

Condições técnicas institucionais favoráveis para a realização da regularização fundiária

Artigo de **Sande Arruda**

Advogado, pós-graduado em Direito Público e superintendente de Regularização Fundiária da Perpart

RESUMO: Este artigo apresenta um contexto sobre insulamento burocrático abordando uma análise comparativa dentro de uma instituição pública do Estado de Pernambuco, a Perpart S/A. O presente trabalho começa com uma explanação sobre um contexto histórico importante que justifica alguns entraves existentes na realidade atual da administração pública estatal, além de destacar pontos importantes e dimensões necessárias para absorção do tema pelo leitor. Após isso, partimos para a análise prática dos conceitos com enfoque na instituição pública (in loco), retratando as dificuldades de sua implementação, as vantagens e desvantagens e o resultado que gerou à sociedade.

Palavras-chaves: Burocracia, Regularização fundiária, Meu Imóvel Legal.

Introdução

As administrações públicas em todo mundo efetivaram transformações substanciais nas políticas de gestão pública e no desenho das organizações em face dos impactos econômicos, sociais, políticos e tecnológicos.

O presente artigo tem como escopo compreender a

organização e os processos que estruturaram e tornaram viável a política de regularização fundiária através do Programa Meu Imóvel Legal (PMIL). Do ponto de vista teórico, ancora-se aqui as formulações do modelo burocrático weberiano associado a um grau de distanciamento da sociedade, chamado de insula-

mento burocrático, bem como a inserção dos arranjos institucionais na política pública de regularização fundiária quando da sua implementação.

A relação entre a burocracia e a política sempre foram muito debatidas e controversas no decorrer da história da administração pública brasileira. Enquanto alguns governos tentaram impor reformas administrativas mais austeras voltadas para uma burocracia racional-legal, outras buscaram

as reformas sob o viés político, sempre ambos interferindo no trabalho do outro, como se fosse uma luta de classes. A impossibilidade de utilizar apenas um dos sistemas se torna praticamente inviável para a construção de um Estado desenvolvimentista, capaz de gerar políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade.

Destarte, chamamos a atenção para a junção desses dois institutos, quais sejam: insulamento burocrático e arranjos ins-

titucionais, os quais podem ser a alternativa para os resultados almejados pelo Estado. No entanto, salientamos que apesar de não existirem dados estatísticos conclusivos do programa de regularização fundiária a fim de comprovar o resultado positivo, os resultados parciais seguem no sentido de êxito do programa, sendo reconhecido, inclusive como um programa de governo, no qual poderá fomentar elementos para a formação de uma política pública no Estado de Pernambuco.

1. Introitos da burocracia e do insulamento burocrático

De acordo Max Weber, sociólogo alemão, a burocracia é um instrumento de racionalização eficaz para o funcionamento da administração pública. Embora ele não tenha criado a burocracia *per se*, foi o estudioso que, através dela, conseguiu explorar métodos descritivos elaborando a tese segundo a qual burocracia ideal se fundamentaria no exercício da formalidade, impessoalidade, voltada para a racionalidade e para a eficiência.

Já o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa “a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (NUNES, 1997, p. 54).

Trazendo esses ensinamentos para a administração

pública, principalmente, ao tema central deste estudo, nota-se que o papel do insulamento burocrático é tornar a estrutura administrativa estatal de modo eficiente, impessoal e com critérios que poderão levar a resultados desejados, mas para isto, segundo Weber, se faz necessária uma sociedade Legal (racional ou burocrática), como ocorre nos países desenvolvidos.

Quando o sociólogo alemão refere-se à sociedade, quer dizer o tipo de ambiente que pode ou não se adequar a sua teoria. Ele descreve que a Sociedade pode se dar de três tipos: a denominada Tradicional, cujas características são predominantemente patrimonialistas – como exemplo ele cita a sociedade medieval, onde suas autoridades têm o poder através de uma hereditariedade. A segunda, Carismática, com elementos de grupos revolucionários (ex. partidos políticos) com características arbitrárias e persona-

lísticas, tendo suas autoridades configuradas como líder de um grupo. E, por último, a Legal, segundo a qual é voltada para impessoalidade, racionalidade, e tem seus objetivos pré-definidos para o seu alcance. Suas autoridades são vistas por meio de conquistas através de normas e regras meritocráticas relacionadas a formalidades e técnicas (WEBER, 1992).

O modelo weberiano a partir do século XIX começou a ser visto como um modelo de reforma administrativa para o setor público com a finalidade de atenuar os vícios do patrimonialismo e clientelismo. A ideia era diminuir a influência dos fatores pessoais, o livre arbítrio, caracterizando a aplicação da racionalidade instrumental, onde os burocratas devem ser vistos como cumpridores de normas que servem para alcançar os objetivos da instituição. Nesse sentido, Weber explica como a aplicação da racionalidade

dade formal instrumental é imprescindível para a eficiência.

A dominação burocrática significa socialmente: (1) a tendência de nivelamento através da possibilidade de recrutamento dos mais qualificados profissionalmente. (2) Tendência à plutocratização justificando uma formação profissional mais longa (durando o maior tempo possível — frequentemente até o final da trintena). (3) A dominação da impessoalidade formalista SINE IRA ETÁ STUDIO, sem ódio e sem paixão, ou seja, sem “amor”, sem “entusiasmo”, submetida tão-somente à pressão do dever estrito. Sem consideração das pessoas, formalismo igual para todos, isto é, para todos os interessados que se encontrem na mesma situação de fato. Assim conduz sem ofício o funcionário ideal (WEBER, 1992, p. 179, 180).

Apesar de este modelo trazer resultados comprovadamente positivos para instituições, também traz pontos negativos, os quais os autores as denominaram de disfunções da burocracia.

De acordo com Lopes (2013, *apud* MERTON, 1970), o excesso de normas, regulamentos e processos rígidos acabam criando a falta de inovação, o conservadorismo, o ceticismo. Para ele, os burocratas são induzidos e levados ao apego às normas, dificultando

o avanço e evoluções naturais da realidade social, econômica. Além disso, provoca uma resistência às mudanças causada pelo temor da perda de poder do conhecimento técnico e de suas habilidades, podendo, inclusive, causar riscos aos desafios já alcançados. Explica ainda, que uma das disfunções está centrada no distanciamento dos interesses da sociedade, isso porque os anseios da sociedade mutacionais ficam isolados quando prescindem de instituições mais flexíveis, adaptadas às circunstâncias sociais, vez que nas organizações burocratas tendem a se voltar para si.

Portanto, a ideia de criar mecanismo que perfaz uma instituição pública nos tempos modernos é indiscutivelmente essencial. Para isso, faz-se fundamentais a burocracia estar alinhada aos arranjos institucionais necessários ao desenvolvimento das organizações a ponto de atender as demandas sociais.

Nesse aspecto, Evans (2004) é um dos idealizadores de um Estado voltado para a promoção de atividades públicas de excelência (burocracia) ampliadas para abordagem institucional com a finalidade de atender interesses da sociedade.

Não se está aqui a falar do fim do insulamento burocrático, mas a sua compatibilização com os arranjos institucionais em prol da abordagem social. O próprio Weber tomou o cuidado sobre o excesso da burocracia, pois poderia causar ameaça à liberdade individual e ao próprio sistema democrático. Se-

gundo Motta e Bresser-Pereira (2004), Max Weber via o excesso da burocracia como um risco, devendo ser limitado ao controle dos políticos. Portanto, esse modelo weberiano causaria influências negativas aos valores da democracia e principalmente aos valores individuais dos cidadãos, visto que um Estado burocrático teria poderes para intervir no bem-estar e nos direitos dos cidadãos.

Evans, nesse contexto, sustenta que para o desenvolvimento econômico e social do Estado contemporâneo deve-se fazer um insulamento burocrático moderado, eliminando entraves da administração patrimonialista e clientelista, ou seja, obtendo uma burocracia profissional, mas também observando os desenhos institucionais capazes de atender à evolução da sociedade. Para ele,

mais do que um aparelho administrativo insulado corporativamente coerente. Exige inteligência acurada, inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável. Tais argumentos exigem um Estado que é muito mais inserido na sociedade que insulado (EVANS, 1993, p. 113).

Neste sentido, a trajetória do PMIL surgiu do aparato técnico burocrático conjugado com os arranjos institucionais para sua viabilidade e sua implementação. Assim, daremos início à análise do caso prático abordando o perfil burocrático.

2. Condições técnicas institucionais do programa Meu Imóvel Legal e seus resultados preliminares

O Programa Meu Imóvel Legal¹ tem a Perpart como executora das ações, a qual tem a missão de “atuar com excelência na gestão dos direitos e obrigações das empresas incorporadas, desenvolver ações inovadoras na área de gestão pública, possibilitando oportunidades de negócios e promover a regularização fundiária e imobiliária para a sociedade” (PERNAMBUCO, 2015).

Na dimensão da regularização fundiária, a Perpart atua desde que incorporou a extinta Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE), assumindo responsabilidades administrativas de legitimar a posse de moradias de diversos conjuntos habitacionais e de áreas ocupadas por famílias de baixa renda, ou seja, dar continuidade ao administrativo inconcluso deixado pela Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco. Ao longo dos anos, a Perpart iniciou um aprofundamento de estudos teóricos que tinham como objetivo propor um novo ciclo para a Regularização Fundiária no Estado de Pernambuco.

A Perpart teve a preocupação de aprofundar os estudos técnicos da regularização fundiária, tendo em vista a complexidade da temática, as influências políticas e os percalços jurídicos e administrativos que fulminaram diversos progra-

mas de regularização fundiária no Estado de Pernambuco, na época da COHAB-PE. Tal Companhia surgiu com a finalidade de promover a política de desenvolvimento urbano do Estado, racionalizando os problemas habitacionais da comunidade, bem como de projetar, executar e conservar diretamente ou através de terceiros as obras de construção de edifícios públicos do Estado de Pernambuco.

A COHAB-PE ao longo de sua existência desapropriou diversas glebas em todo o Estado, além de promover diversos programas especiais destinados prioritariamente às famílias de baixa renda, por exemplo, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB).

Entretanto, a COHAB-PE, acometida de viés político, deixou como legado, após sua extinção, diversos projetos inconclusos, seja por questões operacionais e de gestão, seja pelos obstáculos encontrados em prefeituras e cartórios ou, ainda, pela profunda crise econômica que assolou o país nas décadas de 80 e 90.

Vale ressaltar ainda que, muito embora a COHAB-PE tenha construído e desapropriado diversos bens para garantir à população o direito à moradia, não lhes conferiu o tão reivindicado (e efetivamente prometido pelo Poder Público) direito

à propriedade, mas sim, o título de posse.

É nesse contexto histórico, que, em 2012, a Perpart apresenta a necessidade de reposicionamento da estrutura organizacional através do Programa de Regularização Fundiária, com a criação de unidades administrativas, vinculadas à Superintendência Imobiliária (SIM), com o objetivo de elaborar procedimentos administrativos e judiciais viáveis para a regularização fundiária. Salientamos ainda que o citado programa era monitorado e avaliado mensalmente através das metas estabelecidas no plano operativo estratégico da empresa, bem como por relatórios mensais (PERNAMBUCO, 2012).

E, neste sentido, a Perpart inicia o trabalho de desembaraço processual nos cartórios de registros de imóveis das áreas/glebas em nome da extinta COHAB, na qual era necessária a transferência da propriedade em nome da Perpart, para que as ações de regularização fossem desenvolvidas. Além disso, a Perpart desenvolveu um atendimento especializado para o cidadão que pleiteava a regularização do seu imóvel, para isso levantava as informações através de pesquisa socioeconômica.

Pois bem, diante da atividade laboral da empresa foi possível apresentar ao Conselho de Regularização de Imóveis do Estado

¹ O Programa Meu Imóvel legal está em andamento desde 2013, e deste modo, o presente artigo baseia-se em resultados preliminares.

de Pernambuco (CORI-PE) em 27/06/2013, 16 áreas que estavam aptas à regularização fundiária que, assim, passariam a ser objeto de licitação para levantamento topográfico e identificação da população beneficiada, bem como a atualização cadastral de famílias que já tinham tido títulos de posses emitidos e/ou preparados e que nunca foram entregues (PERNAMBUCO, 2013).

Neste cenário, em 2013 foi criada a Superintendência de Regularização Fundiária, com vistas a operacionalizar as atividades de regularização fundiária nas áreas que tenham sido aprovadas pelo CORI-PE, bem como promover o acesso e a garantia ao direito à propriedade à população de comunidades que vivem em imóveis em posse da Perpart.

Posteriormente a Perpart realizou processo seletivo público² para a contratação do corpo funcional, sendo ele formado por advogados, assistentes sociais, engenheiros, biblioteconomista, arquivologista, com experiência comprovada na área de regularização fundiária. E, como forma de fortalecer a eficiência no serviço público, estabeleceu que os candidatos fossem submetidos à avaliação de desempenho³ trimestral, e caso não atendam aos requisitos e conseqüentemente ao interesse público, poderão ter seus contratos encerrados.

Neste arcabouço burocrático, surge o PMIL como um

programa de regularização fundiária que tem como objetivo implementar, agilizar, regularizar e desburocratizar as ações e os processos fundiários oriundos dos terrenos registrados em favor da Pernambuco Participações e Investimentos S.A e de empresas estatais extintas pelo Governo de Pernambuco, efetivando, assim, o direito humano à moradia, através do título de propriedade.

O Programa tem duas dimensões: Regularização de Unidades Imobiliárias de Interesse Social e Transferência definitiva da titularidade do imóvel ao Cidadão.

O PMIL é alinhado ao modelo de gestão do Estado e da Perpart – Todos Por Pernambuco⁴, que a partir de sua implementação introduziu novos paradigmas para o processo de Planejamento Estratégico do Estado: primeiramente, ao entender que a definição da estratégia precede a ação, selecionou e disseminou intensamente um conjunto de objetivos a serem perseguidos ao longo da gestão, orientando, de forma sinérgica, a ação de todo o Governo, invertendo a lógica de planejamento até então vigente na máquina pública, que se baseava em planos estratégicos desenvolvidos isoladamente pelos órgãos e depois agrupados.

De outro lado, reaproximou as atividades de Planejamento e Orçamento alinhando dinamicamente os instrumentos formais

de planejamento (PPA, LDO e LOA), que antes não guardavam sintonia. De outra banda, rotinizou, na máquina pública, um conjunto de tarefas e procedimentos para cada uma das etapas do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas (Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação), rotinas essas que são trabalhadas e acompanhadas *pari-passu* pelo Governo.

Registramos ainda que o PMIL, previsto no Plano Plurianual⁵ (PPA) do Governo do Estado de Pernambuco, tem como meta regularizar 40.000 unidades imobiliárias até 2019.

De mais a mais, no ano de 2013 foi promulgada a Lei Estadual nº 15.211/2013, a qual instituiu a política de regularização fundiária em Pernambuco, estabelecendo normas disciplinadoras do processo fundiário de interesse social executado pela Perpart, bem como os critérios legais do Programa Meu Imóvel Legal.

No campo do financiamento do programa, o Estado de Pernambuco criou o Fundo de Regularização Fundiária, através da Lei 15.145/2013, como forma de subsidiar e gerenciar recursos destinados à implementação de políticas e projetos de regularização fundiária.

Para execução do programa ainda foi criado um Grupo de Trabalho multi-institucional e multidisciplinar⁶ (GT da Regularização

² Portaria Conjunta SAD/Perpart nº 99, de 5 de agosto de 2013.

³ Portaria da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco nº 1.788, de 6 de setembro de 2012.

⁴ <http://www.seplag.pe.gov.br/web/ttpe/todos-por-pe-apresentacao>. Acesso em: 17 jan. 2017.

⁵ <http://www.seplag.pe.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2017.

⁶ PERPART, Relatório de Gestão 2013.

Quadro 1: **Resultados preliminares do PMIL**

Descrição	Resultados
Áreas trabalhadas	386,01 ha (equivalente a 437 campos de futebol padrão oficial)
Atendimento ao cidadão	13.349 pessoas
Unidades Imobiliárias Regularizadas	11.860 unidades regularizadas
Escrituras Entregues	1.981 escrituras
Pessoas beneficiadas pelo programa	9.905 pessoas
Poder Legislativo	Lei estadual nº 15.211/2013
Poder Judiciário	Provimento 001/2013

Fonte: PERPART, Relatório de gestão 2015

Fundiária) sob a coordenação da Secretaria de Administração do Estado (SAD) a partir da Perpart, do Tribunal de Justiça do Estado (TJPE), da Corregedoria Geral de Justiça (CGJ) e com o acompanhamento da Secretaria de Governo do Estado (Segov) e Secretaria de Articulação (Seart), compostos exclusivamente por técnicos, gestores e delegatários do serviço público, sendo realizados mais de sete meses de atividades do Grupo de Trabalho, totalizando 40 encontros e 160 horas de reuniões e discussões para elaboração das soluções jurídicas e operacionais que viabilizaram os projetos de regularização fundiária, dos trabalhos de campo ao registro nos cartórios competentes (PERNAMBUCO, 2013).

Cabe ressaltar que todas as atividades desenvolvidas no GT da regularização fundiária, bem como nas atividades operacionais e de gestão da Perpart atinentes ao PMIL, foram devidamente mo-

nitoradas pela Secretaria de Planejamento e Gestão, através de uma sistemática de monitoramento que permitiu atestar o desempenho de cada meta prioritária do programa, analisar os avanços em relação aos resultados estabelecidos e discernir quanto à necessidade de ajustes na realização de reuniões semanais.

Como forma de subsidiar os resultados preliminares do PMIL, destacamos o quadro acima.

Salientamos que os resultados são preliminares e decorrentes da primeira fase do programa, a qual atua em 13 áreas, envolvendo os municípios do Recife, Tamandaré, Itapissuma, Jataúba e Bodocó, beneficiando 9.905 pessoas.

2.1. Subsídios do modelo burocrático weberiano no Programa Meu Imóvel Legal

Contextualizando esse conjunto de mudanças institucionais dentro do qual se formou o PMIL, não podemos olvidar a influência do modelo burocrático weberiano.

A burocracia weberiana funciona da seguinte forma específica: rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de

acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas; as atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais; a autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável,

sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades (WEBER, 1946, p. 229).

Assim, do ponto de vista da análise da capacidade estatal na organização e estrutura

processual estabelecida no perfil burocrático do PMIL, resta evidenciada uma organização contínua com especificação de áreas de competência resultantes da divisão de trabalho e com limites definidos, como por exemplo, a Superintendência de Regularização Fundiária com a gestão do programa, as coordenadorias especializadas com a execução técnico-operacional.

Quanto à estrutura dos quadros administrativos constituídos por funcionários nomeados através de seleção pública e com experiências comprovadas na área de atuação, e sendo assim, adequados à especialização da organização burocrática que tem seu comportamento norteado pelas

normas técnicas e outras que regulam o exercício dos cargos.

Em relação à racionalidade impessoal orientada por regras formais que distinguem os propósitos pessoais dos propósitos do funcionário, conferindo igualdade no tratamento dos casos, podemos citar dois exemplos, o primeiro atinente aos critérios legais estabelecidos pela Lei 15.211/2013, no que pertine à política de regularização fundiária como uniforme para todos os beneficiários do PMIL, e a aprovação das áreas de regularização fundiária pelo CORI-PE embasada por pareceres técnicos que afastam as pressões externas quanto à priorização de áreas.

E, por fim, a consistência e a continuidade no interior da organização são garantidas pelo registro de todos os atos, regras e decisões inerentes à organização, e no caso do PMIL é vislumbrado através dos registros das escrituras nos cartórios, mapas e plantas arquivados nas prefeituras e na Perpart.

Pois bem, esse arcabouço burocrático apoiou o PMIL sobre o conhecimento técnico, conferindo-lhe caráter racional, bem como inserindo no programa instrumentos capazes de assegurar alta eficiência administrativa no que tange ao processo de estruturação e formulação da política pública ora analisada.

2.2. A influência do insulamento burocrático no Programa Meu Imóvel Legal e a inserção social da política pública

Conforme mencionado outrora, a sociologia weberiana amolda o desenvolvimento do conceito de burocracia à noção de que o Estado burocrático necessita de um certo distanciamento da sociedade, denominando tal fenômeno de insulamento burocrático.

Nesta sistemática o insulamento burocrático teria a atividade de preservar o Estado da pressão de grupos de interesses. E, deste modo, haveria um afastamento entre os burocratas e as demandas sociais, pois o poder estatal precisa ser insulado de uma burocracia forte e a sociologia weberiana amolda o desenvolvimento do conceito

de burocracia à noção de que o Estado burocrático coeso assegura a autonomia necessária no relacionamento com o mercado e a sociedade.

Representando a materialização do insulamento burocrático do PMIL, poderíamos citar o CORI-PE, o qual analisa as áreas de regularização fundiária com base nos estudos técnicos, afastando assim as demandas sociais de certos grupos, e também a priorização de determinadas áreas afetadas para regularização fundiária; os servidores da Perpart que integram o PMIL são oriundos de seleção pública e apresentam elevado grau de qualificação e profissionalização,

perfazendo uma organização/programa de alto grau de insulamento, tendo em vista seus colaboradores estarem relativamente imunes a pressões de grupos de interesses.

Tem-se, então, que analisando o perfil burocrático do PMIL, destacamos que o primeiro elemento organizacional para o relativo êxito do programa é o caráter do insulamento burocrático, no que tange à sua ideação, formulação e implementação.

De outra banda, temos o isomorfismo organizacional como outra vertente para o relativo êxito do programa, através dos mecanismos de isomorfismo coercitivo e isomorfismo

normativo. Sendo o primeiro encampado pela Perpart e outros órgãos, através do Convênio Conjunto nº 100/2013 e Provedimento Conjunto nº 001/2013, o qual tem como objetivo a normatização de inclusão do PMIL e do processo fundiário, no sentido de padronizar as ações e procedimentos entre municípios, tribunais, secretarias de Estado, dentre outros, o que funciona como um mecanismo de controle burocrático. Já o isomorfismo coercitivo é decorrente do impacto de profissionalização de gerentes, superintendentes e especialistas.

Entretanto, cabe alertar que se tratando a regularização fundiária de uma política pública de habitação desenvolvimentista, resta evidente que o insulamento burocrático não permanece absoluto em todo o processo. Pois bem, podemos argumentar que a estrutura, organização e formulação são algumas fases em que o insulamento burocrático efetivou o afastamento dos burocratas da sociedade. Contudo, a implementação de políticas públicas de desenvolvimento consolidadas no processo de democratização pós-constituição de 1988 impõe a participação e controle social.

Neste sentido, Evans (2004, p. 70) afirma que “difícilmente o Estado consegue realizar programas que levem ao desenvolvimento socioeconômico sem algum tipo de parceria ou outra espécie de ligação com grupos sociais”.

Surgindo a indagação. O Estado precisa ser insulado,

contudo o afastamento da sociedade leva a problemas na implementação da política pública, tendo em vista a ausência de parcerias com o privado ou grupos sociais. O que fazer? De acordo com Evans (2004, p.72), “o problema é separar os benefícios do insulamento dos custos do isolamento”.

Nesse caminho, é necessário criar limites que possibilitem a proteção da autonomia da burocracia frente às demandas sociais, desde que se submeta ao poder político legitimado pela população, ou seja, precisamos aliar a capacidade técnica e administrativa exigidas de uma burocracia com a capacidade política para inclusão de múltiplos atores, bem como, a negociação de interesses, a construção de consensos em torno da implementação das políticas públicas.

Assim, a implementação de políticas públicas envolve naturalmente a constituição de arranjos institucionais que entrelaçam instituições políticas com os requisitos jurídico-organizacionais necessários à constituição da capacidade técnica (burocrata).

Neste vau, encontramos outra vertente que pode ser indicada como mola propulsora do êxito do programa ora analisado, qual seja o alinhamento entre as dimensões democráticas e burocráticas, isto é, a capacidade técnico-administrativa e a capacidade política, associadas às habilidades dos atores do Estado em expandir a interlocução com a sociedade civil e atores do sistema político nos processos de políticas públicas.

Neste particular, a discussão da relação Estado-Sociedade



de indica que devemos analisar a qualidade da intervenção estatal na sociedade e não mais a quantidade da intervenção. Assim, o Estado deve estar mais inserido na sociedade do que insulado, de forma que o Estado propicie formas de inserção social para o êxito das políticas públicas.

Diante desse contexto, percebemos que os institutos outrora discutidos não podem ser analisados separadamente, isto é, o modelo burocrático, o insulamento burocrático e os arranjos institucionais (capacidade técnica e política) devem estar alinhados. Tal conjunto em questão propicia uma maior eficiência das políticas públicas, sendo necessário apenas um


sistema de freios e contrapesos entre os atores da arena pública.

Assim, não podemos olvidar que o processo de identificação de padrões, formulação e organização do PMIL teve a necessidade do aparato burocrático e do insulamento burocrático, como viés estruturante, isto é, estabelecimento de critérios formais, equipe técnica e conselho técnico especializado e modelo de gestão definido. Contudo, posteriormente necessitou de agendas institucionais e sociais para a implementação e execução da regularização fundiária, e neste aspecto, o presente trabalho nos indica uma pista para o entendimento do arcabouço essencial a uma política pública estruturante.

Considerações finais

Este trabalho procurou analisar o Programa Meu Imóvel legal a partir da identificação de padrões e processos organizacionais, através dos mecanismos da burocracia, insulamento burocrático, bem como a necessária criação de arranjos institucionais para a promoção de uma moderna e virtuosa relação Estado-Sociedade, na busca de uma maior eficiência das políticas públicas. Todavia, os argumentos esposados sugerem que a questão deve ser tratada apenas como uma hipótese a ser confrontada posteriormente com resultados de pesquisas futuras. Acredita-se que outras análises e respostas podem ser confrontadas e sugeridas, no entanto, as propostas

aqui inseridas foram no sentido de examinar a burocracia, o insulamento burocrático e os arranjos institucionais embasados na discussão da teoria e do caso prático do Programa Meu Imóvel Legal, como forma de identificar o desenho institucional do programa, bem como o mecanismo necessário para a construção e desenvolvimento das políticas públicas, envolvendo a sociedade e diversos atores.

Doravante, resta evidente que as demandas por políticas públicas reforçam a ideia de que o Estado, além de uma burocracia profissional, ou seja, capacidades técnicas e administrativas, necessita traçar novas estratégias, inclusive agregando a capacidade política nesta empreitada. 

REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. **Introdução à organização burocrática**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.28 e 29, p. 107-156, 1993.

_____. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

LOPES, André Vaz. A burocracia das agências reguladoras. **Dissertação de mestrado**, 2013.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 4 ed. - Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.

PERNAMBUCO, Pernambuco Participações e Investimentos – Perpart. **Programa de Regularização Fundiária - Relatório de Administração 2012**.

_____. **Programa de Regularização Fundiária - Relatório de Administração 2013**.

_____. **Programa de Regularização Fundiária - Relatório de Administração 2015**.

PERNAMBUCO, Lei nº 15.211/2013, de 19 de dezembro de 2013. Institui a política estadual de regularização fundiária de interesse social a ser adotada no Estado de Pernambuco. **Diário Oficial de Pernambuco**.

PERNAMBUCO, Lei nº 15.145/2013, de 08 de novembro de 2013. Institui o Fundo Estadual de Regularização Fundiária - FRF e autoriza a Pernambuco Participações e Investimentos S/A - PERPART a adotar medidas para regularização, liquidação e incorporação de operações ao FRF dos fundos que indica. **Diário Oficial de Pernambuco**.

WEBER, M. **Economía y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

_____. Burocracia. In: **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1946.