



Mestrado Profissional
em Gestão Pública



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO MESTRADO PROFISSIONAL EM
GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

CLÁUDIA ELAYNE DE FIGUEIRÊDO MELO

A IMPORTÂNCIA DO ATENDIMENTO ESPECIALIZADO AO USUÁRIO NO
PROGRAMA MEU IMÓVEL LEGAL

Recife
2018

CLÁUDIA ELAYNE DE FIGUEIRÊDO MELO

A IMPORTÂNCIA DO ATENDIMENTO ESPECIALIZADO AO USUÁRIO NO
PROGRAMA MEU IMÓVEL LEGAL

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE como condição parcial para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Cátia Wanderley Lubambo

Recife

2018

CLÁUDIA ELAYNE DE FIGUEIRÊDO MELO

**“A IMPORTÂNCIA DO ATENDIMENTO ESPECIALIZADO AO USUÁRIO NO
PROGRAMA MEU IMÓVEL LEGAL”**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE como condição parcial para obtenção do título de mestre.

Aprovado em: 08/06/2018

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Cátia Wanderley Lubambo (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Nadi Helena Presser (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Alexandrina Sobreira (Examinadora Interna Suplente)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Diogo Helal (Examinador Externo)
Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ

Prof. Dr. Cristiano Borba (Examinador Externo Suplente)
Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ

Recife
2018

A minha mãe Ana Arruda, ao meu namorado Rodrigo e aos meus colegas da turma XIV do MGP – Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste.

AGRADECIMENTOS

A Deus.

A minha mãe Ana Arruda que sempre apoiou e incentivou minhas jornadas profissionais.

Ao meu namorado Rodrigo da Silva, que me motivou durante todo o percurso do mestrado, e que foi primordial nos vários momentos em que pensei que não fosse concluir.

A Professora Cátia Lubambo, minha orientadora, por ter acreditado em mim e no tema escolhido como tese, por todo incentivo, comprometimento e dedicação com a orientação deste trabalho.

Aos colegas, amigos queridos e professores da Turma XIV do MGP – Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, que acompanharam todo o meu trajeto, por todo apoio e atenção.

RESUMO

O *atendimento especializado* está inserido no Programa Meu Imóvel Legal – PMIL sendo executado através da Pernambuco Participações e Investimentos S/A – Perpart e de fundamental importância para a garantia dos direitos à população de baixa renda cadastrada no Programa. É através do *atendimento especializado* que a referida empresa busca a satisfação da população, objetivando a conclusão do serviço ofertado que é a entrega de escrituras definitivas registradas em cartório de imóveis aos usuários do PMIL. Este estudo, explanou sobre os critérios, etapas, as formas de execução dessas atividades, e enfatizou a importância do *atendimento especializado* no Programa, trazendo uma abordagem contida nas políticas públicas, gestão pública e regularização fundiária. Referente a pesquisa qualitativa e quantitativa que foi utilizada, traz uma proposta de aprimoramento no *atendimento especializado* baseada na identificação de alguns entraves evidenciados no processo durante as entrevistas. Contudo, o presente estudo vem contribuir para que a ação burocrática do Programa seja realizada com base nos princípios da racionalidade, visando um melhor desempenho efetivo nas ações do PMIL.

Palavras Chaves: *Atendimento Especializado*. Programa Meu Imóvel Legal – PMIL. Regularização Fundiária.

ABSTRACT

The specialized attendance is inserted in Programa Meu Imóvel Legal – PMIL, and it has been executed through Pernambuco Participações e Investimentos S/A – Perpart, and of fundamental importance for warranty of the rights to low-income population registered in the Program. It is through the specialized attendance that the referred company demands the satisfaction of the population, objectifying the conclusion of the offered service that is the delivery of definitive scriptures registered in a notary's office to the users of the PMIL. This study has explained about the discretions, stages, the execution of these activities, and has emphasized the importance of specialized attendance in the Program, bringing an approach contained in public policies, public management, and land regularization. Relative to the qualitative and quantitative research that was used, it brings a proposal of improvement in the specialized attendance based on the identification of some obstacles evidenced in the process during the interviews. However, the present study contributes to the bureaucratic action of the Program being carried out based on the principles of rationality, aiming at a better effective performance in the actions of the PMIL.

Key Words: *Specialized Attendance*. Programa Meu Imóvel Legal – PMIL. Land Regularization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa com demarcação de gleba	37
Foto 1 – Entrada para acesso à sala de <i>Atendimento Especializado</i>	46
Foto 2 – Sala de <i>Atendimento Especializado</i>	47
Figura 2 – Mapa de sistema viário do bairro de Água Fria.....	54
Figura 3 – Mapa de sistema viário dos bairros Vietnã e Torrões.....	56
Foto 3 – Representação da população do bairro de Roda de Fogo em luta pela terra	58
Figura 4 – Representação do <i>Marketing</i> Político.....	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de atendimentos por bairro no período de 2015 a agosto de 2017	48
Tabela 2 – Quantidade de atendimentos por categoria de demanda.....	50
Tabela 3 – Quantidade despachos gerados no período de 2015 a agosto de 2017.	52
Tabela 4 – Quantidade de termos de anuência expedidos por bairros no período de 2015 a agosto de 2017.....	53
Tabela 5 – População por cor ou raça (Água Fria).....	55
Tabela 6 – População por faixa etária (Água Fria).....	55
Tabela 7 – População por sexo (Água Fria).....	55
Tabela 8 – População por cor ou raça (Torrões/Roda de Fogo)	57
Tabela 9 – População por faixa etária (Torrões/Roda de Fogo).....	57
Tabela 10 – População por sexo (Torrões/Roda de Fogo)	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
Cap.	Capítulo
CAS/CJU	Coordenadoria de Análise Social/Coordenadoria Jurídica
COHAB-PE	Companhia de Habitação Popular de Pernambuco
CORI-PE	Conselho para Regularização Imobiliária do Estado de Pernambuco
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MARE	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MGP	Mestrado em Gestão Pública
NACI	Núcleo de Atendimento ao Cidadão
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
Perpart	Pernambuco Participações e Investimentos S/A
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMIL	Programa Meu Imóvel Legal
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RF	Regularização Fundiária
RGI	Registro Geral de Imóveis
RPA	Região Político Administrativa
SAD	Secretaria de Administração do Estado
SIGEPE	Sistema Integrado de Gestão de Pernambuco
SRF	Superintendência de Regularização Fundiária

UFPE Universidade Federal de Pernambuco

ZEIS Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Problematização	17
1.2	Objetivos	18
1.2.1	Objetivo Geral.....	18
1.2.2	Objetivos Específicos.....	18
1.3	Metodologia	19
2	GESTÃO PÚBLICA EM FAVOR DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	21
2.1	Conceituando Administração Pública	21
2.2	Sobre políticas públicas	23
2.3	Crise e reforma na experiência recente do Brasil	24
2.4	Regularização Fundiária no Brasil e em Pernambuco	32
3	O QUE É O PROGRAMA MEU IMÓVEL LEGAL	35
3.1	Etapas do PMIL	37
3.2	O Atendimento Especializado no PMIL	45
3.3	População Atendida	47
4	QUADRO TEÓRICO	61
4.1	O atendimento do PMIL como prestação e serviço público	61
4.2	Qualidade no atendimento ao público em administração pública	63
4.3	O trabalho social como perspectiva de satisfação do usuário na habitação	66
4.4	O processo de atendimento sob a perspectiva da racionalidade e a Burocracia	68
4.5	Marketing Político no PMIL	73
5	OPINIÕES A RESPEITO DO PMIL	77
5.1	Entrevistas realizadas com profissionais que já atuaram no PMIL	77
5.1.1	Problemas identificados com base nos depoimentos apresentados.....	81
5.2	Entrevistas realizadas com usuários cadastrados no PMIL	82

5.3	Sugestões para melhoria da execução do PMIL.....	86
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
	REFERÊNCIAS.....	90

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre as formas de atendimento ao cidadão vem se aprimorando nos últimos 30 anos, devido às conquistas e pressões populares que deram vez e voz ao povo. Os movimentos sociais e as lideranças comunitárias tiveram importante papel nesse processo, pois historicamente as políticas eram pensadas para o povo e não com o povo.

Atualmente, mediante a inovação de práticas de gestão pública de um lado e necessidades questionadas pelos usuários dos serviços prestados de outro, possibilitou-se que os gestores públicos repensassem novas formas mais efetivas e resolutivas de divulgação de informação sobre determinado assunto, a fim de facilitar a relação entre ambos e assim alcançar os resultados esperados pela instituição.

A Pernambuco Participações e Investimentos S/A – Perpart é uma empresa estadual sob governança da Secretaria de Administração do Estado (SAD) e tem por missão atuar com excelência na gestão dos direitos e obrigações de empresas incorporadas, desenvolver ações inovadoras na área de gestão pública, possibilitando oportunidades de negócios, e promover a regularização fundiária e imobiliária para a sociedade. O ambiente organizacional da empresa reproduz um modelo que busca conciliar inovação e boas práticas de administração. Nesse processo estruturante, vem coordenando no Estado de Pernambuco desde 2013 ações voltadas a regularização fundiária no quadro de um Programa denominado Programa Meu Imóvel Legal (PMIL), regulamentado através da Lei Federal nº 11.977/2009, Lei Federal nº 10.257/2001 e Lei nº 15.211/2013.

O Programa Meu Imóvel Legal, insere-se como uma proposta de regularização fundiária jurídico-dominial de interesse social, de lotes destinados a políticas habitacionais do governo do Estado de Pernambuco, utilizados para fins de moradia. Sua principal finalidade é assegurar aos cidadãos que travaram lutas históricas pela terra, a escritura definitiva de terrenos/lotes hoje registrados em favor da Perpart, garantindo-lhes segurança de propriedade.

Vislumbrado a premente necessidade que os cidadãos residentes nestas áreas têm, o Programa foi instituído com a principal finalidade de transferir a propriedade definitiva do terreno/lote, com o registro no cartório de imóveis, cujo processo de transferência ocorre através de doações por meio de Contrato de Doação, àqueles que comprovam a posse de fato e o utilizam para fins de moradia, sendo necessário cumprirem com alguns critérios do Programa.

Sob aspecto social, este trabalho evidencia o importante papel do PMIL no âmbito Estadual que desde 2013, ano em que foi criado e iniciado sua execução, até agosto de 2017, já foram beneficiadas aproximadamente mais de 1.460 famílias com seus lotes regularizados. Apesar desse quantitativo, existe um universo muito maior de famílias identificadas com necessidade de regularização, que depende das mesmas terem o interesse de sanarem suas pendências documentais para que o processo seja finalizado. Compreende-se que tal objetivo será definitivamente alcançado quando as dificuldades e entraves para adesão dessa parcela de beneficiários forem vencidos.

Ademais, na perspectiva pessoal, este estudo é de capital importância, vez que participei do Programa como sendo uma das assistentes sociais que realiza esse *atendimento especializado* ao usuário, o que é bem diferente do atendimento prestado ao usuário em outro Programa onde prestei serviço na mesma função sendo parte também da política de habitação, e que os atendimentos não possuem participação interdisciplinar e nem um local adequado para atendimento individualizado, o Programa Minha Casa Minha Vida. É nesse sentido, que este estudo consistirá em um instrumento de desenvolvimento pessoal e profissional.

Com a implantação do Programa na empresa, surgiu a necessidade de criar um espaço importante de comunicação direta com o usuário, o *atendimento especializado* visando obtenção da escritura definitiva do lote. Logo, instrumentalizou-se os processos desde a marcação do atendimento, definição de dias e horários para atendimento e definição de equipe que realiza o mesmo.

O *atendimento especializado* foi concebido através de demanda espontânea/procura pela população, como também quando solicitado ou agendado para resolver questões específicas que estão dificultando o processo. No programa

é uma premissa da empresa esse tipo de atendimento, tendo em vista que se trata de um elemento que contribui diretamente para o fortalecimento do papel econômico e social do Estado, pois além do benefício que é conquistado pelo cidadão, agrega possibilidade de redução do ônus dos passivos deixados pelas empresas extintas como por exemplo a antiga Companhia de Habitação Popular de Pernambuco – COHAB-PE, vez que os usuários têm a responsabilidade pelos tributos de seus respectivos lotes.

Vale salientar que, existe ainda outro tipo de atendimento interventivo específico, como o atendimento itinerante, pelo qual a empresa vai *in loco* nas áreas pertencentes ao Estado realizando diversos tipos de ações para aprimorar o processo de finalização e emissão das escrituras. Esse atendimento não se configura um *atendimento especializado*, objeto de estudo deste trabalho. Genericamente o conceito de atendimento, diz respeito à satisfação das demandas de informação, produtos ou serviços com qualidade, o que inclui dar um bom tratamento ao cidadão e satisfazer, COM TEMPESTIVIDADE E SUFICIÊNCIA, as demandas apresentadas pelos mesmos. (ENAP, 2014, p 8). Em termos teóricos, o presente estudo está delimitado a identificar e apresentar elementos coexistentes na relação entre Estado e sociedade civil, a fim de subsidiar a melhoria da gestão pública e resultados pretendidos.

Tematicamente, as questões atinentes à moradia e regularização fundiária são problemas que vêm de décadas no Brasil, principalmente explicadas pela elevação do êxodo rural para as capitais. A Constituição Federal prevê a moradia entre os direitos sociais mínimos de um cidadão, incluindo a promoção de programas de habitação e saneamento básico como responsabilidade das três esferas do governo.

Apesar do reconhecimento do caráter essencial da provisão de habitação e serviços urbanos adequados para a inclusão social e o combate à pobreza no país, as condições de moradia da população brasileira ainda são bastante precárias, sobretudo entre as camadas mais pobres. (NOGUEIRA, 2010, P. 4)

Os dados do IBGE têm evidência significativa relacionada ao aumento de favelas no país, desde 1980. Na época, as favelas representavam 1,89% dos

domicílios brasileiros, esse percentual se elevou para cerca de 22% em todo Brasil em 2000. (NOGUEIRA, 2010).

Salienta Nogueira (2010), essas políticas públicas para as favelas, depois da Constituição de 1988, passaram a visar a regularização com implantação de infraestrutura, serviços urbanos, melhoria da habitação e regularização fundiária assegurando o direito de posse aos favelados, principalmente a partir de 2001 com a criação do Estatuto da Cidade.

No Recife, é expressiva a precariedade das condições de moradia. Existe uma parcela enorme de pessoas que vivem em situação incerta (sem ter a propriedade), e sem o mínimo de garantia de direitos em relação às mesmas.

As áreas que estão em poder do Estado na cidade do Recife e que estão ocupadas pela população, são áreas consolidadas pelos moradores ocupantes, no entanto os mesmos são considerados “donos de fato” e não de direito por não terem seus lotes registrados no cartório de imóveis em seus nomes. Daí surgiu a necessidade de criar-se um Programa o qual diminuísse os índices de irregularidades de moradias na cidade do Recife sendo desenvolvido o Programa PMIL que em sua execução doa através do contrato de doação dos lotes/terrenos aos ocupantes já consolidados. Para isso, é necessário um *atendimento especializado* para atender com qualidade os usuários que fazem parte deste. Assim, este trabalho tratará da importância do *Atendimento Especializado*¹ ao usuário no Programa Meu Imóvel Legal.

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

O Programa Meu Imóvel Legal é pioneiro no Estado de Pernambuco, devido a isso, desde o início vem sendo reformulado e adequado para que os serviços sejam oferecidos com qualidade. Durante o período de implantação e execução, foram detectados vários gargalos que impediam a resolução dos problemas entre usuários e empresa, ensejando assim o surgimento do *atendimento especializado*. Com referência ao objetivo relativo à qualidade deste serviço, foi demandado um gerenciamento participativo, tanto dos profissionais que lidam diretamente com os

¹Atendimentos realizados fora dessa categoria de *atendimento especializado* não constitui objeto dessa pesquisa.

usuários como de seus coordenadores, que buscam conjuntamente estabelecer estratégias para melhorar o desempenho de acordo com as demandas existentes.

Inicialmente, o *atendimento especializado* não contava com um espaço bem estruturado, sendo realizado em áreas diversas disponíveis no momento do atendimento. Outra dificuldade era a ausência do planejamento para a criação desse espaço mais adequado de atendimento na empresa. A motivação desse espaço é a de que todo o sistema de trabalho exige uma gestão de qualidade, essencialmente no tocante ao *atendimento especializado*, na tentativa de que os resultados possam garantir que as expectativas dos beneficiários sejam alcançadas, de forma efetiva por todos os profissionais envolvidos no programa.

Contudo, emergem questionamentos em relação à resolutividade e a eficácia do Programa, a partir das quais necessitam ser identificados, conduzindo assim a seguinte indagação que representa a principal pergunta norteadora desta pesquisa: **Como o processo de *atendimento especializado* está sendo resolutivo e eficaz, dados os questionamentos registrados internamente por solicitações dos usuários?**

Assim, sendo o *atendimento especializado* é um espaço de rica oportunidade para aprimorar elementos de planejamento do programa por refletir a dinâmica social das populações beneficiárias, e deverá observar como a racionalidade pode auxiliar na resolutividade da prestação de serviço no PMIL.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a efetividade do processo de *atendimento especializado* no Programa Meu Imóvel Legal, por meio dos questionamentos registrados e identificados internamente, durante as ações em execução.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Caracterizar o perfil do usuário que demanda atendimento do Programa Meu Imóvel Legal, no período de 2015 a agosto de 2017;

- Averiguar as principais solicitações relatadas pelos usuários e as reais demandas;
- Identificar possíveis indicadores de resolutividade no atendimento oferecido na Perpart, sob a perspectiva da racionalidade;
- Sugerir estratégias de remodelação que possam contribuir para sanar possíveis entraves no processo de atendimento aos usuários.

1.3 Metodologia

Esta pesquisa perseguiu os seguintes passos:

1. Pesquisa bibliográfica para composição do quadro teórico. Para a construção do capítulo II, foram analisados os conceitos de administração pública e de política pública. Além disso, foi evidenciado a experiência recente sobre a crise e reforma na administração pública brasileira e de que forma a gestão pública está inserida na política de regularização fundiária no Brasil e em Pernambuco.
2. Levantamento das informações sobre PMIL e o *Atendimento Especializado*. Na elaboração do capítulo III, foi descrito sobre as características do Programa Meu Imóvel Legal, sua execução destacando as etapas do trabalho de equipe interdisciplinar, o procedimento de entrega das escrituras definitivas registradas em cartório, como surgiu e de que maneira é desenvolvido o *atendimento especializado*, e perfil da população atendida. Foram ainda, demonstrados através de tabelas, os índices quantitativos e qualitativos referentes ao atendimento prestado no período de 2015 a agosto de 2017.
3. Na produção do capítulo IV, foi formulada uma análise teórica da conexão dos conceitos de gestão pública, do atendimento como prestação de serviço público, da qualidade no atendimento público, do trabalho social como perspectiva de satisfação do usuário na habitação, no *atendimento especializado* do PMIL. Foram realizadas considerações também sob a

perspectiva da racionalidade, da burocracia e do *marketing* político.

4. Realização de entrevistas para compor as opiniões a respeito do PMIL. O capítulo V foi elaborado baseado em opiniões de dois grupos de pessoas: o primeiro composto por funcionários da Perpart, que durante quatro anos participaram ativamente no PMIL; o segundo, formado por pessoas usuárias cadastradas no programa. A intenção dessa pesquisa de opinião (entrevistas) foi de um lado, levantar elementos que possam ajudar na melhoria de desempenho do Programa e de outro, perceber em que aspectos o atendimento no curso do Programa está sendo apreciado e em quê precisa ser aprimorado. A partir dos elementos acima, foram identificados CRITÉRIOS INDICATIVOS PARA ANÁLISE DE DESEMPENHO SOBRE O *ATENDIMENTO ESPECIALIZADO*, na perspectiva de ordenar as vias de composição de um diagnóstico mais próximo à realidade e conseqüente quadro de sugestões.

2 GESTÃO PÚBLICA EM FAVOR DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para compreendermos a ideia de Gestão Pública presente neste estudo, serão abordados conceitos de Administração Pública e Política Pública, neste capítulo.

2.1 Conceituando Administração Pública:

Para compreendermos bem, é imprescindível que levemos em consideração que a expressão “administração pública” compreende dois aspectos: o primeiro geralmente denominado de subjetivo, orgânico ou formal e o segundo o qual compreenderia as pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes que executam a atividade administrativa; outro, compreendido como objetivo, material operacional ou funcional, assimilando a atividade elaborada por esses últimos, Caetano (1977); Meirelles (2001) e Mello (2008).

Convenientemente, Cretella Júnior (1966, p.24) discorre:

Adotando-se o critério subjetivo ou orgânico, administração é o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe do Estado.

Os autores que se decidem pelo critério objetivo consideram a administração como a atividade concreta do Estado dirigida à consecução das necessidades coletivas de modo direto e imediato.

Além dessa ramificação entre a atividade e os encarregados por sua execução, há ainda na doutrina a preocupação em expor a vinculação entre a administração pública e os Poderes constituídos.

O autor Mello (2008, pp.35/6), resume as funções do Estado, levando em consideração, para tanto, o critério formal como o mais adequado para tanto:

Deveras, o critério adequado para identificar as funções do Estado é o critério formal, ou seja, aquele que se prende a características impregnadas pelo próprio Direito à função tal ou qual. Assim, a função *legislativa* é a função que o Estado, e somente ele, exerce por via de normas gerais, normalmente abstratas, que inovam inicialmente na ordem jurídica, isto é, que se fundam direta e imediatamente na Constituição.

Função *jurisdicional* é a função que o Estado, e somente ele, exerce por via de decisões que resolvem controvérsias com força de “coisa julgada”, atributo este que corresponde à decisão proferida em última instância pelo

Judiciário e que é predicado desfrutado por qualquer sentença ou acórdão contra o qual não tenha havido tempestivo recurso.

Função *administrativa* é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce *na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos* e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser *desempenhada mediante comportamentos infralegais* ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a *controle de legalidade* pelo Poder Judiciário. (grifos do original)

Para Mello (2008, p.36), a função administrativa poderia ser exercida “normalmente pelo Poder Executivo e seus sujeitos auxiliares e, atipicamente, por órgãos de outros Poderes”.

Esse último posicionamento parece predominar na doutrina, tendo em vista alguns autores afirmarem que as três funções do Estado seriam: legislativa, judiciária e administrativa (e não executiva) (MEDAUAR, 2008; CARVALHO FILHO, 2008).

O entendimento de que a administração seria uma das três funções do Estado não é privativo da doutrina nacional, como se vê em Bielsa (1964, pp.179/80). Segundo Meirelles (2001, p.60), a administração pública teria nítido caráter subordinado e de mera execução da lei:

A Administração não pratica *atos de governo*; pratica, tão-somente, *atos de execução*, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados *atos administrativos* ...

Comparativamente, podemos dizer que *governo* é atividade política e discricionária; *administração* é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. *Governo* é conduta independente; *administração* é conduta hierarquizada. O *Governo* comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade técnica e legal pela execução. A *Administração* executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. (destaques do original)

Oliveira (2007, p.45), embora relate a atividade administrativa, chamada por ele de função administrativa, como subordinada à lei, reconhece expedição de decretos fundados diretamente na Constituição:

Função administrativa é a atividade exercida pelo Estado ou por quem faça suas vezes, como parte interessada em relação jurídica estabelecida sob a lei ou diretamente realizada através de decretos expedidos por autorização constitucional, para a execução das finalidades estabelecidas no ordenamento jurídico.

A conceituação dos autores supracitados em relação a administração é de extrema importância e traz a análise e reflexão para o que realmente é função da administração pública, no entanto, o conceito adotado para este estudo, foi a definição de Figueiredo (2006, p. 34) que evidencia:

A função administrativa consiste no dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime prevalecente de direito público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas), atos, estes, revisíveis pelo Judiciário.

O autor utilizou-se de uma definição mais clara, onde está expresso que o Estado tem o seu papel junto com o legislativo de dar cumprimento ao direito público respeitando todas as normas.

Para finalizar, não poderia deixar de citar Fagundes (1975, p.17), para quem, *“administrar é aplicar a lei de ofício”*.

A administração pública, vista como atividade, é referida comumente através dos atos administrativos. Simplificando, os atos administrativos são atos jurídicos efetuados pela administração.

2.2 Sobre Política Pública:

Mead (1995) a define como uma política que observa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações governamentais que refletirão efeitos específicos. Peters (1986) segue a mesma linha: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) resume a definição de política pública como sendo “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”².

Vale salientar que o conceito de público hoje em dia, não diz respeito apenas a gestão governamental, mas, a um interesse público que transpassa o Estado e o

² Bachrach e Baratz (1962) evidenciaram que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública.

Governo (primeiro setor), a iniciativa privada (segundo setor) e as diversas organizações da sociedade civil (terceiro setor).

Outras definições destacam a importância da política pública na solução de problemas.

Conforme definição corrente, políticas públicas são conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos (nacionais, estaduais ou municipais) com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado **direito** de cidadania para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. (Em: <<http://www.politize.com.br/politicas-publicas-o-que-sao>>. Acesso em: 04 de abril de 2018.)

Para tanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, redirecionam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Mesmo diante de abordagens diferentes, as definições de políticas públicas indicam, em geral, uma visão holística do tema, nos trazendo o entendimento de que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo existindo diferenças sobre a importância relativa destes fatores. Assim é fácil percebermos que a política pública em geral, e a política social em sua particularidade são interfaces multidisciplinares, e seu cerne está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos.

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Aprimorar a discussão sobre política pública é de extrema relevância para nos ajudar a entender de que maneira a política de habitação está inserida na política pública.

2.3 Crise e Reforma na Experiência Recente do Brasil

As reformas da administração pública brasileira estão evidenciadas por movimentos que se concretizaram em planos e programas, usualmente denominados de reformas administrativas, com o objetivo de atingir a eficiência e o

aumento da produtividade. Trata-se de um tema atual e vasto, com efeitos profundos nas estruturas políticas, econômicas, sociais e institucionais. Mesmo com as críticas feitas às referidas reformas pelo fato das mesmas se transformarem em políticas simbólicas que não correspondem às expectativas sociais, há de se reconhecer que elas contribuíram para redefinir o papel do Estado e suas relações com a sociedade, e também para estimular a criação de um campo de debate acadêmico e profissional sobre a administração pública.

No Brasil, no complexo histórico das relações entre Estado, sociedade e mercado, pode-se constatar, historicamente, o protagonismo do Estado em relação aos outros setores, o que contribuiu para que a trajetória das reformas administrativas tivessem a centralização no Estado. Observa-se também que a administração pública brasileira, desde o período colonial até o século XX, foi caracterizada pelo forte traço do modelo patrimonialista no qual há uma confusão proposital entre os patrimônios públicos e privados. Várias reformas administrativas foram empreendidas desde o governo de Getúlio Vargas para superar o patrimonialismo, numa sequência de modelos administrativos do Estado caracterizados pela incompletude de seus propósitos. Por isso, não só no Brasil, como no mundo todo, “as políticas de reformas são conhecidas como políticas que têm baixa performance e alta persistência, sendo, portanto, políticas que falham sequencialmente” (REZENDE, 2002:125).

A administração pública foi se desenvolvendo em meio a uma crise e reformas constantes para que se chegasse ao atual modelo executado pelo Estado.

No Brasil a percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, em meio ao desenrolar da própria crise. Entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda per capita e de alta inflação sem precedentes. Em 1994, finalmente, estabilizaram-se os preços através do Plano Real, criando-se as condições para a retomada do crescimento. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.02)

Essa crise foi causada pela Crise do Estado, que por sinal, ainda não está superada mesmo com todas as reformas que foram implementadas até hoje. Existem muitas divergências ou adequações a serem realizadas de maneira a garantir uma melhor execução da administração pública.

Se torna evidente para nós que, de acordo com a observação de Frischtak (1994: 163), “o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação da máquina do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político”. Algumas características dessa crise fizeram com que o Estado perdesse a capacidade de coordenar o sistema econômico e de interagir de maneira complementar com o mercado se definindo em crise fiscal, do modo de intervenção do Estado, da forma burocrática e também como uma crise política.

A crise política teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar - uma crise de legitimidade; segundo a tentativa populista de voltar aos anos 50 - uma crise de adaptação ao regime democrático; e finalmente, a crise que levou ao impeachment de Fernando Collor de Mello - uma crise moral. A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa.³ A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem sucedido em promover a industrialização nos anos de 30 a 50, mas que deixou de sê-lo a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes social-democratas europeus. Por fim, a crise da forma burocrática de administrar um Estado emergiu com toda a força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.03).

A crise do modelo de administração pública burocrática teve seu início ainda no regime militar, tendo em vista que o patrimonialismo não foi eliminado, e também porque esse regime ao invés de estabelecer uma burocracia profissional no país, transversalmente com a redefinição das carreiras dentro de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para o gerencialmente da administração, deu preferência ao recrutamento de administradores por empresas estatais. Foi uma estratégia que impossibilitou o desenvolvimento de uma burocracia civil forte. Com a Constituição de 1988 a crise agravou-se e houve o enrijecimento burocrático extremo causando consequências sérias, como o alto custo e a baixa qualidade na administração pública brasileira.

De acordo com Bresser Pereira (1996), a administração burocrática clássica, começou a ser implantada nos principais países europeus no final do século

³ Não misturar crédito público com credibilidade do governo. O crédito público é evidenciado quando o Estado requer crédito por parte dos investidores.

passado, nos Estados Unidos no começo deste século e no Brasil em 1936.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.04)

Esse modelo diferencia-se por uma racionalização e profissionalização dos processos administrativos e do quadro funcional, trazendo para o Brasil os primeiros elementos da administração burocrática racional-legal de Max Weber. Weber (1999) considera que os fundamentos da legitimidade de uma dominação incidem sobre três princípios: a dominação baseada na tradição, a dominação carismática e a dominação em virtude da legalidade e na crença em estatutos legais, que se baseiam nas competências objetivas fundamentais em regras racionalmente elaboradas. Ele elege como princípios básicos de administração pública burocrática os critérios de racionalidade, legalidade, normas, formalidade e outras formas objetivas de garantir o modo de poder do Estado. Podemos apontar, então, como características marcantes de um modelo burocrático de administração: a formalização, a hierarquização, a impessoalidade, a divisão do trabalho, a meritocracia e a profissionalização dos funcionários.

A reforma empreendida por Getúlio Vargas no Brasil, com os princípios da administração burocrática clássica foi introduzida através da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, o que representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

O DASP desenvolveu um papel essencial ao iniciar um sistema de mérito no serviço público e contribuir para o estabelecimento de uma série de órgãos reguladores, o que desencadeou na difusão de ideias e práticas modernizadoras da Administração Pública, sendo a primeira estrutura burocrática no Brasil destinada a lançar políticas públicas em larga escala.

Esse modelo de administração pública burocrática clássica se mostrou como

uma alternativa superior à administração patrimonialista do Estado, porém não se revelou eficiente como prometia. Quando o pequeno Estado liberal do século XIX foi substituído pelo grande Estado social e econômico do século XX, o modelo burocrático não garantia rapidez, nem qualidade e tinha um custo alto para a prestação de serviços ao público. A administração burocrática foi percebida como lenta, cara, auto-referida e que não atendia às demandas dos cidadãos. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A partir de 1967, o “modelo clássico” de administração foi praticamente substituído por um novo modelo que se consolidava, chamado “administração para o desenvolvimento”. Esse modelo era voltado fundamentalmente para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social, com a descentralização da administração para a realização da intervenção econômica do Estado.

Segundo Bresser-Pereira (1998), a segunda reforma administrativa brasileira, iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superar a rigidez burocrática herdada da Era Vargas. Foi dada toda ênfase à descentralização, padronizando estruturas e procedimentos e introduzindo modernos instrumentos de intervenção. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, conferindo maior dinamismo operacional ao setor público. Nesse período, instituíram-se também como princípio de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle por resultados. O surgimento desse decreto pode ser compreendido como uma tentativa de superar a rigidez da burocracia e introduzir um modelo de administração pública gerencial.

Para Bresser-Pereira (1998) o Decreto-Lei 200 teve duas consequências inesperadas e indesejáveis:

De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais. (BRESSER PEREIRA, 1998, p.15)

Por isso, a reforma administrativa iniciada com o Decreto-Lei 200 ficou pela metade. Somado também à crise política do regime militar iniciada em meados dos anos 70 que torna mais grave a situação da administração pública no país, devido à identificação da imagem da burocracia estatal com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

Portanto, as duas reformas administrativas brasileiras descritas lançaram as bases fundamentais da estrutura burocrática do Estado no Brasil, e apesar do estilo predominantemente autoritário, devemos reconhecer avanços importantes para a modernização da máquina pública.

Com o aprofundamento do processo de globalização no cenário internacional, tornou-se imperiosa a necessidade de redefinição do papel do Estado, uma vez que era incapaz de atender às novas demandas de democratização e eficiência do serviço público. Os Estados se deparam com uma imperiosa necessidade de adaptação a essa nova realidade política e econômica internacional, com as consequências do processo de globalização, principalmente os econômicos, visto pela maioria dos países, inclusive o Brasil, como uma situação inevitável.

No Brasil, além dos vários efeitos econômicos negativos que se somaram aos insucessos dos planos econômicos, o descontrole fiscal e sucessivos déficits públicos levaram o país a um agravamento da crise econômica e social com aumento de desemprego e altos índices inflacionários. O modelo burocrático de Gestão não dava conta do excesso de demanda que as mudanças levantavam em todos os setores da sociedade e na administração pública.

A partir de 1995, com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, surge uma nova oportunidade de se realizar a reforma gerencial do aparelho do Estado para, no médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública brasileira, voltando-a para o atendimento aos cidadãos. A reforma surge como resposta à crise de forma burocrática de administrar o Estado com uma proposta de administração pública gerencial, orientada pelos valores de eficiência e eficácia. O modelo gerencial emerge também como forma de aumentar a governança e proteger o patrimônio público. As diretrizes iniciais da reforma do aparelho estatal

foram traçadas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, que resume a crise do Estado no país:

A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (MARE, 1995: p.10-11)

A necessidade de aumentar a eficiência na administração pública, ou seja, reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, torna-se então essencial. Dessa forma a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada por esses valores de eficiência e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995). O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995 constitui, portanto, “um avanço e até determinado ponto, um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios” (BRASIL, 1995, p.16).

A administração pública gerencial surgiu como resposta à crise do Estado para enfrentar a crise fiscal e como estratégia de tornar o serviço público mais eficiente. Algumas características básicas definem esse modelo: é orientada para o cidadão e para obtenção de resultados; implica que os servidores públicos são merecedores de uma confiança limitada, mas real; utiliza-se da descentralização e do incentivo à criatividade e inovação; institui-se o contrato de gestão como instrumento de controle dos órgãos descentralizados. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A proposta da reforma no Brasil foi fundamentada em três dimensões: 1) institucional legal, que trata da reforma do sistema normativo e legal da administração pública; 2) cultural, visando a transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; 3) gestão pública, que põe em prática o aperfeiçoamento da administração pública burocrática em paralelo com a introdução da administração pública gerencial, tendo em vista a modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (BRASIL, 1995).

O presidente Fernando Henrique Cardoso, empenhado em mudar o modelo

de administração pública brasileira, criou para tratar de assuntos específicos da reforma, o Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE. A nova proposta de administração pública gerencial para o então presidente, seria:

Baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995:1).

A Nova Administração Pública (*New Public Management*) propõe um modelo pós-burocrático de Gestão com foco na busca por respostas às novas e mais complexas demandas econômicas e sociais, denominando-se inovadora, flexível e centralizada nos resultados.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE é resultado de trabalho elaborado no então Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE, e segundo o presidente Fernando Henrique Cardoso, tratava-se do instrumento para enfrentar o desafio do país de vincular um novo modelo de desenvolvimento em que o Estado exercesse com eficácia sua ação reguladora, referente a uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar (BRASIL, 1995). O PDRAE tornou-se referência na história da Administração Pública Brasileira, como tentativa de superar o modelo burocrático, ao traçar as diretrizes fundamentais para a relação entre Estado, Governo e Sociedade e definir um novo modelo de gestão.

Segundo Bresser-Pereira (2005), a reforma objetivava: a) a busca da eliminação da crise fiscal, através de controle rigoroso das despesas públicas e do aumento das receitas públicas; b) a transformação da administração pública burocrática em gerencial, com foco nos resultados em detrimento do controle dos processos; c) a melhoria do atendimento das demandas sociais, mediante a criação de instituições mais descentralizadas e mais próximas dos cidadãos.

Destacam-se, além dessas ações, as privatizações, substituindo o Estado no setor de bens e serviços pelo controle do mercado e atuação das entidades privadas na administração. O principal argumento para a privatização era de que, com a crise fiscal, o Estado perdera a sua capacidade de poupança e investimento, abrindo

assim espaço para as privatizações de empresas estatais. Desse modo, a visão do Estado regulador do século XXI, segundo os principais formuladores da reforma gerencial, seria de que as atividades que ficariam a cargo do Estado seriam apenas as que não pudessem ser controladas pelo mercado e administrada pela iniciativa privada.

Por fim, vale ressaltar que a discussão sobre reforma gerencial é de grande relevância para a análise do *Atendimento Especializado* do PMIL, já que essa mudança na administração gerencial torna os processos burocráticos mais eficientes e modernos, visando uma gestão por resultado, voltada principalmente para o atendimento ao cidadão.

2.4 Regularização Fundiária no Brasil e em Pernambuco

De acordo com Nascimento (2013, p18) “para compreender o conceito de regularização fundiária urbana de interesse social” é necessário reconhecer a íntima relação do instituto com direitos e garantias fundamentais constitucionalmente assegurados”. Assim entende que a regularização fundiária consiste em tornar regular uma situação fundiária que se apresenta sob perspectiva jurídica irregular.

Ao examinar o instituto de regularização fundiária urbana de interesse social, no sentido de contribuir para que a administração pública cumpra seu papel no que tange a sua função social e estabelecimento de uma política de propriedade urbana ao cidadão teceu discussões com referências nas leis:

(i) a Lei federal de Parcelamento do Solo – Lei nº 6.766/1979, por vincular a legalidade do parcelamento ao provimento de infraestrutura e prever processos de regularização em situações específicas referentes à ocupação por população de baixa renda; (ii) o Estatuto da Cidade – Lei federal nº 10.257/2001, por trazer elementos conceituais que vão além da legalização do exercício da posse para atingir a regularização dos aspectos urbanísticos de parcelamentos, uso e ocupação do solo e das edificações; e a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida – Lei federal nº 11.977/2009, por consolidar de modo expresso um conteúdo que não restringe a regularização fundiária à legalização da posse e, ainda, cria um procedimento administrativo específico para dar cabo ao instrumento de modo a integrar ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais (NASCIMENTO, 2013, p.13).

Assim, as situações que evidenciam o reconhecimento de que as ocupações irregulares do espaço urbano geram direitos à população de baixa renda, demandam uma atuação interventiva do Poder Público para serem concretizados. A regularização fundiária urbana de interesse social, fundada no princípio da função social da propriedade urbana e no direito à moradia, compreende ações voltadas à população na sua maioria de baixa renda, que englobam a legalização da posse dos ocupantes, a flexibilização das normas referentes ao parcelamento, uso e ocupação, para garantir a melhoria estrutural das ocupações, e a urbanização do solo e das edificações ocupadas irregularmente em área urbana, incluindo Área de Preservação Permanente nos casos de área urbana consolidada.

D'Ottaviano e Silva (2010) sustém que a regularização fundiária se coloca cada vez mais como questão fundamental tanto nas grandes quanto nas pequenas cidades. Com a aprovação da Lei Federal nº 11.977/2009, instituindo o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária tornou-se uma realidade e constitui-se em uma das metas prioritárias da política de acesso à moradia do governo federal, passando a ser vista como uma ferramenta importante no acesso à posse legal da moradia digna.

Os pressupostos da regularização fundiária urbana são assegurados no art. 8º Medida Provisória nº 759/2016, cujas normas gerais e procedimentos aplicáveis, no território nacional, à regularização fundiária urbana – Reurb, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de núcleos urbanos informais (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2016). A amplitude desta medida provisória destaca duas modalidades de regularização fundiária através do Art. 11º, asseverando o seguinte:

Na primeira modalidade a Reurb de interesse social – Reurb – S é aplicável tão somente a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda; e o segundo denominada Reurb de interesse específico – Reurb – E se aplica a núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na primeira.

Ademais a referida Medida Provisória concedeu um conjunto de benefícios de isenção de custas e emolumentos que lhes permitem garantir efetivamente o processo de registro, essencialmente quanto se trata da Reurb – S.

Diante dessa definição no dispositivo legal, os Estados passaram a criar dispositivos regulamentadores para legitimar o processo fundiário. Silva et all. (2015) mostram que o processo de regularização fundiária no Estado de Pernambuco, encontra-se embasado na Lei 15.211/2013, que instituiu a política de Regularização Fundiária Jurídico Dominial de Interesse Social, através do PMIL, com objetivo de cumprir as etapas para a regularização dos imóveis urbanos consolidados pela população de baixa renda, em áreas desapropriadas pelo Estado de Pernambuco, nas décadas de 1980 e 1990, reconhecendo o direito de propriedade da população, contribuindo com a qualidade de vida das famílias pernambucanas.

3 O QUE É O PROGRAMA MEU IMÓVEL LEGAL

Neste capítulo será apresentado o Programa Meu Imóvel Legal, seus objetivos, bem como seu desenvolvimento dentre as quais estão as etapas do trabalho de equipe interdisciplinar, o processo para a finalização das entregas das escrituras definitivas registradas em cartório, além de tabelas com índices quantitativos e qualitativos referentes ao atendimento prestado no período de 2015 a agosto de 2017 e características dos bairros mais emblemáticos.

No Estado de Pernambuco a política de atendimento às necessidades habitacionais da população, era desenvolvida pela Companhia de Habitação Popular de Pernambuco – COHAB-PE. Esta empresa, oferecia importante cobertura às políticas estaduais de habitação popular. Após sua extinção e incorporação pela Perpart em 1998, o Estado de Pernambuco permaneceu por vários anos sem cobertura efetiva, e sem uma política de atendimento direcionada para regularização de áreas pertencentes ao Estado. Na intenção de regularizar estas áreas, a Perpart criou o Programa Meu Imóvel Legal – PMIL, que tem por objetivo promover a Regularização Fundiária Jurídico Dominial de Interesse Social dos Lotes – utilizados para fins de moradia pela população de baixa renda – nas áreas destinadas às políticas habitacionais do Governo de Pernambuco, através de outorga de propriedade definitiva destes lotes, junto ao cartório de registro de imóveis competente.

A execução do PMIL é de responsabilidade da Pernambuco Participações e Investimentos S/A – Perpart, através da sua Superintendência de Regularização Fundiária – SRF. Estas ações estão alinhadas com as diretrizes da Lei n^o 11.977/2009 Minha Casa Minha Vida, e a Lei Estadual n^o 15.211/2013, que institui a política estadual de regularização fundiária jurídico dominial, e tem por escopo, tutelar e efetivar os direitos à moradia digna e à propriedade, da população de baixa renda, beneficiados por políticas habitacionais em Pernambuco. Este processo da regularização fundiária, dá-se a partir do momento em que as unidades imobiliárias são registradas em cartório de registro de imóveis abrindo-se matrículas autônomas decorrentes. Entretanto, para tal finalidade é necessário todo um planejamento que inclui um conjunto de atividades como: levantamento topográfico, delimitações das

áreas, reuniões comunitárias, análises jurídicas e sociais e a aprovação do projeto pela prefeitura.

A Perpart ao incorporar a COHAB-PE, assumiu a responsabilidade de prosseguir com as políticas de habitação anteriormente iniciadas e projetadas por aquela empresa. Portanto, em busca de executar este objetivo, sob orientação do Governo do Estado de Pernambuco, a Perpart escolheu o instituto da Regularização Fundiária, respaldado nas legislações vigentes (Constituição Federal, Lei nº 11.977/2009 e Lei nº 10.257/2001).

Deste modo, foi iniciado estudo para identificação de áreas passíveis de regularização, visando à realização de Regularização Fundiária de Interesse Social, observando os seguintes requisitos:

- Assentamentos localizados em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, conceito delimitado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo;
- Assentamentos urbanos ocupados por população de baixa renda pelo tempo mínimo de 05 (cinco) anos.
- Das 80 (oitenta) áreas identificadas, foram inicialmente priorizadas 16 (dezesesseis) para o início da implantação do projeto, sob a égide dos critérios:
 - Desembaraço processual, ou seja, as áreas a serem regularizadas devem se encontrar livre de ônus;
 - Demanda populacional, vez que o benefício do programa deve ser direcionado às comunidades que, historicamente, protagonizam a luta pela garantia do direito de moradia e de propriedade.

Ultimada a identificação das áreas iniciais, houve a reativação do Conselho para Regularização Imobiliária do Estado de Pernambuco – CORI-PE, com arrimo no Decreto Estadual n.º 38.179/2012, objetivando a deliberação, prosseguimento, desembaraço e acompanhamento de todas as ações necessárias à efetivação do programa.

3.1 Etapas do PMIL

a) Levantamento Topográfico Planialtimétrico Cadastral da Gleba

Sendo este um documento que descreve o terreno com exatidão, anotando precisamente suas medidas planas, ângulos e diferenças de nível (inclinação).

Figura 1 – Mapa com demarcação de Gleba



Fonte: www.google.com.br

Os estudos topográficos tiveram como função principal a obtenção de elementos que possibilitam a regularização fundiária dos lotes, além de fornecer informações para elaboração de plano urbanístico da região.

Os levantamentos planialtimétricos foram realizados pela equipe de topografia, através das seguintes atividades: Poligonal; Transporte de Altitude; Nivelamento e Contranivelamento da Poligonal; Georreferenciamento da Poligonal de Contorno (Rastreio Geodésico dos Vértices) e Cadastro Urbano. Definindo assim, áreas públicas, áreas privadas, área verde, imóveis localizados em áreas de risco e outros.

b) Selamentos dos imóveis/ Cadastramento Socioeconômico

O trabalho social de campo visa à identificação dos imóveis presentes na poligonal definida e indicada para ser executada através do selamento (selo de identificação do imóvel). A empresa executante era chamada anteriormente de SOPHIA

(Empresa de Software no Recife), hoje denominada URJA Social Tecnologia para Inclusão.

c) Mobilização Social

A Mobilização Social é realizada de acordo com a Metodologia de Trabalho de Campo do Programa Meu Imóvel Legal, e se dividiu em 03 (três) atividades: reunião com as lideranças da comunidade, mobilização porta a porta e reunião comunitária. É importante destacar que o espaço de diálogo com a comunidade foi potencializado, especialmente, nas reuniões comunitárias, que se destinaram à mobilização da população, para garantir o desenvolvimento das atividades do programa: seja para apresentação do programa às lideranças ou à comunidade.

A partir desse momento o *atendimento especializado* é iniciado durante as etapas seguintes, por exigirem o repasse de informações e esclarecimentos necessários para a adesão da população ao Programa.

d) Cadastramento

É disponibilizado um espaço chamado de posto itinerante, identificado anteriormente como sendo de fácil acesso aos moradores da área, para que os mesmos realizem o cadastramento com entregas de documentos necessários para análises. Vale ressaltar que a ação do posto itinerante na área tem como finalidade: a) Orientar usuários sobre a execução do Programa Meu imóvel Legal na Área; b) Realizar o cadastramento recebendo os documentos necessários; c) Entrega de documentação pendente; d) Orientar os usuários no preenchimento de relatos sociais de alguma situação que necessite de estudo de caso posteriormente, através de profissionais do Serviço Social.

e) Análise jurídica e social dos cadastros socioeconômicos

Conforme a Lei Estadual n.º 15.211/2013, são elencados os requisitos a serem observados pela equipe da Superintendência de Regularização Fundiária – SRF da Perpart na aplicação do PMIL. Assim, delimita o art. 12, III, alíneas “a” até “e”:

Art. 12 (...) III (...) a) as unidades imobiliárias objeto de doação sejam ocupadas com finalidade de moradia ou de uso misto;
b) a área ocupada deverá ser igual ou inferior a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e superior que 18m² (dezoito metros quadrados);
c) a área deverá estar ocupada por prazo igual ou superior a 5 (cinco) anos ininterruptamente e sem oposição;
d) o ocupante não pode ser proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel, urbano ou rural;
e) a renda familiar do beneficiário não poderá ser superior a 5 (cinco) salários mínimos.

A análise dos documentos apresentados pelo solicitante/usuário é, pois, delimitada por estes requisitos, cabendo à equipe de Assistentes Sociais e de Advogados, a identificação do atendimento dos elementos visando à entrega das escrituras (contrato de doação) aos beneficiários do programa.

Vale salientar a importância da análise social do Programa Meu Imóvel Legal, considerando a flexibilidade de normas e padrões urbanísticos, e de sociabilidades diversas, tornando possível garantir dois direitos constitucionais: moradia e propriedade às famílias que também construíram e consolidaram o espaço urbano.

Assim, importa esclarecer que embora os critérios estabelecidos sejam basilares e definidores da concessão da escritura definitiva dos lotes, a análise considera as multifacetadas e desdobramentos das relações estabelecidas e das realidades em que estão inseridos os beneficiários do programa, a fim de efetivar o direito a quem trava uma luta histórica pelo chão, dispensando assim, um olhar ampliador da garantia do direito à segurança da moradia.

f) Procedimentos para efetuar o registro dos contratos de doação

A Lei Estadual n.º 15.211/2013, ao implantar a política estadual de Regularização Fundiária de Interesse Social, apresenta três espécies de instrumentos que podem ser utilizados de acordo com o objetivo do projeto, quais sejam: Doação; Concessão de Direito Real de Uso; Concessão de Uso Especial de Moradia.

O Programa Meu Imóvel Legal visa à entrega definitiva do lote ao beneficiário, optando desta forma pela utilização do Contrato de Doação.

O conceito de doação é encontrado no Código Civil de 2002, em seu artigo 538: “Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.”

Considerando a definição do próprio legislador, os doutrinadores são praticamente pacíficos em afirmar que a doação corresponde à perda de bem ou valor de uma parte em favor de outra.

Márcia Pelissari Gomes (2007), conceitua o contrato de doação como ato translativo inter vivos, através do qual o doador, em ato espontâneo e de liberalidade (*animus donandi*), transfere a título gratuito, bens e vantagens que lhes são pertencentes, ao patrimônio de outrem, que os aceita expressa ou tacitamente.

Para a efetiva transmissão do bem imóvel ao patrimônio de outrem, faz-se necessário o registro do referente negócio jurídico na matrícula correspondente ao bem, junto ao cartório de registro de imóveis o qual a propriedade se encontre inscrita.

Assim leciona o art. 108 do CC:

“Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.” (CÓDIGO CIVIL, 2008, p.158)

Tal procedimento visa garantir o direito de propriedade do titular do bem quanto ao imóvel, e ainda proteger interesses de terceiros no sentido de que a publicidade do cartório viabiliza que todos da sociedade saibam a quem o bem pertence.

O cartório de registro de imóveis exige o atendimento de requisitos para a realização do registro referente ao bem.

Destaca-se que o registro, dentre as atividades cartorárias, é o ato através do qual são certificados o nascimento, extinção e atos de pessoas naturais e jurídicas; bem como são formalizados direitos de propriedade, quanto aos bens imóveis, e diversos direitos referentes ao assentamento de títulos e documentos.

Com a identificação dos beneficiários ao PMIL através da análise dos documentos, há a etapa de atendimento dos requisitos exigidos pelo cartório para o efetivo registro do imóvel ao novo proprietário.

Ressalta-se que a Perpart é proprietária da poligonal inteira, existindo assim, no cartório, a matrícula da área na totalidade. Assim, para que da matrícula original sejam extraídas matrículas decorrentes, individualizando cada lote, o cartório exige o atendimento de alguns requisitos que culminem no registro de propriedade do lote ao beneficiário do PMIL.

Diante da grande quantidade de solicitações de registro de uma mesma área, a Perpart sistematiza informações que possam atender às necessidades da serventia para a realização da nova matrícula, formando assim o Conjunto Registral.

No atendimento do PMIL o Conjunto Registral é composto dos seguintes instrumentos: Planilhas e Fichas do Indicador Real; Planilhas e Fichas do Indicador Pessoal; resultando na Matrícula Decorrente.

– Indicador Real (Planilhas e Fichas)

O Indicador Real, enquanto um dos livros de registro obrigatórios ao trabalho da serventia, detalhado no art. 887 e seguintes do Código de Normas, apresenta o objetivo da identificação precisa do imóvel através do seu endereço, apontando localização exata, confrontações e limites.

Considerando que a aplicação do PMIL decorre na realização de inúmeros registros e aberturas de novas matrículas decorrentes, faz-se necessária a utilização desse indicador, proporcionando maior controle do trabalho, visando impedir que ocorram vícios no registro dos contratos.

Destaca-se que no desenvolvimento do PMIL, a Superintendência de Regularização Fundiária – SRF tem recebido o Memorial Descritivo da Área, através do qual desenvolve a Planilha do Indicador Real que aponta os endereços a serem individualmente registrados, decorrendo na confecção das Fichas que serão encaminhadas ao cartório para efetivação do registro.

Desta forma, a Planilha de Indicador Real, é elaborada pela Superintendência de Regularização Fundiária – SRF, com o objetivo de identificar e delimitar os imóveis que serão indicados ao registro e posteriormente encaminhada ao cartório.

Aponta-se que as fichas devem conter: Identificação do cartório; Matrícula; Número da ficha; Data; Espaço para rubrica; Identificação do Imóvel.

– Indicador Pessoal (Planilhas e Fichas)

O Indicador Pessoal, por sua vez, viabiliza a identificação do imóvel através do seu proprietário. Tal instrumento, enquanto livro de registro obrigatório, tem sua previsão no art. 888 e seguintes do Código de Normas, apontando a forma de organização e realização da escrituração.

A atual Lei de Registros Públicos autorizou a utilização de fichas em seu artigo 180, parágrafo único, com a redação dada pela Lei n.º 6.216/75, que não estava previsto expressamente no Decreto n.º 4.857/39. As fichas do indicador pessoal devem conter: Identificação do cartório; Espaço para rubrica; Nome e CPF do titular; Local para Ato, Livro, Ano, Negócio Jurídico (Doação em se tratando do PMIL), Parte (figura do beneficiário no PMIL, donatário).

Na Planilha do Indicador Pessoal tem que constar: os nomes dos beneficiários; CPF e número da matrícula decorrente, a mesma é utilizada para o controle da elaboração das Fichas do Indicador Pessoal desta Superintendência, após elaboração a Planilha segue para o Cartório com as fichas.

g) Matrícula

A matrícula no registro de imóveis foi implantada com a Lei de Registros Públicos, Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, tornando-se obrigatória à garantia da propriedade a quem detém o registro.

De acordo com o art. 909 do Código de Normas, a matrícula compreende o registro individualizado do imóvel, com as características apontadas no Livro 2 – Registro Geral, compreendendo elementos identificadores, de natureza pessoal e material, com representação pela ficha do imóvel. O art. 920, em sequência, impõe que cada imóvel deverá apresentar matrícula própria.

Cada matrícula se refere a apenas um imóvel, sendo tombado com numeração própria e exclusiva no cartório à qual a localidade é vinculada. É chamada como a “carteira de identidade do imóvel”, identificando o bem.

Na matrícula são realizadas as anotações de sucessivos registros e averbações, que contam toda a história do imóvel. Assim, será possível saber quem foram

todos os proprietários do imóvel, bem como todos os registros relativos ao bem, compilados em um único documento.

Na aplicação do PMIL, a matrícula decorrente é o resultado final do programa, em que após a delimitação da área e dos requisitos pessoais e reais, realiza-se a abertura de matrícula decorrente, extraída da matrícula originária da poligonal, atribuindo o título definitivo da propriedade ao beneficiário.

– Etapas da matrícula

A numeração das matrículas de cada lote é apresentada pelo Cartório após o Registro do Projeto da Área no respectivo Registro Geral de Imóveis – RGI, com a juntada do Memorial Descritivo da Poligonal e a Planilha do Indicador Real, que delimitam as confrontações de cada lote. Com isto, as matrículas são previamente delimitadas, aguardando a execução dos procedimentos cartorários para ocorrer o efetivo Registro.

Após a classificação de aptidão do pretendente ao benefício do PMIL, havendo em decorrência a confecção da planilha com as informações dos donatários, dados devidamente integrados com a topografia, há a impressão dos Contratos de Doação e a consequente coleta das assinaturas dos envolvidos (donatário, testemunhas, Superintendente da SRF e Presidente da Perpart, na figura do doador).

O envio dos Contratos de Doação para registro é formalizado através de Ofício dirigido ao Registro Geral de Imóveis – RGI, no Cartório de competência, incluindo planilha indicativa com a numeração dos contratos.

Em seguida, o RGI informa a numeração dos protocolos para a confecção das matrículas decorrentes. O número do protocolo é comum a um conjunto de contratos.

Decorridos 02 (dois) dias do protocolo do Ofício apresentado ao RGI, a Perpart encaminha o Conjunto Registral correspondente à área, contendo: Planilhas e Fichas do Indicador Pessoal, Fichas do Indicador Real. Tais informações são apresentadas à serventia em arquivo físico e eletrônico.

O RGI analisa o Conjunto Registral pelo período de 02 (dois) dias, decorrendo no registro dos contratos nas respectivas matrículas junto ao Livro de Registro pertinente.

Em seguida, os Contratos de Doação retornam à Perpart com os selos que atestam a fé pública do documento, garantindo que o negócio jurídico declarado se encontra apontado no arquivo da serventia. Resta, assim, a entrega dos contratos aos beneficiários.

h) Registro do Projeto no Cartório

Em sequência à etapa de aprovação do projeto na Prefeitura, é encaminhado, através de ofício, o projeto para registro no Cartório competente.

Acompanhando o ofício, seguem um rol de documentos que são imprescindíveis para atendimento do solicitado, quais sejam: 1 – Projeto de Regularização Fundiária aprovado pela Prefeitura da Cidade do Recife composto da Planta Georreferenciada da poligonal; Planta Geral Cadastral; Memorial descritivo da gleba; Quadro resumo das unidades imobiliárias inseridas na poligonal; Memorial da área justificando estar a poligonal do destaque contida na matrícula original e 2 – Certidão de Regularidade Fiscal.

i) Ato público de entrega de escrituras definitivas

Após a mobilização da comunidade quanto ao programa, e a conseqüente recepção e análise dos documentos pela equipe de Regularização Fundiária da Perpart, conclui-se pela inicial identificação dos primeiros beneficiados, visando à entrega das escrituras definitivas a seus novos proprietários. No entanto, é a partir desse ponto que inicia-se um processo de *marketing político*, pois os funcionários não possuem mais a “autonomia” da informação de quando os usuários receberão suas escrituras, a conclusão dessa atividade dependerá de ações políticas.

Só através de um Ato Público é que podem ser entregues as escrituras definitivas de propriedade, sendo assim, é designado um evento onde na ocasião, se fazem presentes, além dos beneficiários, representantes do Poder Executivo e Legis-

lativo na esfera Municipal e Estadual, líderes comunitários, e população da área de forma abrangente, com o objetivo de presenciar a conquista pleiteada há anos.

O quantitativo de escrituras remanescentes ao Ato são entregues através de mutirão itinerante, em concordância com a deliberação do Conselho para Regularização Imobiliária do Estado de Pernambuco – CORI-PE que prevê a entrega de escrituras do Programa Meu Imóvel Legal através de ações itinerantes, ou através do Núcleo de Atendimento ao Cidadão – NACI, na sede da Perpart. O cronograma das entregas deverá ser apresentado para aprovação pelo CORI-PE, e disponibilizado pela Perpart em seu site oficial, o balanço trimestral das ações do programa, destacando o número de pessoas beneficiadas no período com a finalidade de acompanhamento e mensuração.

3.2 O Atendimento Especializado no PMIL

Devido à criação do referido Programa e suas repercussões, a demanda cresceu significativamente e o atendimento um tanto quanto informal (sem espaço definido, sem cronograma de atendimento, sem definição de competências/profissionais) tornou-se insuficiente ante o aumento do contingente de usuários que procuravam a Perpart. Houve um interesse da população em procurar soluções para suas situações e o *espaço organizacional*, ora criado para tirar dúvidas, conhecer o Programa e resolver pendências, tornou-se menos burocrático e mais eficiente. A equipe do setor de Regularização Fundiária – SRF que antes atendia a demanda espontânea de maneira desordenada, sem obter resultados, passava agora a ter controle sobre os atendimentos.

Semelhante ao contexto explorado por Alcântara (2014, p.35) em seu trabalho sobre O Processo de Aquisição de Materiais Bibliográficos na UFPE sob a Perspectiva da Racionalidade: Mapeamento das Etapas a partir do Curso de Gestão da Informação, que diz:

“A busca por essa eficiência, impulsionada pela demanda na qualidade dos serviços e uma maior conscientização dos usuários pelo bom atendimento, principalmente quanto aos serviços públicos, fez com que as organizações buscassem racionalizar seus processos visando obter melhores resultados no alcance dos objetivos organizacionais.” (ALCÂNTARA, 2014, p.35)

Diante do exposto, foi criado um *atendimento especializado*, que passou a ser um atendimento agendado, realizado em espaço físico definido e com apoio logístico: computador e materiais de expediente disponíveis, onde os usuários poderiam ser ouvidos por uma equipe interdisciplinar e profissional: advogado, assistente social, topógrafos, em caso de necessidade.

Como já mencionado, a entrega das escrituras definitivas/contratos de doação é o marco que finaliza o processo, mas nesse ínterim existe um *atendimento especializado* onde é oferecido a escuta e orientação aos usuários através dos profissionais capacitados, que desempenham suas funções com a finalidade de solucionar os gargalos encontrados.

Atualmente, o atendimento é realizado no Núcleo de Atendimento ao Cidadão – NACI, espaço planejado e construído com uma sala específica que fica disponível durante todos os dias da semana para o *atendimento especializado*.



Foto 1 – Entrada para acesso à sala de *Atendimento Especializado*.

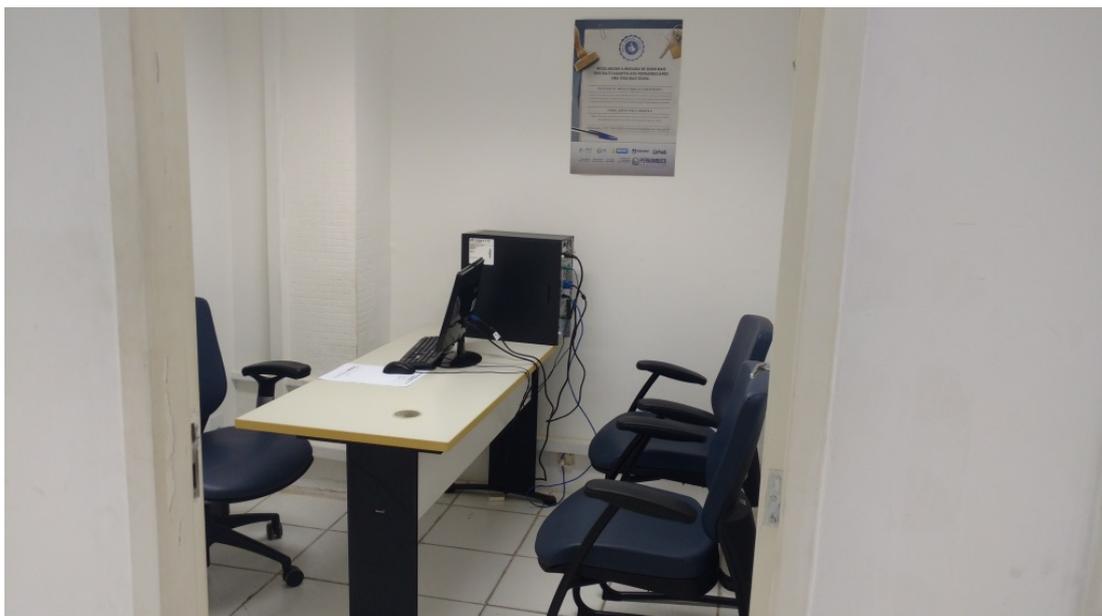


Foto 2 – Sala de *Atendimento Especializado*.

A equipe formada por dois profissionais era bastante adequada à demanda de atendimentos, considerando que havia um agendamento prévio da sessão. O horário de atendimento pela manhã acontece das 8h30min às 11h45min e à tarde das 13h30min às 16h45min, todos os dias da semana ocorrem atendimentos, sendo disponibilizada uma manhã ou uma tarde para tal, e a cada trinta minutos uma nova sessão é realizada sendo reservado 15 minutos entre uma sessão e outra para organização de materiais e conversa entre a equipe para decidir qual a melhor solução ou encaminhamento. Em média, são realizados entre quatro e cinco atendimentos por dia. Na maioria das vezes, é reagendado um atendimento de retorno, para entrega de documentos ou finalizar uma solicitação que não foi fechada no primeiro atendimento.

3.3 População Atendida

A pesquisa sistematizou os dados que estão apresentados em várias tabelas a seguir. Foram extraídas da **Planilha de Controle de Atendimento** e demonstrarão como o *Atendimento Especializado* vem ocorrendo na Perpart:

Tabela 1 – Quantidade de atendimentos por bairro no período de 2015 a agosto de 2017

BAIRRO	ATENDIMENTOS		
	2015	2016	2017
Água Fria	157	59	59
Alto do Eucalipto	1	0	0
Alto José Bonifácio	1	2	0
Alto Santa Isabel	0	3	1
Alto José do Pinho	16	13	3
Alto Santa Terezinha	2	0	1
Bola na Rede	14	30	12
Brejo	5	7	1
Buriti	19	35	20
Caixa D'Água	3	1	0
Casa Amarela	55	24	21
Camaragibe	0	0	1
Cidade de Deus	1	0	0
Córrego do Jenipapo	3	6	1
Córrego do Euclides	0	1	1
Curado I	0	1	0
Engenho Botafogo	1	2	0
Macaxeira	2	0	0
Mangabeira	17	11	37
Morro da Conceição	1	0	0
Mustardinha	0	1	0
Nova Descoberta	29	24	5
Passarinho	25	50	22
Pina	25	30	18
Roda de Fogo	152	234	127
Sancho/Totó	13	7	7
Sítio das Palmeiras	7	0	3
Sítio Minas	2	2	3
Tamandaré	6	16	13
Terra de Ninguém	1	1	4
Vale das Pedreiras	7	10	1
Vasco da Gama	19	16	4
Vila Cordeiro	2	0	0
TOTAL	585	586	365

Fonte: Dados da Pesquisa (2018)

A população atendida no PMIL é originária de vários bairros, a Tabela 1 retrata o perfil de atendimento do Programa, durante análise foi identificado um fluxo maior de atendimento para os bairros de Água Fria e Roda de Fogo nos últimos 03 anos pesquisados, valendo salientar que as duas áreas em tela são as que se encontram de maneira mais ativa no processo de regularização fundiária por serem áreas emblemáticas e terem uma população maior. Possui também uma área geográfica extensa que foi aprovada na Prefeitura do Recife com mais agilidade, ou seja, a situação favorece as áreas que estão com os trâmites regularizados em relação ao necessário para emissão de escrituras definitivas.

Foi constatado também, que em algumas áreas como Vale das Pedreiras, Casa Amarela entre outras ilustradas na tabela, possuem um número menor de atendimento, visto que, atualmente o PMIL não está executando atividades nas mesmas de maneira sistemática, conseqüentemente não geram procura para atendimento. Outras demandas de áreas não incluídas no Programa, geraram atendimentos esporádicos em função da expectativa de suas áreas serem regularizadas também, sendo o caso do Curado, Cidade de Deus e outras.

O total de atendimentos durante os anos de 2015 e 2016 foram equiparados e o ano de 2017 foi avaliado apenas até o mês de agosto.

É importante frisar que o PMIL é executado pela Perpart desde outubro de 2013, portanto os registros acima fazem menção aos anos de 2015, 2016 até agosto de 2017, período em que foram registrados de maneira oficial os despachos (documentos com solicitações dos usuários) os quais serão objetos de pesquisa.

Nesse programa, o usuário é o principal sujeito, haja vista o processo histórico de lutas pela terra ao longo dos anos. Assim, o PMIL contribuiu significativamente na efetivação da garantia da segurança desse direito.

Para adentrar na realidade local, portanto, o trabalho social tem um relevante papel, pois inserir o usuário enquanto sujeito desse processo fomenta a participação e o exercício de práticas cidadãs.

Nesse contexto, o *atendimento especializado* ao usuário possui fundamental importância, enquanto ferramenta e canal aberto de participação e principal acesso dos mesmos ao Programa.

Em virtude da necessidade de prestar atendimento qualificado aos usuários, os registros dos dados são sistematizados em categorias de demandas identificadas, que servem de elementos avaliativos gerenciais para o PMIL. A **Tabela 2** demonstra abaixo:

Tabela 2 – Quantidade de atendimentos por categoria de demanda

CATEGORIAS DE DEMANDA	2015	2016	2017
Alteração de Titularidade	13	1	1
Atendimento Multifamiliar	13	2	0
Coleta de Assinatura	1	0	2
Consulta Topográfica	4	0	0
Orientações Sócio Jurídicas do PMIL	530	403	262
Retificação Contratual	5	0	0
Solicitação de RF (Regularização Fundiária)	5	27	10
Alteração cadastral	0	2	9
Atendimento CAS/CJU (Coordenadoria de Análise Social / Coordenadoria Jurídica)	0	9	0
Atendimento CJU (Coordenadoria Jurídica)	0	5	0
Informação sobre andamento no SIGEPE (Sistema de Gestão)	0	1	0
Não se aplica	0	101	0
Em branco	14	34	11
Termo de anuência	0	1	14
Emissão de Novo Contrato	0	0	10
Vistoria Topográfica	0	0	2
Revisão Topográfica	0	0	3
Alteração de Parecer Sociojurídico	0	0	1
Novo Cadastro	0	0	39
Retificação de Contrato	0	0	1
TOTAL	585	586	365

Fonte: Dados da Pesquisa (2018)

No processo de extração dos dados da Tabela 2 foram evidenciados alguns gargalos os quais serão citados abaixo:

Em 2016 foram evidenciados 101 atendimentos no item (não se aplica) mostrando que houve falhas no *atendimento especializado* vez que os profissionais não conseguiram identificar a demanda dentro das categorias disponíveis ou não fizeram o devido registro. Outra ressalva importante é que entre os anos avaliados existiu um quantitativo total de 59 registros em branco sem identificação do tipo de atendimento/categoria o que mais uma vez dificulta a inserção do usuário em sua problemática específica com isso acarretando a falta de resolutividade.

No geral entre os anos supracitados foi observado que não houve uma padronização nos itens de qualificação de atendimento em relação ao tipo, visto que, nos mesmos itens da coluna analisada na **Tabela de controle de atendimento** não existiam as mesmas opções para serem marcadas. Observou-se que em sua maioria os profissionais marcavam o item (Orientações Sociojurídicas no PMIL) que por muitas vezes estavam enquadrados em outras categorias.

Para que sejam identificadas corretamente as categorias descritas na tabela 2, assim que o usuário chega ao NACI, passa a princípio por um procedimento necessário, a triagem, pois ao analisar o cadastro, ou escutar a situação relatada pelo usuário é possível a identificação de várias demandas.

Assim, faz-se necessário a compreensão das várias situações triadas no atendimento. São elas as mais frequentes:

- Documentação incompleta – Ao atender os usuários é observada a falta de qualquer documento relativo ao cadastro que possa impossibilitar a aptidão para o Programa. Uma vez orientados, tomam conhecimento dos documentos que precisam ser entregues para compor seu cadastro, que posteriormente, será reanalisado.
- Mediação de conflitos – São demandas atendidas a partir de situações identificadas na triagem, onde os usuários relatam situações de multiselamento, imóvel que envolve o interesse de várias pessoas, ou onde o demandante reside em condição de cedido, entre outras situações que demandam atendimento social.

A mediação de conflitos é um dos problemas mais frequentes hoje no atendimento devido a várias questões: multiselamentos, herdeiros, situações familiares diversas, coabitação, termo de anuência e outros. Os profissionais em suas práticas têm a expertise em mediar esses conflitos diminuindo os atritos e facilitando a resolução dos problemas, com isso obtendo um resultado positivo nas intervenções.

- Mudança de condição de moradia – Em algumas situações quando o Assistente Social realiza a escuta e percebe que a condição de moradia impossibilitava o acesso ao título de propriedade, seja porque o usuário declarou de maneira errônea ou não se fez entender pelo cadastrador, é necessário preencher ficha de atendimento e o usuário é informado se de acordo com a sua situação será possível alterar o status, sendo possível, acontecerá a alteração.
- Necessidade de orientação de especialista – Casos em que são demandadas à equipe de profissionais, apenas orientações relativas ao programa, esclarecimentos de dúvidas, documentos necessários para o cadastramento, critérios do Programa e outras.
- Questões Topográficas – São situações em que há divergência de informações relativas a área do lote. Uma vez identificadas, a informação é repassada à coordenação que encaminha à equipe de topografia para as providências cabíveis.
- Problemas cadastrais – Configuram-se casos em que no cadastro existem divergência ou ausência de informações, ou que seja necessário alteração ou realização de cadastro.

Os registros internos dessas situações constituem os despachos que não se resolveram no momento do *atendimento especializado*, demandaram tempo e/ou análise de outros profissionais e/ou outras intervenções técnicas. No processo há um tempo de 15 dias corridos para a liberação de resposta.

Tabela 3 – Quantidade de despachos gerados no período de 2015 a agosto de 2017

DESPACHOS REGISTRADOS				
	2015	2016	2017	Total
Quantidade	22	70	85	177

Fonte: Dados da Pesquisa (2018)

A **Tabela 3** demonstra o total de 177 despachos entre os anos de 2015 a agosto de 2017 o que foi considerado um número muito inferior a realidade, tendo em vista o número geral de atendimentos na soma dos anos na **Tabela 1** que foram de 1536, ficou evidente que há uma dificuldade em identificar quais situações devem-se registrar como despacho, e cruzando essas informações com a **Tabela 2** cuja definição da categoria de muitos atendimentos não foram marcadas adequadamente, causam um contraste ainda maior, o que cabe a análise de que poderiam existir mais despachos que não foram registrados.

Tabela 4 – Quantidade de termos de anuência expedidos por bairro no período de 2015 a agosto de 2017

TERMOS DE ANUÊNCIA 2015/2016/2017	
BAIRROS	Quantidade
Água Fria	51
Bola na Rede	17
Buriti	5
Mangabeira	34
Passarinho	44
Roda de Fogo	63
Tamandaré	1
Total	215

Fonte: Dados da Pesquisa (2018)

Termo de anuência é a nomenclatura de um documento jurídico que possibilita às famílias cadastradas sanarem situações do tipo: residentes em mesmo lote que receberão a escritura de acordo com o que foi expressado como vontade de todos, ou passar o direito de propriedade para outrem.

Foi totalizado 215 termos de anuências dando resolutividade a possivelmente o dobro de famílias já que o termo é realizado quando existem mais de uma família no lote.

Em decorrência das áreas de Água Fria e Roda de Fogo serem as que mais obtiveram atendimentos será demonstrado abaixo alguns dados que definem o perfil da população e área:

Dados do bairro de Água Fria

Localização: RPA: 2

Área Territorial (hectare): 193

População Residente: 43.529 habitantes

Taxa de Alfabetização da População de 10 anos e mais (%): 90,4

Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual da População (2000/2010): -0,11%

Densidade Demográfica (Habitação/Hectare): 225,38

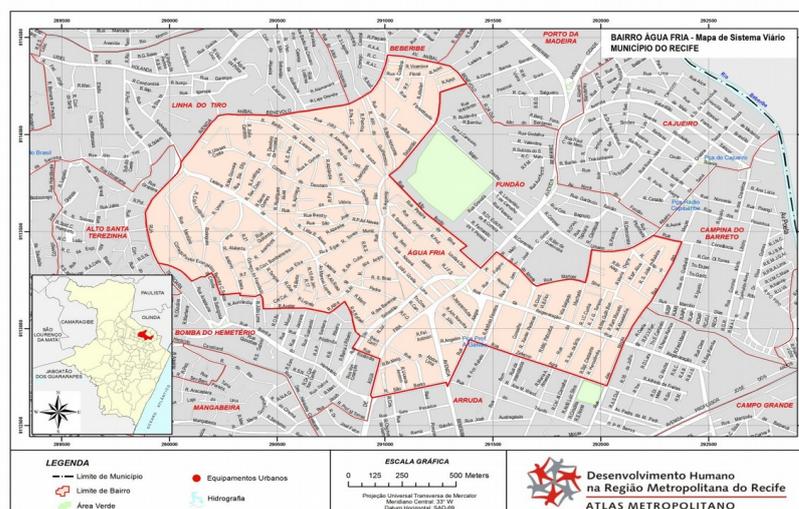
Domicílios (nº): 12.294

- Média de moradores por domicílio (Habitação/Domicílio): 3,5
- Proporção de Mulheres Responsáveis pelo Domicílio (%): 47,03
- Valor do Rendimento Nominal Médio Mensal dos Domicílios: R\$ 1.189,92. (vale ressaltar que este valor é compatível com registros encontrados durante os atendimentos).

(Em: < <http://www2.recife.pe.gov.br>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2018.)

Zonas Especiais de Interesse Social no bairro (Zeis): Fundão de Fora e Casa Amarela (partes)

Figura 2 – Mapa de Sistema Viário do Bairro de Água Fria



Fonte: <http://www2.recife.pe.gov.br>

Tabela 5 – População por cor ou raça (Água Fria)

Água Fria	
População por cor ou raça	
	%
Branca	28,58
Preta	13,66
Parda	58,75
Amarela	0,97
Indígena	0,14

Fonte: <http://www2.recife.pe.gov.br>

Tabela 6 – População por faixa etária (Água Fria)

Água Fria		
População por faixa etária		
	Nr habitantes	%
0 – 4 anos	3.084	7,08
5 – 14 anos	7.296	16,76
15 – 17 anos	2.294	5,27
18 – 24 anos	5.353	12,3
25 – 59 anos	20.693	47,54
60 anos e mais	4.809	11,05

Fonte: <http://www2.recife.pe.gov.br>

Tabela 7 – População por sexo (Água Fria)

Água Fria		
População por sexo		
	Nr Habitantes	%
Masculino	20.294	46,62
Feminino	23.235	53,38

Fonte: <http://www2.recife.pe.gov.br>

Dados da área de Torrões/Roda de Fogo

Localização: RPA 4,

Territorial (hectare): 168

População Residente: 32.015 habitantes

Taxa de Alfabetização da População de 10 anos e mais (%): 88,8

Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual da População (2000/2010): 0,82 %

Densidade Demográfica (habitante/hectare): 190,53

Domicílios (n°): 9.320

- Média de moradores por domicílio (habitante/domicílio): 3,4
- Proporção de Mulheres Responsáveis pelo Domicílio (%): 49,80
- Valor do Rendimento Nominal Médio Mensal dos Domicílios: R\$ 1.150,31

(Em: < <http://www2.recife.pe.gov.br>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2018.)

Zonas Especiais de Interesse Social no bairro (Zeis): Vietnã e Torrões (parte)

Figura 3 – Mapa de Sistema Viário dos Bairros Vietnã e Torrões



Fonte: <http://www2.recife.pe.gov.br>

Tabela 8 – População por cor ou raça (Torrões/Roda de Fogo)

Torrões/Roda de Fogo	
População por cor ou raça	
	%
Branca	31,14
Preta	10,68
Parda	56,65
Amarela	1,1
Indígena	0,43

Fonte: <http://www2.recife.pe.gov.br>

Tabela 9 – População por faixa etária (Torrões/Roda de Fogo)

Torrões/Roda de Fogo		
População por faixa etária		
	Nr habitantes	%
0 – 4 anos	2.417	7,55
5 – 14 anos	5.277	16,48
15 – 17 anos	1.810	5,65
18 – 24 anos	4.437	13,86
25 – 59 anos	15.400	48,1
60 anos e mais	2.674	8,36

Fonte: <http://www2.recife.pe.gov.br>

Tabela 10 – População por sexo (Torrões/Roda de Fogo)

Torrões/Roda de Fogo		
População por sexo		
	Nr Habitantes	%
Masculino	15.101	47,17
Feminino	16.914	52,83

Fonte: <http://www2.recife.pe.gov.br>

A área de Torrões/ Roda de Fogo, foi e é a mais emblemática, marcada por lutas pelo direito a terra. Em decorrência da sua história, o Governo do Estado de Pernambuco priorizou a primeira entrega de escrituras definitivas do PMIL à referida área, porque sabiam que a comunidade conquistaria algo que foi alvo de muitas lutas. Algumas pessoas da comunidade possuíam ou possuem o título de posse (documento que dá direito ao ocupante residir no lote por até 50 (cinquenta) anos), mas o Programa Meu Imóvel Legal substituiu o título de posse que é temporário pelo título de propriedade definitivo, onde o ocupante recebe registrado em cartório de imóveis o seu lote em seu nome. A partir daí o Estado não teria mais nenhuma obrigação com os custos de impostos e nenhuma responsabilidade em relação à terra, no entanto a mesma passaria a pertencer a quem já era de fato dono.

Foto 3 – Representação da população do bairro de Roda de Fogo em luta pela terra



Fonte: <https://agenciaroda.wordpress.com/roda-de-fogo-historia>

A história de Roda de Fogo começou em 1987 quando algumas famílias começaram a ocupar uma área de 60 hectares no bairro de Torrões, Zona Oeste do Recife. Na época a área pertencia ao Governo Federal e no local seria construído um conjunto habitacional para ser financiado a funcionários públicos federais e o clube dos previdenciários. Pressionados a saírem do

local, os moradores e moradoras se organizaram para lutar pelo direito à moradia. Dessa forma, fizeram várias assembleias, passeatas e reuniões com o Governo Estadual da época. Depois de muitas negociações os moradores e moradoras conquistaram o direito de ficar no local e um título de posse de concessão de uso da terra por 50 anos. Atualmente, Roda de Fogo continua sua luta pela escritura definitiva da área.

Disponível em: <<https://agenciaroda.wordpress.com/roda-de-fogo-historia>>. Acesso em: 07 de fevereiro de 2018.)

A luta da comunidade pela titularidade permanece, tendo em vista que o Programa Meu Imóvel Legal ainda não conseguiu alcançar um número expressivo de entregas em relação ao total de lotes situados nas áreas que estão previstas para regularização.

A avaliação dessas demandas é de fundamental importância, pois permitirá aos gestores direcionar não apenas um atendimento qualificado, como também identificar novas possíveis demandas e /ou ajustes no Programa, que necessitem de adequações e planejamento capazes de dar respostas e gerar resultados positivos não só para a empresa, mas em especial à sociedade civil. Além da identificação das demandas foi traçado o perfil da população atendida pelo Programa, descritos abaixo:

- Residentes em áreas pertencentes ao Estado de Pernambuco;
- Os cadastros em sua maioria são de titularidade de pessoas do sexo feminino;
- Áreas sem documentação de lote;
- As famílias cadastradas em sua maioria vivem com o valor de 1 salário mínimo;
- As pessoas cadastradas já participaram ou participam de algum Programa Social (Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS ou outros);
- As mulheres cadastradas possuem mais de um filho em sua maioria, e
- Possui apenas o imóvel, o qual reside.

Todos os dados e informações evidenciados neste capítulo, servem de filtro para possíveis tomadas de decisões como também, para conhecimento do perfil das áreas que o PMIL atende. Além disso, o reconhecimento geográfico das áreas é importante, mas o conhecimento do perfil populacional é primordial, vez que o

planejamento estratégico do Programa através desses dados poderá traçar qual a melhor estratégia para conseguir atingir o máximo de usuários.

4 QUADRO TEÓRICO

Nesta seção será realizada uma análise teórica da conexão dos conceitos da gestão pública, da qualidade no atendimento público, do trabalho social como perspectiva de satisfação do usuário na habitação, no *atendimento especializado* do PMIL. Sob a perspectiva da racionalidade, da burocracia, do *marketing* político também serão feitas considerações para o presente estudo.

4.1 O atendimento do PMIL como prestação de serviço público

A sociedade está em constante e profundas transformações sejam nos âmbitos sociais ou econômicos. De modo que os cidadãos têm cada vez mais a consciência de mudança, buscam seus direitos e exigem mais transparência dos entes públicos sendo cada vez mais participativos (CARNEIRO, 2010).

Este contexto de mudança que na verdade é um fenômeno que ocorre na escala mundial e que atinge amplamente todas as esferas federais, estaduais e municipais, impõe condições às instituições públicas de possuírem sistemas eficazes, numa perspectiva de longo prazo, com uma definição clara do seu papel ou propósito com a sociedade.

Osborne e Gaebler (1998) citado pelo Carneiro (2010) entendem que as organizações públicas apresentam características particulares que as diferencia das organizações privadas, tendo em vista a principal missão do governo é “fazer o bem e não fazer dinheiro”.

Segundo Paludo (2010, p. 209), acrescenta que “a gestão compreende um conjunto de decisões e ações que tem finalidade de garantir que todos os recursos na organização sejam de forma eficiente, na perspectiva de assegurar a eficácia dos resultados almejados”.

Gestão pública pressupõe autonomia de atuação, na medida em que se estabelece uma estreita vinculação com as finalidades da ação pública, essencialmente nos resultados pretendidos. Ao mesmo tempo que tende a aceitar situações experimentais que engendram novos paradigmas na relação entre administração pública e seus gestores, por meio de valorização a assunção de métodos que flexibilizam a negociação, uso de critério da discricionariedade,

exercício de ponderação entre interesses, valores e direito, e, sobremaneira a motivação da execução do ato administrativo (PALUDO, 2010).

Uma empresa como a Perpart cujo objetivo seja participar ativamente na reforma da administração pública, pode-se dizer que ela pretende ampliar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltado a ação dos serviços do Estado para o atendimento aos cidadãos.

No que se refere à participação/controlado social, tem-se no plano democrático, a prática cada vez mais frequente da participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos, principalmente, no nível local, como uma nova forma de defender a coisa pública.

Nos últimos anos, é cada vez mais utilizado o conceito de administração com foco no cidadão, ao invés de cliente. Isso ocorre pela percepção crescente de que, no setor, o critério de eficiência está subordinado ao critério democrático (CUNILL GRAU, 1997). É necessário que administração pública seja eficiente, preservando prioritariamente os valores democráticos.

Nesse sentido, reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil.

O objetivo da reforma da gestão pública é contribuir para a formação de um aparelho de Estado forte e eficiente, na prestação de serviço com qualidade.

Através da sociedade civil e do debate que se trava dentro dela é em princípio alcançar alguma forma de consenso sobre o interesse comum. As sociedades civilizadas e a constituição de um consenso sobre o interesse público são fruto da racionalidade substantiva, orientada para fins. Mesmo, porém, quando a racionalidade instrumental se torna dominante, tornando a busca da eficiência ou do desenvolvimento econômico um valor fundamental do mundo moderno, ou quando a racionalidade individualista pretende abarcar toda ideia de razão, como pretendem os defensores da Escola da Escolha Racional, é preciso não perder de vista que uma racionalidade maior continua a existir. Ou, em outras palavras, que os valores cívicos, que constituem o interesse público e permitem a cooperação ou a ação coletiva, continuam a ser centrais para a convivência e a sobrevivência humana. Através deles se forma um consenso civilizado sobre o interesse público, que, em seguida, se transforma em direito do cidadão. (BRESSER, 1999 p. 105,106).

Assim, as ações e serviços prestados ao usuário/cidadão no âmbito da empresa, influenciam diretamente na condução da reforma do aparelho do Estado, que consideram o usuário como uma fonte de informações sobre os serviços públicos, voltando sua atenção para o aperfeiçoamento do processo de prestação de informações e serviços públicos.

Moreira Neto (2000) ressalta a visão tradicional e a visão contemporânea do conceito de serviço público:

Conceito “tradicional” de serviço público: “atividade da Administração Pública que tem por fim assegurar de modo permanente, contínuo e geral, a satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da sociedade, assim por lei consideradas, e sob as condições impostas unilateralmente pela própria Administração”. Conceito “contemporâneo” de serviço público: “as atividades pelas quais o Estado, direta ou indiretamente, promove ou assegura a satisfação de interesses públicos, assim por lei considerados, sob regime jurídico próprio a elas aplicável, ainda que não necessariamente de direito público.” (MOREIRA NETO, 2000, p. 99).

4.2 Qualidade no atendimento ao público em administração pública

Conforme Vieira e Carvalho (1999) a qualidade tem assumido diferentes perspectivas no setor de serviços, isto se deve ao fato de envolver um relacionamento intensivo de mão de obra, durante a prestação do serviço. Por isso é um segmento com maior número de estudos quando se refere à percepção de qualidade. Isto resulta possivelmente em função da dificuldade de assumir um conceito único de qualidade.

Segundo Di Pietro (2003) o significado de Servidor Público num sentido mais abrangente, são pessoas físicas que trabalham prestando serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, que tem vínculo empregatício que percebe remuneração paga pelos cofres públicos.

O servidor público é um agente O Cap. II, Seção I da Comissão de Ética XXIV, esclarece que o servidor público é aquele que, por força de lei, contrato ou qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária ou excepcional, ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a qualquer órgão do poder estatal [...] (BONEZI e PEDRAÇA, 2010, p.26).

Em uma perspectiva gerencial, os servidores públicos da Perpart primam pela

qualidade no serviço público focado no *atendimento especializado* ao usuário/cidadão, na eficiência da prestação de serviço ao usuário e incentivo à melhoria da qualidade, os quais dizem respeito ao aperfeiçoamento das formas de atendimento ao cidadão, orientando a implantação de mecanismos e instrumentos adequados e eficazes que promovam a qualidade no atendimento; instrumentalizando a instituição a avaliar seus resultados por meio da interação com o cidadão.

Desta forma, os componentes da preocupação com a qualidade do atendimento ao cidadão evidenciada pela empresa, consiste numa série de medidas adotadas, quais sejam: ampliação de um espaço de atendimento com infraestrutura adequada para escuta especializada, onde os usuários são atendidos por demanda espontânea e/ou por agendamento e tem acesso a uma abordagem sociojurídica de profissionais (advogado e assistente social) dotados de capacidade técnica formando assim o *atendimento especializado*, além de todo gerenciamento e monitoramento realizado pelas Superintendências.

De acordo com Alcântara (2014, p.35) em sua dissertação sobre O Processo de Aquisição de Materiais Bibliográficos na UFPE sob a Perspectiva da Racionalidade: Mapeamento das Etapas a partir do Curso de Gestão da Informação, acrescenta:

As organizações viram-se diante da necessidade de planejar suas ações e adotar processos lógicos de tomada de decisão. A busca pela qualidade criou, entre outras demandas, o controle do comportamento humano no ambiente de trabalho. Para isso era necessário à criação de normas, regras, cumprimento de rotinas e procedimentos próprios que representassem os padrões da organização. (ALCÂNTARA, 2014, p.35)

Bonezi e Pedraça (2010) estudaram o papel do servidor público estadual na nova administração pública após a Constituição Federal de 1988, concluíram que a reforma administrativa após a constituição de 1988 se concentra na reformulação do modelo de gestão vigente, procurando estabelecer mecanismos que visam respeitar o papel desempenhado pelos servidores públicos; promovendo a mudança do perfil dos quadros de pessoal da administração pública brasileira com recrutamento mais qualificado e melhoria da remuneração; treinamento especializado e permanente para desempenhar cada vez melhor as suas funções e capacitar-se para participar das decisões da gestão pública; o lazer, a arte, inclusão da família com foco em

resultados. O atendimento surge neste momento na administração pública com finalidade de estabelecer um sistema integrado de diálogo, possibilitando receber reclamações, denúncias, sugestões, informações, elogios e solicitações, contribuindo para o fortalecimento da cidadania e a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas instituições.

Quando se refere ao atendimento Trosa apud Paquin (1998) sustentam que a qualidade pode assumir três significados: avaliação global de serviços a partir do ponto de vista dos cidadãos; a melhor resposta a um ou mais requisitos; e padrão uniforme de prestação de serviço definido a partir de uma avaliação técnica.

A prestação de serviços aos usuários/cidadãos, com qualidade e eficiência, podem ser compreendidas a partir de um conjunto de medidas que consideram entre outras coisas um atendimento direcionado às necessidades dos usuários e, principalmente, atendimento conclusivo, ou seja, todo o processo da demanda em relação ao produto ou serviço à obtenção do resultado, realiza-se num único lugar e no menor espaço de tempo possível.

Na perspectiva do Programa Meu Imóvel Legal, um componente novo se estabelece através de atendimento itinerante, que se refere à prestação de serviços e informações mais perto do usuário, nas próprias comunidades, a fim de facilitar o acesso destes, evitando o seu deslocamento para obtenção do serviço demandado. Nesse processo são prestadas informações e esclarecimentos, atendimento às necessidades locais, bem como serviços (PERPART, 2016).

O olhar gerencial da empresa está nesse sentido, voltado para uma gestão pública focada na governança, mediante transição de uma administração meramente burocrática, rígida e ineficiente, focada em si própria e no controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o *atendimento especializado* ao cidadão.

A concepção de governança interativa é, portanto, orientada pela lógica governamental; reconhece, porém, a importância de criação de novas estruturas interativas, não apenas com o intuito de tranquilizar ou reprimir o protesto social, mas, antes de tudo, com o objetivo de reinventar as formas de gestão no sentido de transformar os atores da sociedade em aliados na busca de melhores resultados, tanto referentes ao desempenho administrativo quanto em relação ao aumento da legitimidade democrática. Busca-se com isso canalizar e direcionar as forças sociais para auxiliar a gestão pública. Neste sentido, a concepção da governança vai além da

abordagem da democracia participativa, na medida em que admite uma pluralidade de possíveis medidas e ações governamentais capazes de auxiliar as comunidades locais na adoção de práticas associativas. Torna-se tarefa crucial da governança interativa prover um clima de interação favorável para que tais sinergias e formas inovadoras de colaboração possam emergir (FREY KLAUS, 2004, p. 123)

A gestão pública que prioriza o cidadão estabelece nessa perspectiva, um compromisso com a transparência, dever social de prestação de contas, participação política, equidade e justiça. Essa visão traz em si a busca pela mudança do conceito de cidadão, que passa de mero consumidor para uma conotação mais coletiva de cidadania que inclui direitos e deveres.

4.3 O Trabalho social como perspectiva de satisfação do usuário na habitação

A política habitacional assim como outras políticas sociais, vem vivenciando um desmonte, bem como nas estruturas que são responsáveis pelo atendimento às necessidades sociais designadas pelas demandas da moradia social. Associado à crise econômica, ou ideológica do Estado capitalista neoliberal, os efeitos têm sido: um forte empobrecimento da população, um aumento do desemprego, trabalhos informais e um número maior de famílias residindo em moradias inadequadas, caracterizando estes problemas como sinônimos de desigualdades, exclusão socioeconômica e sócio-espacial, causando impactos direto na vida das famílias que reivindicam por moradia. (BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei **10.257, de 10 de julho de 2001, p. 21**).

Conforme Siqueira (2006), abordando a habitação como um direito social a cerca do capitalismo neoliberal, se torna clara a forma regressiva pela qual se criaram mecanismos de proteção social à moradia, direcionada pelo Estado ao longo dos anos. Se, de alguma forma, a legislação brasileira assegura a garantia de atendimento aos seus cidadãos, existe outro lado, que compreende uma enorme parcela da população que sequer possui o direito de sobrevivência, pela violação diária de seus **direitos, cessando com qualquer possibilidade de acesso à moradia digna**.

O Programa Meu Imóvel Legal foi criado com a perspectiva de mudar esse cenário em Pernambuco. No entanto, montou uma estrutura de maneira a

proporcionar ao usuário a satisfação através do *atendimento especializado*, e do trabalho social desenvolvido, para que a população tenha seus lotes regularizados efetivando seus direitos perante a lei. Vale considerar que a satisfação do usuário está intimamente ligado a qualidade do serviço ofertado. Segundo Cavagnoli (1995, p.20),

O diálogo com o cliente permite que a empresa busque a excelência no atendimento. Nesse ponto, é preciso ir além: prever suas necessidades e superar expectativas. A gestão pela qualidade assegura satisfação não só do cliente final, mas de todos aqueles que fazem parte dos diversos processos da empresa: clientes externos e internos; diretos e indiretos; parceiros e empregados de todos os níveis. (CAVAGNOLI, 1995, P. 20).

Fremantle (1994), declara que os clientes são um patrimônio onde deve-se investir, porém, inúmeros profissionais confrontam esse pensamento salientando que treinamentos tem custos altos, o que faz com que muitas empresas optem pela diminuição ou corte desse custo. Não significando apenas a redução de pessoal, treinamento, salários, benefícios, mas sim a diminuição dos benefícios que se oferece para o cliente (qualidade, conforto, entrega, prazo de pagamento, etc.). No entanto, o cliente não quer o básico quer um atendimento diferenciado e de qualidade.

É através do *atendimento especializado* que o diálogo entre empresa e usuário é efetivado e muitas das pendências são dirimidas sendo satisfatório para ambos, vez que o objetivo final foi alcançado.

O trabalho social no fazer dos profissionais é concebido entre outras atribuições, na implementação do Programa dentro das comunidades sendo executado com mais propriedade pelos profissionais de serviço social, pois possuem a expertise de trabalhar e avaliar as questões sociais.

Pelo fato do profissional de serviço social estar na linha de frente, leva consigo o peso de algumas insatisfações que são por muitas vezes relatadas pelos usuários, quando não conseguem atingir o objetivo, não apenas relacionado ao trabalho social, mas também por outras ações que não dependem exclusivamente deles e sim do governo ou pela ausência de políticas públicas que poderiam recompensar o que não foi alcançado.

Neste sentido, Montañó (2009) esclarece que o profissional de Serviço Social tem um compromisso e uma obrigação ético-política de:

[...] estar ciente desta tensão, saber exatamente por onde ela perpassa (o que exige do assistente social um conhecimento da realidade socioeconômica e política em geral, das categorias teóricas com as quais se depara na sua prática cotidiana, podendo então compreender a funcionalidade e o verdadeiro significado de fenômenos diretamente relacionados à sua intervenção, [...]), o que exige que o assistente social assumira uma postura, uma opção ética e político-profissional e que, dentro desse campo de tensão, participe profissionalmente com claras perspectivas ideológicas e teórico-metodológicas (MONTAÑO, 2009, p. 113).

De acordo com González e Jodra (2000) para desenvolver um serviço de qualidade é de extrema importância escutar a opinião dos usuários, para Boller, Wyss, Mtastiwa e Tanner (2003) a qualidade pode ser analisada a partir da visão do usuário, sendo a visão percebida, ou por técnica padrão (qualidade definida pelo profissional). Contudo, percebe-se que o assistente social tem um papel de suma importância na execução do trabalho social, porque é através deste serviço e por meio deste profissional que o usuário demonstra suas necessidades em prol dos seus direitos. Além disso, é durante o trabalho social que temos de parâmetro a visão interna (funcionários) e externa (usuários) que ajudará na identificação de impasses existentes que possam diminuir o desempenho do Programa causando insatisfação do usuário.

4.4 O Processo de Atendimento sob a Perspectiva da Racionalidade e da Burocracia

Surgiram diversas abordagens teóricas baseadas na lógica e na racionalidade entre os séculos XIX e XX. Estas abordagens se desenvolveram como resultado de um encadeamento histórico que convergiu para a aplicação da ideia de racionalidade em várias áreas do conhecimento humano. A racionalidade é fundamental no campo das organizações, pois surge como aplicação de métodos e técnicas que tornam o trabalho mais objetivo e eficiente.

O processo de *atendimento especializado* no PMIL exige que essa racionalidade seja praticada intensamente, tendo em vista ter o objetivo de responder às de-

mandas de maneira rápida e eficaz e não deixar que a prestação de serviço se torne uma mera burocracia. É de acordo com esse atendimento que as pessoas/usuários terão boa ou má impressão da empresa.

Sob o entendimento de Alcântara (2014, p.36) em sua dissertação sobre O Processo de Aquisição de Materiais Bibliográficos na UFPE sob a Perspectiva da Racionalidade: Mapeamento das Etapas a partir do Curso de Gestão da Informação, relata que:

A aplicação dos princípios da racionalidade nas organizações remete a uma compreensão da lógica no desenvolvimento das atividades administrativas. É preciso compreender quais os recursos (meios) necessários para alcançar os objetivos (fins) como rege o princípio da racionalidade instrumental. (ALCÂNTARA, 2014, p.36)

Max Weber é um dos precursores que relaciona muito bem os conceitos de racionalidade sob a ótica da burocracia. Weber (1982), trabalha o conceito da racionalidade adequando os meios aos fins, ou seja, criando instrumentos para estabelecer e cumprir padrões que visem atender aos objetivos organizacionais.

Merton (1968, p. 271) conceitua a burocracia como:

“uma estrutura social formal e racionalmente organizada que envolve normas claramente definidas de atividades, nas quais, de maneira ideal, cada série de ações esteja funcionalmente relacionada com os propósitos da organização”.

“Uma das características mais fortes do modelo burocrático é que a organização é baseada no estabelecimento prévio de normas e regras administrativas, que devem ser cumpridas por todos os ocupantes dos cargos”. (ALCÂNTARA, 2014, p.37).

Segundo Weber (1982, p. 282) detalha e evidencia o caráter ‘racional’ da burocracia “[...] regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição [...]” Nesse pensamento, Faria (1983, p. 27) nota que para Weber,

[...] a burocracia descansa na aceitação da validade de algumas leis não excludentes em que processo administrativo, dentro dos limites especificados nas ordenações significa a busca racional de interesses, de forma que as atividades destinadas a atingir os objetivos organizacionais apresentam-se aos executores como ‘deveres oficiais’.”

É importante frisar que normas e regulamentos se respaldam nos princípios da racionalidade por serem coesos em relação aos objetivos da organização. Essas regras servem de norte para os funcionários, o que resulta em uma diminuição de esforços na resolutividade de problemas fazendo com que a organização seja mais eficiente.

“A dominação racional ou legal dá-se quando o sistema de leis e normas aplicadas judicial ou administrativamente de acordo com determinados princípios, valendo para todos os membros do grupo social.” (MORAES; MAESTRO FILHO; DIAS, 2003, p. 66). Tomando por base as opiniões dos autores a burocracia se firma apoiando-se em normas e a racionalidade tende a diminuir a importância que sejam derivadas de influências (costumes, amigos, parentesco e riqueza) e a permutar por leis ou regulamentos de administração. Praticamente a burocracia é controlada pela divisão de cargos hierárquicos. Ou seja, os níveis de autoridades norteiam e supervisionam o desempenho das atividades em relação aos cargos subordinados. De acordo com Merton (1968, p. 278) “a cada um desses cargos se atribui uma área de competência e responsabilidade.”

Como já foi citado, a racionalização se materializa através de documentos padronizados que tem a intenção de facilitar a rotina dos processos, no entanto, a burocracia é expressada por normas e decisões que oficialmente são comunicadas através de documentações, existem registros de ações em documentos próprios. Fundamentado na opinião das autoras Alcântara e Presser (2015, p. 5) em seu artigo com o tema: Análise de Processos sob a Perspectiva da Racionalidade: A Aquisição de Materiais Bibliográficos na UFPE, explica que:

O mapeamento do processo, por sua vez, é uma ferramenta de visualização completa das atividades executadas, assim como das inter-relações entre as partes envolvidas e, por isso, permite determinar onde e como melhorar o fluxo do trabalho. A análise e melhoria de processos requer um exame do modo como as várias etapas do trabalho se relacionam umas com as outras, visando simplificar ou eliminar aquelas que não contribuem para o seu resultado ou não agregam valor. (ALCÂNTARA; PRESSER, 2015, p. 5)

O sistema se baseia na separação entre os bens públicos e privados, diferentemente do que ocorria no patrimonialismo e feudalismo (WEBER, 1982). Na estrutura burocrática Weberiana, há uma forte característica que é a divisão de tarefas. Os processos de trabalho atendem a uma racionalidade, pois estão fincados

na criação de métodos eficientes que devem permanecer alinhados aos objetivos institucionais para a execução das tarefas diárias. Moraes, Maestro Filho e Dias (2003, p. 66) corroboram esse argumento ao afirmarem que:

Weber entendia a burocracia como um tipo de poder, igualada à organização, considerada como um sistema racional onde a divisão do trabalho se processa racionalmente em função dos fins propostos, no qual predomina a ação racional burocrática que demanda coerência da relação entre meios e fins (objetivos estabelecidos).

Na divisão do trabalho, cada funcionário tem consciência de suas responsabilidades e limites tendo o conhecimento sobre suas funções específicas. Segundo Alcântara e Presser (2015, p. 8) em seu artigo com o tema: Análise de Processos sob a Perspectiva da Racionalidade: A Aquisição de Materiais Bibliográficos na UFPE, diz que:

A ausência de uma clara definição de atribuições e responsabilidades demonstra que não há uma racionalidade inculcada na realização dessas atividades, ao contrário, a percepção e a vontade pessoal prevalecem como orientadoras para o preenchimento de documentos que, decerto, terão um impacto em outra etapa do processo.

Chiavenato (1983) reconhece que a estrutura burocrática foi criada por Weber em concordância com princípios racionais: a disciplina no trabalho e a performance no cargo são garantidos por um conjunto de regras e normas que tentam ajustar o funcionário às exigências do cargo e às exigências da organização.

A disponibilização das atividades na divisão do trabalho acontece de forma impessoal, sendo esta, mais uma das características dos ideais burocráticos. A impessoalidade, considera os ocupantes dos cargos e não as pessoas. Para Weber (1974 apud FARIA; MENEGETTI, 2011, p. 427), o cumprimento dos objetivos efetiva-se por tarefas claramente definidas, que precisam ser realizadas independentemente das características das pessoas, ou seja, o cumprimento das mesmas deve se revestir de impessoalidade.

Como Weber discorre, as tarefas precisam e devem ser executadas independentemente de quem ocupa o cargo. Para tanto, o modelo burocrático recomenda também que esta seleção se norteie nos princípios da racionalidade, ou seja, que os ocupantes do cargo sejam capacitados tecnicamente para exercer suas funções e que o preenchimento dos cargos se dê de forma justa e impessoal,

oferecendo igualdade de condições para todos os candidatos a exemplo de concursos e seleções públicas (MERTON, 1968).

Há outra situação que acontece na racionalidade dentro do modelo burocrático, quando o mérito do funcionário é considerado como critério para subir de cargo ou de nível e não os interesses pessoais. Além desta, existe também outra característica importante da burocracia, a profissionalização. Segundo Weber (1982) os profissionais que recebem treinamento visando seu melhor desempenho são participantes do sistema burocrático, esses recebem salários compatíveis aos cargos que ocupam, têm estabilidade para crescer dentro da instituição e são escolhidos por competência.

Diante de todo o exposto por Max Weber, baseado nos conceitos de racionalidade, um dos resultados mais esperados pelo sistema burocrático, sem dúvida, é a previsibilidade na execução das tarefas pelos funcionários. A padronização e aplicabilidade dos procedimentos através dos colaboradores, promovem a confiabilidade da organização que suas atividades sejam executadas de maneira previsível. Isso, oportuniza condições necessárias para uniformidade do sistema. Segundo Silveira (2008, p. 1118) “Dentro do marco teórico racionalista, somente através da previsibilidade da ação humana é que se podem estabelecer metas e planejar a ação organizacional.”

Logo, a organização burocrática se permeia na racionalidade se instrumentalizando transversalmente pela formalização de normas, leis e regras que tem o intuito de adaptar os meios aos fins no cumprimento da missão institucional.

A Perpart como organização insere-se nesse contexto, principalmente em se tratando de atendimento ao público que é muito mais que prestar informações, fornecer documentos, ou encaminhamentos, baseados em normas ou fluxogramas, é acima de tudo ouvir o usuário/cidadão e entendê-lo, agir com presteza e passar segurança nas informações em um ambiente estruturado, a fim de suprir as necessidades dos usuários de maneira transparente, praticando a racionalidade e sendo menos burocrático possível.

4.5 Marketing Político no PMIL

O PMIL representa uma ação pública frente a uma demanda histórica: Regularização Fundiária. Outras iniciativas vinham sendo aplicadas, mas têm esbarrado na dificuldade de efetivar a ação jurídica final. O PMIL, através da Perpart, têm conseguido fazer a entrega de escrituras definitivas de lotes, atingindo grande parte de seus objetivos e metas, mas não avançam mais, devido algumas estratégias gerarem impasse na execução final.

Um aspecto importante na dimensão das políticas públicas, contudo, merece ser realçado: **a conversão do Ato de Entrega em estratégia de marketing político**. A política, o *marketing* e a comunicação exercem uma influência na vida cotidiana em sociedade e no rumo que ela toma (O’CASS, 2001). Segundo Kotler e Armstrong (1993), o verdadeiro *marketing* é mais uma filosofia de gestão do que de vendas. O *marketing* é “o processo social e gerencial através do qual indivíduos e grupos obtêm aquilo que necessitam e desejam por meio da criação e troca de produtos de valor”. (ARMSTRONG 1993, p. 2)

O *marketing* político tem sido um aliado constante no Programa Meu Imóvel Legal, visto que há interesse por trás da efetivação das ações. O Programa foi pensado para sanar problemas de regularização fundiárias existentes há décadas, logo, faz com que a população se sinta duvidosa e os sentimentos mesclam entre ter confiança ou pensar que são apenas promessas políticas, vez que essa situação se arrastara por vários anos.

As lutas travadas pelas comunidades das áreas abrangentes pelo Programa vêm ao longo de muito tempo e conseguir documentar estes lotes é uma prioridade do Estado, pensando não só nas pessoas que ali residem, mas também numa maneira de permanecerem no poder. Com a criação do PMIL em 2013 o Estado viu a possibilidade de se infiltrar nas comunidades oferecendo o que é de direito dos mesmos, fazendo com que a população acredite na proposta oferecida, visando à continuidade do governo atual nas próximas eleições, através de *marketing* político que está ligado a uma formação da imagem a longo prazo.

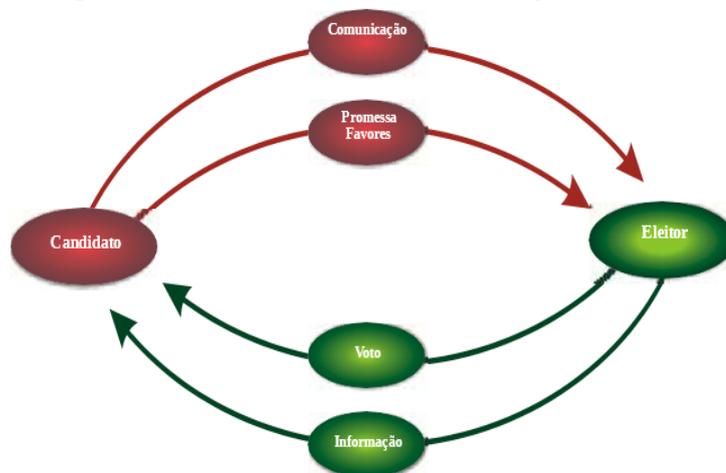
O *marketing* eleitoral consiste em implantar técnicas de *marketing* político e comunicação social integrados, de forma a conquistar a aprovação e simpatia da sociedade, construindo uma imagem do candidato que seja

sólida e consiga transmitir confiabilidade e segurança à população elevando o seu conceito em nível de opinião pública.⁴

Desde o desenho do Programa até o resultado final é evidenciado o *marketing* político, nas ações executadas estão embutidas estratégias para a escolha da área a ser trabalhada, qual é o melhor momento para a entrega das escrituras, e qual será o lugar que dê mais visibilidade. O andamento das ações dentro das comunidades tende a ser sistemático, fazendo com que tenham uma imagem positiva do atual governo, objetivando uma maior influência sobre o eleitor na decisão do voto.

Sendo assim, o agente político responsável pelo “*start*” do Programa identificou oportunidades que irá muito além do gasto público, vez que o valor para a execução de tal demanda gera um valor exorbitante nos cofres públicos, mas que terá de alguma forma recompensa. Um dos motivos seria a desoneração das terras que antes pertenciam ao Estado passando os impostos a pertencerem aos seus respectivos donos de direito, o outro motivo seria a aceitação da população que esperou décadas para que isso acontecesse e com isso ganhar prestígio e aliados. Funciona de acordo com o desenho abaixo:

Figura 4 – Representação do *Marketing* Político



Fonte: <http://www.eloamuniz.com.br>

A ilustração acima representa uma visão política que a sociedade tem em relação a uma eleição ficando clara a moeda de troca.

Para Figueiredo (1994, p. 10), o *marketing* político é:

⁴ MANHANELLI, Carlos Augusto. Eleição é Guerra. São Paulo: Summus, 1992, p. 22.

Um conjunto de técnicas e procedimentos, utilizados para equipar um candidato ao eleitor, tornando-o visível e conhecido à maior quantidade possível de eleitores, para então poder enfatizar suas diferenças em relação aos seus concorrentes políticos, se mostrando uma opção mais vantajosa como representante da população.

Teixeira (2006, p. 21) explica que:

O *marketing* político é um conjunto de conceitos e procedimentos que, interagindo adequadamente, procura adequar as ações de uma campanha eleitoral e/ou de uma contínua comunicação entre o político como líder público e seus liderados, de modo consistente ao planejamento e organização próprios e com a máxima eficiência dos recursos disponíveis, buscando a melhor eficácia para angariar o maior possível de votos e a efetividade no longo prazo, por meio de uma intensa credibilidade conquistadora. Evoluindo para o conceito específico do *marketing* político, trata-se de um conjunto de técnicas e procedimentos que procuram adequar um candidato ao seu eleitorado potencial, procurando torná-lo conhecido do maior número de eleitores possível.

No PMIL para que as ações aconteçam é imprescindível as articulações políticas com líderes das comunidades angariando parcerias, pois é um meio/estratégia utilizada para que a população tenha mais confiança no trabalho que está sendo realizado e que o Programa tenha aceitação fácil. Isso explica o porquê da equipe de profissionais terem que manter contatos regulares com os responsáveis por associações ou ícones políticos da comunidade.

Para conseguir bons resultados é necessário ter representantes políticos nos bairros como parceiros do Programa, por muitas vezes, são eles quem participam das reuniões representativas, levando os anseios das comunidades e dando um *feedback* dos pontos positivos ou o que não está sendo eficaz, por estarem a todo momento dentro da comunidade. Inclusive, em algumas situações, a equipe do PMIL só tem acesso livre à comunidade na companhia de um líder que seja conhecido pela população.

As reuniões comunitárias abertas ao público que acontecem durante o processo, servem como propaganda para os que ainda não acreditam na finalidade do Programa, considerando o fato de terem visto tantos outros Programas serem apresentados e não finalizados ao longo das lutas pelas terras. Com isso causa uma certa desmotivação e descrédito para adesão ao Programa. O *marketing* político

está fortemente inserido nestas ações, principalmente quando um dos requisitos para que isso ocorra, seja a presença do governador ou alguém que lhe represente.

Dantas (2010, p. 46) acrescenta:

O *marketing* político é um conjunto de atividades que começa com a identificação de necessidades do público em geral, por meio das pesquisas, continua com o planejamento, que cuida das estratégias de produto (o político), preço (valor percebido pelos eleitores em relação ao político e tangibilizado no voto), promoção e distribuição, segue com a “comercialização” do produto (a oferta do candidato ao seu público) e termina com a “gerência do produto”, ou seja, a manutenção da imagem do candidato junto ao público durante todo o período em que durar seu mandato. Durante as fases de comercialização e gerência do produto utiliza-se a propaganda política.

Ainda que exista a possibilidade de ser um representante a entregar as escrituras, na maioria das vezes o governador quer se fazer presente. Isso é *marketing* político.

Um exemplo bem característico é a ação de entrega das escrituras devidamente registradas, prontas para doação aos seus respectivos proprietários. As mesmas, só podem ser entregues através de um ato público que dentro do Programa esse “ato público” só é considerado quando o governador decidir a data, qual área será contemplada, local a serem entregues, e se estará presente ou terá algum representante do mesmo.

Sendo assim, dificulta bastante o resultado final, pois as escrituras ficam muitas vezes prontas e não podem ser entregues devido à exigência do ato público.

5 OPINIÕES A RESPEITO DO PMIL

Neste capítulo serão apresentadas opiniões de dois grupos de pessoas: o primeiro composto por funcionários da Perpart, que durante quatro anos participaram ativamente no PMIL; o segundo, formado por pessoas usuárias cadastradas no programa. A intenção dessa pesquisa de opinião (entrevistas) foi de um lado, levantar elementos que possam ajudar na melhoria de desempenho do programa e de outro, perceber em que aspectos o atendimento no curso do Programa está sendo apreciado e em quê precisa ser aprimorado.

A partir dos elementos acima, foram identificados CRITÉRIOS INDICATIVOS PARA ANÁLISE DE DESEMPENHO SOBRE O *ATENDIMENTO ESPECIALIZADO*, na perspectiva de ordenar as vias de composição de um diagnóstico mais próximo à realidade e conseqüente quadro de sugestões.

5.1 Entrevistas realizadas com profissionais que já atuaram no PMIL

Para a realização da pesquisa com cinco ex-funcionários⁵ foi utilizada a seguinte pergunta:

Quais os entraves vivenciados por você, em relação ao Programa nas atividades executadas para a finalidade de entrega das escrituras definitivas ao usuário?

➤ Entrevistado (a) 01

De início, imperioso destacar que com o advento da Lei Federal nº 11977/09, bem como inspirada em outras legislações estaduais, o Estado de Pernambuco, editou a Lei 15.211/13, instituindo a Política Estadual de Regularização Fundiária de Interesse Social, cuja criação foi resultante de inúmeras reuniões, estas realizadas com a participação dos poderes públicos, com o intuito de conferir aos ocupantes de áreas irregulares, o direito à propriedade na forma administrativa (usucapião

⁵ Entrevistados: Andrezza Lins, Karla Albuquerque, Luiz Leal, Rafaela Nóbrega, Tatiany Santos

administrativo) dando segurança jurídica, desde que os ocupantes, obviamente atendam aos requisitos da legislação estadual, em especial o art. 12.

Contudo, no decorrer da execução do programa foram observados alguns entraves que dificultaram o seu andamento, a exemplo do denominado multiselamento/multicadastro, ou seja, a existência de mais de uma unidade residencial inserida num único lote, e, por conseguinte gerando mais de um cadastro, impossibilitando de forma célere a regularização do lote em nome de todos, quando estes não anuem.

Com relação a entrega das escrituras, entendo salutar que à medida que as mesmas forem registradas, estas sejam entregues independentemente da realização de Ato (cerimônia de entrega das escrituras na comunidade com a presença de autoridades), obedecendo diretrizes do Conselho para Regularização Imobiliária do Estado de Pernambuco – CORI-PE, assim as mesmas devem ser entregues através das ações itinerantes, realizadas pela Perpart, e/ou pelo Núcleo de Atendimento ao Cidadão – NACI, na sede da Perpart, posto que a demora da entrega acaba frustrando a expectativa criada pelo Programa o qual é divulgado na comunidade, eis que esperam por esse gesto há vários anos.

➤ Entrevistado (a) 02

Com o amadurecimento e entendimento do projeto como um todo, houve problemas com infraestrutura, pessoal e verba. Existiram outros entraves com a burocracia de aprovação de projeto pela Prefeitura, Cartórios, e trâmites judiciais. As escrituras poderiam serem entregues com maior agilidade, mais célere, pois as escrituras ficam muito tempo retida na unidade administrativa aguardando um ato político para serem entregues, então para facilitar, deveriam ser de imediato ao usuário.

➤ Entrevistado (a) 03

Algumas ações demandam um tempo maior de serem solucionadas, como por exemplo: casos que envolvem os litígios (conflitos entre as partes), o que

impossibilita a regularização do imóvel. Nesses casos, se faz necessário o atendimento sociojurídico e o aguardo da decisão judicial.

Os principais entraves do PMIL, considero que seja a dificuldade de realizar a mobilização de alguns usuários, devido à ausência de telefone de contato e ou número desatualizado.

Outro entrave, seria desmistificar que o recebimento da Escritura Definitiva de propriedade do lote, acarretará em cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, de forma imediata. É necessário explicar que essa cobrança é de responsabilidade das Prefeituras locais e cabe a elas realizar e organizar a cobrança desse imposto.

Ações a serem desenvolvidas:

Realizar reuniões periódicas com as lideranças, no intuito de informá-los sobre a situação da área e das etapas a serem realizadas pelo PMIL e se necessário solicitar ajuda para localizar os usuários que a equipe técnica não conseguiu mobilizar.

Elevar o número de atendimentos sociojurídicos, visando atender a demanda populacional e conseqüentemente sanar as pendências documentais dos usuários cadastrados no Programa Meu Imóvel Legal.

➤ Entrevistado (a) 04

De acordo com minhas compreensões acerca da dinâmica em que se deu as ações do PMIL, percebe-se que o tempo de espera para sanar pendências e concluir o processo de Regularização Fundiária de áreas pertencentes à Perpart, dá-se em virtude da necessidade de atender às etapas jurídicas e burocráticas, a fim de proceder de acordo com as legislações específicas e trâmites legais para a concessão das escrituras definitivas dos lotes.

Por tratar-se de um Programa com características e ações pioneiras, entraves são parte de um processo de construção junto aos usuários, porém nem sempre há

soluções prontas e a dinâmica social do público atendido traz muitos desafios de intervenções aos profissionais.

A maior dificuldade vivenciada dentro desse contexto é identificar e contextualizar as especificidades apresentadas pelos usuários na direção de uma solução que atenda aos requisitos legais sem desconsiderar a dinâmica de vida e do contexto em que estas pessoas estão inseridas, buscando ao máximo garantir e ampliar o direito à segurança e à moradia.

Com relação ao que poderia mudar, acredito que o Programa tem um grande potencial ampliador, pois seu corpo técnico é altamente capacitado e as construções fazem parte de seu cotidiano onde os espaços de construção favorecem grandes melhorias para alcançar o objetivo de atender a esta demanda histórica pela moradia. Acredito pois, que a melhor estratégia é a ampliação dos espaços de debate e construção.

➤ Entrevistado (a) 05

Acredito que, para realização de um projeto social com repercussão jurídica, se faz necessário um grande planejamento, algumas ações demoraram muito mais tempo para se resolver por causa de um planejamento insuficiente.

Existiram entraves externos e internos. Por entraves externos, o primeiro foi convencimento dos beneficiários do PMIL sobre a importância da escritura do imóvel e seus efeitos legais; Dificil acesso as comunidades; Geografia das áreas; Lotes com multifamílias com grau de parentesco ou não (conflitos). Por entraves internos pode-se citar despreparo da coordenação, superintendência e gerência que gerava mudanças de entendimentos constantes; Inconsistências nos dados levantados pela empresa de engenharia e de cadastramento; Constantes retrabalhos; Inclusão de área (Casa Amarela) e depois exclusão, fato este que gerava descontentamento com o Programa pelas pessoas desta área; Dificuldade na resolução de entraves junto as Prefeituras e Cartórios.

Na minha opinião, alguns fatores poderiam mudar com um planejamento mais eficiente, coordenadores, superintendentes e gerências mais qualificados; empresas

licitadas com maior expertise, melhor comunicação com Prefeituras e Cartórios (reuniões periódicas), e consistências nas informações.

5.1.1 Problemas identificados com base nos depoimentos apresentados:

Foram identificados de acordo com as entrevistas realizadas aos ex funcionários, que o Programa possui várias situações que impossibilitam que a execução do mesmo seja mais rápida e precisa. Alguns itens foram dados ênfase como impedimentos para isso ocorra:

- A falta de resolução para questões que envolvem multicadastro/multiselamento com grau de parentesco ou não;
- A morosidade para finalização do processo de entrega das escrituras definitivas;
- A vinculação do ato público às ações de entrega das escrituras definitivas;
- Problemas com infraestrutura, pessoal e verba;
- Burocracia de aprovação de projeto nas Prefeituras, cartórios, e trâmites judiciais;
- Casos que envolvem litígio (conflitos entre as partes);
- Falta de informações importantes nos cadastros dos usuários tais como: telefone de contato ou a atualização das mesmas no momento do *atendimento especializado*.
- Falta de informações específicas com a finalidade de desmistificar que a entrega da escritura está condicionada a emissão de IPTU e outras taxas que são de responsabilidade da Prefeitura e não do Estado;
- Tempo de espera dos usuários para que sejam sanadas suas pendências;
- Contextualizar as especificidades apresentadas pelos usuários na direção de uma solução que atenda aos requisitos legais sem desconsiderar a dinâmica de vida e do contexto em que estas pessoas estão inseridas;
- Falta de planejamento para executar as ações;
- Convencer os beneficiários do PMIL sobre a importância da escritura do imóvel e seus efeitos legais;

- Dificil acesso às comunidades;
- Geografia das áreas;
- Despreparo da coordenação, superintendência e gerência que gerava mudanças de entendimentos constantes;
- Inconsistências nos dados levantados pela empresa de engenharia e de cadastramento;
- Constantes retrabalhos;
- Inclusão de área (Casa Amarela) e depois exclusão, fato este que gerava descontentamento com o Programa pelas pessoas desta área;

5.2 Entrevistas realizadas com usuários cadastrados no PMIL

Para um melhor entendimento de como o processo de Regularização Fundiária está sendo executado pela Perpart, foram realizadas 20 (vinte) entrevistas a usuários (as) aleatórios pertencentes ao PMIL, independentemente de terem ou não sido contempladas com a escritura⁶. Vale salientar que para conseguir esse quantitativo de pessoas para a pesquisa foram executados um total de 58 ligações⁷, destas, 26 (vinte e seis) não completaram a chamada, estavam em caixa de mensagem ou o número telefônico não pertencia ao usuário cadastrado no PMIL, e 12 (doze) se negaram a participar da entrevista. Tais entrevistas foram realizadas permitindo-se oportunidade para que os usuários de livre e espontânea vontade, dissertassem sobre pontos que consideraram como importantes para constar em

⁶ Das 20 pessoas entrevistadas, apenas uma já havia recebido a escritura depois de quase três anos do seu cadastramento no Programa.

⁷ **Dificuldades encontradas no processo de realização das entrevistas com os usuários:** Telefones desatualizados ou pertencentes a outras pessoas; fazendo com que o processo de entrevista demandasse mais tempo; Dificuldade de encontrar os usuários em casa, pois a maioria trabalha e só estão em suas residências no início da noite; Falta de entendimento sobre a solicitação para pesquisa, mesmo explicando que seria um trabalho acadêmico para conclusão de um mestrado, das 58 (cinquenta e oito) pessoas que obtive contato, 12 (doze) não se sentiram a vontade para responder à pesquisa.

seus relatos e com autorização dos mesmos poder utilizá-los, para a respectiva pesquisa sobre a importância do *Atendimento Especializado*.

A pergunta de referência para tal entrevista foi: como foi sua experiência na Perpart na intenção de resolver o processo de regularização fundiária do seu lote?

Relatos de alguns entrevistados:

“...fui lá na Perpart mais de 3 vezes para resolver meu problema, fiz uma solicitação feito um requerimento, eles disseram que tinha que aguardar o topógrafo ir na minha residência...”

Comentário da autora: A maior disponibilidade de profissionais especializados para resolver as solicitações de revisão topográfica reduziria o tempo de atendimento tendo em vista serem inúmeras, a situação deveria ter uma atenção especial já que o processo não terá evolução sem a avaliação dos respectivos profissionais.

“... quando fui a primeira vez levar os documentos que faltavam, me disseram que só estava faltando a certidão de casamento, quando fui no dia seguinte para entregar já era outro profissional que estava atendendo e ele disse que além da certidão de casamento teria que levar o comprovante de residência atualizado, porque já fazia tempo que eu tinha entregado...”

Comentário da autora: Uma exposição mais visível e outras formas de divulgação dos documentos necessários para o cadastramento no PMIL, ajudaria a reduzir o tempo de atendimento, como também, um nivelamento das informações entre os profissionais (advogados, topógrafos e assistentes sociais) a serem passadas aos usuários.

“... não consigo resolver minha situação porque minha casa está dentro do lote que tem outras casas pertencentes a outras pessoas e que elas não querem resolver, deveria ter outra forma de eu regularizar o meu independente da outra pessoa...”

Comentário da autora: A finalização de estudo específico por parte dos profissionais da Perpart, para questões que envolvem multiselamento/multicadastro (várias famílias morando dentro do mesmo lote), visando a resolução das mesmas, é imprescindível, pois viabilizaria a entrega de escrituras a uma quantidade maior de usuários tendo em vista ser a situação predominante no PMIL.

“... estou aguardando desde 2013 quando vocês vieram solicitar as documentações, entreguei tudo, e ligo faz tempo pra saber como está o andamento, mas disseram que minha área não é prioridade agora, que estão regularizando outras áreas e não tem profissional suficiente para realizar a mesma ação em vários lugares ao mesmo tempo, quanto tempo vou esperar?...”

Comentário da autora: O compromisso na manutenção de solução do problema da regularização fundiária, deveria ser mais organizada, e dada a igual importância a cada área de atuação que esteja ativa no PMIL. A tomada de decisão deveria ser mais técnica do que política, isso resolveria a questão. Muitas áreas não são regularizadas com mais celeridade por não serem prioridade para o Estado naquele momento.

“...eu ainda não resolvi o problema do meu terreno porque disseram que minha casa está próximo ao canal e que o engenheiro tem que avaliar se pode me dar a escritura ou não...”

Comentário da autora: A maior disponibilidade de profissionais especializados, reduziria o tempo de atendimento para que os usuários que estejam nestas condições não se sintam ansiosos em ter um posicionamento seja ele qual for.

A partir dos relatos encontrados, entre os quais citamos alguns acima e das informações apresentadas pelos ex funcionários da Perpart, foram identificados **Critérios Indicativos para análise de desempenho sobre o Atendimento Especializado.**

Os critérios indicativos foram também identificados com base na experiência vivenciada *in loco*, durante quatro anos como profissional de Serviço Social do Programa, realizando entre outras ações o *Atendimento Especializado* (**atente aos comentários da autora**).

Encontramos situações que variavam segundo os seguintes critérios indicativos:

1. Nível de Conflito

- Sem conflito – onde a finalização do processo não depende de fatores que envolvem outras pessoas a não ser o titular cadastrado no PMIL;
 - Com conflito – que depende de outros agentes interessados ou terceiros para a finalização do processo de entrega da escritura definitiva.
- Durante a pesquisa 07 (sete) usuários se encaixaram na situação **COM CONFLITO** o que significa um percentual de 35%.

2. Continuidade do profissional no ciclo completo do atendimento

- Com rotatividade de profissionais – troca de profissionais para o mesmo atendimento;
 - Sem rotatividade de profissionais – quando não há troca de profissionais.
- Nas situações em que há uma rotatividade de profissionais, a incidência de informações desconstruídas é alta. - 08 (oito) usuários se encaixaram na situação de **ROTATIVIDADE DE PROFISSIONAIS** para resolução das situações de regularização fundiária significando um percentual de 40%.

3. Dependência de outros profissionais para a finalização do processo

- Topógrafo;
- Tomada de decisão ou posicionamento dos gestores.

– Dasquelas situações registradas **COM CONFLITO**, 06 (seis) ainda estavam na dependência do **TOPÓGRAFO**, representando um percentual de 30%.

4. Padronização do discurso entre os profissionais e entre as áreas jurídica, social e engenharia

- Informações homogêneas sobre os mesmos assuntos entre os profissionais;
 - Informações heterogêneas sobre os mesmos assuntos entre os profissionais.
- 05 (cinco) usuários se encaixaram na situação de **INFORMAÇÕES HETEROGÊNEAS** quanto a resolução do mesmo problema, o que representa 25%.

5.3 Sugestões para melhoria da execução do PMIL

- Realizar reuniões periódicas com as lideranças das comunidades, no intuito de informá-los sobre a situação da área e das etapas a serem realizadas pelo PMIL e se necessário solicitar ajuda aos mesmos para localizar os usuários que a equipe técnica não consegue mobilizar;
- Elevar o número de atendimentos sociojurídicos, visando atender à demanda populacional e conseqüentemente sanar as pendências documentais dos usuários cadastrados no Programa Meu Imóvel Legal;
- Capacitar coordenadores, superintendentes e gerências;
- Licitar empresas com maior expertise, melhorar a comunicação com Prefeituras e Cartórios (reuniões periódicas), e ter consistências nas informações;
- Propor a resolução das situações de multicadastro/multiselamento;
- Entregar as escrituras definitivas em menos tempo;
- Realizar reuniões entre equipes das áreas envolvidas jurídico, social, e engenharia, para uniformizar as informações entre os mesmos;
- Planejar melhor as atividades para que não haja um fluxo grande de retrabalhos;

- Criar a sistemática de atualização dos dados dos usuários através dos funcionários, sempre que os mesmos comparecerem a Perpart ou ligarem para obter informações sobre a regularização fundiária do seu lote;
- Propor soluções para as diversas planilhas existentes onde vários profissionais têm acesso ao mesmo tempo, para que as informações não se percam ou dificultem encontrar algum dado do usuário;
- Propor equipe fixa na sala do *atendimento especializado*, capacitando os demais profissionais apenas para retirarem férias ou substituí-los em casos especiais, para que as situações não sejam reavaliadas de outra forma dando outro percurso para a resolução do mesmo problema, e alterando o resultado;
- Capacitar todos os profissionais que tem acesso às *planilhas de atendimento* para que saibam categorizar os casos nas respectivas alternativas existentes.

Contudo, os pontos acima descritos como sugestões de melhoria para o PMIL, foram identificados como dificuldades para que o objetivo final da ação seja alcançada, sendo de extrema importância que além de melhorar nestes aspectos, sejam implementados os princípios da racionalidade com vistas a desempenhar da melhor maneira desburocratizando as ações.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve por objetivo enfatizar a importância do *Atendimento Especializado* ao usuário no PMIL. Em resposta a esse objetivo, foi percebido que alguns procedimentos adotados para a condução das atividades não refletem por excelência os princípios da racionalidade instrumental, que é adoção dos melhores recursos (meios) a fim de alcançar os objetivos (fins).

De maneira geral, essa afirmativa se confirma quando da identificação de alguns aspectos que dificultam a finalização do principal objetivo do PMIL: a entrega das escrituras definitivas registradas em cartório aos usuários. Este estudo sugere que algumas práticas ineficientes ainda executadas sejam revistas, contribuindo para melhorar a eficiência no processo.

Entendemos que o Programa Meu Imóvel Legal, tenha uma grande visibilidade pela população, já que seus benefícios são de extrema necessidade para os mesmos, como a regularização de suas terras. Isso faz com que a organização muitas vezes, transforme-o num Programa de cunho político, sendo um dos fatos pelo qual a racionalidade deve ser exercida de maneira íntegra.

No que diz respeito a situações identificadas durante entrevistas, a morosidade no processo jurídico, a dificuldade de resolutividade entre cartórios, Prefeituras e Perpart, a falta de agilidade nas tomadas de decisões internas, faz com que a espera dos usuários seja maior do que o necessário e isso causa um aspecto negativo sobre o Programa que atrapalha diversas vezes na adesão ao mesmo.

O *Atendimento Especializado*, o principal alvo nesse trabalho, se destaca por ser a porta de entrada, é através dele que as pessoas aderem ao Programa, recebem as informações necessárias para resolver as suas pendências documentais, e que têm uma visão positiva ou negativa da instituição. Por este motivo a pesquisa identificou como a população participante do PMIL está sendo atendida por meio do *Atendimento Especializado* e quais os entraves encontrados. Nesta perspectiva, houve vários indicativos de problemáticas que atrapalham a finalização das ações durante o *Atendimento Especializado*. Este estudo demonstrou, que em algumas situações há falta de planejamento e estudo por parte

do jurídico, social, engenharia e gestores para que tenham soluções. Outros fatores que promovem repercussões negativas da população atendida em relação ao Programa é a prioridade de algumas áreas em detrimento de outras, a dependência de outro profissional para a finalização do processo, e a **rotatividade dos profissionais** para o mesmo atendimento, que requer por muitas vezes um novo estudo e direcionamentos diferentes do que já foi proposto anteriormente, causando retardo nas conclusões das ações. Esse último item representou 40% das pessoas pesquisadas, ou seja, esse índice demonstra o quanto é importante que as ações sejam bem planejadas e executadas pelos funcionários para que haja rapidez e resolutividade às demandas.

Por fim, conclui-se que a despeito de alguns limites colocados pela burocracia, a instituição deve buscar estratégias mais eficientes se baseando nos princípios da racionalidade, que está presente na divisão sistemática do trabalho. As atividades de cada cargo sendo desempenhadas segundo padrões claramente definidos, relacionados com os propósitos da organização, são aspectos que favorecem a efetividade da ação pública.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Andréia dos Santos. PRESSER, Nadi Helena. **Análise de Processos sob a Perspectiva da Racionalidade: A Aquisição de Materiais Bibliográficos Na UFPE**. Artigo; Recife: Volume VII, Número 1, Abr p. 5-8, 2015.

ALCÂNTARA, Andréia dos Santos. **O Processo de aquisição de materiais bibliográficos na UFPE sob a perspectiva da racionalidade: mapeamento das etapas a partir do curso de gestão da informação**. Dissertação; Recife: 2014.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.

BACHRACHB, P. e BARATZ, M. S. "Two Faces of Power", **American Science Review** 56: 947-952. 1962.

BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. 6.ed. t.1. Buenos Aires: La Ley, 1964.

BRASIL. **Constituição Federal** de 1988.

BRASIL. **Lei 11.977 de 07 de julho de 2009**. Brasília, Congresso Nacional, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado**. Sociedade e estado em transformação. São Paulo: UNESP/ENAP, 1999.

BOLLER, C.; WYSS, K.; MTASIWA, D.; TANNER, M. **Quality and Comparison of Antenatal Care in Public and Private Providers in the United Republic of Tanzania**. **Bulletin of the World Health Organization**, v. 81, n. 2, p.87-94, 2003.

BONEZI, Carlos Alberto; PEDRAÇA, Luci Leia de Oliveira. **A nova administração pública: reflexão sobre o papel do servidor público do estado do paraná**. 2008. 42 p. Monografia (Pós-Graduação em Formulação e Gestão de Políticas Públicas) – U. E. L. – Universidade Estadual de Londrina, Londrina.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

O'Cass, A. (2001), "Political marketing: An investigation of the political marketing concept and political market orientation in Australian politics", **European Journal of Marketing**, Vol. 35, N.º 9/10, pp. 1003-1027.

CARNEIRO, Margareth F. Santos. **Papel de planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização de administração pública**. Rio de Janeiro; Brasport, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20.ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

CAVAGNOLI, I. **Praticar qualidade para liderar**. Qualimetria, São Paulo, v. 7, n. 45, p. 20-21, maio 1995.

CUNILL GRAU, N. **Repensando el publico a traves de La sociedad**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad; CLAD, 1997.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4. ed. São Paulo: Makron, 1993.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

DANTAS, E. B.. **Marketing Político: técnicas e gestão no contexto brasileiro** – São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Jurídico Atlas, 2003.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. **Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões**. Artigo publicado no planejamento e políticas públicas, ppp nº 32, jan./jun.2009. Disponível em http://www.fau.usp.br/pesquisa/napplac/trabalhos/mdottaviano/mdottaviano_art2.pdf. Acesso em maio de 2017.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

FARIA, J. H. Weber e a sociologia das organizações. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 23-29, abr.-jun. 1983.

FIGUEIREDO, Rubens. **O que é marketing político**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

FIGUEIREDO, Ney Lima. **Jogando para Ganhar**. São Paulo: Geração Editorial, 1994.

FREEMANTLE, David. Incrível **Atendimento ao Cliente**. São Paulo: Makron Books, 1994.

FREY, Klaus. **Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa**. Política & Sociedade, v. 5, p. 117-136, 2004.

FRISCHTAK, Leila L. (1994) "**Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries**". Technical Paper no.254. World Bank: Washington.

GONZÁLEZ, A. R. ; JODRA, V. M. **Calidad percibida por dos poblaciones adscritas a dos centros de salud de la provincia de Cuenca**. Rev. Esp. Salud Publica, v.74, n. 3, p. 00-00, maio/jun. 2000.

Kotler, P. e Armstrong, G.(1993), **Princípios de Marketing**, 5ª Edição, Prentice-Hall, Rio de Janeiro.

LARAICH, Ovídio Alberto Rodriguez. **Qualidade do atendimento na administração pública do estado de Goiás**: análise comparativa da eficiência da central integrada de atendimento ao cidadão. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

MAFRA, Francisco. **Administração pública burocrática e gerencial**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, VIII, n. 21, maio 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. Atlas, 2009.

MANHANELLI, Carlos Augusto. **Eleição é Guerra**. São Paulo: Summus, 1992.

_____.MANHANELLI, C. A.. **Eleição é guerra: marketing** para campanhas eleitorais – São Paulo: Summus, 1992.

MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

MEAD, L. M. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, **Policy Currents**, Fevereiro: 1-4. 1995.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 12.ed. São Paulo: RT, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MERTON, Robert K. **Sociologia**: teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação -PNH**. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: 2006.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, Lúcio Flávio Renaut; MAESTRO FILHO, Antonio Del; Dias, Devanir Vieira. **O Paradigma Weberiano da Ação Social: um Ensaio sobre a Compreensão do Sentido, a Criação de Tipos Ideais e suas Aplicações na**

Teoria Organizacional. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552003000200004> Acesso em: 12 maio 2018.

MOREIRA NETO, D. F. **Mutações do direito administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

NASCIMENTO, Mariana Chinesa Golveia. **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Direito Brasileiro.** Dissertação. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013.

NOGUEIRA, Joilma Sampaio. **Políticas Públicas de Habitação no Brasil:** Uma análise do Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários no Município de Santo Antônio de Jesus/BA. Artigo; Cachoeira: 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Ato administrativo.** 5.ed. São Paulo: RT, 2007.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública:** teoria e questões. Rio de Janeiro; Elsevier, 2010.

PERNAMBUCO. **Lei 15.211/2013 de 19 de dezembro de 2013.** Recife, Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2013.

REZENDE, Flávio da C. **Por que reformas administrativas falham?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002.

SILVA, Márcia R. Cavalcanti da et all. **O PROGRAMA MEU IMÓVEL LEGAL:** uma experiência prática de regularização fundiária jurídico dominial de interesse social em Pernambuco. Artigo publicado na VII Jornada Internacional de Políticas Públicas em 2015. Disponível em <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo11/o-programa-meu-imovel-legal—uma-experiencia-pratica-de-regularizacao-fundiaria-juridico-dominial-de-interesse-social-em-pernambuco.pdf>>. Acesso maio de 2017.

SIQUEIRA, Ana Lúcia de Souza. **Quem tem Direito à Moradia? Uma análise da política nacional de habitação e dos programas de habitação de interesse social (2003-2005).** UFRN. Natal, RN, 2006.

TEIXEIRA, D.. **Marketing Político e Eleitoral:** Uma proposta com ética e eficiência – Osasco: Novo Século Editora, 2006.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados:** quando o Estado se compromete. Brasília: ENAP, 2001.

VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. P. de. **Qualidade e objetivos:** implicações teóricas e metodológicas para a análise das organizações. In: VIEIRA, M.M.F.; OLIVEIRA, L. M. B. de. (org.). **Administração contemporânea: perspectivas estratégicas.** São Paulo: Atlas, 1999.

WEBER, Max. **Economía y sociedad**: esbozo de sociologia comprensiva. 2. ed.- Ciudad de México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1974.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1989.

_____. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1989.

SITES:

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso: maio de 2018.

ENAP. O Atendimento ao Cidadão, 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1685/1/M%C3%B3dulo_1.pdf> Acesso: Abril de 2018.

Excelência no Atendimento ao Público: um diferencial competitivo. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/excelencia-no-atendimento-ao-publico-um-diferencial-competitivo/67199/>> Acesso, setembro de 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. CENSO Demográfico, 2010. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br> >. Acesso: setembro de 2017.

Marketing político: conceitos e definições. Disponível em: <<http://www.eloamuniz.com.br/arquivos/1188170795.pdf>> Acesso: abril de 2018.

Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv759.htm > Acesso: setembro de 2017.

Os agentes públicos e suas classificações. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7566/Os-agentes-publicos-e-suas-classificacoes>>. Acesso: setembro de 2017.

Pernambuco Participações e Investimentos S/A. Disponível em: <<http://www.perpart.pe.gov.br/perpart/wp/meu-imovel-legal/>>. Acesso: setembro de 2017.

Políticas Públicas: o que são e para que existem. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/politicas-publicas-o-que-sao/>> Acesso, maio de 2018.

Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Cadernos GESPÚBLICA – Desburocratização – Brasília: MP, GESPÚBLICA, SEGES, Versão 1 / 2007. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/pasta.2013-04-09.9699092171/Floencia%20Ferrer%20ATENDIMENTO%20AO%20CIDADAo%20final.pdf>> Acesso: abril de 2017.

Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2011-01-03.6819661654/CARTA%20DE%20SERVICO%20-%202008%20-%20IMPUR1.pdf>> Acesso: setembro de 2017.