

## 7 - OS DESAFIOS PARA IMPLANTAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO PARA O GERENCIAMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NECESSÁRIA ÀS OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO

**Acácia Regina Resende Setton<sup>(1)</sup>**

Engenheira Civil (Universidade Federal de Sergipe - 2009) e gerente de regularização fundiária para saneamento básico na Companhia de Saneamento de Sergipe - DESO. Arquiteta e Urbanista (Universidade Tiradentes - 2018) com especialização em Neuroarquitetura (IPOG) e Mestrado em Arquitetura e Urbanismo pelo (PPGAU-UFAL) com Doutorado, pelo mesmo PPGAU-UFAL, em andamento. Reconhecimento de Gestão pelo AMEGSA - Nível 1 Apoio, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES.

**Géssica Maria Almeida Dos Santos<sup>(2)</sup>**

Estudante de Engenharia Civil na Universidade Federal de Sergipe (UFS). Membro do time que obteve reconhecimento de Gestão pelo AMEGSA - Nível 1 Apoio, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES.

**Pedro Henrique Batista Dos Santos<sup>(3)</sup>**

Formado em Design Gráfico pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) e atualmente cursando Arquitetura e Urbanismo na Universidade Tiradentes (UNIT). Membro do time que obteve reconhecimento de Gestão pelo AMEGSA - Nível 1 Apoio, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES.

**Mylena Santana de Melo<sup>(4)</sup>**

Estudante de Engenharia Civil na Universidade Federal de Sergipe (UFS). Membro do time que obteve reconhecimento de Gestão pelo AMEGSA - Nível 1 Apoio, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES.

**Endereço<sup>(1)</sup>:** Rua Campo do Brito, 331 - 13 de Julho, Aracaju - Sergipe - 49020-380 - Brasil - Tel: +55 (79) 98127-6097 - e-mail: [acaciasetton@deso-se.com.br](mailto:acaciasetton@deso-se.com.br).

### RESUMO

Assim como o licenciamento ambiental, a regularização fundiária deve ser considerada como atividade preliminar ao início de obras públicas, essencialmente. No entanto, na prática esta tem sido uma fase que corre de modo concomitante à execução dos serviços por questões muitas vezes relacionadas à ausência de previsibilidade, ou pela vulnerabilidade diante das decisões políticas que atravessam o planejamento técnico a curto, médio e longo prazo. Somado a isto, há ainda um certo desconhecimento sobre o tema de modo democrático e universal a fim de promover maiores discussões em processos de *benchmarking* que buscam por alinhamentos sobre boas práticas e padronização de processos para regularização fundiária. É do conhecimento que cada concessionária de saneamento possui seu método de gestão fundiária, pois não haveria obras sem imóveis disponibilizados legalmente para este fim. No entanto, aos que estão nos bastidores do processo gerencial, é mais nítida e carência de debate sobre o tema, assim como padronização de metodologias de gestão dos resultados e mitigação dos seus impactos negativos nos cronogramas físicos e financeiros de obras públicas. Os indicadores usados na Gerência de Topografia e Regularização Fundiária da DESO foram desenvolvidos pelo próprio setor com base em experiências no decorrer de seis anos de atuação. A validação destes segue comprometida pela carência de referência de mercado de modo competitivo, mas já tem se mostrado como uma ferramenta de inovação que permite o *feedback* necessário aos clientes internos e externos de modo ágil e mais dinâmico.

**PALAVRAS-CHAVE:** regularização fundiária, saneamento básico, gestão, indicadores.

### INTRODUÇÃO

A regularização fundiária é o procedimento para legitimação de propriedade de imóveis urbanos, ou rurais, ocupados por quem não detém a segurança legal para comprovação de sua posse. Segundo Betânia Alfonsin (1997), “é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social”. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) define a supremacia do interesse público e estabelece procedimentos como a desapropriação como instrumento legal de/para regularização.

Para as obras de saneamento básico, é desejável que ocorra a prévia regularização fundiária dos terrenos sinalizados em projetos executivos. Na Companhia de Saneamento de Sergipe, a demanda por liberação de

áreas é direcionada à Gerência de Topografia e Regularização Fundiária (GTRF) com equipe composta por profissional de engenharia civil, auxiliar administrativo e estagiários em Engenharia Civil e em Arquitetura e Urbanismo. A dupla formação técnica da gestora fundiária – em Engenharia Civil e em Arquitetura e Urbanismo – permite uma maior interdisciplinaridade durante o processo, uma vez que a temática aborda não apenas questões relacionadas à topografia e avaliação de imóveis, mas também o planejamento urbano e suas consequências.

Segundo Regimento Interno da DESO, essa gerência tem como objetivo coordenar as atividades relacionadas à execução de serviços topográficos, avaliação de imóveis e demanda à Superintendência Jurídica da Empresa para ações de desapropriação e servidão administrativa dos terrenos necessários ao saneamento básico no Estado. Os processos fundiários são subsidiados pelo Decreto-Lei Federal 3365/1941 e, quando ajuizados, pelo Código Civil, Constituição Federal do Brasil, Provimento CNJ 150/2023 e Lei 13.303/2016. Todo o processo é capitaneado e monitorado pela GTRF, porém é de fundamental importância a participação da procuradoria jurídica da DESO, através do alinhamento entre as demandas técnicas e questões jurídicas inerentes a cada processo para regularização fundiária.

Sabe-se que a realidade quanto à liberação de imóveis, no cenário de obras públicas, não converge ao cenário ideal, uma vez que questões políticas muitas vezes atravessam os cronogramas de projetos e execuções de obras. Neste sentido, a seleção de imóveis para intervenções públicas fica à mercê dos critérios de seleções sobre viabilidade, que são vulneráveis às prioridades políticas de gestões públicas. O processo eficaz está relacionado não apenas ao cumprimento de metas, mas também ao planejamento a curto, médio e longo prazo. Para isto, a adoção de indicadores de desempenho específicos à regularização fundiária surge como um desafio à inovação de gestão para mitigar impactos diante das intempéries causadas pela imprevisibilidade prévia à intervenção pública.

Com base na experiência ao longo de 06 (seis) anos de atuação, a GTRF entendeu pela necessidade do estabelecimento de rotinas de trabalho e variáveis para avaliação do desempenho, através de indicadores, como método de lidar com as imprevisibilidades inerentes à liberação de terrenos às obras públicas de modo concomitante às diligências realizadas ao setor pelos clientes internos que demandam urgência para manutenção do cronograma de obras sem a necessidade de aditivos de prazo e valor. Os indicadores “devem ser considerados como ferramenta de suporte a processos de planejamento estratégico e de controle das estratégias adotadas e implementadas pelas empresas” (FISCHMANN; ZILBER, 2022).

Alguns indicadores da gerência são adaptações do GRMD-MEGSA (ABES, 2024) e outros foram desenvolvidos com base nas principais demandas dos clientes. É importante frisar que, tendo em vista a ausência de precedentes tanto de modo interno à Empresa, como no mercado competitivo. Ainda que existam unidades com responsabilidades fundiárias dentro de concessionárias de saneamento básico, ainda nos são desconhecidos indicadores de desempenho específicos à regularização fundiária como parte do processo de oferta do saneamento básico à população.

Em suma, os atuais indicadores de desempenho adotados pela GTRF-DESO estão relacionados ao índice de liberação de áreas, tempo para regularização fundiária, índice de aproveitamento de levantamentos topográficos, liberação de áreas com licenciamento ambiental, taxa de indenização para regularização fundiária, tempo médio para emissão de decreto de utilidade pública, índice de desistências de processos judiciais por questões técnicas e/ou políticas e percentual de demandas por terrenos destinados ao esgotamento sanitário e abastecimento de água. Em sua maioria, todos têm sido monitorados desde o ano de 2022.

## OBJETIVO GERAL

Encorajar a discussão sobre a importância do desenvolvimento e implementação de indicadores de desempenho específicos ao processo de regularização fundiária para liberação e registro de imóveis públicos, ou privados, necessários às obras de saneamento básico no Brasil.

## METODOLOGIA UTILIZADA

Com o conhecimento sobre as insatisfações dos clientes sobre o prazo estabelecido para regularização fundiária, que costumam ser sinalizadas à GTRF em reuniões com diretoria executiva e em pesquisa de satisfação junto aos clientes, a equipe fundiária fez um monitoramento em todos os processos com protocolo registrado.

Desde o ano de 2022, a gerência de regularização fundiária tem implantado novos procedimentos para melhorar a qualidade do serviço prestado com base em metodologia que envolve a criação e mapeamento do processo; definição de riscos e ameaças ao fluxo processual; avaliação dos impactos na cadeia de valor; ratificação de responsabilidades internas e externas; atualização e divulgação com a análise dos resultados.

Em 2024, foram desenvolvidos 08 (oito) indicadores de desempenho (Tabela 01) para aferição de qualidade de serviços executados pelo setor. Para cada indicador, sugere-se um propósito e sentido de evolução para monitoramento, seguindo os interesses do setor em nível de eficiência. Este gerenciamento subsidiado também possibilita a análise do cenário externo como fator limitante aos bons resultados de alguns indicadores. Em 2025, estes índices foram revisados de modo a considerar processos até então sem o devido monitoramento, porém de igual importância aos demais, tais como: tempo médio para publicação de decreto de utilidade pública (RFp04) e índice de desistência por ações judiciais (RFp05) (Tabela 02).

● **Tabela 1:**

Tabela 1: Indicadores de desempenho GTRF-DESO – ano 2024

Código	Nome	Categoria	Tipo	Unidade
RFamb01	Liberação de áreas com licenciamento ambiental	Ambiental	O	%
RFamb02	Liberação de terrenos para obras de esgotamento sanitário	Ambiental	O	%
RFsc01	Indenizações para regularização fundiária	Social	G	%
RFme01	Incidência de demandas para terrenos destinados ao abastecimento de água	Mercado	E	%
RFp01	Tempo médio para regularização fundiária	Processos	O	dias
RFp02	Índice de liberação de obras (imissão na posse)	Processos	O	%
RFp03	Índice de aproveitamento do cadastro topográfico	Processos	O	%

Legenda: O – operacional; G - gerencial; E – estratégico

● **Tabela 2:**

Tabela 2: Indicadores de desempenho GTRF-DESO – ano 2025

Código	Nome	Categoria	Tipo	Unidade
RFamb01	Liberação de áreas com licenciamento ambiental	Ambiental	O	%
RFamb02	Liberação de terrenos para obras de esgotamento sanitário	Ambiental	O	%
RFsc01	Indenizações para regularização fundiária	Social	G	%
RFme01	Incidência de demandas para terrenos destinados ao abastecimento de água	Mercado	E	%
RFp01	Tempo médio para regularização fundiária	Processos	O	dias
RFp02	Índice de liberação de obras (imissão na posse)	Processos	O	%
RFp03	Índice de aproveitamento do cadastro topográfico	Processos	O	%
RFp04	Tempo para publicação de Decreto de Utilidade Pública	Processos	O	dias
RFp05	Desistência de processos judiciais	Processos	O	%

Legenda: O – operacional; G - gerencial; E – estratégico

A tabela de indicadores GRMD-ABES (2024) apresenta uma ampla cartela de opções porém, em sua maioria, relacionados aos serviços operacionais de saneamento que possuem certa desconexão com o tema específico de regularização fundiária. Por este motivo, para a participação no Ciclo AMEGSA 2024 Nível 1 Apoio, nem todos indicadores puderam ser aproveitados e, os oito índices supracitados foram especificamente desenvolvidos para controle interno, cuja validação tem sido realizada, desde o ano de 2022.

O gerenciamento diário dos processos fundiários adotados pela GTRF é representado em tabela Microsoft Excel, cuja alimentação de dados é realizada diariamente pela gestão fundiária com base em informações sobre o município de intervenção, trecho de obra a ser executado, identificação de titularidade, numeração de processo administrativo, status processual, datas de entrada e saída de demanda e demais observações. Com base neste instrumento, foram extraídos dados de monitoramento para a coleta de resultados para cada um dos indicadores adotados pela gerência, durante o período compreendido entre os anos de 2022 e 2025.

Informações complementares ao monitoramento dos indicadores como: licenciamento ambiental e tramitações/decisões judiciais em processos para desapropriação de imóveis são fornecidas pelos clientes e fornecedores do setor, mediante provocação interna da gerência de regularização fundiária, para atualização de controle mensal.

Os dados atualizados de cada indicador de desempenho são registrados em planilha compartilhada pelo Google Drive com a equipe GTRF e clientes internos que manifestarem interesse por acesso à alguma informação correlata. O link para acesso aos dados é sempre fornecido pela gerente GTRF, mediante provocação oficial (no caso de acesso externo ao setor).

## RESULTADOS OBTIDOS E DISCUSSÃO

É importante diferenciar “tempo para regularização fundiária” e “índice de liberação de obras” (RFp01 e RFp02, respectivamente). O primeiro indicador considera o tempo compreendido entre a entrada da demanda e o registro de propriedade de imóvel pela Companhia junto ao cartório competente e o segundo monitora o tempo necessário à liberação dos terrenos para início dos trabalhos, através de decisão judicial para este fim, para posterior registro cartorário.

A tabela 03 apresenta todos os resultados obtidos entre os anos de 2022 e 2023 para os oito indicadores adotados no setor. A expectativa é que o ano de 2024 forneça dados suficientes para a manutenção dos sentidos de evolução dos indicadores, apesar das ameaças em cenários externos.

### ● Tabela 3:

Tabela 3: Indicadores de desempenho GTRF-DESO – ano 2025

Código	Nome	Tipo	Unidade	2022	2023
RFamb01	Liberação de áreas com licenciamento ambiental	O	%	92,31	92,31
RFamb02	Liberação de terrenos para obras de esgotamento sanitário	O	%	12,5	23,08
RFsc01	Indenizações para regularização fundiária	G	%	14,29	77,27
RFme01	Incidência de demandas para terrenos destinados ao abastecimento de água	E	%	38,89	39,53
RFp01	Tempo médio para regularização fundiária	O	dias	369	101
RFp02	Índice de liberação de obras (imissão na posse)	O	%	61,90	59,09
RFp03	Índice de aproveitamento do cadastro topográfico	O	%	55,17	71,74

Legenda: O – operacional; G – gerencial; E – estratégico

Com base nos resultados obtidos no período compreendido entre 2022 e 2023, percebe-se uma maior eficácia para liberação de obras para esgotamento sanitário, através da análise da progressão positiva de 10,58% do indicador “RFamb02”, fato este que favorece o fomento à preservação ambiental através do saneamento básico. Em 2022, a gerência de regularização fundiária foi provocada pela diretoria técnica para liberar 10 (dez) terrenos previstos às obras de esgotamento sanitário. Em 2023, foram 09 (nove) imóveis e, em 2024, até o mês de setembro, foram 04 (quatro) imóveis solicitados.

O decréscimo no quantitativo de imóveis para esgotamento sanitário, antes mesmo do término do ano de 2024, pode ser explicado pela recente terceirização dos serviços para esgotamento sanitário por meio da concessão firmada com empresa privada pelos próximos trinta e cinco anos. Em contrapartida, os resultados verificados através do indicador “RFme01” (índice de demandas para abastecimento de água) apresentou um acréscimo, em 2024, talvez provocado pelo fato de que a captação e tratamento de água continuarão sob tutela da Companhia, no período pós-concessão.

Ainda que tenha ocorrido uma queda de 268 (duzentos e sessenta e oito) dias entre a média de 2022 e 2023, o tempo médio para regularização fundiária se mostra demasiadamente longo e prejudicial à segurança da instituição. O decréscimo nos resultados deste indicador denota uma melhor atuação da gerência fundiária quanto ao monitoramento e redução de danos ao processo, porém, ainda assim, faz-se necessário uma melhor verificação dos gargalos processuais para otimização de prazo de entrega de resultados.

O acompanhamento do indicador “RFp03” (aproveitamento de levantamento topográfico) se faz necessário para analisar se o nível de desistências por liberação de áreas prejudica o erário da instituição, pois o cadastramento georreferenciado de terrenos é executado mediante contrato firmado entre a companhia de

saneamento e empresa de engenharia com recursos próprios da instituição pública. O resultado obtido em 2023 - 71,74% - ainda se apresenta como disfuncional, pois o ideal é que toda entrada de demanda para cadastro seja mantida até a conclusão do processo fundiário. No entanto, a queda de desistências já é um sinal de aprimoramento.

Os resultados dos indicadores são para controle interno da gerência, porém permitem a visualização gerencial dos processos de modo a possibilitar um posicionamento mais incisivo junto à diretoria executiva, no momento de solicitar intermédio junto aos órgãos externos responsáveis por entraves processuais. Para sua melhor eficiência, bom seria se houvesse indicadores competitivos de mercado para efeito comparativo e de forma a iluminar se a GTRF-DESO está em ritmo adequado de funcionamento com base nos parâmetros nacionais.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As propostas para definição de indicadores atreladas às pesquisas por opiniões junto aos clientes, fornecedores e equipe se somam à maior visualização sobre a atuação da gerência e seus resultados. Com a definição de metas e indicadores de desempenho interno, foi possível organizar os processos de modo a identificar as partes envolvidas, suas competências e atribuições, no momento em que conhece de modo mais sistêmico as suas próprias demandas.

Este movimento iluminou uma carência de dados de mercado que possam ser considerados em momentos de busca por referências de competitividade junto às demais companhias de saneamento, no Brasil. Mesmo em reuniões de *benchmarking*<sup>1</sup> realizadas com grandes concessionárias brasileiras, percebeu-se que as gerências patrimoniais pesquisadas não costumam adotar indicadores de desempenho para regularização fundiária por motivos relacionados às dificuldades de planejamentos inerentes ao processo.

A regularização fundiária é um processo multidisciplinar que possui uma alta capilaridade de processos e, consequentemente, partes envolvidas. A questão política e suas imprevisibilidades surge como uma ameaça a qualquer matriz SWOT<sup>2</sup> que possa ser implementada em setores deste ramo. Por ter procedimentos que demandam tempo para suas conclusões, muitos destes relacionados aos processos judiciais e cartorários, é um desafio a implementação de indicadores que permitam a coleta de dados de modo dinâmico para análise de desempenho sem subnotificações.

A utilização de indicadores é comprovadamente fundamental para qualquer gerenciamento que esteja alinhado com os requisitos básicos e fundamentais do planejamento estratégico. No entanto, para que se torne ainda mais eficaz, melhor seria se houvesse uma validação externa com os respaldos por instituições regulamentadoras e de fiscalização para que se possa trabalhar de modo alinhado e sistêmico. Esta mudança de paradigma pode fomentar a valorização da regularização fundiária para serviços de infraestrutura pública, como também otimizar processos por meio da conscientização das partes interessadas.

Diante dos resultados obtidos neste estudo, recomenda-se:

- a adoção de indicadores de desempenho para atividades relacionadas à regularização fundiária, de modo a fomentar o grau comparativo e competitivo de mercado pelas demais concessionárias de saneamento básico, no Brasil;
- o desenvolvimento e inserção de indicadores de monitoramento específicos para regularização fundiária nos próximos Guias de Referência para Medição de Desempenho (GRMD) pela ABES;
- a promoção de eventos de cunho técnico para a democratização do conhecimento sobre regularização fundiária especificamente para obras de saneamento básico, no Brasil;

## REFERÊNCIAS

ABES. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. Câmara Temática de Indicadores de Desempenho para o Saneamento Ambiental. Guia de Referência para Medição do Desempenho (GRMD). In: *ABES (Brasil). Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento. Modelo de*

1 Benchmarking é uma ferramenta de análise de mercado que compara uma empresa com outras do mesmo setor. O objetivo é identificar oportunidades de melhoria e adotar as melhores práticas.

2 A matriz SWOT é uma ferramenta de gestão que identifica os pontos fortes, fracos, ameaças e oportunidades de uma empresa, pessoa, produto ou serviço.

*Excelência em Gestão do Saneamento Ambiental ESG.* [S. l.], 1 ago. 2024. Disponível em: <https://pnqs.com.br/wp-content/uploads/2024/09/GRMD-2024-v1.1.pdf>. Acesso em: 23 out. 2024.

ALFONSIN, BETÂNIA DE MORAES. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras.* Rio de Janeiro: IPPUR/ FASE, 1997, p. 268.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 23 out. 2024.

BRASIL. *Decreto-Lei Nº 3.365 de 21 de junho de 1941.* Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. [S. l.], 21 jun. 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm). Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.* Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

BRASIL. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.* Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. [S. l.], 30 jun. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 23 out. 2024.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento Nº 150 de 11/09/2023.* Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023, para estabelecer regras para o processo de adjudicação compulsória pela via extrajudicial, nos termos do art. 216-B da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. [S. l.], 11 set. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5258>. Acesso em: 23 out. 2024.

FISCHMANN, ADALBERTO AMÉRICO; ZILBER, MOISÉS ARI. *Utilização de Indicadores de Desempenho para a Tomada de Decisões Estratégicas: um Sistema de Controle.* Human and Social Management, [s. l.], 10 jul. 2022. DOI <https://doi.org/10.1590/1678-69712000/administracao.v1n1p10-25>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/HchNLVz8rHYRBLcz4KwGn8F/?lang=pt#>. Acesso em: 23 out. 2024.