



Novos Cadernos NAEA

v. 19, n. 2, p. 115-137, maio-agosto 2016, ISSN 1516-6481 / 2179-7536

Neoinstitucionalismo, regularização fundiária urbana e o Programa Terra Legal

Neo-institutionalism and urban land regularization: Terra Legal Program in Concórdia do Pará

Gabriel Moraes de Outeiro – Doutorando em Desenvolvimento Socioambiental pelo PPGDSTU/NAEA/UFPA, Mestre em Direito pelo PPGD/UFPA. E-mail: gmouteiro@gmail.com

David Souza Góes – Doutorando em Desenvolvimento Socioambiental pelo PPGDSTU/NAEA/UFPA, Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela UNIFAP. E-mail: davigos@bol.com.br

Durbens Martins Nascimento – Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo PPGDSTU/NAEA/UFPA, Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo PPGDSTU/NAEA/UFPA. Professor da Universidade Federal do Pará, Cientista Político. E-mail: durbens.naea@gmail.com

Resumo

No Brasil urbano contemporâneo, com o aumento da informalidade urbana, a regularização fundiária se coloca como uma questão fundamental nas cidades. A regularização fundiária é um processo interdisciplinar, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades, proteger a posse dos ocupantes e ensejar sua participação no debate sobre política urbana. O trabalho analisou o Programa Terra Legal e deregularização fundiária urbana em Concórdia do Pará, sob o arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico. O objetivo foi avaliar o programa, por meio de indicadores de títulos emitidos e como se deu a participação popular. Para isso, um estudo de caso foi feito, por meio de observação participante, entre os anos de 2013 e 2015, que revelou um avanço, com a criação de uma lei específica para a região amazônica, mas com potencial limitado para criar um *path dependence* rumo à democratização do acesso ao solo.

Palavras-chave

Neoinstitucionalismo histórico; Regularização Fundiária Urbana; Amazônia; Programa Terra Legal.

Abstract

In the contemporary urban Brazil, with increasing urban informality, land regularization arises as a key issue in cities. Land regularization is an interdisciplinary process, with the aim of integrating informal settlements to the legal context of cities, protecting ownership of the occupants and give rise to participate in the debate on urban policy. The study analyzed the land regularization Terra Legal Program in Concórdia do Pará, under the theoretical framework of historical institutionalism. The objective was to evaluate the program, through the number of property title and how was the popular participation. For this a case study was done, through participant observation between the years 2013 and 2015, that showed that there was a breakthrough with the creation of a specific law to the Amazon region, with limited potential to create a path dependence toward democratizing access to land.

Keywords

Historical institutionalism; Urban Land Regularization; Amazon; Terra Legal Program.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, no Brasil, há um grande número de habitações informais exigindo a adoção de políticas públicas que enfrentem os processos de exclusão socioespacial (FERNANDES, 2006). O número de habitações irregulares tem se multiplicado durante as últimas décadas em todas as regiões do país. Estima-se, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, contidos no Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010), que o percentual de domicílios com alguma inadequação habitacional representa aproximadamente metade do total existente atualmente no Brasil.

A implementação de uma política pública na Amazônia é um desafio técnico e científico, em face da estrutura fundiária da região, em que coexistem áreas públicas federais, estaduais, municipais, bem como áreas privadas, por vezes sem delimitação clara, além da existência de terrenos de marinha, ilhas e territórios protegidos de comunidades tradicionais. Ao mesmo tempo, a região amazônica é um espaço de disputa de múltiplos interesses públicos e privados, que têm ocupado a região para os mais variados fins, criando e fortalecendo determinadas instituições.

Nesse contexto, a regularização fundiária emerge como uma possibilidade de assegurar à cidadania, ao ensejar uma série de ações que tem o escopo de proteger a posse dos moradores, a promoção da qualidade de vida e da segurança jurídica. Ocorre que, para que as ações de regularização fundiária possam alcançar seu objetivo, é necessária a criação de instituições que possam mudar as interações humanas e a sua forma de se relacionar com a natureza.

Dessa forma, adota-se como referencial teórico o neoinstitucionalismo histórico, situado no campo de conhecimento da Ciência Política, que postula que escolhas passadas afetam as alternativas presentes, definindo uma trajetória para o desenvolvimento de determinada região. Em outras palavras, as opções postas aos atores são moldadas por uma trajetória dependente das instituições passadas.

O novo institucionalismo tem ganhado espaço, ao se notar que o estudo das instituições ajuda a compreender o sucesso/fracasso de determinados países no combate à pobreza e à desigualdade social; ao mesmo tempo há uma nova orientação metodológica, na qual existe uma redução nas generalizações e nos objetos de análise. Logo, o neoinstitucionalismo não deve ser compreendido como uma teoria que serve para explicar tudo ou que exclua a possibilidade de utilização de outros marcos teóricos (FURLANETTO, 2008, p. 56-61)

Esse modelo teórico-metodológico de investigação e análise mostra-se

perfeitamente adequado ao exame da problemática da regularização fundiária em área da União na Amazônia.

Num contexto de constantes mudanças, pode-se dizer que o início do século XXI está sendo marcado por um movimento de construção de uma nova institucionalidade no âmbito da política urbana brasileira, capitaneado pela Constituição de 88 e pela elaboração da lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Ocorre que as regras mudam dentro de um momento histórico, em que as instituições existentes não devem ser desconsideradas, pois guiam a atuação dos atores da sociedade. Neste diapasão, a relevância deste artigo consiste na possibilidade de uma abordagem específica acerca da regularização fundiária urbana na Amazônia, para a discussão do protagonismo do ente municipal na política urbana e identificação dos atores que operam na arena desenhada pelo Programa Terra Legal.

Esse programa tem aplicação em toda a Amazônia Legal, que inclui os Estados da Região Norte, parte do Maranhão e o Mato Grosso, tornando relevante a sua discussão.

O objetivo da pesquisa é avaliar o processo de regularização fundiária no Pará, por meio de indicadores que informam o número de títulos emitidos e como se deu a participação popular à luz do neoinstitucionalismo e com ênfase na dimensão jurídica. A questão que se procurou responder diz respeito aos efeitos práticos da adoção de uma política de regularização fundiária, portanto regras institucionais que constroem o comportamento dos atores, que encampa ideias contemporâneas, como a proteção da comunidade local e o papel do município no planejamento urbano. Ou, dito de outra forma: a política de regularização fundiária, com base na lei 11.952/2009, consegue cumprir sua finalidade de proteger a posse das comunidades locais, alterando a trajetória de baixa institucionalidade na Amazônia?

Para responder a essa indagação, levou-se em consideração a dimensão da Amazônia e fez-se um recorte, com um estudo de caso no Município de Concórdia do Pará, localizado no nordeste paraense, por meio de observação participante, nos anos de 2013 a 2015. Trata-se de pesquisa qualitativa, em que foram usadas as técnicas metodológicas de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e fichamento de textos.

Como fonte primária, foram utilizadas as ações da política de regularização fundiária no município de Concórdia do Pará e os documentos e instrumentos gerados a partir daquelas atividades.

Nesse passo, a pesquisa foi estruturada para responder à questão supracitada. Assim, este trabalho está dividido em 6 partes, a partir desta seção introdutória.

O segundo capítulo apresenta o referencial teórico do neoinstitucionalismo. Em seguida, são feitas considerações sobre a regularização fundiária na Amazônia com conceitos e noções sobre esta política, em especial a partir da lei 11.952/2009. Na quarta seção, é demonstrado como se deu o processo de regularização de assentamentos informais em Concórdia, bem como os resultados obtidos, por meio da utilização de indicadores quanto ao número de imóveis regularizados e sobre a forma como se deu a participação popular. A quinta parte discute os resultados, para, no momento seguinte, tecer as conclusões da pesquisa.

Preende-se, a partir do caso concreto, expor soluções generalizáveis para a prática da regularização fundiária na Amazônia, estando aberto a dialogar com as diversas esferas do conhecimento e contribuindo para o entendimento da regularização fundiária como instrumento de inclusão social e de melhoria na qualidade de vida.

2 O NOVO INSTITUCIONALISMO COMO ABORDAGEM PARA O ESTUDO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Inicialmente, é importante esclarecer que não há unanimidade na definição do “antigo” e do “novo” institucionalismo, nem há uma escola destas vertentes na qual se encontrem postulados comuns. Além disso, há correntes ligadas ao institucionalismo nas mais diversas áreas do conhecimento, com destaque para a Economia, a Sociologia e a Ciência Política.

Dessa forma, como ensina Peres (2008, p. 54-57), a tradição de estudos institucionais remonta a Aristóteles, revitalizada pelo contratualismo moderno de Locke. No entanto, foi entre o século XIX e o começo do século XX que o institucionalismo ganhou força no pensamento econômico norte-americano, capitaneado por autores que destacavam as instituições como variáveis explicativas dos processos econômicos e políticos.

Logo, a instituição serve de fio condutor para as ações dos indivíduos, guiando o seu comportamento. Ocorre que as instituições vigentes são herdadas de processos passados, moldando expectativas e soluções ao longo do tempo.

Todavia, a concentração em abordagens formais, desconectadas do comportamento humano, causou o declínio do “antigo” institucionalismo como vertente teórica apta a explicar fenômenos novos, como as crises do liberalismo e da representação (PERES, 2008, p. 55). Por isso, surge a imprescindibilidade de uma teoria científica que consiga lidar com novas inquietações, tanto para compreender a realidade como para permitir a atuação sobre esta. Daí advém a relevância do neoinstitucionalismo, que se apresenta mais como um aperfeiçoamento do institucionalismo do que como uma ruptura.

Dessa maneira, algumas ideias são mantidas, entre as quais cabe destacar a importância que as instituições possuem como uma variável explicativa para a análise de fenômenos sociais, com seu caráter de estabilidade e permanência e, por fim, com a força da herança histórica do passado que afeta o presente. Há um aprimoramento da corrente de pensamento institucionalista que soma à importância das instituições o rigor metodológico e a consideração do comportamento individual (PERES, 2008, p. 64).

Por conseguinte, o neoinstitucionalismo se apresenta como mais uma ferramenta para auxiliar na compreensão de um mundo que está em constante mudança.

2.1 O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Ao manter elementos do pensamento institucionalista, os novos institucionalistas defendem que as instituições importam. Todavia, de modo semelhante ao que ocorreu com os antigos institucionalistas, não há uma escola de pensamento unificada de neoinstitucionalistas. Na verdade, na esteira das lições de Hall e Taylor (1996), é possível identificar três vertentes teóricas: institucionalismo histórico, institucionalismo sociológico e institucionalismo da escolha racional.

Essas escolas floresceram na década de 1970 nos Estados Unidos, influenciadas por transformações nas instituições sociais, políticas e econômicas, que se tornaram mais importantes e complexas (MARCH e OLSEN, 1984, p. 734). Destas correntes, a mais adequada ao presente estudo é o neoinstitucionalismo histórico, pois parte de uma lógica intermediária entre o comportamento utilitário e a perspectiva cultural.

Portanto, para o neoinstitucionalismo histórico, não é possível explicar o comportamento apenas como produto de agentes que agem estrategicamente para maximizar seus ganhos (como entende o institucionalismo da escolha racional) ou, ao revés, que são meramente seguidores de padrões normativos construídos pela tradição (como na vertente do institucionalismo sociológico). Nesse passo, as decisões são fruto de ambas as lógicas em conjunto, combinadas de variadas formas.

A escola do neoinstitucionalismo histórico define instituição como procedimentos, normas, protocolos e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. De modo geral, as instituições variam de normas constitucionais aos acordos de grupos e ao associar as instituições às organizações e às regras ou convenções

editadas pelas organizações formais, excluem-se acordos ou convenções informais (HALL; TAYLOR, 1996, p.938).

Esse é um conceito distinto do trazido por North (1990), para quem as instituições são as regras do jogo, abarcando normas e códigos formais e informais – mas que está mais ligado à escola do neoinstitucionalismo da escolha racional ou à Nova Economia Institucional.

As instituições moldam o comportamento individual e reduzem incertezas, funcionando como mediações entre as estruturas sociais e o comportamento individual. Nesse entendimento, as instituições acabam por afetar o comportamento em duas perspectivas. Na primeira, na qual os indivíduos aparecem como maximizadores de rendimentos, as instituições oferecem aos atores uma razoável segurança e estabilidade quanto ao comportamento presente e futuro dos demais atores, reduzindo custos. Na segunda, o comportamento individual é limitado pela sua visão de mundo e as instituições são fornecedoras de modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e ação (HALL; TAYLOR, 1996, p. 939).

Do ponto de vista da maximização de rendimentos, o comportamento é estratégico e os indivíduos tendem a aderir a modelos de padrões, nos quais perderão mais ao evitá-los do que ao aderir a eles – há um sistema de benefícios e penalidades que, quanto mais desenvolvido, mais reduz os custos das transações.

Esse pensamento neoinstitucional possui uma perspectiva diferenciada do desenvolvimento histórico, no qual o presente é influenciado pelo passado, de forma que o futuro tem uma trajetória dependente (*path dependence*) de escolhas pretéritas. Nesse passo, o percurso da história é multilinear, pois não é possível afirmar que um mesmo conjunto de fatores irá gerar os mesmos resultados em qualquer lugar ou tempo. Ocorre que os principais fatores – mas não todos – são, em essência, institucionais, justificando seu estudo e as experiências de sucesso/fracasso na implementação de políticas públicas.

Há, em certo sentido, uma limitação aos interesses dos indivíduos, que não são dados, mas sim construídos conforme suas posições e contextos nos quais estão inseridos. Logo, a partir dos padrões de configuração das instituições locais, é possível explicar os resultados.

Por fim, Hall e Taylor (1996, p. 942) destacam o fato de que é possível a existência de uma mudança institucional (*path change*) que possibilite a adoção de novas trajetórias, inacessíveis inicialmente. Portanto, as instituições desempenham um duplo papel: constroem o comportamento humano e fornecem os meios para a mudança (THÉRET, 2003, p. 229).

O novo institucionalismo se apresenta como referencial teórico da pesquisa,

de maneira que influencia a abordagem metodológica, pois as instituições são consideradas variáveis de análise para a compreensão de fenômenos sociais e do comportamento individual (DANIEL;KREHBIEL, 2003, p. 124).

Para March e Olsen (1984, p. 735-738), o *approach* neoinstitucionalista permite escapar de erros cometidos por outras correntes de pensamento, que, ao examinar as políticas públicas, tendem a ser funcionalistas (com pouca relevância para conflitos sociais e alternativas disponíveis) ou instrumentalistas (ignoram aspectos das relações sociais como símbolos), entre outras críticas.

Nesse passo, o novo institucionalismo é uma teoria de médio alcance, útil para analisar políticas públicas, mudança institucional e a importância das instituições neste contexto (MARCH; OLSEN, 1984; HALL; TAYLOR, 1996). Assim, com base no neoinstitucionalismo histórico, é que se pretende examinar o Programa Terra Legal de regularização fundiária em Concórdia do Pará.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA E INSTITUIÇÕES

Os problemas associados à indefinição quanto aos direitos de propriedade da terra na Amazônia são variados, pois as instituições atuais não oferecem estabilidade para as transações entre os indivíduos. Há, desta forma, tendência à existência de conflitos fundiários, com práticas de grilagem e invasão de áreas.

O quadro de déficit institucional foi construído ao longo dos séculos, em que a Amazônia passou por vários ciclos econômicos e de acesso ao solo. O elo comum a todos estes períodos é a ausência do Estado, que criou instituições de orientação desenvolvimentista que permitiam a gestão burocrática a partir de outros centros do país, por um conjunto de agentes sociais alheios aos interesses locais, gerando um “baixo nível de institucionalidade” (VIDAL, 2009).

Nesses termos, para o desenvolvimento de políticas fundiárias na Amazônia é imprescindível retomar o conceito do neoinstitucionalismo histórico de trajetória dependente. Como mencionado alhures, sob a ótica neoinstitucionalista, o presente é influenciado pelo passado, a partir de escolhas pretéritas. A partir da noção de trajetória dependente, o desenvolvimento histórico de um local é multilinear, visto que o seu ponto de partida (como acesso a bens naturais ou à tecnologia) e situações fortuitas (como guerras ou crises) irão afetar o resultado final. Logo, um conjunto de políticas públicas não, necessariamente, gerará os mesmos resultados em qualquer lugar ou tempo.

Ao mesmo tempo, as instituições existentes, oriundas de opções passadas, buscam reduzir contingências, moldando o comportamento individual.

Esse quadro histórico não deve ser ignorado para a implementação de novas políticas fundiárias na Amazônia, pois, mesmo com o advento de novas regras do jogo, os atores agirão influenciados por incentivos ou sanções, para maximizarem seus ganhos, podendo resistir às mudanças, tentar vetá-las ou até incentivá-las, caso entendam que o custo da mudança é inferior aos seus ganhos.

A título de ilustração de incentivos, pode-se pensar no aporte de recursos financeiros; como sanção, tem-se a hipótese de bloqueio de transferência voluntária entre os entes federados ou que o Chefe do Executivo incorra em improbidade administrativa.

Como se sabe, a partir da Constituição de 88, tem-se um novo marco, que inova ao dispor sobre Política Urbana e reconhecer os municípios como entes federativos responsáveis pelo planejamento urbano com autonomia política e administrativa (art. 30, c/c art. 182, CF). Em seguida, houve o advento da lei 10.257/2001, chamada de Estatuto da Cidade, com o claro viés de promover a gestão democrática da cidade, com instrumentos jurídicos e políticos para ordenar o solo urbano (art. 2.º e seus incisos c/c art. 4.º deste diploma legal).

Tendo por fio condutor a descentralização na gestão do solo, e com vistas à aceleração da definição de direitos de propriedade na região amazônica, a lei 11.952/2009 foi elaborada, dando origem ao Programa Terra Legal, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

Encontram-se nesses dispositivos legais a proposta de descentralizar a gestão do solo, mas os padrões seguem centralizados na União, com as definições de instrumentos para todo o Brasil, ignorando as especificidades locais da estrutura fundiária da região e os limites institucionais impostos pela ocupação da Amazônia, num formato de aplicação de “cima para baixo” (SILVA e RAVENA, 2009), em que podem se encontrar municípios com baixo nível de institucionalidade.

Contudo, é digno de nota que a meta era legalizar as terras públicas da União ocupadas por detentores de áreas públicas de dezenas de municípios, ao mesmo tempo em que ensejaria o ordenamento fundiário dos estados que integram a Amazônia Legal – o que poderia representar uma alteração na trajetória (*path change*) com a organização do espaço, tendo em vista que a lei foi elaborada especificamente para esta região e, ao regularizar a situação fundiária local, se viabiliza a redução de custos de transação e contingências.

Essa região está composta por uma grande diversidade de atores governamentais e não governamentais. É possível falar em fazendeiros e empresários, pequenos agricultores que vivem a partir de atividades ligadas à

agricultura de subsistência, população ribeirinha, população indígena, igrejas, sindicatos e associações, entre outros atores locais não governamentais.

Entre os atores governamentais locais, há prefeitos, governadores, vereadores e deputados, além de servidores públicos e titulares de cartórios de imóveis. Desta forma, as regras definidas pelo Programa Terra Legal podem maximizar ou prejudicar os interesses dos mais diversos atores – que podem preferir as instituições antigas ou as novas, conforme se sintam prejudicados ou entendam que o custo da mudança é superior ao seu benefício. Mas é aqui que reside o problema para constatar se o Programa Terra Legal implica uma mudança institucional apta a mudar a trajetória de baixa institucionalidade na Amazônia.

Genericamente, é correto afirmar que existem dois tipos de irregularidades que afetam os assentamentos humanos: uma de natureza dominial; outra, urbanística-ambiental. A irregularidade dominial ocorre quando o possuidor ocupa terra pública ou privada sem título que lhe dê garantia jurídica. Os habitantes não são proprietários (e em alguns casos podem ser no máximo possuidores) da área e não têm nenhum documento legal que lhes assegurem permanência no local.

A irregularidade urbanística e ambiental, por sua vez, materializa-se quando o parcelamento não respeita a legislação urbanística e ambiental e/ou não foi licenciado corretamente. Diante dessa problemática, a regularização fundiária é uma alternativa de política pública para o tratamento de áreas já ocupadas irregularmente (PRESTES, 2006, p. 42-47). Logo, é possível atuar nas duas formas de irregularidades.

Como assevera Fernandes (2006, p. 16-17), a regularização fundiária é um processo multidimensional, que combina a regularização jurídica da área e dos lotes ocupados com a regularização urbanística e o fornecimento de infraestrutura básica. No primeiro caso, a política pública restringe-se às ações de cunho jurídico que busquem a legalização da posse ou da propriedade dos imóveis ocupados.

Por conseguinte, a política de regularização fundiária exsurge como uma possibilidade de promover a qualidade de vida, tendo em vista a sua perspectiva, que vai além da emissão de títulos, ao englobar aspectos socioambientais.

A regularização jurídica pode ser um passo inicial para que, em seguida, proceda-se à dimensão urbanística da regularização fundiária, com a execução de obras públicas capazes de promover melhores condições de vida para as famílias ocupantes de assentamentos irregulares. Nesse aspecto, é imprescindível, para que a regularização urbanística se aperfeiçoe, que haja coesão na legislação urbanística e que as políticas habitacionais se complementem (LUFT, 2009, p. 59).

O art. 46 da lei federal 11.977/2009 encampou o conceito pluridimensional de regularização fundiária e a define como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado.

Nota-se que dentro dessa discussão há uma gama de interesses, entre os atores supracitados, encampar um programa que tem por escopo alterar a trajetória da região, reduzindo custos de transação e possibilitando receber recursos financeiros por meio de convênios para obras públicas que podem promover a qualidade de vida, traz benefícios claros. Mas não se deve olvidar dos custos que recaem no ente municipal, como falta de corpo técnico ou de recursos financeiros para promover os atos iniciais de regularização fundiária.

Ocorre que a lei 11.952/2009, que criou o Programa Terra Legal¹, ao dispor sobre regularização fundiária urbana, tem como principal característica a alienação da área objeto de regularização, como regra do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em favor do município onde está localizada tal área. Esta transferência da gestão da área para o município é acompanhada de encargos, para beneficiar a comunidade local.

Nesses termos, o primeiro encargo é que as administrações locais promovam os atos necessários à regularização das áreas ocupadas (art. 21, §1.º, lei federal 11.952/2009). O segundo requisito é a existência de lei municipal, que pode ser tanto o Plano Diretor Municipal (PDM) quanto outra lei específica, que abranja a área a ser regularizada (art. 22, § 1.º, lei federal 11.952/2009). Entretanto, quando se tratar de áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas, definidas nos termos do Decreto 7.341/2010², a transferência da área poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida (art. 22, §2.º, lei federal 11.952/2009).

¹ A lei 11.952/2009 possui regras diferentes para cada espécie de regularização – urbana ou rural. Na regularização fundiária rural, o município recebe a gestão da área por meio de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), que tem contornos específicos na lei federal 11.952/2009, como o dever de realizar a regularização fundiária dos lotes ocupados pela comunidade local, desde que os ocupantes preencham os requisitos legais, dos quais cabe destacar a ocupação e a exploração de atividade econômica exercida em imóvel rural, mansa e pacificamente, por si ou por seus antecessores, anterior a 1.º de dezembro de 2004 (art. 5.º, IV, da lei federal 11.952/2009).

² De acordo com o art. 2.º, I, “a” e “b”, do Decreto 7.341/2010, que regulamenta a lei federal 11.952/2009, consideram-se áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas aquelas que apresentam sistema viário implantado com vias de circulação pavimentadas ou não, que configuram a área urbana por meio de quadras e lotes; uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de instalações e edificações residenciais, comerciais, voltadas à prestação de serviços, industriais, institucionais ou mistas, bem como demais equipamentos públicos urbanos e comunitários.

Portanto, inicialmente, traz-se à baila as condicionantes presentes na lei federal 11.952/2009, em seu art. 30:

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

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

- a) possua renda familiar mensal inferior a 5 (cinco) salários mínimos;
- b) ocupe a área de até 1.000m² (mil metros quadrados) sem oposição, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, 1 (um) ano, observadas, se houver, as dimensões de lotes fixadas na legislação municipal;
- c) utilize o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado; e
- d) não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano, condição atestada mediante declaração pessoal sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil;

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

III - alienação onerosa, precedida de licitação, com direito de preferência àquele que comprove a ocupação, por 1 (um) ano ininterrupto, sem oposição, até 10 de fevereiro de 2009, de área superior a 1.000m² (mil metros quadrados) e inferior a 5.000m² (cinco mil metros quadrados); e

IV - nas situações não abrangidas pelos incisos I a III, sejam observados na alienação a alínea *f* do inciso I do art. 17 e as demais disposições da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

Nesse dispositivo se encontram, em resumo, três possibilidades para guiar a atuação do ente municipal nas ações de regularização fundiária: inciso I, que dispõe sobre a alienação gratuita em favor de ocupantes de baixa renda, atendidos os demais requisitos; inciso III, em que há alienação onerosa precedida de licitação; e o inciso IV, que remete à lei 8.666/93, art. 17, inciso I, alínea *f*, hipótese de dispensa de licitação para alienação de imóveis quando se tratar de regularização fundiária de interesse social.

Para ter direito à alienação gratuita do imóvel, o morador deve auferir renda familiar mensal inferior a cinco salários mínimos, o que caracteriza a regularização fundiária de interesse social, nos termos da lei federal 11.977/2009, art. 47, inciso VII. O ocupante deve ocupar área de até 1.000m², sem oposição, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, um ano, utilizando o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado. Por fim, não pode ser proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano.

Deve-se destacar de que entre todos os requisitos que servem de baliza para beneficiar a comunidade com a utilização da alienação gratuita, o tamanho

máximo do imóvel chama a atenção, por ser superior, por exemplo, ao limite máximo de imóvel que pode ser objeto da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), que é de 250m² (art. 1.º, da Medida Provisória 2.220/2001), bem como pelo fato de se tratar de áreas consideradas urbanas. Com efeito, o tratamento dispensado para estes imóveis é diferente do previsto em outros diplomas legais, por disciplinar a regularização fundiária de imóveis localizadas na Amazônia Legal, na qual se reconhece que mesmo a população de baixa renda possui lotes maiores do que aqueles localizados em outras regiões urbanas do país.

Por fim, nas duas últimas situações, o destaque maior é para a diferenciação entre os casos de alienação de imóveis precedida de licitação e para quando há dispensa de licitação, em que a principal linha divisora reside no tamanho da área média ocupada (maior ou menor de 1.000m²).

As regras do jogo foram mudadas para acelerar a organização da estrutura fundiária na Amazônia Legal, que encampa ideias contemporâneas, como a proteção da comunidade local e o protagonismo municipal na gestão do território. Para analisar o potencial para alterar a trajetória histórica de baixa institucionalidade na Amazônia foi feito um estudo de caso em Concórdia do Pará.

Assim, a regularização fundiária em Concórdia do Pará teve como principal norte o inciso I do artigo 30, do diploma legal referido alhures, que dispõe sobre a alienação gratuita em favor de ocupantes de baixa renda, a despeito do fato de que todos os demais imóveis seriam passíveis de regularização, ressalvados casos como a existência de assentamentos em áreas de risco ou em terrenos de marinho, que demandam um trabalho mais longo e diferenciado. Para ter direito à alienação gratuita do imóvel, o morador deve atender aos requisitos supramencionados.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM CONCÓRDIA DO PARÁ

Para compreender a situação do Município de Concórdia do Pará, é preciso entender um pouco do seu contexto, na medida em que o eixo teórico neoinstitucionalista considera que o lugar de partida é importante para a definição do resultado.

Naturalmente, não há espaço para um exaustivo estudo histórico desta localidade, mas compreender um pouco de suas características é útil para entender como o enfoque institucional pode ajudar na elaboração de políticas públicas, como uma teoria de médio alcance: devido a um conjunto de fatores, a aplicação de uma lei federal pode trazer resultados diferentes conforme o local, tendo em vista a trajetória dependente de cada lugar, no qual residem atores com

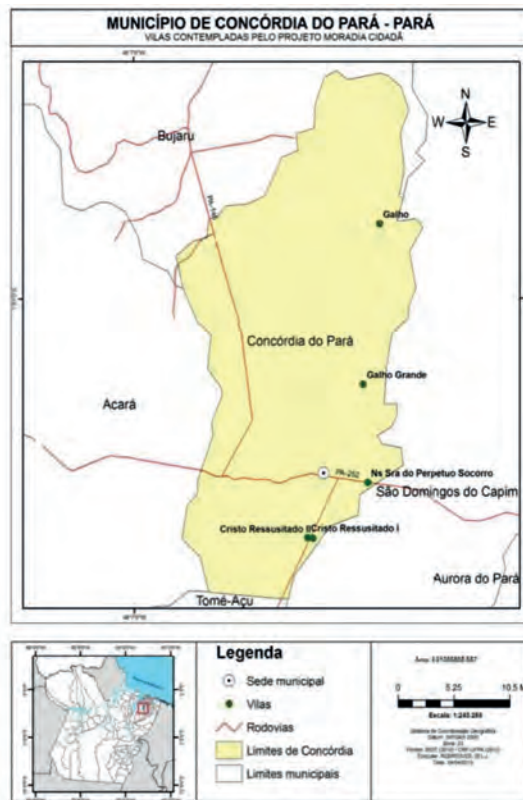
interesses diferentes, que agem com fulcro nas instituições formadas no passado, mas que também constroem o comportamento no presente e define rumos para o futuro.

Essa é, conseqüentemente, uma limitação do próprio estudo, mas que permite lançar luz sobre questões gerais e práticas generalizáveis comuns a vários municípios da Amazônia, resguardadas suas especificidades, além de ensejar a realização de estudos comparativos.

O Município de Concórdia do Pará está localizado na Mesorregião do Nordeste Paraense e na Microrregião Guamá, tendo iniciada sua ocupação no final da década de 1960, com a imigração nordestina e extração de madeira, possuindo hoje uma população equivalente a 28.216 habitantes (IBGE, 2010).

A sua criação se deu por meio da lei estadual n.º 5.442, de 10 de maio de 1988, com área desmembrada do Município de Bujaru. As vilas objeto da política fundiária podem ser visualizadas na Figura 1, a saber: Cristo Ressuscitado I e II, Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, Galho e Galho Grande.

Figura 1: Mapa do município de Concórdia do Pará - PA.



Fonte: UFPA, 2013.

Segundo dados do Censo 2010 (IBGE, 2010), o município de Concórdia do Pará apresentou crescimento populacional entre 2000 e 2010, especialmente na população rural, conforme Tabela 1.

Tabela 1: População do Município de Concórdia do Pará – Total e percentual.

CONCÓRDIA DO PARÁ					
CENSO	População Total	População Urbana		População Rural	
2000	20.956	15.091	72,01%	5.865	27,98%
2010	28.216	15.088	53,47%	13.128	46,52%

Fonte: IBGE, 2010; UFPA 2013.

Logo, nota-se que houve um aumento da população total, desde 2000, porém, ainda que permaneça o predomínio da população urbana com maior número de habitantes, foi a população rural que experimentou maior crescimento. Em relação aos dados socioeconômicos, a maior parte do rendimento dos habitantes do Município de Concórdia do Pará provém de atividades econômicas ligadas à agricultura, à pecuária, à silvicultura, à exploração florestal. Em seguida, o comércio de reparação de veículos automotores e motocicletas agrega o maior número de trabalhadores economicamente ativos (IBGE, 2010, UFPA, 2013).

De acordo com pesquisa realizada pela Universidade Federal do Pará (UFPA, 2013, p. 18-21), a maior parte das edificações presente no Município de Concórdia do Pará corresponde a residências, declaradas como próprias, fato que aponta a possibilidade de regularização fundiária desses imóveis. Ainda com base nesta pesquisa, e com fulcro em dados das Secretarias Municipais de Assistência Social e de Saúde, existem 128 lotes nas Vilas, conforme demonstrado na tabela 2.

Tabela 2: Número de habitantes e de imóveis por vilas – Total e percentual

Vilas	Habitantes	Imóveis	Residências	Outros	% Residência	% Outros
Galho	146	51	41	10	80%	20%
Galho Grande	97	27	23	4	85%	15%
N. S. Perpétuo Socorro	101	25	21	4	84%	16%
Cristo Ressuscitado I	81	9	6	3	67%	33%
Cristo Ressuscitado II	113	16	12	4	75%	25%
Total	538	128	103	25	78,2%	21,8%

Fonte: UFPA, 2013

Após o cadastramento de todos os imóveis dessas Vilas, foram identificados os imóveis passíveis de regularização, para fins de recolhimento documental e instrução processual em diferentes tipos de uso. Como se nota na tabela 2, existem 103 imóveis passíveis de alienação gratuita, visto que são residenciais.

Portanto, mesmo que, inicialmente, todos os imóveis sejam passíveis de regularização, ressalvados casos como ocupação em áreas de risco, o foco foram os imóveis residenciais, para que fosse possível efetuar as ações de regularização fundiária de interesse social (para pessoas de baixa renda), com fundamento no art. 30, I, lei 11.952/2009.

As cinco vilas (Cristo Ressuscitado I e II, Nossa Senhora do Perpetuo Socorro, Galho e Galho Grande) possuem características semelhantes. Parte da população das vilas vive, basicamente, da agricultura, sendo que alguns trabalham na indústria próxima ao vilarejo; outros são funcionários públicos; além disso, há uma parcela da população contemplada com o Programa Bolsa-Família. Há lotes destinados ao comércio e à atividade religiosa, porém a maioria é imóvel residencial.

Para avaliar esta política de regularização fundiária em Concórdia, adotaram-se dois critérios. O primeiro foi o número de ocupações regularizadas; o segundo, a forma como se deu a participação popular.

No caso da participação comunitária, o objetivo foi avaliar a maneira como a sociedade participou e atuou no processo de regularização, de maneira a evitar que esta fosse uma política imposta sobre a população local, sem respeito a sua forma de viver, sem esquecer que a realização de reuniões com a comunidade traria consigo a possibilidade de mobilizar os diferentes atores para que compreendessem como os benefícios desta política fundiária superariam os custos.

A ideia de avaliar a quantidade de imóveis regularizados se deve ao fato de que a regularização de assentamentos informais culmina na emissão de títulos que protejam a posse, mesmo que no Brasil não se restrinja a este elemento. Em verdade, há uma tendência de unir questões socioambientais com o aspecto jurídico, para promover a qualidade de vida. Ocorre que, no Programa Terra Legal, o fio condutor é a proteção da posse, sem olvidar que medidas para a melhoria da estrutura urbana podem ser adotadas. Logo, o principal norte para avaliar esta política também foi o número de famílias contempladas nesta política fundiária.

A partir do marco neoinstitucional, além de ser importante realizar atividades com a comunidade para que possam compreender os ganhos do programa de regularização fundiária, evitando que certos atores atrapalhassem o processo, as instituições servem para reduzir contingências e custos das transações, a tornar relevante que o critério de análise foque na quantidade de títulos de propriedade, tendo em vista o fortalecimento das instituições locais.

O Programa Terra Legal encampa premissas como a proteção da posse da comunidade local e que o município deve ser o protagonista da política urbana. Assim, é importante saber como este ente federado está desempenhando seu papel. Havia, então, a expectativa de regularizar cerca de 103 imóveis gratuitamente e de promover a participação popular.

4.1 RESULTADOS ALCANÇADOS

O objetivo inicial era cadastrar a totalidade de imóveis encontrados nas Vilas, para que o Município de Concórdia do Pará tivesse subsídios para definir sua política habitacional após o término desta ação. No tocante ao processo participativo, este envolveu a realização de nove reuniões. A primeira foi uma reunião introdutória, realizada na sede municipal de Concórdia, com o escopo de sensibilizar a comunidade e envolver os atores locais. Em seguida, foram feitas quatro reuniões para informar sobre o levantamento topográfico, cadastramento físico e social, sendo uma em cada vila, salvo Cristo Ressuscitado I e II, que são próximas, permitindo a realização de uma única reunião para moradores de ambas as vilas.

A reunião em cada vila também serviu para a seleção de líderes comunitários, com base em dois critérios: que fossem moradores da área afetada pelo projeto de regularização fundiária e que não fossem integrantes do Poder Público Municipal. Ao final, novamente foram feitas quatro reuniões, sendo uma por vila (novamente, as vilas de Cristo Ressuscitado I e II foram reunidas), para a definição do projeto de regularização fundiária. Nestas reuniões, participaram, em média, membros da comunidade que representavam cerca da metade dos imóveis

Assim, apresentou-se a noção de que a terra era pública e de que a lei federal 11.952/2009, que trouxe tais limites (de renda e de tamanho médio do lote), tentou conferir um tratamento isonômico aos moradores, sem levar em consideração questões pessoais. A impessoalidade na definição dos ocupantes beneficiados com a alienação gratuita dos lotes evitou que a doação de terras fosse feita com base em parentesco ou em amizade de pessoas com influência política. Nesse passo, pode-se afirmar que foi atingido o objetivo de consolidar a participação da população em todo o processo.

Conforme o institucionalismo histórico, as regras do jogo mudaram e foi possível fazer com que parte dos atores encampassem as mudanças, ainda que não fossem totalmente favoráveis. O custo das mudanças foi inferior ao ganho com a regularização da terra.

Em seguida, no tocante à garantia da segurança jurídica da posse, apresentou-se uma cisão entre os moradores que se enquadravam nos termos do inciso I do art. 30, da lei Federal 11.952/2009, e os demais, em particular para os casos de ocupações mais recentes e que não utilizavam o imóvel para moradia.

Portanto, em todas as Vilas nas quais foi feita a regularização fundiária, foram encontradas três situações: beneficiados com alienação gratuita (que tinham lote com área média menor que 1.000 m², que não possuíam outro imóvel, com renda familiar inferior à cinco salários mínimos e que ocupavam o imóvel desde fevereiro de 2009), os que estariam sujeitos à licitação com direito de preferência (porque possuíam imóvel com área média superior a 1.000 m²) e os que não se enquadravam em nenhum dos dois casos (principalmente as ocupações posteriores a fevereiro de 2009 ou de moradores que possuíam mais de um imóvel, o que não impediria o Município de alienar os imóveis onerosamente, por meio de licitação).

No total, cerca de 40% dos moradores das Vilas foram beneficiados com a alienação gratuita da terra, equivalendo a 38 imóveis dos 103 lotes das 5 Vilas. Houve redução de 103 imóveis residenciais para 84, tendo em vista fatores como ocupação de áreas de risco ou outras restrições urbanísticas/ambientais. Dos critérios para emitir títulos de forma gratuita (pelo Programa Terra Legal), foram encontradas as seguintes situações:

- Renda (até 5 salários mínimos): 98% das famílias foram incluídas
- Tamanho da área (até 1.000m²): cerca de 75% das famílias foram incluídas
- Uso/quantidade de imóveis (moradia e não possuir vários imóveis): cerca de 10% foram excluídos
- Tempo de ocupação (1 ano até fevereiro de 2009): cerca de 30% foram excluídos

Uma pessoa pode estar em mais de um critério de exclusão, como ter a renda acima de cinco salários mínimos e ocupar imóvel com área média acima de 1.000m². Nesses termos, existiram dois grupos que claramente ficaram sem uma resposta adequada: os residentes de lotes maiores de 1.000 m² e os que passaram a residir nas Vilas após fevereiro de 2009.

4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Consoante o *approach* neoinstitucionalista, indagou-se até que ponto o advento de uma lei específica para a Amazônia Legal teria o condão de representar uma mudança na trajetória desta região e permitir o acesso a novas rotas.

Como lecionam Silva e Ravena (2015, p. 33), as atuais condições sociais são resultantes das decisões, sejam ações ou omissões, do Estado, ao mesmo tempo em que os governos estaduais e municipais amazônicos estão inseridos em um contexto socioeconômico-institucional, que reflete a posição de elites associadas aos interesses do poder econômico nacional e internacional.

Do ponto de vista dos atores, houve sinergia nos interesses da maior parte da comunidade, que participaram de reuniões e de oficinas. Porém, se as instituições trazem certa estabilidade para o comportamento humano, a regularização de parte dos imóveis residenciais, sem que houvesse previsão de quando novos títulos seriam emitidos para as demais situações, elucidam como resta dificuldade na atuação do ente municipal na gestão do solo.

A lei federal 11.952/2009 foi criada para atender às particularidades da Amazônia e envolver os municípios no processo de regularização fundiária. Conforme os resultados, houve algum avanço.

Como se viu, restou evidente que a população pode ser ouvida e deve ser informada de todos os procedimentos. A despeito de a participação popular ter sido garantida durante todo o processo de regularização fundiária, é necessário avançar mais para institucionalizar a presença da comunidade na gestão democrática da cidade.

Por outro lado, houve uma redução do número de famílias contempladas com o título³ em relação ao total de imóveis residenciais. O número de famílias sem proteção jurídica da posse torna necessário pensar em outros arranjos institucionais para protegê-las (correspondente a quase 60% da comunidade local). Não há, por exemplo, impedimento para a utilização de outros instrumentos de regularização fundiária, para alcançar a regularização de todos os imóveis das vilas e manter a terra dentro do patrimônio público.

Há uma vantagem em manter a área objeto de regularização fundiária como área pública: ela fica fora do mercado imobiliário privado. Não se contempla óbices para a coexistência entre áreas públicas e privadas, sempre vinculadas ao cumprimento de sua função social. Ao se manter o espaço como área pública, a gestão do território se torna mais factível, além do fato de que várias condições podem estar atreladas ao título de concessão de uso da terra, que pode estar destinada para moradores de baixa renda, que não tenham outra habitação ou ainda que sejam criados encargos ambientais ou urbanísticos, para assegurar a preservação do ambiente e a promoção da qualidade de vida.

³ Nem todos os que foram enquadrados na alienação gratuita já receberam o título, pois alguns ainda estavam em trâmite processual no momento de conclusão deste artigo.

Ainda que não fosse possível regularizar os imóveis dos ocupantes, nos moldes da alienação gratuita, no mínimo, poderia ser realizada a licitação dos lotes ocupados com direito de preferência para quem reside no local ou, pelo menos, a venda direta após ser feita a avaliação do imóvel, dispensada a licitação (art. 17, I, “f”, lei 8.666/1993). Não houve nenhuma medida adotada, o que significa que algumas pessoas não foram contempladas durante a execução do projeto de regularização fundiária e, provavelmente, vai continuar sem resposta por parte do Município, pelo menos, por um tempo.

Sob o olhar do novo institucionalismo, a partir da constatação de que não havia corpo técnico preparado para lidar com as ações de regularização fundiária nem recursos financeiros que pudessem arcar com novas despesas para contratar pessoal especializado, uma mudança institucional tende a depender mais da população local do que dos atores políticos.

Como um dos objetivos da lei 11.952/2009 é possibilitar a regularização fundiária de imóveis localizados na Amazônia Legal, buscou-se trazer a menor quantidade de empecilhos à regularização em áreas urbanas, dispensando a existência de lei municipal que abranja a área a ser regularizada, quando se tratar de áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas (art. 22, §2.º, lei federal 11.952/2009). A dispensa de tratamento legal à área a ser regularizada, em que apenas constam os critérios da regularização jurídica dos ocupantes da região, poderia ter sido acompanhada da exigência de que o município atualizasse suas normas ou que procedesse à urbanização da área, flexível para que o ente defina seus termos e condições. Isso permitiria o fortalecimento das instituições locais, alterando a trajetória da região.

5 TRAJETÓRIA DEPENDENTE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A lei federal 11.952/2009 foi criada para atender às particularidades da Amazônia e envolver os municípios no processo de regularização fundiária. Não se nega que houve avanço, mas é pouco para justificar o protagonismo municipal no processo de regularização fundiária ou que as condições para alterar a trajetória de baixa institucionalidade da região, no tocante à questão fundiária, estão dadas.

Se os atores vão agir para maximizar seus ganhos, eventuais mudanças nas regras do jogo podem ser mal vistas. Em primeiro lugar, o maior incentivo no sentido de ter os imóveis regularizados, com a proteção jurídica da posse, pode ser inferior a eventuais ônus, como pagar um imposto sobre a propriedade.

O interessante neste caso é que, apesar de objeções, a maior parte da população participou ativamente do processo de regularização fundiária, considerando que os ganhos seriam superiores aos custos.

Em segundo lugar, com tantos requisitos, como ocupar a mesma área desde fevereiro de 2009, é difícil prever o número de famílias que terão que pagar pelo imóvel, mesmo que seja dispensada a licitação. No caso dos atores governamentais, como prefeitos e vereadores, há um ônus político em exigir que famílias que estão ocupando um imóvel na região há anos tenham que pagar pela terra, porque não se encaixaram em um dos requisitos da alienação gratuita.

Na verdade, este foi o principal óbice ao avanço da mudança institucional. A dificuldade em avançar para regularizar a totalidade dos assentamentos pode ser vista como um limite à lei federal 11.952/2009, que não exige contrapartidas do município beneficiado ou um procedimento de acompanhamento e avaliação, em especial quando se tratar de áreas urbanas consolidadas.

De todo modo, os beneficiários podem até descumprir as cláusulas sem sofrer as consequências previstas nas leis, pela ausência de algum método de acompanhamento. Não há uma sistematização ou cruzamento de dados, para saber se algum ocupante já possui um imóvel. Pode-se resumir como fatores que limitam a mudança na trajetória para o fortalecimento das instituições:

Ausência ou inadequação de indicadores que permitam a avaliação do Programa Terra Legal, que podem ser sugeridos pelo próprio município de acordo com a sua realidade;

Falta sistematização de dados (que poderia envolver titulares de cartórios ou verificação de CPF, na Receita Federal, respeitando a privacidade e intimidade dos ocupantes), para identificar quem já possui imóveis em seu nome;

A adoção de um sistema mais claro de penalidades, que pode variar da retomada das glebas pela União até o cancelamento do título e multas, de forma que todos os atores, governamentais ou não, entendam os custos da inércia ou má execução do Programa;

A adoção de um sistema mais claro de benefícios, que pode variar de acesso a investimentos até a isenção de impostos territoriais para pessoas de baixa renda.

Em linhas gerais, nota-se que a perspectiva neoinstitucionalista lança um novo ângulo sobre o problema fundiário na região amazônica, ao considerar a participação popular e analisar o comportamento dos atores, englobando também as instituições (como a propriedade), entendidas como as regras do jogo, como variáveis focais.

5 CONCLUSÃO

Diante das reflexões expostas e do marco teórico adotado, nota-se a importância de contemplar as peculiaridades de cada município amazônico, de acordo com a sua história, de seu ponto de partida e de suas condições, para falar em trajetória dependente e mudança institucional ancoradas na abordagem do neoinstitucionalismo histórico.

No Brasil, a regularização fundiária não se resume à emissão de título, mas pouco se tem feito para melhorar a qualidade de vida da população. A qualidade de vida e o desenvolvimento socioeconômico dos moradores da região amazônica dependem da conformação de espaços mais dignos. É importante pensar em outros arranjos, como aluguel social, encargos ambientais e urbanísticos, que permitam aumentar o número de famílias contempladas e que nem sempre são considerados pela literatura que trata do tema.

Ao tratar o momento de implementação do programa Terra Legal como um processo de mudança institucional, a abordagem do novo institucionalismo permite analisar 1) o processo histórico que precede à política pública ou ainda o contexto que influencia a forma como os atores compreendem a realidade; 2) os custos/benefícios envolvidos numa política pública que guiará o comportamento dos mais variados atores; 3) uma nova visão sobre falhas e ajustes necessários para aprimorar a política pública, para ensejar trajetórias diferentes.

Aspectos históricos que propiciaram um quadro de baixa institucionalidade na região Amazônica não devem ser ignorados para que seja possível alterar esta trajetória. A ação será pautada por mecanismos que envolvem prêmio/sanção, de maneira que mudanças somente serão efetivadas se seu custo for menor que os benefícios gerados para os atores. A falta de fiscalização depois da titulação, aliada à ausência de retomada de terras regularizadas indevidamente, permite a emissão de títulos sem ônus para pessoas que não possuem os requisitos mínimos e não exige uma mudança institucional nos municípios para lidarem com a questão fundiária.

Com apoio na pesquisa realizada, há efeitos positivos, como o diálogo constante com a população e a proteção da posse de alguns moradores, porém não se identificou o início de mudanças no planejamento e ordenamento territorial municipal.

Nesses termos, fica claro que a mudança institucional será mais viável pela atuação da população – ainda que parte da responsabilidade também recaia sobre o ente central – do que pelo advento de novas leis, que impõem políticas de cima para baixo. Por mais que seja uma mudança lenta, as raízes foram firmadas, pelo

menos em Concórdia, cuja população pode se organizar para requerer melhorias e gerar uma nova onda de mudanças institucionais.

A despeito de alguns cuidados, entre os quais cautela nas generalizações a partir de um único caso, espera-se que o estudo feito possa contribuir para futuras políticas públicas fundiárias na Amazônia, visto que algumas questões aqui abordadas são passíveis de serem encontradas em vários municípios e que não podem ser esquecidas nos debates sobre revisão da lei 11.952/2009, que se encontra no Congresso Nacional.

Portanto, espera-se que estes resultados possam dar embasamento para futuras pesquisas com o objetivo de avaliar as consequências desta política de regularização fundiária sob o prisma do neoinstitucionalismo. Afinal, o passado atua no presente e desenha o futuro, de forma a demonstrar a importância de buscar meios de alterar a trajetória rumo a um destino melhor, que não repita erros pretéritos.

REFERÊNCIAS

DANIEL, D.; KREHBIEL, K. Institutionalism as a methodology. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, p. 123-144, 2003.

FERNANDES, E. Anova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (Orgs.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-23.

FURLANETTO, E. L. Instituições e desenvolvimento econômico: A importância do capital social. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 55-67, ago. 2008.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. R. Political science and the three new institutionalism. *Political Studies*, v. XLIV, p. 936-957, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 de novembro de 2015.

LUFT, R. M. Regularização Fundiária: superação de mitos e assimilação de premissas. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. Porto Alegre: Magister, v. 25, p. 48-67, ago./set. 2009.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The new institutionalism: Organizational factors in political life. **The American Political Science Review**, Denton, v. 78, n. 3, p. 734-749, set. 1984.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: University Press, 1990.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008.

PRESTES, V. B. Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: _____ (Org). **Temas de direito urbano-ambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 19-50.

SILVA, F. C.; RAVENA, N. Formação institucional e desenvolvimento regional na Amazônia Brasileira: fundamentos teóricos e síntese histórica. SILVA, F. C.; RAVENA, N (Org). *Formação institucional da Amazônia.* Belém: NAEA, 2015, p 15-37.

SILVA, S. S.; RAVENA, N. Capacidade institucional municipal e ação coletiva: análise comparativa do planejamento urbano participativo - 2005 a 2008 - de cidades amazônicas. In: **Anais do Seminário Internacional Amazônia e Fronteiras do Conhecimento**, Belém: NAEA-UFPA, 2009.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-255, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA). Comissão de Regularização Fundiária. **Plano de Ação Municipal:** Concórdia do Pará. Belém, 2013.

VIDAL, J. P. Institucionalismo e desenvolvimento na Amazônia: conflito social na região do Xingu. **Paper do NAEA**, 230, p. 1-22, abr. 2009.

Texto submetido à Revista em 15.12.2015
Aceito para publicação em 17.05.2016

