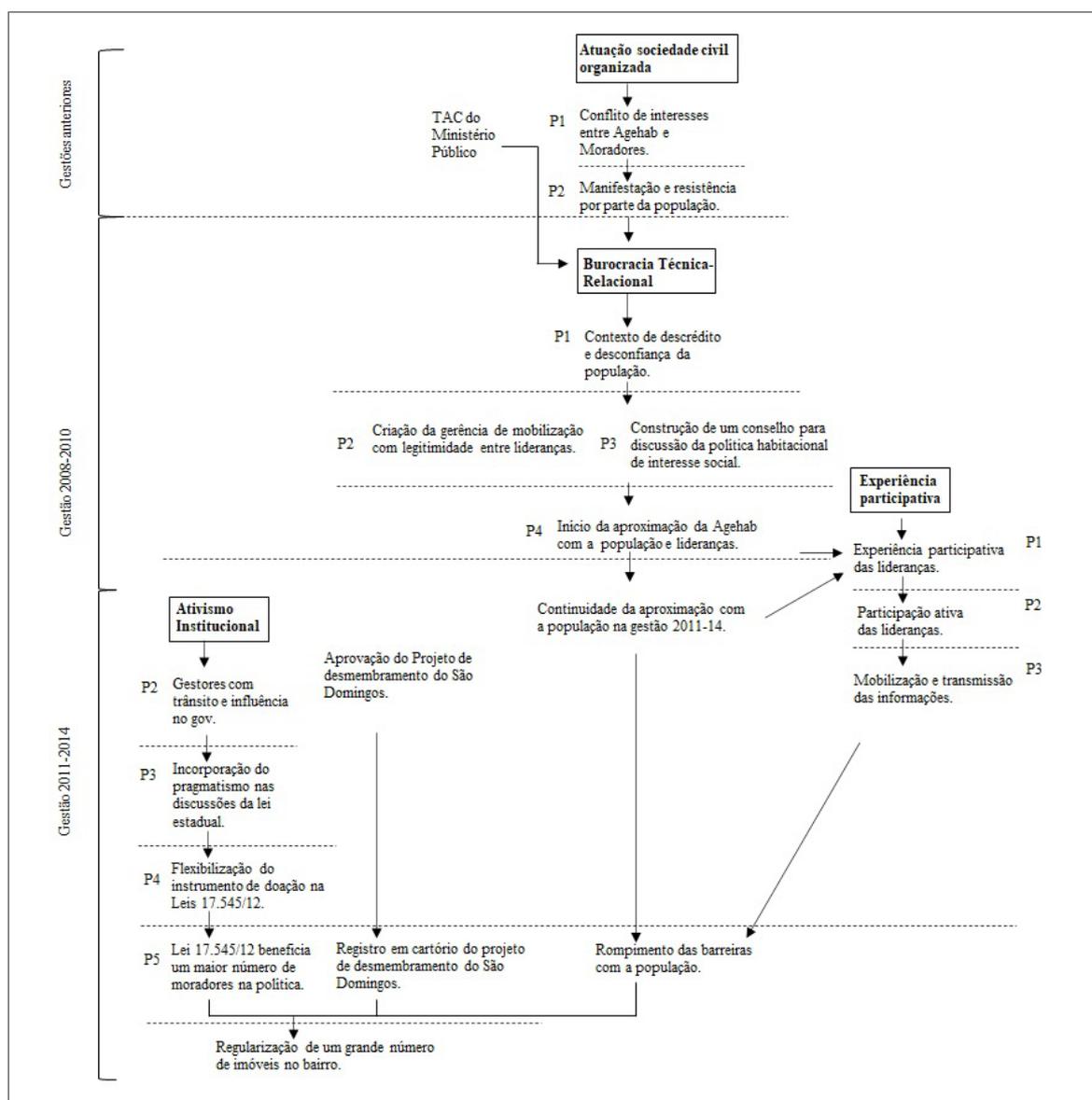


Figura 1: *Process-tracing* da regularização fundiária do bairro São Domingos

algumas mudanças dentro do fluxo de trabalho, que tem a ver com o processo da administração pública. (E1Agehab)

Teve um convencimento grande, porque tem procuradores que são da linha que a gente não devia doar escritura, devia fazer uma concessão [CDRU/CUEM]. Então, foi um trabalho junto ao governo na época pra convencer o governador que seria melhor. E tinha uma briga também na PGE, que eles queriam que tivesse uma cláusula de inalienabilidade de 8 anos. Nós tiramos essa cláusula, nós não aceitamos, porque se a pessoa tá 15, 18 anos, e o Estado que pôs, ela não tem que cumprir mais oito. E se ela vender, é uma questão dela. A gente tem que respeitar. (E5Agehab)

A Figura 1 resume o *process-tracing* alcançado

pela pesquisa para identificar os mecanismos causais explicativos da implementação da regularização fundiária no São Domingos que têm como resultados a reaproximação entre Agehab e a população do bairro e a entrega das escrituras aos moradores.

Com a aprovação da Lei Estadual e do projeto na Prefeitura, bem como com a reaproximação entre a Agehab, os moradores e as lideranças do bairro, a Agência conseguiu realizar as demais etapas do processo de regularização. Essas etapas envolveram o cadastramento das famílias, o registro do loteamento no cartório, a aprovação da doação das terras do Estado pelos órgãos estaduais, a elaboração das escrituras, a coleta de assinaturas dos moradores, a aprovação da PGE da regularização, o registro das escrituras no cartório e a entrega das escrituras para os moradores.

No bairro São Domingos, foram regularizados

774 imóveis (82,6%) a partir de 2012. 49 imóveis ainda estão em processo de regularização (5,2%) e 114 não foram cadastrados (12,2%), seja pelo fato de o morador possuir mais de um imóvel, o que o impossibilita de receber a doação da propriedade por meio da regularização fundiária de interesse social, ou pela falta de documentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise do processo de implementação apresentado da política de regularização fundiária do bairro São Domingos, em Goiânia, é possível identificar que a burocracia teve papéis distintos nos resultados da política, que foram impactados pelas concepções ideacionais incorporadas nas gestões e nas burocracias. Assim, as ideias que originam e embasam a política acabam por influenciar os atores institucionais e impactam nos resultados da implementação.

Em um primeiro momento, diante da resistência da população frente à Agehab, causada por ações passadas conflituosas, a gestão de 2008-2010 conseguiu dar início a superação dessas barreiras a partir da criação de espaços participativos que trouxeram lideranças comunitárias e a população para dentro da Agência. Essa permeabilidade institucional foi fundamental para que lideranças aceitassem a política e a legitimasse entre os moradores. Pires e Gomide (2016) ressaltam a importância da participação social para o surgimento de alternativas e inovações de políticas públicas. Os dados deste artigo, além de corroborarem com a literatura, trazem novas evidências que indicam que ademais de uma construção conjunta da política, a participação pode ser um fator importante de legitimidade da política, quando associada a um contexto em que atores sociais possuem experiência participativa. A presença de atores de médio e alto escalão com uma concepção ampla da regularização fundiária acabou por possibilitar esse movimento de reaproximação entre Estado e sociedade no caso estudado.

Com a transição entre as gestões, assim como com a mudança nas concepções sobre a política, a regularização fundiária passou a ser empreendida apenas em sua dimensão jurídica, reduzindo o escopo da participação social e diminuindo o foco na busca por recursos para implementação de intervenções urbanísticas nos assentamentos urbanos, o que impactou o alcance da regularização fundiária plena nos demais casos implementados pela Agehab. No entanto, a nova gestão conseguiu regularizar um grande número de imóveis no São Domingos e em outros bairros.

O ativismo burocrático de parte da Agência foi fundamental nesse resultado. Atores passaram a buscar espaço de influência e autoridade prática para mudar a legislação e para flexibilizar o processo de aprovação das escrituras. Os atores da Agehab conseguiram estabelecer a doação como o instrumento utilizado para a regularização, o que, por um lado, diminuiu a ocorrência de tensões com a população e garantiu que os moradores recebessem o título das propriedades que ocupavam há mais de uma década, mas, por outro, abriu mão de propriedades do Estado que poderiam ser utilizadas futuramente na política habitacional de interesse social. As evidências da pesquisa apoiam a literatura sobre ativismo institucional, que destaca como concepções ideacionais fortes e a agência dos atores podem influenciar os caminhos da política pública em meio a um emaranhado institucional de sobreposição de responsabilidade (ABERS; KECK, 2013). Assim, destaca-se que as ideias internalizadas nas burocracias trouxeram concepções sobre as políticas que afetaram diretamente seus resultados e um maior ou menor grau de permeabilidade burocrática foi um importante fator de legitimação das práticas da Agência.

BIBLIOGRAFIA

- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. **Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics**. New York: Oxford University Press, 2013.
- ALFONSIN, Betânia. O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de regularização Fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel *et al.* (Org.). **Regularização fundiária Sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Michigan: The University of Michigan Press, 2013.
- COLLIER, David. Understanding *Process-Tracing*. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.
- GOIÁS (Estado). Agência Goiana de Habitação. **Minuta da proposta de lei estadual sobre regularização fundiária em assentamentos urbanos**. Goiânia: AGEHAB, 2009.
- GOERTZ, Garry; MAHONEY, James. **A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Science**. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas**

- of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation; 1980.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.
- MOYSÉS, Aristides. **Goiânia: metrópole não planejada**. Goiânia: Editora da UCG, 2004.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 121-143, 2016.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, c2013. Perfil: Goiânia, GO. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 31 de jul. de 2020.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. ■