

Título do capítulo	CAPÍTULO 11 – O PROGRAMA PAPEL PASSADO NO ESTADO DE SÃO PAULO: BALANÇO DA EXECUÇÃO E ENTRAVES
Autores(as)	Guilherme Carpintero de Carvalho
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8/capitulo11

Título do livro	NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: ABORDAGENS TERRITORIAIS DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E DA PRECARIEDADE HABITACIONAL
Organizadores(as)	CLEANDRO KRAUSE ROSANA DENALDI
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-044-8
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O PROGRAMA PAPEL PASSADO NO ESTADO DE SÃO PAULO: BALANÇO DA EXECUÇÃO E ENTRAVES

Guilherme Carpintero de Carvalho¹

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho apresenta os principais resultados da pesquisa de mestrado *O lugar guardado à regularização fundiária de interesse social na política nacional urbana: o Programa Papel Passado no estado de São Paulo*, que produziu um balanço e a avaliação das ações desenvolvidas no âmbito do Programa Papel Passado no estado de São Paulo para o período 2004-2016. Identificaram-se as atividades realizadas, os resultados alcançados e os entraves para execução do escopo dos contratos e alcance da regularização fundiária plena. O estudo abrangeu 23 municípios paulistas e 29 contratos, que canalizaram recursos para ações de regularização em 308 assentamentos.

O Papel Passado foi instituído pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) do Ministério das Cidades em 2003, visando ao apoio direto ou indireto para a implementação de programas e ações de regularização fundiária de assentamentos precários, ocupados por populações de baixa renda. Foi estruturado a partir de três eixos:

- articulação institucional, visando à remoção de obstáculos jurídicos e legais à regularização fundiária;
- atividades de apoio à autonomia, capacitação técnica para agentes públicos visando à sua formação e atualização profissional (cursos, oficinas, seminários e publicações) e de comunidades locais; e
- apoio financeiro e técnico a estados, Distrito Federal e municípios, para estruturação de programas e ações de regularização fundiária urbana.

A pesquisa trata do último eixo, que se refere à atuação junto aos entes públicos e associações sem fins lucrativos, tendo em vista promover a execução das medidas técnicas, administrativas e jurídicas de regularização fundiária (Brasil, 2005).

1. Professor na Universidade São Francisco (USF). E-mail: <guilherme@carpintero.org>.

O Ministério das Cidades estabeleceu as diretrizes gerais, os procedimentos operacionais e o papel dos atores envolvidos. Definiu-se esse ministério (e posteriormente o Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR) como órgão gestor; a Caixa Econômica Federal (Caixa), como prestadora de serviços; e os municípios, os estados, as entidades sem fins lucrativos e as defensorias públicas como proponentes/contratados.

2 PAPEL PASSADO: ESCOPO, OPERACIONALIZAÇÃO E CONTRATAÇÕES

O procedimento (ou sistemática) de acesso aos recursos do Papel Passado pode ser assim resumido: abre-se o edital de concorrência com a publicação de um manual da ação programática; os proponentes preenchem uma carta-consulta, apresentando a demanda e a modalidade em que pretendem se candidatar; e as propostas passam pela habilitação e seleção (conforme critérios contidos no manual). As propostas selecionadas são enviadas à Caixa, para que seja firmado o contrato de repasse. Além de subsidiar o processo de seleção, a carta-consulta possibilita a construção de um banco de dados sobre o universo das demandas por regularização fundiária, e sobre a capacidade dos municípios em atendê-las.

Entre 2004 e 2014, ocorreram seis processos de seleção. Entretanto, no intervalo entre 2009 e 2012, não houve seleções. Este período coincide com os primeiros anos do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado em 2009, que influiu na realocação de recursos de outras áreas da agenda nacional de moradia (Moreira e Ribeiro, 2016). Destaca-se ainda que o último edital foi publicado em 2013. Este último período coincide com o momento após as eleições nacionais de 2014, marcado por intensa crise política no governo federal, que reverberou na interrupção ou retração de diversas políticas públicas.

Ao todo foram celebrados 268 contratos de repasse, que correspondem a quase R\$ 66 milhões de investimentos.

TABELA 1

Programa Papel Passado: número de contratos celebrados (2004-2013)

2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹	2013	Total
44	50	60	38	4	4	68	268

Fonte: Informações fornecidas ao autor pelo Ministério das Cidades.

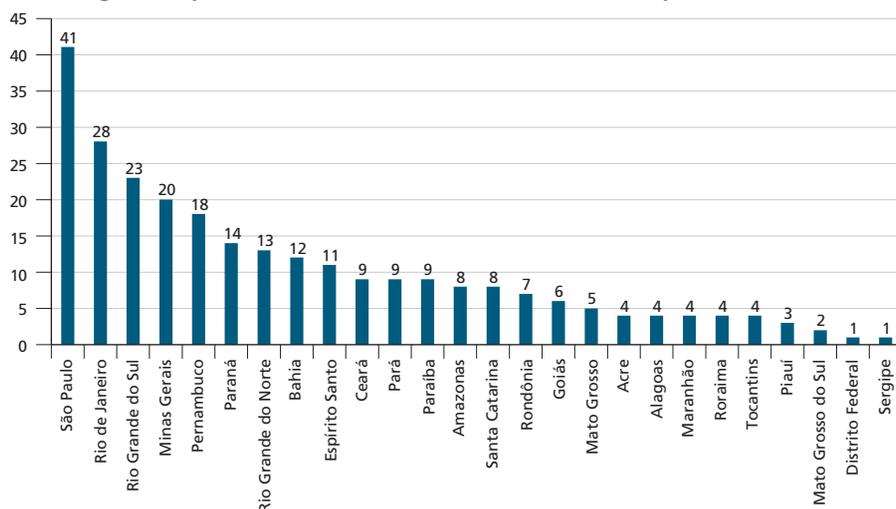
Elaboração do autor.

Nota: ¹ Este ano não houve edital de seleção; os contratos foram objeto de emenda parlamentar.

O programa celebrou o maior número de contratos no Sudeste (37%), seguido de Nordeste (27%), Sul (17%), Norte (14%) e Centro-Oeste (com 5%). Embora o recorte regional não esteja entre os critérios de seleção das propostas, foi possível observar na pesquisa uma coerência com a distribuição regional dos domicílios em aglomerados subnormais no país, em especial nas regiões Norte e Nordeste.

Os contratos distribuem-se entre as 27 Unidades da Federação (UFs), sendo São Paulo o estado que mais teve contratos celebrados.

GRÁFICO 1
Programa Papel Passado: número de contratos celebrados,¹ por UF (2004-2013)



Fonte: Informações fornecidas ao autor pelo Ministério das Cidades.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Total de 268 contratos.

O repasse de recursos aos proponentes ocorre através de transferências voluntárias, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Além de acessarem os recursos por meio de edital de seleção, os municípios e os estados podem ainda acessar por meio de emenda parlamentar.

Na tabela 2, foram confrontados o valor disponibilizado e o valor demandado (correspondente à soma de todas as propostas submetidas aos editais de seleção), por ano, para o Papel Passado. Ressalta-se que, do montante global de recurso solicitado, menos de 2% foi contratado. Se considerarmos ainda que a demanda real é superior ao número de propostas submetidas, fica evidente a insuficiência do recurso. A maior proporção do valor contratado em relação ao demandado ocorreu na primeira sistemática (2004), o que pode ser justificado pelo ineditismo do programa.

TABELA 2
Programa Papel Passado: recursos repassados e demandados (2004-2013)

Ano	Valor de repasse (R\$)	Valor demandado (R\$)	Repasse/demandado (%)
2004	5.015.000,00	100.000.000,00	5,24
2005	10.451.618,92	211.979.443,70	4,93
2006	13.608.879,72	623.671.657,71	2,18
2007	5.552.705,02	129.286.320,06	4,29

(Continua)

(Continuação)

Ano	Valor de repasse (R\$)	Valor demandado (R\$)	Repasse/demandado (%)
2008	1.675.700,00	220.220.800,48	0,76
2009	738.900,00	58.933.278,00 ¹	1,25
2013	29.438.888,09	3.238.742.007,67	0,91
Total	66.481.691,75	4.582.833.507,62	1,45

Fonte: Informações fornecidas ao autor pelo Ministério das Cidades.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Dado baseado no relatório *on-line* de gestão anual do Plano Plurianual – PPA (Brasil, 2010).

Obs.: Não incluídos os recursos empenhados em convênios e descentralizações orçamentárias.

O recurso disponibilizado para a execução da ação programática no PPA pode se vincular como transferências de recursos e como despesas de gasto direto. Os gastos diretos referem-se aos investimentos não vinculados aos contratos firmados por meio de edital de seleção ou emenda parlamentar, como os contratos para execução de ações de regularização fundiária firmados por convênios com universidades federais mediante Termo de Execução Descentralizada (TED).² Considerando-se os valores gastos com transferências de recursos até dezembro de 2016, eles estavam na ordem de R\$ 44 milhões, ou quase 70% dos R\$ 66 milhões totais, enquanto no mesmo período haviam sido investidos R\$ 5 milhões em gastos diretos.

Ao longo dos anos, o escopo do programa sofreu algumas alterações, mas, em linhas gerais, observa-se que sempre houve pelo menos uma modalidade voltada à formulação de políticas/ao planejamento e outra(s) relacionada(s) a ações executivas da regularização, com exceção do último edital (2013), que não contou com a modalidade de planejamento. A partir de 2005, a separação entre atividades de planejamento e executivas ficou mais clara, com a criação da modalidade de Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável. A partir de 2007, foram incluídas ainda, nessa modalidade, ações de capacitação técnica dos gestores municipais, e as atividades foram aglutinadas em uma única modalidade, que repetia praticamente o mesmo escopo de modalidade do ano anterior. Essa foi a única seleção que não incluiu a elaboração de projetos (de parcelamento e infraestrutura) no seu escopo. No último edital, é possível identificar um passo a passo condizente com a Lei Federal nº 11.977/2009, e passaram a ser obrigatórias todas as fases, incluindo a titulação, enquanto antes era possível selecionar parte das atividades.

Os critérios para a seleção das propostas são classificatórios, mas não eliminatórios. Em relação às ações cujo proponente é o poder público, os critérios têm relação com dois aspectos: capacidade administrativa dos municípios e características dos assentamentos. Em relação às características dos assentamentos, são observadas questões jurídico-fundiárias (dominialidade e factibilidade de regularização), preexistência de ações de regularização e perfil dos ocupantes.

2. Trata-se da transferência do recurso do Ministério das Cidades para outro ente do mesmo nível da Federação, por isso não se configura como um repasse de recurso.

No último edital, os critérios de seleção a respeito do domínio do imóvel tornaram-se mais claros, ao serem priorizadas áreas públicas da União e dos outros entes federativos (o que, em tese, pode representar um facilitador, se estes estiverem engajados no processo), e as situações tidas como favoráveis (que podem incluir áreas privadas em que não haja um grande nível de dificuldade para alcançar a regularização). Dentro do grupo das questões jurídico-fundiárias, no que se refere à factibilidade da proposta, destacam-se três critérios utilizados em 2013, relacionadas a: fornecimento de informações completas sobre viabilidade técnica e jurídica; período de ocupação e condições da consolidação; e existência de situação jurídico-fundiária não impeditiva. Percebe-se que a preocupação de que não haja fatores que obstruam a regularização passou a ganhar mais força nesse último edital.

Sobre a preexistência de alguma ação de regularização, houve dois critérios: de que o assentamento já tenha recebido algum tipo de obra (utilizado entre 2005 e 2008); e de que já tenha sido objeto de alguma ação de regularização (2007 e 2008). Em 2013, o enquadramento do núcleo como consolidado foi um dos critérios de seleção e, como mencionado anteriormente, essa condição se constituiu em um dos grandes entraves. Por sua vez, a preexistência de ação de regularização pode ainda facilitar o andamento, em virtude de um maior conhecimento das informações requeridas ao processo.

Em relação aos ocupantes, observam-se quatro critérios ao longo do tempo: i) favorecimento de famílias oriundas de reassentamento de áreas de risco (usado em 2004 e 2005); ii) ocupação por remanescentes de quilombos e comunidades indígenas (2007 e 2008); iii) tempo em que os ocupantes estão na área (2007 e 2008); e iv) número de famílias (2006 a 2008). Na última seleção, permaneceu apenas o critério do tempo da ocupação.

A respeito dos assentamentos, destacam-se ainda outros critérios, a exemplo de: áreas legalmente definidas como zonas especiais de interesse social (Zeis) (2005-2008); onde haja organização e participação da(s) comunidade(s) (2005); e que constituam objeto de conflitos que contam com a mediação do Ministério das Cidades (2007).

Além dos critérios relativos ao município e aos assentamentos, houve dois critérios relativos à proposta em si: um sobre propostas que tivessem como produto a entrega de títulos aos moradores de assentamentos irregulares (2013); e outro sobre a sua viabilidade financeira, que apontava para uma adequação da relação custo-benefício (R\$/família beneficiada), entre 2006 e 2008.

Em linhas gerais, os critérios passaram a ser voltados às temáticas de capacidade administrativa e à factibilidade das propostas, enquanto outros critérios foram excluídos (como a localização em regiões metropolitanas e o tema da gestão democrática).

3 O PROGRAMA PAPEL PASSADO NO ESTADO DE SÃO PAULO

No estado de São Paulo, foram alocados, entre 2004 e 2013, R\$ 8.145.687,12 no Programa Papel Passado, sendo R\$ 6.488.728,85 de repasse federal e R\$ 1.655.685,27 de contrapartida municipal para ações em dezenove municípios. O estudo foi realizado utilizando-se de pesquisa documental e entrevistas, e a informação foi levantada no período de outubro de 2015 a fevereiro de 2016. Foram analisados os documentos entregues pelas prefeituras, como plano de trabalho, termo de referência e ofícios administrativos; todos os produtos desenvolvidos (por terceiros ou pelo proponente); correspondências entre Caixa e município; e o acompanhamento contábil. Buscou-se levantar as seguintes informações: *status* dos contratos (cancelados, em andamento, concluídos com redução de metas, concluídos); tempo da duração, apresentado a partir de etapas; características físicas dos assentamentos (como existência de gravames ambientais e necessidade de execução de obras de infraestrutura e/ou remoções); escopo da contratação (serviços previstos e realizados); e etapa da regularização alcançada.

Sobre o universo da pesquisa, destaca-se que se elegeram para análise apenas as modalidades de contrato descritas adiante.

- 1) Contratos de repasse, excluindo-se convênios e descentralização orçamentária.
- 2) Contratos com as modalidades relacionadas a atividades de execução de regularização fundiária.
- 3) Contratos com municípios, excluindo-se aqueles realizados com a sociedade civil organizada e com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Esse filtro resultou em 29 contratos, que serão denominados de contratos de repasse da Caixa (CRCs).³ Os CRCs encontram-se divididos em duas modalidades: i) atividades específicas de regularização fundiária de assentamentos urbanos, que têm como objetivo final registrar a titulação aos beneficiários; e ii) projeto de regularização fundiária, que objetiva a elaboração do projeto de regularização e de projetos complementares.

A maioria dos municípios analisados está inserida em áreas consideradas como centralidades urbanas, segundo a classificação da pesquisa sobre as Regiões de Influência das Cidades – Regic (IBGE, 2007): metrópole (São Paulo e municípios que compõem sua região metropolitana),⁴ com dezesseis CRCs; capitais regionais

3. Processos de CRC: 164966-24/2004, 164967-38/2004, 164975-35/2004, 164977-54/2004, 164978-68/2004, 164981-13/2004, 174625-0/2005, 174626-14/2005, 174636-39/2005, 174637-43/2005, 174641-03/2005, 174645-40/2005, 174646-55/2005, 196449-37/2005, 174635-25/2006, 192664-66/2006, 192669-16/2006, 193187-02/2006, 194761-88/2006, 196448-23/2006, 196454-13/2006, 196455-28/2006, 241616-26/2007, 241617-30/2007, 241619-59/2007, 1009168-6/2013, 1011127-87/2013, 1011134-23/2013 e 1011624-26/2013.

4. Carapicuíba, Diadema, Guarulhos, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Santo André, Suzano e Taboão da Serra.

(São José do Rio Preto, Campinas, Santos e municípios do entorno),⁵ com oito CRCs; e centro sub-regional (Piracicaba), com uma CRC. Apenas três municípios (com quatro CRCs) não se inserem nestas classificações.⁶ Isto evidencia que estamos tratando de prefeituras com uma capacidade institucional relativamente maior em comparação com a realidade da maioria dos municípios do estado e do país.

Os contratos foram classificados em quatro grupos, representados na tabela 3, levando-se em consideração o *status* em que se encontravam no momento da coleta de dados: cancelados, em andamento ou concluídos.⁷

TABELA 3
CRCs, assentamentos e domicílios, por estágio do contrato

Estágio	CRCs		Assentamentos		Domicílios	
	Atividade	Projeto	Atividade	Projeto	Atividade	Projeto
Cancelados	6	1	37	108	4.381	8.000
Em andamento	7	0	71	0	5.401	0
Concluídos – redução	8	0	20	0	9.455	0
Concluídos	2	5	93	9	20.220	10.768
Subtotal	23	6	191	117	39.457	18.768
Total	29		308		58.225	

Fonte: Processos de CRC/Caixa.
Elaboração do autor.

Os 29 CRCs abrangem 308 assentamentos e 58.225 domicílios. Observou-se que os concluídos (com ou sem redução de metas) abrangiam 40% do número de assentamentos e 70% dos domicílios. Os contratos em andamento contemplavam 13% dos assentamentos e 1% dos domicílios, enquanto os cancelados se referiam a 47% dos assentamentos e a 21% dos domicílios. Portanto, embora o número maior de assentamentos se concentrasse nos cancelados (47%), os contratos concluídos concentravam a maioria dos domicílios (70%, como já observado).

3.1 Tempo de contratação e execução

A análise da duração dos CRCs foi elaborada por períodos assim definidos: tempo de aprovação do financiamento (TAF); tempo de contratação dos serviços (TCS); tempo de execução dos serviços (TES); tempo de encerramento do contrato (TEC); e tempo de duração do contrato (TDC). Vale ressaltar que, apesar de os períodos coincidirem em alguns casos, a soma deles não configura necessariamente o TDC.

5. Sumaré (vizinho de Campinas) e São Vicente (vizinho de Santos).

6. Ribeirão Corrente, Várzea Paulista e Atibaia.

7. Subdivididos em “com” e “sem redução de metas iniciais”.

Na sequência, a tabela 4 traz a síntese geral dos tempos por *status* de contrato e, em seguida, é detalhada a análise para cada etapa.

TABELA 4
Número de CRCs e duração máxima, média e mínima das etapas de contratação e execução, por estágio do contrato

Etapa	Estágio	CRCs	Máximo (meses)	Média (meses)	Mínimo (meses)
TDC	Total	29	125	73	24
	Cancelados	7	89	63	39
	Em andamento	7	125	65	24
	Concluídos com redução de metas	8	121	88	39
	Concluídos	7	107	72	31
TAF	Total	29	63	15	2
	Cancelados	7	30	16	3
	Em andamento	7	63	22	4
	Concluídos com redução de metas	8	29	15	3
	Concluídos	7	13	8	2
TCS	Total	24	90	16	1 ¹
	Cancelados	5	36	17	1 ¹
	Em andamento	4	90	25	1 ¹
	Concluídos com redução de metas	8	29	13	2 ¹
	Concluídos	7	26	14	1 ¹
TES	Total	20	107	40	6
	Cancelados	3	52	36	7
	Em andamento	2 ²	107	73	38
	Concluídos com redução de metas	8	66	41	20
	Concluídos	7	65	32	6
TEC	Total	15	31	11	4
	Concluídos com redução de metas	8	14	9	4
	Concluídos sem redução de metas	7	31	14	4

Fonte: Processos de CRC/Caixa.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Os casos em que o TCS levou até dois meses referem-se a situações em que já havia um processo licitatório e a empresa foi contratada antes do fim do TAF, ou mesmo antes da seleção. Nestes casos, o TCS refere-se ao tempo de conferência e aprovação da Caixa, quanto à validade do certame apresentado.

² Os contratos não finalizaram a execução do serviço.

3.1.1 TAF

O TAF se inicia com a comunicação oficial da seleção do município feita pelo agente financeiro (a Caixa) e se estende até o momento da autorização para início do objeto contratado.

TABELA 5
TAF, por estágio do contrato

Estágio	Até 4 meses	5 a 12 meses	13 a 24 meses	25 a 36 meses	Mais de 37 meses
Cancelado	1	2	2	2	-
Em andamento	1	1	4	-	1
Concluído com redução de metas	1	2	4	1	-
Concluído	4	2	1	-	-
Subtotal	7	7	11	3	1
Total			29		

Fonte: Processos de CRC/Caixa.
Elaboração do autor.

Destaca-se que, quanto menor o TAF, maior foi a chance de o CRC estar entre os concluídos. Por sua vez, entre os CRCs cancelados, não é possível observar nenhuma tendência com respeito ao tempo do TAF. Outras variáveis que podem ter influenciado no cancelamento serão discutidas à frente.

A comparação do TAF por modalidade de ação demonstra que a modalidade de projetos de regularização leva menor tempo, o que era esperado, já que se refere a um escopo de menor complexidade. Em 67% dos contratos da modalidade de projeto de regularização, o TAF durou menos de um ano; por sua vez, na modalidade *atividades específicas de regularização fundiária*, 57% dos contratos tiveram um tempo de aprovação superior a doze meses.

3.1.2 TCS

O TCS é o período entre a autorização do início do objeto do contrato e a conferência e aprovação da licitação pela Caixa.

TABELA 6
TCS, por estágio do contrato

Estágio	Até 4 meses	5 a 12 meses	13 a 24 meses	25 a 36 meses	Mais de 37 meses
Cancelado	1	1	1	2	-
Em andamento	2	1	-	-	1 ¹
Concluído com redução de metas	2	3	1	2	-
Concluído	2	1	3	1	-
Subtotal	7	6	5	5	1
Total			24		

Fonte: Processos de CRC/Caixa.
Elaboração do autor.

Nota: ¹ A duração da contratação estava em noventa meses e ainda não havia sido finalizada.

Em onze contratos (45% do total), o TCS foi superior a um ano; destes, seis contratos tiveram um tempo de contratação superior a dois anos. Entre os treze contratos concluídos (com ou sem redução), 61% (8) levaram menos de um ano para contratar os serviços. Entre os contratos que levaram menos de quatro meses, quatro foram concluídos (com ou sem redução). Curiosamente, ao se comparar o TCS e o tipo de modalidade, observa-se que a elaboração de projeto demora mais tempo para ser contratada, o que difere dos outros intervalos analisados.

O objetivo de levantar o TCS foi verificar o tempo em que se inicia a execução dos serviços.⁸ Entretanto, identificaram-se dois CRCs emblemáticos, ambos do município de Taboão da Serra, em que as dificuldades enfrentadas levaram à paralisação do processo e à inviabilidade de pagamento de medições. Nos dois casos, a morosidade se explica pelo seguinte impasse: a Caixa considerou a licitação inapta, porém a empresa havia iniciado os serviços contratados.

3.1.3 TES

O TES é o intervalo a partir dos serviços iniciados (objeto do escopo da contratação) até o momento em que eles são concluídos, aprovados e remunerados. Refere-se à duração da execução das atividades de regularização fundiária, a atividade-fim que o programa pretende apoiar.

TABELA 7
TES, por estágio do contrato

Estágio	Até 24 meses	25 a 36 meses	37 a 54 meses	55 a 72 meses	Mais de 72 meses
Cancelado	1	-	2	-	-
Em andamento	-	-	1	-	1 ¹
Concluído com redução de metas	2	1	3	2	-
Concluído	4	-	2	1	-
Subtotal	7	1	8	3	1
Total			20		

Fonte: Processos de CRC/Caixa.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Execução de 107 meses, próxima da conclusão, mas ainda em andamento.

A análise do TES confirma que a regularização fundiária é um processo demorado. Dos quinze CRCs concluídos (com ou sem redução de metas), nove (60%) levaram mais de dois anos, sendo que oito destes levaram mais de três anos (entre os quais há três que levaram mais de 4,5 anos). Vale ressaltar que a conclusão com redução de metas é uma saída encontrada pelos municípios para

8. Vale ressaltar que, em cinco CRCs, ocorre uma segunda contratação, com a execução dos serviços em andamento; portanto, este tempo não foi contabilizado como TCS.

finalizarem seus CRCs quando encontrado algum impasse e que, nestes casos, o TES poderia ser maior. Entre os sete contratos que levaram até dois anos para conclusão, dois referem-se a contratos concluídos com redução de metas. Além disso, quatro destes sete contratos referem-se à modalidade de projeto, com menor complexidade do escopo.

Entre os CRCs que objetivam as atividades de regularização fundiária, a grande parte supera os três anos de execução: oito CRCs dos dez concluídos nesta modalidade, e mais dois CRCs em andamento.

Destaca-se a existência de um CRC do município de Piracicaba cuja execução estava sendo realizada há oito anos e onze meses no momento de coleta de dados. Entre os cancelados, salienta-se dois que já estavam iniciados há mais de três anos (de Osasco e de Taboão).

3.1.4 TEC

O TEC é o período após a conclusão e o pagamento dos serviços (fim do TES), que se estende até o encerramento formal do contrato com a Caixa.

TABELA 8
TEC, por estágio do contrato

Estágio	Até 6 meses	7 a 12 meses	13 a 18 meses	19 a 24 meses	Mais de 24 meses
Concluído com redução de metas	3	3	2	-	-
Concluído	2	2	1	1	1
Subtotal	5	5	13	1	1
Total			15		

Fonte: Processos de CRC/Caixa.
Elaboração do autor.

Após a conclusão do objeto contratado, em alguns CRCs não há uma preocupação com o seu encerramento referente à questão contábil, gerando-se um prolongamento para a conclusão, o que explica, em parte, a morosidade desse estágio.

Foi possível identificar que os CRCs com modalidade de atividades específicas tiveram menor TEC quando concluídos com redução de metas. Isso é justificável, pois o pedido de redução de metas⁹ objetiva encerrar o CRC e remunerar o trabalho desenvolvido, portanto, o município iniciava imediatamente sua prestação de contas quando era aprovada a redução de metas.

9. São impasses que motivam a solicitação da redução das metas.

3.1.5 TDC

O TDC refere-se ao período total da existência do CRC. Conforme mencionado anteriormente, a soma das faixas de tempo (TAF, TCS, TES, TEC) não configura necessariamente o TDC. Além da sobreposição entre as subdivisões dos tempos, ocorre o “desencaixe” em períodos em que os CRCs ficam sem movimentação (aguardando soluções de solicitações diversas, questionamentos ao Registro de Imóveis ou consultas à Caixa e ao Ministério das Cidades).

TABELA 9
TDC, por estágio do contrato

Estágio	Até 30 meses	31 a 60 meses	61 a 90 meses	91 a 120 meses	Mais de 120 meses
Cancelado	-	3	4	-	-
Em andamento	-	-	-	2	1
Concluído com redução de metas	-	2	2	3	1
Concluído	-	2	3	2	-
Subtotal	4	7	9	7	2
Total			29		

Fonte: Processos de CRC/Caixa.
Elaboração do autor.

Constata-se que, entre os quinze CRCs concluídos (com ou sem redução de metas), todos tiveram um TDC maior que 2,5 anos, onze (73%) duraram mais que cinco anos, dos quais seis duraram mais de 7,5 anos, com destaque para um que durou mais de dez anos (do município de Taboão da Serra).

3.2 Atividades realizadas

Buscou-se identificar o escopo dos 29 CRCs. A pesquisa pretendia verificar o previsto e o executado. Vale destacar que foram verificados todos os trabalhos realizados, independentemente do *status* dos CRCs, incluindo os cancelados, e independentemente de se remunerados por contrapartida ou repasse federal.

Diante da dificuldade de acesso,¹⁰ foram considerados todos os produtos e as atividades que deveriam constar em um processo de regularização fundiária padrão, independentemente da sua previsão no plano de trabalho,¹¹ que muitas vezes era alterado, sendo verificado que, mais que uma peça de planejamento, o plano de trabalho exercia uma função contábil.¹²

10. Restrições de acesso à documentação da Caixa, com limitação de horário para análise de processos extensos (não raro ultrapassavam dez volumes).

11. Nos casos em que o CRC contemplava mais de um assentamento, a execução foi considerada parcial quando os produtos não haviam sido realizados em todos os assentamentos.

12. Vários planos de trabalho misturados com alterações do escopo e com meras reprogramações de prazos.

Conforme o gráfico 2, constata-se que os produtos iniciais foram os mais desenvolvidos: cadastro das famílias, cartografia básica, diagnóstico e estratégia, e plantas, memoriais e peças técnicas (I ao IV) superam 60% dos contratos. O fato de sete CRCs se encontrarem em andamento no momento de fechamento da pesquisa, e, portanto, não terem iniciado as últimas atividades, pode explicar parcialmente esse quadro. Corrobora também o fato de que os contratos de modalidade projeto de regularização (que contemplam seis dos 29 contratos) têm como seu objetivo principal o desenvolvimento desses quatro produtos, podendo chegar até ao licenciamento municipal e/ou a minuta de legislação.

O produto desenvolvido no maior número de contratos foi o levantamento planialtimétrico (ou cartografia básica), considerando-se execução integral e parcial, que também atingiu o maior número de domicílios. Por seu turno, o produto que foi desenvolvido no maior número de assentamentos foi o diagnóstico e estratégia (urbanístico-ambiental fundiário). Uma das maiores dificuldades da regularização fundiária é o parcelamento do solo e a titulação, como discutido em Carvalho (2019). No programa, até o momento da análise, foram regularizados aproximadamente 1.600 lotes. Conforme apresentado na tabela 10, 28 assentamentos¹³ tiveram o parcelamento do solo registrado.

Entre os sete contratos que executaram a titulação, surpreende o avanço alcançado por um contrato que acabou sendo cancelado, mas no qual havia sido finalizado o processo de regularização em dois dos cinco assentamentos que contemplavam o CRC.

TABELA 10
Produtos desenvolvidos por assentamentos e domicílios

Escopo	Contratos			Assentamentos		Domicílios	
	Integral	Parcial	Total	Possível ¹	Realizado	Possível ¹	Realizado
I Cadastro das famílias	20	-	20	158	158	43.653	43.653
II Cartografia básica	18	4	22	161	159	45.189	44.808
III Diagnóstico e estratégia de regularização	17	2	19	172	172	36.647	36.647
IV Plantas, memoriais e peças técnicas.	14	4	18	155	152	40.929	36.746
V Licenciamento municipal	9	2	11	142	139	27.110	26.627
VI Minuta ou lei municipal	6	7	13	144	134	30.711	28.713
VII Aprovação estadual – licença/anuência	-	3	3	14	10	5.190	1.601

(Continua)

13. Além destes, mais seis assentamentos em um CRC cancelado haviam protocolado o parcelamento, mas este não se concretizou até o cancelamento do contrato.

(Continuação)

Escopo	Contratos			Assentamentos		Domicílios	
	Integral	Parcial	Total	Possível ¹	Realizado	Possível ¹	Realizado
VIII Regularização da base imobiliária	5	4	9	140	132	26.237	22.275
IX Parcelamento do solo	1	4	5	41	28	3.572	1.668
X Titulação aos beneficiários	1	6	7	138	112	21.731	19.463

Fonte: Processos de CRC/Caixa.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Refere-se à totalidade de assentamentos dentro dos contratos com serviços realizados.

3.3 Características dos assentamentos

O conceito de regularização fundiária está em constante disputa, com as alterações recentes na legislação, especialmente a Lei nº 14.118/2021, que criou o Programa Casa Verde Amarela e alterou o art. 33 da Lei nº 13.465/2017, facultando aos beneficiários a possibilidade de custear a implantação de obras de infraestrutura. Por retirar essa obrigação do Estado, reforçaram-se as leituras que defendem que há uma alteração do conceito de direito à cidade, em relação aos processos de regularização fundiária presentes nas legislações anteriores.

Sobre os aspectos urbanísticos e ambientais, uma das principais críticas refere-se à interpretação de que a lei focada na titulação traria uma possibilidade de regularização sem implantação da infraestrutura mínima, o que poderia culminar na consolidação de condições urbanísticas e ambientais precárias (Alfonsin *et al.*, 2021; Luft, 2021). Apesar dessa interpretação, é fundamental a abordagem que entende que a regularização fundiária deve ser plena,¹⁴ isto é, considerar que a todos os envolvidos no processo deve ser garantida a moradia digna.

Dada a importância dos aspectos a respeito da consolidação do assentamento para viabilização da regularização, buscou-se identificar a existência de: i) necessidade de obras; ii) necessidade de remoção; e iii) existência de gravames ambientais.

As necessidades de obras para consolidação do assentamento ou em virtude de remoção podem apresentar um impedimento à efetivação da regularização fundiária, já que o Programa Papel Passado não prevê recursos para execução de obras.

Identificou-se a interferência de pelo menos um dos três aspectos analisados em catorze CRCs (que correspondem a quase metade dos 29 contratos pesquisados); em dez CRCs, aparentemente, não há interferências; e nos outros cinco não havia informações suficientes para avaliar.

14. As dificuldades de um processo de regularização fundiária plena de forma mais detalhada, podem ser vistas em artigo que problematiza os entraves usuais de um processo (Carvalho, 2019).

Interessante notar que essas interferências acontecem em CRCs em todos os *status* de desenvolvimento, inclusive em grande parte dos concluídos (dez dos quinze).¹⁵ Entretanto, constatamos que, dos seis contratos concluídos sem redução de metas que apresentavam alguma das três interferências analisadas (gravame ambiental, necessidade de obra e remoção), cinco eram da modalidade de elaboração de projeto e um alterou a meta, retirando as atividades de registro do parcelamento e titulação. No que se refere aos concluídos com redução de metas, a redução teve relação com a existência de uma ou mais destas situações. Em três casos, a redução implicou alcançar apenas a fase de elaboração de projeto; em um caso, houve a exclusão de dois assentamentos do contrato. Cabe destacar que, em todos estes CRCs, havia demanda de realização de obras.

Os catorze contratos contemplam 63 assentamentos, dos quais 36 possuem alguma interferência (lembrando que um mesmo CRC pode conter mais de um assentamento). Os dez CRCs sem nenhuma interferência somam 38 assentamentos. Quanto aos outros cinco CRCs sobre os quais não foi possível encontrar informações, estes somam 207 assentamentos.

TABELA 11
Número de CRCs e assentamentos com alguma interferência, por estágio do contrato

Estágio	CRCs	Assentamentos com interferência								
		Total	Por tipo de interferência						B	C
			A, B, C	A, B	A, C	B, C	A			
Cancelado	2	11	-	-	-	-	1	-	10	
Em andamento	2	11	1	1	-	-	-	7	2	
Concluído com redução	4	6	3	1	-	1	1	-	-	
Concluído	6	8	1	3	1	-	1	-	2	
Total	14	36	5	5	1	1	3	7	14	

Fonte: Processos de CRC/Caixa.
Elaboração do autor.

Obs.: 1. A – necessidade de obras; B – necessidade de remoção; e C – existência de gravames ambientais.

2. Destaca-se que, em 22 assentamentos, há necessidade de intervenção física para a consolidação, ou seja, necessidade de obra e/ou remoção. Por seu turno, a existência de gravame ambiental ocorre em 21 deles.

15. Os contratos cancelados são de Osasco (2005) e Santo André (2005); os em andamento de Diadema (2006/19 assentamentos) e Mogi das Cruzes (2013); os concluídos com redução de metas de Santos (2004), São Vicente (2007), Suzano (2006), Taboão da Serra (2005); e os concluídos de Atibaia (2004 e 2005), Guarulhos (2006), São Vicente (2004 e 2006) e Várzea Paulista (2005).

3.4 Motivações para redução de metas, cancelamentos e prolongamento do tempo de execução dos contratos

Buscou-se conhecer as motivações para cancelamento de contratos e redução de metas, assim como para o longo tempo despendido com a aprovação do financiamento e a contratação dos serviços, de modo a se identificarem possíveis entraves e serem apontadas recomendações para o aprimoramento do programa. Para tanto, foram realizadas pesquisa documental e entrevistas com gestores municipais, técnicos da Caixa e especialistas na área.

3.4.1 Cancelamentos

Constatou-se que sete CRCs foram cancelados: Santo André (2004 e 2005), São José do Rio Preto (2004), Osasco (2005), Campinas (2005), Taboão da Serra (2006) e Ribeirão Corrente (2007). A partir das entrevistas, foi constatado mais um CRC cancelado: Diadema (2013). Todos estes contratos se enquadravam na modalidade de atividades de regularização.

Os principais motivos que influenciaram o cancelamento foram: escolha de assentamentos que apresentavam características físicas complexas (necessidade de obra ou existência de gravame ambiental); escolha de assentamentos que apresentavam situações fundiárias complexas; notícia de que contratos paralisados não poderiam acessar recursos do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC);¹⁶ dificuldades para realizar o processo licitatório; e casos em que a demanda foi solucionada por outra via.

Os cancelamentos se relacionam com a limitada capacidade institucional municipal, que se reflete na escolha inadequada de assentamentos e dificuldade de licitar os serviços. Essa definição dos assentamentos ainda suscita questionamentos a respeito dos critérios e da dinâmica de seleção das propostas pelo governo federal. Também se relacionam com os critérios utilizados pela Caixa para não aceitação do pleito dos municípios quanto à redução de metas, obrigando-os a solicitarem cancelamento.

3.4.2 Reduções de metas

Constatou-se que oito CRCs concluídos tiveram redução de metas, a saber: Campinas – Cohab (2004), Santos (2004), Taboão da Serra (2005), Sumaré (2007), Suzano (2006), Santo André (2006), Osasco (2006) e São Vicente (2007). Todos os CRCs são da modalidade de atividades de regularização e pretendiam chegar até a titulação.

16. Havia a informação que paralisação em contratos de repasse da OGU configuraria motivo para impedir o acesso aos recursos do PAC. Pode ter ocorrido algum problema de comunicação ou interpretação tendo em vista que esse impeditivo não se estenderia a contratos de regularização fundiária.

Os motivos de redução de metas são similares àqueles que explicam o cancelamento dos contratos. Os principais motivos encontrados foram: complexidades das características físicas ou fundiárias dos assentamentos; temor em relação à impossibilidade de acessar recursos do PAC; e casos em que parte da demanda foi solucionada por outra via.

Os motivos que levaram à redução de metas reforçaram alguns apontamentos que emergiram das análises dos cancelamentos, a exemplo das questões relativas à capacidade institucional municipal suscitadas pelas dificuldades de escolha dos assentamentos, bem como a respeito dos critérios e da dinâmica de seleção das propostas pelo Ministério das Cidades. Também aparecem novamente os critérios utilizados pela Caixa, tendo em vista que situações semelhantes, que antes obrigavam os municípios a cancelarem seus contratos, tiveram aceito o pedido para reduzir metas e finalizar o contrato.

3.4.3 Demoras no TAF

Constatou-se que o principal motivo de prolongamento do TAF se relaciona com a necessidade de alteração no plano de trabalho, principalmente por conta de substituição dos assentamentos, modificando, portanto, o objeto selecionado pelo governo federal. Outros motivos de alteração do plano de trabalho são: necessidades de inclusão de modalidade, de atividades, de alteração nos custos e no cronograma financeiro. Foram constatados ainda casos de dificuldades para elaboração do termo de referência (TR), de um caso de demora para o Ministério das Cidades aprovar a Síntese do Projeto Aprovado (SPA)¹⁷ e outro de pendência financeira de um município com o Cadastro Único de Convênios da União (Cauc). Destaca-se ainda que, no último edital do Papel Passado (de 2013), o Ministério das Cidades passou a aprovar também o termo de referência, além da Caixa, o que foi apresentado como um aspecto adicional de prolongamento do TAF, confirmado por meio de entrevista com técnicos da Caixa.

Destaca-se que o prolongamento do TAF de seis CRCs ocorreu motivado pela necessidade de alterações dos assentamentos. Ainda, em alguns casos, mesmo com a alteração do assentamento motivada pela dificuldade de continuidade da regularização fundiária, dificuldades semelhantes foram identificadas na execução dos serviços.

17. A SPA é um documento técnico que a Caixa produz com base na documentação apresentada pelo município. A partir da anuência do Ministério das Cidades, a Caixa se comunica com a prefeitura, para a realização da licitação (início do TCS).

3.4.4 Demoras no TCS

Como apresentado anteriormente, esta etapa envolve a realização da licitação para contratação dos serviços e sua verificação e aprovação pela Caixa. Os principais motivos que levaram ao prolongamento se relacionam com dificuldades para realizar o processo licitatório: rescisão de contrato com a empresa licitada ou a sua desistência, ocorrência de licitações desertas,¹⁸ necessidade de alterações nas atividades ou objeto da licitação, e casos em que as licitações foram consideradas inaptas pela Caixa (por incompatibilidade com o Plano de Trabalho).

4 ENTRAVES: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA

Buscou-se identificar, de forma exploratória, os principais entraves para o desenvolvimento do programa, destacando-se quatro desses: limitada capacidade administrativa municipal; desenho do Programa Papel Passado; procedimentos e exigências para contratação e execução do financiamento (Caixa); e complexidade da natureza da regularização fundiária.

O esforço de agrupar alguns entraves teve o intuito de explicitar eixos de ações que poderiam ser atacados para aprimoramento do programa. Entretanto, veremos que os entraves estão inter-relacionados. Por exemplo, a escolha equivocada do assentamento (assentamento não consolidado) se relaciona tanto com a limitada capacidade administrativa dos municípios em planejar suas políticas como com possíveis falhas nos critérios ou processos de seleção do programa. Assim como o debate a respeito da falta de clareza das metas se articula tanto com o desenho do programa quanto com a dificuldade dos técnicos da Caixa em lidar com o tema da regularização fundiária.

4.1 Limitada capacidade administrativa

Como mencionado anteriormente, identificou-se que muitos municípios apresentam limitada capacidade administrativa, que se reflete tanto no planejamento da ação de regularização fundiária como na contratação e gestão dos serviços (elaboração de planos de trabalho e termos de referência, e condução de processos licitatórios). Ambas as questões resultam do reduzido quadro de servidores, bem como das capacitações destes (específicas e administrativas).

Supõe-se que o adequado planejamento da ação e o conhecimento do território levaria o município a eleger núcleos urbanizados e consolidados para integrar programas de regularização, o que não ocorreu em muitos casos. Entretanto, é importante contextualizar que os contratos mais antigos foram firmados em um momento em que o conhecimento acumulado sobre o tema era mais limitado

18. Quando nenhuma empresa participa do certame licitatório.

(lembrando que o primeiro edital do Papel Passado ocorreu em 2004). As experiências eram embrionárias e os entraves legais, maiores, já que algumas regulações que ampliaram significativamente as possibilidades de regularização somente viriam a ser aprovadas posteriormente – como a resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 369/2006, a Lei Federal nº 11.977/2009, ou mesmo a Lei nº 13.465/2017. Além disso, os primeiros editais ocorreram antes de medidas de estímulo do governo federal à realização de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), iniciadas a partir de 2007, que contribuíram com a elaboração de diagnósticos sobre a caracterização dos assentamentos.¹⁹

As situações recorrentes relacionadas aos assentamentos, que dificultaram o andamento do programa, foram: a necessidade de obras (para complementar a infraestrutura ou por necessidade de remoção) e a existência de complexidades do ponto de vista fundiário (base fundiária complexa, processos judiciais com conflitos fundiários – como reintegração de posse e desapropriações). Para que seja possível regularizar um assentamento, ele precisa estar consolidado.²⁰ Entretanto, cabe destacar que, desde a Lei nº 11.977/2009, havia a possibilidade de regularização em etapas, o que (em tese) poderia viabilizar a regularização destes casos. Dessa forma, é possível regularizar setores do assentamento que estejam consolidados e, posteriormente, os que demandem obras.²¹

Para lidar com a complexidade fundiária, seria preciso contar com um corpo jurídico municipal com *expertise* no campo da regularização fundiária e administrativa, para tratar das situações de complexas bases fundiárias ou para mediar conflitos urbanos de natureza dominial. Estas questões não representam impeditivos para se alcançar a conclusão, mas o tempo para a solução pode ser imprevisível, situação inadequada para um programa de repasse de recursos.

A seguir resgataremos, brevemente, como a dificuldade de definir os assentamentos que seriam objeto de regularização fundiária influenciou no desenvolvimento do programa.

Como mencionado anteriormente, as alterações de assentamentos no plano de trabalho constituem o motivo mais recorrente de extensão do TAF. Entre os nove CRCs que tiveram maior tempo para aprovação do financiamento, levando mais vinte meses, em seis a demora teve relação com alterações de assentamentos nos planos de trabalho. Em dois CRCs, pelo menos, foi possível identificar que

19. Embora seja importante assinalar que Denaldi, Leitão e Akaishi (2011) apontam que a qualidade alcançada nos PLHIS era aquém da esperada, poucos municípios chegaram a elaborar uma caracterização dos assentamentos irregulares municipais.

20. Ou seja, já estar integrado urbanisticamente e dotado de infraestrutura básica, sem necessidade de intervenções físicas que alterem sua morfologia – reparcelamento de lotes, redefinição de sistema viário (Denaldi, 2008).

21. Contudo, embora haja registros de experiências que utilizaram de forma bem-sucedida esse procedimento, em certos casos pode haver relutância dos órgãos de aprovação e licenciamento em aceitá-lo.

os municípios haviam escolhido assentamentos com necessidade de obras e, em outro, havia complexidades para regularizar a base fundiária. Há casos ainda em que, mesmo os municípios tendo alterado os assentamentos no plano de trabalho, durante a execução dos serviços foram constatadas dificuldades do ponto de vista fundiário que influenciaram no cancelamento do CRC.

No que se refere à elaboração do plano de trabalho, à dificuldade de selecionar o assentamento somam-se aquelas sobre definição das ações e de seus custos, para a qual também corrobora a falta de domínio a respeito da atividade de regularização fundiária. Identificamos ainda uma falta de preparo dos municípios para participar dos editais, o que resulta em um maior trabalho posterior à seleção para detalhar as ações no plano de trabalho. Alguns gestores municipais afirmaram que, durante a seleção, só conseguem reunir informações básicas sobre os assentamentos e os custos das intervenções, e que vão aprofundá-las caso sejam selecionados. Há ainda situações em que o setor da prefeitura que elabora a proposta não é o mesmo que a executa.

No que se refere à elaboração do termo de referência, técnicos municipais alegaram dificuldades, fosse pela falta de experiência, fosse pelo número reduzido de funcionários, exemplificando que uma das grandes dificuldades seria mensurar custos da regularização fundiária, opinião compartilhada por gestores da Caixa.

4.2 Desenho e gestão do programa

Para entendimento dos entraves relacionados com o desenho do programa, é preciso antes resgatar brevemente como ele se estrutura. Inicialmente, o governo federal abre um chamamento de propostas, a partir de um edital de seleção, com critérios quanto à capacidade administrativa e à factibilidade das propostas; após selecionar as propostas, encaminha-as à Caixa, para que se firmem contratos de repasse com os municípios.

No grupo de elementos que podem ajudar a entender os entraves de desenvolvimento do programa, aqueles que se conectam ao seu desenho são: critérios/dinâmica de seleção; metas imprecisas; forma de repasse; e ausência de um registro com finalidade de monitoramento/avaliação.

Por um lado, embora os critérios de seleção de propostas pelo Ministério das Cidades tenham se tornado cada vez mais assertivos, para evitar que a proposta contenha assentamento não consolidado, parte das seleções realizadas não refletiu essa tendência. Por outro, esta questão ajuda a refletir sobre os limites do próprio escopo do programa, já que é rara a situação em que um assentamento irregular não necessite de nenhum tipo de obra, ainda que de menor complexidade. Vale ressaltar que os assentamentos estão em constante transformação, e, mesmo quando a decisão de enquadramento no programa de regularização é orientada por estu-

dos e diagnósticos, é comum a necessidade de executar obras no momento que se promove a regularização.

Não se trata de estabelecer que apenas assentamentos que não demandam nenhum tipo de intervenção sejam inseridos em programas de regularização, mas de estabelecer condições para inserção. Entre outras, poderiam ser estipuladas as seguintes condições: quando for possível regularizar o assentamento em etapas; quando as obras necessárias não interfiram na sua morfologia (reparcelamento de lotes, redefinição do sistema viário); quando o município indique a possibilidade de financiar as obras com outra fonte de recursos; ou quando for possível a articulação com outro programa do próprio governo federal de financiamento de obras. Evidentemente, situações que demandam obras complexas e grandes remoções não deveriam ser selecionadas, dado que constituem objeto prioritário de programas de urbanização de favelas. Cabe destacar a importância de a regularização fundiária estar integrada a estes programas, como ocorre nos programas de urbanização de favelas do governo federal – Urbanização de Assentamentos Precários/Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (UAP/FNHIS) e PAC.

Por sua vez, por mais que os municípios se capacitem e que a seleção seja hábil em filtrar situações em que a regularização é difícil de ser alcançada, há ainda chances de que certas informações (como as complexidades fundiárias) sejam reveladas durante o processo de regularização de fato. A falta de garantias de editais anuais faz com que os municípios acessem o recurso independentemente de se tratar da melhor escolha, e a forma pela qual o recurso é disponibilizado dificulta à Caixa aceitar a alteração do objeto (outro assentamento mais favorável) no CRC.

No que se refere às metas do programa, entrevistados argumentaram que a falta de clareza destas seria um dos motivos que dificulta as medições dos produtos, bem como as decisões a respeito de reduções de meta e cancelamentos. Segundo Gouvêa e Ribeiro (2014), as metas do Papel Passado relacionam-se ao número de processos iniciados e à quantidade de títulos emitidos. As entrevistas revelaram que as metas são muito abertas e acabam gerando conflitos, principalmente relacionados com a sua redução, o que implica avaliar se determinado recurso cumpriu em parte, ou não cumpriu, sua funcionalidade. Este debate será aprofundado na próxima seção. Uma definição mais clara das metas poderia ajudar ainda no desenvolvimento da avaliação e do monitoramento dos resultados do programa.

4.3 Procedimentos e exigências para contratação e execução do financiamento: a atuação da Caixa

Foram constatados entraves ao desenvolvimento do programa em relação aos seguintes procedimentos que envolvem a Caixa: aprovação do edital de licitações; e decisões sobre as medições e reduções de metas.

No que se refere à Caixa, constataram-se casos em que as exigências aos municípios extrapolavam a responsabilidade de agente financeiro, sobrepondo-se às competências municipais, a exemplo dos questionamentos de processos licitatórios, ou de licenciamentos municipais. Os técnicos da Caixa argumentam que tais exigências são reflexos de questionamentos ou recomendações dos órgãos de controle e fiscalização. Os contratos de regularização fundiária envolvem grande variedade de atividades de diferentes naturezas, e a ausência de uma parametrização de seus custos gera dificuldade em prever o tempo de realização das ações. A falta de parametrização e de critérios objetivos para mensuração dos custos transfere ao técnico da Caixa grande responsabilidade para definir critérios de cumprimento ou não de metas. A Caixa vive um dilema: ser um órgão de controle ou um banco de desenvolvimento.

Uma das situações mais conflitantes em relação à análise do processo licitatório refere-se aos casos em que a licitação realizada pelo município é considerada inapta pela Caixa. Desta situação, emerge o questionamento sobre qual seria a razão de a Caixa avaliar a licitação, já que, de qualquer forma, para a realização das medições pela Caixa, é exigida a entrega dos produtos executados e a prestação de contas em conformidade com o plano de trabalho, independentemente do conteúdo licitado. Para alguns entrevistados, por um lado, o município possui autonomia para realizar a licitação, por outro, é responsabilidade da Caixa verificar seu enquadramento com a normativa do programa.

Uma das dificuldades nos procedimentos de medição, apresentada por técnicos municipais, refere-se a questionamentos da Caixa sobre decisões de competência legal do município, como aprovações de questões urbanísticas (parcelamento do solo, projetos complementares, entre outros), que seriam motivados pelo fato de os técnicos da Caixa estarem sujeitos a sanções dos órgãos de controle. Cabe destacar, contudo, que os técnicos municipais respondem aos mesmos órgãos.

A influência dos órgãos de controle (tribunais de contas, câmaras legislativas e Ministério Público) nas decisões dos técnicos da Caixa é uma importante questão de pesquisa para se entender o desenvolvimento de programas com repasse de recursos federais. É recorrente a afirmação dos técnicos de que seus procedimentos são parametrizados pela atuação desses órgãos. As entrevistas revelaram a existência de uma reflexão interna, entre técnicos, sobre os limites de atuação, emergindo a questão de se a Caixa deveria se tornar mais um órgão de controle ou atuar como instituição financeira de desenvolvimento. Dado que a regularização fundiária é uma atividade multidisciplinar e complexa, a sua apreensão pelos profissionais dos órgãos de controle é mais difícil, o que culmina em exigências e ritos alheios à disciplina.

Para a compreensão dos produtos, era necessário entender o todo, medir o avanço da regularização fundiária em uma perspectiva de onde partiu e aonde

pretendia chegar. Às vezes, o próprio processo era o produto, portanto, em algumas etapas não havia um produto palpável para medir, tal como acontece em uma obra, por exemplo. Quando o Ministério das Cidades estipulava que a regularização fundiária deveria ocorrer em etapas, os analistas esperavam que estas ocorressem hierarquicamente, o que nem sempre acontece, dificultando a sua formatação no procedimento da Caixa. Esta questão ajuda ainda a entender os impasses que cercam as decisões sobre a redução de metas.

As entrevistas ilustraram interpretações que podem trazer dificuldades para a tomada de decisão. Por exemplo, se a meta for considerada a titulação das famílias, só poderia haver redução se o contrato tivesse obtido alguma titulação, mas também é possível entender que as atividades realizadas até o momento ajudarão a alcançar o objetivo; logo, é possível entender como uma meta parcialmente alcançada e, assim, permitir sua redução. Então, a decisão dependerá do desenho e da forma como é apresentada a proposta, para se avaliar se o programa permite a redução de metas.

A necessidade de chegar a entendimentos comuns sobre essa questão visaria evitar situações de contratos semelhantes (de um mesmo município) que recebem diferentes decisões sobre anuência das reduções de metas do contrato.

A pesquisa também revelou dificuldades em negociações para aprovar a redução de metas, situações em que, apesar de pacificada a necessidade de devolução de recursos, era difícil mensurar o seu valor. A partir dessa experiência, levanta-se a dificuldade de identificar a funcionalidade da regularização fundiária.

Técnicos da Caixa argumentam, ainda, que nem todos os profissionais são especialistas em regularização fundiária, portanto, eles se pautam pelos normativos em suas análises. Essa limitação de conhecimento, a nosso ver, pode gerar uma aplicação rígida do normativo. Cabe destacar que essa visão pode provocar o oposto do que se pretende, por exemplo, uma paralisação temporária de um plano de trabalho poderia ser mais vantajosa ao erário público que a decisão por sua continuidade.

Nas entrevistas, foram ainda questionados os procedimentos repetitivos para renovação dos CRCs. Como vimos, o tempo de duração total de um CRC é bastante longo, e quase invariavelmente extrapola a previsão inicial, e, muitas vezes, também aquela prevista a cada renovação, o que demanda repetidos processos de renovação. A este respeito, um dos técnicos da Caixa entrevistados elucidou que, normalmente, o tempo considerado de duração do CRC pela Caixa só leva em consideração a previsão de elaboração das atividades executivas (no caso, dos serviços estritamente ligados à regularização fundiária).

4.4 Complexidade da natureza da regularização fundiária

A regularização fundiária é uma ação complexa, que envolve vários procedimentos e atores. Não seria possível apresentar a complexidade da regularização fundiária²² em uma seção deste capítulo. Aqui nos interessa como ela impacta e é impactada em relação às três categorias de entraves discutidas anteriormente.

Destacam-se as seguintes dificuldades: desconhecimento da base fundiária; complexidade do sistema cartorário brasileiro; e entraves de ordem jurídica, seja pela ausência de leis, seja pela sua interpretação conservadora. Há ainda as dificuldades relacionadas com a morfologia do tecido urbano e as características da urbanização gradual e do tipo de execução de redes de infraestrutura. O elevado adensamento construtivo e as constantes transformações no território dificultam a realização do licenciamento urbanístico. A transferência das infraestruturas para a responsabilidade da prefeitura ou das concessionárias esbarra em problemas, tais como a imprecisão da localização das infraestruturas subterrâneas e a falta de garantia de que os materiais utilizados e os serviços realizados seguirem critérios de qualidade. Isso sem falar na dimensão ambiental da cidade e na falsa dicotomia preservar *versus* regularizar.

Essa complexidade desafia a capacidade administrativa, na medida em que demanda saberes e habilidades de diversas ordens, como o domínio de questões legais a respeito dos ritos de regularização fundiária, de questões ambientais e urbanísticas, entre outras. O domínio dessas questões é fundamental, não só para que se definam as estratégias mais adequadas, mas também para que o município seja hábil em responder aos usuais questionamentos e às contestações dos órgãos envolvidos, como os cartórios e órgãos de licenciamento, o que é essencial para garantir o andamento do processo. Por fim, em se tratando de um programa operacionalizado pela Caixa, também é necessário responder aos vários procedimentos requeridos, como medições, renovações e reprogramações, entre outros.

A complexidade dessa atividade traz ainda dificuldades adicionais a processos usuais da gestão pública, como a realização de um processo licitatório, a exemplo da definição dos custos, já que envolve trabalhos de diversas naturezas, sendo alguns de difícil mensuração. Uma das dificuldades de mensurar reside na própria ausência de parametrização, o que implica a mensuração de alguns trabalhos por hora técnica. Entretanto, o controle do tempo na regularização fundiária é difícil, entre outros motivos, por envolver a relação com instituições cuja governabilidade foge ao setor que coordena a execução da regularização fundiária (como a câmara municipal, os cartórios, entre outros). A mensuração do custo dos trabalhos é ainda dificultada pelos parâmetros definidos pelo Ministério das Cidades, que

22. Sobre os entraves da regularização fundiária, recomenda-se a leitura do artigo *Entraves históricos na Regularização Fundiária de Interesse Social* (Carvalho, 2019).

se referem a um limite de valor por família beneficiada, critério que nem sempre dialoga com o valor efetivo dos serviços. Estas questões elucidam ainda alguns dos aspectos que envolvem a subjetividade das decisões da Caixa, referentes aos pedidos de redução de metas. Se, por um lado, o programa auxilia os municípios, ao prover o financiamento e ao indicar um passo a passo, por outro, os próprios procedimentos e parâmetros exigidos trazem dificuldades adicionais ao desenvolvimento dos processos de regularização fundiária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O Programa Papel Passado, instituído em 2003, é o primeiro programa nacional criado com a finalidade de atuar no tema da irregularidade fundiária. O montante de mais R\$ 66 milhões de investimentos, inédito neste campo da política urbana, apesar de sua importância, é insuficiente se comparado ao desafio do problema. O financiamento desta política pelo governo federal contribui para o município estruturar suas ações de regularização fundiária, para além dos resultados quantitativos. Realçamos o fato de o programa ter estimulado que a regularização fundiária estivesse presente na agenda local, tendo se verificado também que a experiência da participação no Papel Passado ajuda os municípios a estruturarem o planejamento das suas ações na temática.

Foi verificada a ausência de um registro do desenvolvimento dos CRCs para fins de avaliação e monitoramento do programa, que poderia ser utilizado de forma a aprimorar o Papel Passado. O próprio ministério responsável apenas possui informações básicas a respeito do desenvolvimento dos processos. O CRC que fica arquivado na Caixa é a fonte de dados mais completa, no entanto, a lógica dos registros cumpre um intuito de ordem contábil, para fins de comprovação da execução e pagamento dos trabalhos realizados. Além disso, apesar de serem contempladas muitas informações, a forma como são organizados os processos torna bastante difícil e trabalhosa a tarefa de extrair dados para fins de identificação de possíveis gargalos na execução da política – dificuldade verificada na coleta de dados da presente pesquisa.

A pesquisa revelou que, às dificuldades usuais na execução da regularização fundiária, são acrescentadas outras quando operadas pelo programa, decorrentes da relação com outras instituições e da necessidade de procedimentos adicionais, como a preparação para participação do processo de seleção (que exige estudos prévios), assim como para se realizar uma contratação (dentro das regras exigidas pelo programa). Somam-se ainda as dificuldades em trabalhar com uma instituição de racionalidade bancária, a Caixa, que em certos momentos se choca com a racionalidade da política pública. Essa relação exige ainda que a prefeitura se aproprie do funcionamento dos processos internos do banco, o que é essencial, tendo em vista o desenvolvimento do CRC.

Das análises dos CRCs, emergiram questões que contribuem para o entendimento de alguns dos entraves ao desenvolvimento do Programa Papel Passado. O esforço de agrupar em categorias teve o intuito de explicitar alguns eixos de ações que poderiam ser atacados para aprimoramento do programa.

A seguir, apontamos algumas propostas que poderiam contribuir para mitigar os entraves identificados, ainda que não sejam suficientes para solução do conjunto de problemas levantados.

No que se refere aos limites da capacidade administrativa, uma maior periodicidade no lançamento dos editais do Papel Passado poderia estimular os municípios a se prepararem para elaborar as propostas e estruturar sua agenda política voltada à regularização fundiária. A formação contínua nas ações do eixo de capacitação do Papel Passado, como os cursos de projetos em regularização fundiária, poderia também mitigar a dificuldade de os municípios elegerem os assentamentos e prepararem os planos de trabalho. Além de contemplar conteúdos relacionados à execução de serviços de regularização, os cursos deveriam abranger questões relacionadas com a operacionalização dos financiamentos pela Caixa e com o processo licitatório de serviços de regularização fundiária, uma vez que identificamos que alguns dos gargalos do desenvolvimento do programa referem-se a esses aspectos.

Essas questões reforçam a importância da modalidade Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável, ofertada até 2008, e que representava a oportunidade de os municípios elaborarem diagnósticos das caracterizações físicas e fundiárias de seus assentamentos, bem como definirem as estratégias para alcançar a regularização em cada caso. Também seria fundamental que essa etapa fosse critério prioritário para futuras seleções.

Outra iniciativa que poderia ajudar são os projetos de descentralização orçamentária realizados com universidades federais. Essas instituições, além de oferecerem instrumentais para aplicação da política pública, permitem uma avaliação crítica inerente à pesquisa acadêmica.

Para tratar da dificuldade de mensuração dos custos das atividades de regularização fundiária, que obstrui o desenvolvimento dos planos de trabalho e processos licitatórios pelos municípios, seria necessária uma ação conjunta, entre Caixa e MDR, para a criação de parâmetros mais específicos.

No que se refere ao desenho e à gestão do programa, identificou-se, quanto aos critérios e à dinâmica de seleção das propostas, que devem ser pensadas formas de impedir a seleção de assentamentos não consolidados ou que possuam situações fundiárias complexas, já que consistem em algumas das principais dificuldades ao desenvolvimento dos processos. As situações que demandam obras complexas e grandes remoções não deveriam ser selecionadas em hipótese alguma. Além disso,

assentamentos que necessitem de pequenas obras poderiam ser admitidos apenas em casos muito específicos: quando for possível regularizá-los em etapas, quando o município indique a possibilidade de financiar as obras com outra fonte de recursos, ou quando houver possibilidade de articulação com outro programa de financiamento de obras do próprio governo federal (e somente no caso em que as obras não interfiram na morfologia do parcelamento).

Uma possibilidade para evitar situações como estas seria a realização da seleção em etapas, em que, na primeira fase, fosse elaborada uma assessoria por parte do ministério para definição do(s) assentamento(s) mais apto(s) a ser(em) financiado(s) pelo programa, a exemplo da assessoria realizada em pesquisa em convênio com a Universidade Federal do ABC – UFABC (Almeida, 2018a; 2018b; 2018c; 2018d; 2018e; 2018f).

Outra hipótese seria o programa financiar pequenas obras, tendo em vista que é muito incomum que assentamentos de interesse social não demandem obra alguma. Além disso, não é raro que sejam identificadas necessidades de pequenas obras no decorrer do processo, tendo em vista que esses assentamentos estão em constante transformação e constituem os territórios que mais se adensaram demograficamente na última década, nas grandes metrópoles.

Tendo em vista as inúmeras imprevisibilidades a que são suscetíveis os processos de regularização fundiária, ressaltamos a importância de que, uma vez constatada a impossibilidade do prosseguimento, o recurso possa ser utilizado para regularização de outro assentamento. Isso evitaria situações de cancelamento e reduções de metas, em que o recurso retorna ao orçamento geral do governo federal, não havendo garantia de que esse recurso retorne para a regularização fundiária ou mesmo para a política urbana.

Foi discutida ainda a importância de uma definição mais clara das metas do programa, o que, além de contribuir com critérios para possibilitar sua avaliação e seu monitoramento, poderia facilitar os processos de decisão da Caixa a respeito das reduções de metas e cancelamentos dos CRCs. Deveriam ainda ser pacificados alguns critérios para decidir sobre esses casos, diante da subjetividade dessas decisões. Poderia ser criada uma porcentagem de remuneração por produtos que fossem desenvolvidos – por exemplo, o projeto de regularização fundiária remuneraria 20% do valor previsto, e o restante ficaria subordinado a sua efetiva aprovação; o mesmo poderia acontecer com o protocolo de parcelamento do solo no CRI e seu efetivo registro; enfim, seria possível pensar em porcentagens para cada produto e etapa.

A respeito dos procedimentos de execução, observamos que o tempo de duração do CRC pela Caixa não contabiliza as etapas contratuais não destinadas exclusivamente à execução dos serviços de regularização fundiária, e estas representam cerca de 60% do tempo da duração dos contratos. Uma quantidade repetitiva

de trabalhos poderia ser evitada caso houvesse a previsão, no prazo de execução do contrato, de etapas como a aprovação de financiamento, a contratação de serviço e o encerramento do contrato.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. *et al.* Da nova lei de regularização fundiária à extinção do Ministério das Cidades: um continuum de derrotas para o direito à cidade no Brasil. *In*: CARDOSO, A.; D'OTTAVIANO, C. (Org.). **Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Letra Capital, 2021. p. 51-76.

ALMEIDA, G. M. J. A. de (Coord.). **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado: relatórios 3.2 e 3.3 – apresentação e metodologia**. Santo André: Ed. UFABC, 2018a. v. 1, 139 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3Jc5kKi>>.

_____. **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado: relatórios 3.2 e 3.3 – região Centro-Oeste**. Santo André: Ed. UFABC, 2018b. v. 2, 193 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3ja6StK>>.

_____. **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado: relatórios 3.2 e 3.3 – região Nordeste**. Santo André: Ed. UFABC, 2018c. v. 3, 590 p. Disponível em: <<https://bit.ly/35NUVXG>>.

_____. **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado: relatórios 3.2 e 3.3 – região Norte**. Santo André: Ed. UFABC, 2018d. v. 4, 236 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3uaDwBE>>.

_____. **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado: relatórios 3.2 e 3.3 – região Sudeste**. Santo André: Ed. UFABC, 2018e. v. 5, 591 p. Disponível em: <<https://bit.ly/37mah68>>.

_____. **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado: relatórios 3.2 e 3.3 – região Sul**. Santo André: Ed. UFABC, 2018f. v. 6, 457 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3JedWAa>>.

BRASIL. **Regularização fundiária**. Brasília: MCidades, dez. 2005. 88 p.

_____. **Relatório de gestão anual do PPA – 2010**. Brasília: MCidades, 2010.

CARVALHO, G. C. de. Entraves históricos na regularização fundiária de interesse social. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Enanpur, 2019.

DENALDI, R. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. *In*: BRASIL (Org.). **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: MCidades, 2008. p. 61-78.

DENALDI, R.; LEITÃO, K.; AKAISHI, A. O recente processo de elaboração de planos locais de habitação de interesse social no Brasil: limitações e perspectivas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Enanpur, 2011.

GOUVÊA, D.; RIBEIRO, S. A política nacional de regularização fundiária: Programa Papel Passado – avanços e desafios. *In*: FERNANDES, E.; AFONSIN, B. (Org.). **Direito a moradia adequada**: o que é, para que serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 319-339.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades – 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2DOq0LP>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

LUFT, R. Regularização da propriedade ou propriedades da regularização? *In*: CARDOSO, A.; D’OTTAVIANO, C. (Org.). **Habitação e direito à cidade**: desafios para as metrópoles em tempos de crise. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Letra Capital, 2021. p. 29-50.

MOREIRA, T.; RIBEIRO, J. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. **Cadernos Metrôpole**, v. 18, n. 35, p. 15-32, mar. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/38z2H8P>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Manual para apresentação de propostas**: programa urbanização, regularização e integração de assentamentos precários – ação apoio à Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado). Brasília: MCidades, 2004.

_____. **Manual para apresentação de propostas**: programa urbanização, regularização e integração de assentamentos precários – ação apoio à regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas (Papel Passado). Brasília: MCidades, 2005.

_____. **Manual para apresentação de propostas:** programa urbanização, regularização e integração de assentamentos precários – ação apoio à regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas (Papel Passado). Brasília: MCidades, 2006.

_____. **Manual para apresentação de propostas:** programa urbanização, regularização e integração de assentamentos precários – ação apoio à regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas (Papel Passado). Brasília: MCidades, 2007.

_____. **Manual para apresentação de propostas:** programa urbanização, regularização e integração de assentamentos precários – ação apoio à regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas (Papel Passado). Brasília: MCidades, 2008.

_____. **Manual para apresentação de propostas:** programa urbanização, regularização e integração de assentamentos precários – ação apoio à regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas (Papel Passado). Brasília: MCidades, 2009.

_____. **Manual para apresentação de propostas:** programa urbanização, regularização e integração de assentamentos precários – ação apoio à regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas (Papel Passado). Brasília: MCidades, 2010a.

_____. **Relatório de avaliação do Papel Passado de 2003 a 2010.** Brasília: MCidades, 2010b.

_____. **Manual para apresentação de propostas:** programa urbanização, regularização e integração de assentamentos precários – ação apoio à regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas (Papel Passado). Brasília: MCidades, 2011.

_____. **Manual para apresentação de propostas:** programa urbanização, regularização e integração de assentamentos precários – ação apoio à regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas (Papel Passado). Brasília: MCidades, 2013.

CARVALHO, G. C. de. Uma análise da aplicação do programa federal Papel Passado no estado de São Paulo. *In:* SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 2., 2016, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Urbfavelas, 2016.

_____. **O lugar guardado à regularização fundiária de interesse social na política nacional urbana:** o Programa Papel Passado no estado de São Paulo. 2017. 224 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2017.