

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Elizabeth Simone Ramos de Lima

**PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA
TERRA FIRME: reflexões sobre os limites da intervenção para a
efetivação do direito à cidade.**

Belém

2010

Elizabeth Simone Ramos de Lima

**PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA
TERRA FIRME: reflexões sobre os limites da intervenção para a
efetivação do direito à cidade.**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Serviço Social da
Universidade Federal do Pará, como
requisito parcial para a obtenção do título
de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: **Profa. Dra. Joana Valente
Santana**

Belém

2010

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –
Biblioteca Central/ UFPA, Belém-PA**

Projeto de Regularização Fundiária no Bairro da Terra Firme: reflexões sobre os limites da intervenção para a efetivação do direito à cidade. /Elizabeth Simone Ramos de Lima; orientadora Prof^a Dr^a Joana Valente Santana – 2010.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas-ICSA, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social-PPGSS, Belém, 2010.

1. Questão Fundiária – UFPA. 2. Política Urbana – Belém (PA). 3. Regularização Fundiária Urbana. 4. Direito à cidade. I. Título

CDD -

Elizabeth Simone Ramos de Lima

**PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA
TERRA FIRME: reflexões sobre os limites da intervenção para a
efetivação do direito à cidade.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA), como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Defesa: Belém, 29 de junho de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Joana Valente Santana - UFPA – Orientadora

Profª. Dra. Maria Elvira Rocha de Sá - UFPA- Examinadora Interna

Profa. Dra. Maria Goretti da Costa Tavares- UFPA- Examinadora Externa

Dedico esta Dissertação à
memória de meu irmão
Amarildo que se foi de forma
inesperada deixando muitas
saudades.

AGRADECIMENTOS

Esse é um momento muito especial para mim e ao mesmo tempo difícil, por não ser possível incluir todas as pessoas que de alguma forma tornaram este trabalho possível. Mesmo assim, agradeço primeiramente a Deus pela força e paz interior que me proporcionou em todos os momentos desta longa jornada.

Aos meus pais, que mesmo estando distantes sempre acreditaram nos meus projetos de vida, a todos os meus irmãos, em especial às minhas irmãs Neide e Ivanilda, que sempre me deram apoio moral e material para que fosse possível a continuação de meus estudos. A todos os meus sobrinhos em especial a Lorena pelo cuidado e ajuda diante das minhas dificuldades com a tecnologia.

À minha orientadora Joana Valente Santana, que foi incansável em todos os momentos da elaboração deste trabalho, a quem devo muito da minha formação intelectual e por ter me ensinado muitas coisas importantes, dentre elas, lutar por um projeto societário de emancipação humana, a valorizar todos os momentos de nossas vidas e as pessoas que nos cercam.

Aos Professores do PPGSS, em especial à professora Maria Elvira Sá pela amizade, pelo acesso a seu acervo bibliográfico, pelos momentos em que mesmo sem muito tempo parou para ouvir minhas dúvidas e socializar tudo que fosse possível para que minha dissertação tivesse qualidade.

Aos moradores do bairro da Terra Firme que se dispuseram de seus afazeres para me conceder à entrevista.

Aos técnicos do Projeto de Regularização Fundiária da Terra Firme que possibilitaram o meu acesso aos documentos e outros materiais referentes ao projeto.

À Gorete, amiga de todas as horas, com quem dividi as angústias e dúvidas e aprendizado.

À Eunice pela sólida amizade, pela assessoria tecnológica e por todo os momentos de descontração.

À todos do PARU em especial as bolsistas Cássia, Regiane e Giselle pelo apoio. E a todos que contribuíram direto ou indiretamente para a realização desta dissertação. Muito obrigada de todo coração.

[...] sou um homem de causas. Vivi sempre pregando, lutando, como um cruzado, pelas causas que comovem. Elas são muitas, demais: a salvação dos índios, a escolarização das crianças, a reforma agrária, o socialismo em liberdade, a universidade necessária. Na verdade, somei mais fracassos que vitórias em minhas lutas, mas isso não importa. Horrível seria ter ficado ao lado dos que venceram nessas batalhas.

(Darcy Ribeiro)

RESUMO

O processo de ocupação desigual da cidade de Belém possui uma relação direta com o aumento da ocupação informal nesse município. As intervenções urbanísticas de cunho elitista resultaram em poucas intervenções do Estado no sentido de garantir o direito à moradia digna as frações de classe popular, assim as áreas de ocupação se tornaram entre as décadas de 1980 e 1990 praticamente a única forma de provisão da habitação para os pobres. O Estado, por não apresentar alternativas para o problema da moradia, cede às pressões populares de forma limitada com ações pontuais para amenizar os possíveis conflitos. A regularização fundiária urbana, apesar do discurso oficial, que apresenta a política como garantia ao direito à cidade, não foge à regra de outras políticas estatais formal, pontual, fragmentada e descontínua. Que ao contrário de representar formas de legitimar a equidade urbana acabam por exacerbar às expressões da questão social produto da desigualdade social que no Brasil se mostra cada vez mais danosa no campo ou na cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Questão fundiária; Urbanização; regularização fundiária; Direito à cidade.

ABSTRACT

The process of unequal occupation of the city of Bethlehem has a direct relation with the increase in informal employment in the county. The elitist nature of urban interventions resulted in fewer state interventions to ensure the right to decent housing for working class fractions, so the areas of occupation have become between the 1980s and 1990s virtually the only form of provision of housing for the poor. The state, not to present alternatives to the problem of housing, grants to popular pressure on a limited basis with specific actions to mitigate the possible conflicts. The urban land regularization, despite the official discourse, which presents the policy to guarantee the right to the city, is no exception to the rule of other formal state policies, ad hoc, fragmented and discontinuous. That unlike represent legitimate forms of equity urban ultimately exacerbate the expressions of the social product of social inequality in Brazil is showing increasing harmful in the field or in the city.

KEY WORDS: Land Issue; urbanization, land tenure regularization; Right to the city.

LISTA DE TABELAS, QUADROS, MAPAS E FIGURAS

Quadro - 1	Marco Legal da Política de Desenvolvimento Urbano	63
Quadro -2	Instrumentos de Regularização Fundiária e Condições de Utilização	69
Gráfico - 1	População residente, por situação do domicílio - Brasil-1940/2000	51
Gráfico -2	Distribuição dos recursos do Sistema Financeiro de Habitação por faixa de renda (1964-1979)	53
Gráfico-3.	Pessoas em domicílios particulares permanentes urbanos com adensamento excessivo, segundo regiões metropolitanas	91
Tabela -1.	População posseira e grupos privados em situação de conflito fundiário até 1980 nos bairros de Belém	81
Tabela -2.	População posseira e grupos institucionais envolvidos em conflitos fundiários em áreas ocupadas até 1980, conforme bairro – Cidade de Belém	82
Tabela -3.	Distribuição percentual de mobilidade de população por bairros em Belém	92
Tabela – 4.	Imóveis com Pendência de Documentação por tipo	105
Figura – 1.	Vista aérea da bacia do Tucunduba em Belém	89
Figura – 2.	Imagem de satélite do bairro da Terra Firme	90
Mapa-1.	Mapa da área de abrangência do Projeto de Regularização Fundiária no Bairro da Terra Firme	94

LISTA DE SIGLAS

BC - Banco Central
BNH - Banco Nacional de Habitação
CBB - Comissão de Bairro de Belém
CDRU - Concessão de Direito Real de Uso
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CODEM - Companhia de Desenvolvimento e Administração da Região Metropolitana de Belém
COHAB - Companhia de Habitação do Pará
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CUEM - Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FADESP - Fundação de Amparo à Pesquisa
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FAO - Fundo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano
ITEC - Instituto Tecnológico da Universidade Federal do Pará
ITERPA - Instituto de Terra do Pará
MC - Ministério das Cidades
MOTUAT - Movimento pela Titulação e Urbanização da Área do Tucunduba
MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana
PAC - Plano de Aceleração do Crescimento
PAAR - Conjunto Habitacional Pará, Amazonas, Acre e Rondônia
PMB - Prefeitura Municipal de Belém
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PREZEIS - Planos de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
SEDURB - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional
SESP - Serviço Especial de Saúde Pública
SFH - Sistema Financeiro de Habitação
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SNPU - Secretaria Nacional de Programas Urbanos

SPU Secretaria do Patrimônio da União-

SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

RMB - Região Metropolitana de Belém

UFPA - Universidade Federal Pará

UFRA - Universidade Federal Rural da Amazônia

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO		14
1. ESTADO E QUESTÃO FUNDIÁRIA NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA		19
1.1. URBANIZAÇÃO E QUESTÃO FUNDIÁRIA		22
1.1.1 Renda da Terra e Acumulação		33
1.2. ESTADO CAPITALISTA E QUESTÃO URBANA		38
2. URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL		45
2.1. A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: expressão das desigualdades		46
2.2. REFORMA URBANA E REGULAÇÃO DO SOLO URBANO		55
2.2.1 Aspectos legais da Política Fundiária Urbana		66
3. PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA TERRA FIRME: DEBATENDO OS LIMITES DAS AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE BELÉM		73
3.1. OCUPAÇÃO URBANA EM BELÉM E A QUESTÃO FUNDIÁRIA: ELEMENTOS PARA APREENSÃO DO BAIRRO DA TERRA FIRME		75
3.2. PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA TERRA FIRME		93
3.3. LIMITES DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA TERRA FIRME		96
CONSIDERAÇÕES FINAIS		108
REFERÊNCIAS		113

INTRODUÇÃO

A ocupação urbana de Belém se desenvolveu sem a devida preocupação com a garantia pelo direito à moradia. Nessas condições, a população empobrecida passou a criar diversas formas de acesso à terra urbana. Primeiramente, por meio da ocupação das terras baixas insalubres localizadas na léngua patrimonial renegadas pelas frações de classe dominante. Posteriormente, por conta das pressões por novos espaços, passou a ocupar as terras continentais criando novas áreas de expansão.

Entre os principais condicionantes para o crescimento desenfreado da ocupação informal¹ em Belém Mourão (1997) aponta a situação criada pelo escasseamento das terras altas, o “estrangulamento” provocado pela instalação das áreas institucionais, o crescimento populacional e a necessidade crescente de solo para a construção de habitacional. Sendo que a combinação destes elementos incidiu sobre o preço da terra tornando inacessível à fração de classe popular, processo que se agravou devido a ausência das políticas públicas voltadas à moradia popular.

Analisar o tema da questão fundiária urbana é um exercício que exige um esforço muito grande, pois são muitas as variáveis que se entrelaçam tornando o tema de difícil compreensão. Sob essa asseção, o objetivo desta dissertação é analisar em que medida o projeto de Regularização Fundiária desenvolvido no bairro da Terra Firme - ao incorporar os instrumentos urbanísticos como Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia e o Termo de Concessão de Direito de Uso de Imóvel, dispostos no Estatuto da Cidade - contribui para a concretização do direito à cidade.

A aproximação ao tema da questão fundiária ocorreu devido minha inserção na condição de bolsista de Extensão, em 2007, no Programa de Apoio à Reforma Urbana²,

¹ Apesar de Belém ser uma das cidades em que a ocupação informal urbana se constitui como uma das principais formas de produção do solo urbano, em contrapartida, os dados oficiais são bastante escassos dificultando a intervenção e estudos mais aprofundados sobre a realidade da questão fundiária urbana no município. Em razão desta situação, o entendimento da questão fundiária urbana esbarra principalmente na disponibilidade de acesso às informações, que em muitos casos permanecem confinadas em algumas instituições públicas, que em grande medida não socializam estes dados, visto que informação é sinônimo de poder.

² O Programa de Apoio à Reforma Urbana – PARU está vinculado a Faculdade de Serviço Social. Seu surgimento foi resultado de diferentes momentos históricos, desencadeados na cidade de Belém e mais particularmente nos Bairros periféricos do Guamá, Terra-Firme, Canudos e Marco (Bacia do Tucunduba), onde a UFPA, em parceria com outros sujeitos apoiaram as lutas sociais populares em relação às condições de infra-estrutura da cidade. Assim, em 1992 o PARU surge como Programa de ensino, pesquisa e extensão, desenvolvendo assessoria aos movimentos sociais e organizações governamentais e não-governamentais. Cujo objetivo é contribuir para o avanço nas discussões sobre as políticas urbanas e o Direito à Cidade–RMB, através da assessoria aos movimentos sociais em parceria com entidades governamentais e não-governamentais, constituindo-se também enquanto campo de estágio profissional para os alunos de Serviço Social (PROGRAMA DE APOIO À REFORMA URBANA, 2007).

onde a questão da fundiária na cidade era um tema que ao longo das capacitações às lideranças dos movimentos sociais, realizadas pelo PARU, que gerava muitas dúvidas e acaloradas discussões.

Naquele momento, a regularização fundiária estava no centro das discussões dos movimentos sociais, pois o governo federal estava liberando recursos às cooperativas e associações populares para o financiamento de habitações para este segmento. Entretanto, uma das exigências para que o recurso fosse liberado era que o local onde seria produzida a habitação estivesse jurídica e urbanisticamente legalizado, o que dificultava o acesso e essa política de habitação às organizações populares, pois a grande maioria das áreas apontadas pelos movimentos sociais era de ocupação informal.

Essa dissertação centra sua análise no Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme, apontando seus limites para a efetivação do direito à cidade, refletindo, especialmente, quais os rebatimentos da execução do projeto na vida dos moradores do referido bairro. Vale ressaltar, que a escolha do universo da pesquisa também foi motivada pelo acúmulo de conhecimento resultante dos estudos e debates sobre a Bacia do Tucunduba que o PARU desenvolve por meio dos grupos de pesquisa e extensão.

A Pesquisa se desenvolveu tendo como fundamentação teórico-metológica o Materialismo Histórico e Dialético, tendo uma natureza qualitativa. Nesse sentido, a realidade dos moradores da Terra Firme envolvidos no Projeto de Regularização Fundiária da Bacia do Tucunduba, enquanto objeto de análise, forneceram subsídios para a construção das categorias ontológicas de análise.

Marx no prefácio da Crítica da Economia Política sinaliza que o correto diante da análise de uma realidade social é começar pelo “real e pelo concreto que são pressuposições prévias e efetivas” (MARX, 1974, p. 116), o que está aparente na realidade precisa ser minuciosamente analisado para que as partes abstraídas do todo pelo pensamento sejam rearticuladas ao todo concreto. Sendo assim, As categorias abstraídas do real não são classificações arbitrárias, elas emanam da vida, se descolam da realidade em que os homens estão imersos como parte constitutiva e constituinte.

Para o mesmo autor, não basta somente recompor os elementos que fazem parte do concreto, é preciso compreender suas mediações, suas leis internas para ultrapassar as aparências numa luta constante para desmascarar o aparente, num processo contínuo entre aparência e essência, entre a parte e o todo, singular e universal. E esse esforço passa necessariamente pela abstração no movimento dialético e pela análise do processo histórico.

Segundo Lukacs (1974), a dialética rompe com os conceitos fechados por ser um processo que se renova a todo o momento, que se torna vivo, devido a permanente superação dos contrários, dessa forma, sendo capaz de substituir a causalidade unilateral, ou seja, no momento em que uma realidade é analisada, esta, é captada pela reflexão que procura apreender suas determinações, contradições e passa a processar a unidade do diverso.

Nessa perspectiva, o espaço urbano é produto das relações conflitantes entre o capital e o trabalho, é nele que as contradições sociais produzidas se manifestam, sendo que “as formas de urbanização são antes de mais nada formas da divisão social (e territorial) do trabalho, elas estão no centro da contradição atual entre as novas exigências do progresso técnico – essencialmente em matéria de formação ampliada das forças produtivas humanas – e as leis de acumulação do capital” (LOJKINE, 1997, p. 143/144).

Destarte, essa pesquisa se desenvolveu em três momentos articulados:

- 1) O levantamento bibliográfico acerca da questão fundiária, questão urbana e política fundiária para subsidiar a construção de categorias reflexivas sobre o tema. Posteriormente foi realizada a análise de documentos oficiais referentes à Política Urbana Nacional, o Estatuto da Cidade, a Política Nacional de Regularização Fundiária, Projeto e Relatórios do Programa Papel Passado do Governo Federal.
- 2) Pesquisa em documentos oficiais da Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDURB, da Companhia de Habitação do Pará – COHAB, Instituto de Terras do Pará – ITERPA, Lei de Diretrizes Orçamentária do Estado do Pará, Ordenamento Territorial do Estado do Pará e Plano Diretor Urbano de Belém, relatórios e o Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme.
- 3) Realização de entrevistas utilizando roteiro semi-estruturado com 07 (sete) técnicos (da SEDURB, UFPA, ITERPA) que estão atuando na experiência de Regularização Fundiária no Projeto Tucunduba, a fim de avaliar como esses profissionais compreendem o processo de Regularização Fundiária que estão desenvolvendo e como essas ações impactam na viabilização da garantia pelo direito à cidade no Município de Belém, em particular na Terra Firme. Foram entrevistados também 8 (oito) moradores do bairro da Terra Firme, inseridos ou não nos movimentos organizados na área, no sentido de perceber como esses moradores avaliam a intervenção de Regularização Fundiária e outras ações de

urbanização na área do Tucunduba pelo Governo Estado do Pará. Em média, as entrevistas das duas categorias de informantes duraram em torno de 40 minutos³.

Importante registrar que durante a realização da pesquisa ocorreram algumas dificuldades no acesso a informações da questão fundiária em Belém, visto que poucos trabalhos nesta área foram produzidos. O excesso de burocracia das instituições públicas para disponibilizar informações sobre as intervenções urbanísticas e o receio dos técnicos em falar sobre o trabalho que desenvolvem, por entenderem que a pesquisa poderia expor as fragilidades do projeto.

As entrevistas realizadas com os moradores também foi uma etapa bastante complexa, pois houve a necessidade retornar várias vezes ao bairro da Terra Firme, sendo necessário o apoio dos moradores para que o trabalho fosse realizado. A situação de violência gerou muita insegurança, principalmente nos momentos em que foi necessário levar os equipamentos de gravação das entrevistas.

A exposição do resultado da pesquisa, que se constituiu no esforço de apreensão do objeto em sua totalidade, será feita da seguinte forma. O primeiro capítulo discute as categorias ontológicas do objeto da presente dissertação, apontando os debates dos autores clássicos e contemporâneos sobre o Estado e a questão fundiária no modo de produção capitalista, bem como, resgata a relação entre a temática da urbanização e da questão fundiária, ao mesmo tempo em que reflete, ainda que sumariamente, as categorias de renda da terra e acumulação, visto que são elementos teóricos fundantes para a apreensão da regularização fundiária.

O segundo capítulo apresenta os elementos históricos da urbanização e regularização fundiária no Brasil, enfocando ao longo da história a forma desigual que a urbanização foi se consolidando nesse País e suas implicações para a situação da ocupação informal do espaço urbano. Aborda, ainda, as diretrizes da Reforma Urbana, fruto das lutas dos movimentos sociais, que tratam, dentre outros, dos instrumentos jurídico-urbanísticos da Regularização Fundiária.

O terceiro e último capítulo apresenta a síntese dos estudos acerca do objeto desta dissertação. Analisa o Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme, refletindo sobre os limites dessa intervenção para a efetiva garantia do direito à cidade, especialmente quanto à possibilidade real dos moradores atendidos usufruírem dos resultados da ação, a saber, a titulação da propriedade.

³ Foram feitas conversas informais com outros técnicos da SEDURB, que não dispunham de tempo suficiente para uma entrevista formal.

É sabido que os limites deste trabalho estão postos, entretanto para que se possa avançar há necessidade da persistência na busca pela essência da realidade. Não obstante, o principal desafio aqui é compreender as diversas expressões da questão social existentes na cidade entre elas a informalidade urbana. Assim, pensar a cidade é também uma forma de contribuir para ações de planejamento urbano menos deslocado e que possa responder com qualidade às demandas da realidade local.

1. O ESTADO E A QUESTÃO FUNDIÁRIA NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

A cidade de Belém possui uma população de aproximadamente 1.437.600 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009); com um sítio urbano característico da região amazônica, composta por igarapés, várzeas, terra firme, sendo que grande parte de sua área urbana se encontra abaixo do nível do mar, o que faz com que as áreas mais baixas da cidade fiquem constantemente alagadas, principalmente as que sofrem influência da baía do Guajará e do rio Guamá (ABELÉM, 1988). Mesmo alagadas, essas áreas, são ocupadas por 550 mil pessoas, que residem em áreas de “baixadas”⁴ insalubres, sem infraestrutura urbana, equipamentos sociais e inadequados à habitação (RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E A TERRA URBANA, 2008).

Sobre as contradições inerentes à constituição do urbano em Belém Sá et al (2008, p.284) afirmam que:

Às famílias sem renda, migrantes de outras regiões do país e do interior do estado do Pará, restou a alternativa de ocupação, num movimento espontâneo, das chamadas “baixadas” existentes nos limites da área continental de Belém e, a partir da década de 1980, das franjas do município de Ananindeua. As ocupações de terra tornaram-se a principal estratégia de acesso da população pobre à moradia na cidade. Nas décadas de 1960 e 1970 as ocupações são mais restritas ao município de Belém, levando à densidade das “baixadas” e, posteriormente, configura-se o processo de expansão acelerado em direção às periferias para além da primeira légua patrimonial [...].

Entre as diversas formas de expressão da desigualdade, a concentração fundiária é a que mais contribui para aumentar os níveis de desigualdade pelo mundo. Na América Latina⁵, a desigual distribuição de terra corrobora para a situação de marginalização de segmentos mais vulneráveis da população. Para Osório (2006) nas regiões urbanizadas, a

⁴ As áreas de baixadas (cerca de 40%) assumem essa denominação por estarem localizados em terrenos abaixo da cota inferior de 3,70m da maré máxima e é formada por imenso charco, onde estão localizadas as casas do tipo palafitas, acessíveis somente por meio de estivas ou por barcos. Segundo Trindade (1997 apud SÁ et al, 2008, p. 284), as baixadas são áreas inundadas ou sujeitas às inundações - decorrentes, em especial, dos efeitos das marés – e ficaram conhecidas, principalmente a partir da década [1960], por ser espaço de moradia das camadas sociais de baixo poder aquisitivo.

⁵ A América Latina é também a região mais urbanizada do mundo, tendo 75% da população vivendo em cidades no ano 2000. Em 2030 este índice poderá chegar a 83% da população. O índice regional de urbanização não reflete as situações urbanas regionais, pois encobre o grau de heterogeneidade existente entre os países latino americanos, tanto no que se refere ao grau de urbanização, quanto no que diz respeito à velocidade do processo. O crescimento vertiginoso da população urbana latino americana é explicada em parte pela exploração demográfica, mas principalmente pelo êxodo rural, que se iniciou e se manteve devido a ausência de políticas consistentes de Reforma Agrária. Em geral, as políticas públicas criadas para conter o crescimento desordenado das cidades eram discriminatórias e de cunho excludente, gerando mais pobreza, marginalização, analfabetismo, desemprego, subemprego, carência de serviços e equipamentos e degradação ambiental. Assim, apenas 60% de cada 100 famílias possuem moradia adequada, enquanto 22% vivem em casas que requerem melhoramentos e 18% precisam de novas casas (OSÓRIO, 2006, p.18-19).

dificuldade de acesso à terra e aos serviços essenciais de infra-estrutura vem contribuído para a proliferação dos assentamentos precários e irregulares⁶ em áreas inadequadas ou impróprias à moradia.

A terra enquanto força produtiva adquire uma forma econômica e como em outros modos de produção nem todos podem ter acesso a este bem. No capitalismo, ela se transforma em uma mercadoria especial e passa a ser tratada como um ativo financeiro⁷ puro; é comprada e vendida de acordo com a renda que produz, assim, a especulação, com a terra adquire um profundo significado dentro da dinâmica capitalista (HARVEY, 1999). No momento em que a terra se torna essa mercadoria especial, é disputada por diferentes agentes sociais, a saber, grandes industriais, proprietários fundiários, promotores imobiliários, o Estado e grupos sociais excluídos⁸ (CORRÊA, 1993).

⁶ Segundo Cardoso (2008), uma primeira contribuição para a construção da tipologia dos assentamentos precários e irregulares partiria de uma caracterização lógica deste problemas:

a). É necessário distinguir irregularidade de precariedade e de carência/vulnerabilidade social. Nem todos os assentamentos irregulares são precários, nem todos os precários comportam população em situação de carência ou vulnerabilidade social.

b). A irregularidade pode se referir à propriedade da terra (fundiária), ou à propriedade da terra e do imóvel, e/ou ao padrão (ou aos procedimentos) de parcelamento adotado (urbanística) e/ou ao padrão (ou aos procedimentos) de construção adotados (edilícia). Quanto à irregularidade fundiária, pode ocorrer ocupação de terras públicas (de uso comum do povo ou dominiais) ou privadas. No caso da ocupação de imóveis, também podem ser públicos ou privados.

c). A precariedade pode se referir ao risco (alagamento, deslizamento, proximidade de linhas de transmissão de alta tensão, ou de estruturas viárias ou ferroviárias, proximidades de linhas de oleodutos, ocupação de aterros de lixo, etc.) e/ou à acessibilidade (dimensionamento e condições de circulação do viário), e/ou à infra-estrutura (água, esgoto, lixo, pavimentação, energia, drenagem, iluminação pública) e/ou ao nível de habitabilidade das edificações [salubridade, segurança, densidade da unidade habitacional (número de cômodos e/ou área adequada ao tamanho da família, número de pessoas por cômodo servindo de dormitório adequados), condições de insolação e ventilação, disponibilidade de sanitário interno] e/ou à qualidade ambiental do assentamento (densidade, área verde por habitante, área de praça por habitante, grau de arborização, nível de poluição atmosférica, dos corpos hídricos ou do solo, etc.).

d). A carência social é definida pela existência ou predominância de grupos sociais caracterizados pelas suas posições inferiores na hierarquia social, em termos de renda, escolaridade e possibilidades de acesso ao mercado de trabalho. Vulnerabilidade social é caracterizada pela existência ou predominância de grupos sociais com dificuldades de acesso a recursos que os habilitem a participar ativamente da sociedade. As pesquisas têm mostrado que a segregação sócio-espacial, ao produzir efeitos de isolamento social, vem se tornando uma dimensão importante da desigualdade, gerando processos de exclusão social¹². Para estes grupos é fundamental que se construam políticas de inclusão social, visando a superação do das desigualdades sociais. Considerando estes pontos, os assentamentos seriam caracterizados, quanto às dimensões de propriedade, urbanística e edilícia, como regulares, regularizados, regularizáveis ou não regularizáveis; quanto à dimensão da precariedade física (risco, acessibilidade, infra-estrutura, nível de habitabilidade e qualidade ambiental do assentamento), como consolidados, consolidáveis ou não consolidáveis; e, quanto à dimensão da carência e vulnerabilidade.

⁷ O Ativo Financeiro compreende os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária, valores financeiros existentes em caixa ou depositados em bancos (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2009).

⁸ Na disputa pela terra urbana no município de Belém as frações de classes empobrecidas foram obrigadas a ocupar as áreas de baixadas, em moradias que se assentavam diretamente sobre as argilas recobertas por aterro, quase sempre insuficientes, sendo que essas condições eram agravadas pelo fato dessas áreas receberem a drenagem do esgoto das áreas mais altas (SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA, 1976).

Na medida em que a lógica capitalista impõe o produtivismo sobre a terra, retira-se das frações da classe trabalhadora o direito à cidade. Nesse contexto, o Estado, por meio das políticas urbanas reforça a lógica do espaço como um elemento de circulação (CARLOS, 2003), no momento em que este investe recursos públicos em infra-estrutura para atrair o capital esse movimento provoca valorização do preço da terra urbana de modo que a aquisição fica restrita a quem tem um considerável poder de compra.

Essa priorização das relações econômicas no espaço urbano tem como conseqüência o crescimento acelerado que resultou em uma combinação entre desigualdade social e segregação espacial, fato este, aliado ao crescimento da pobreza, transformou a ocupação informal/ilegal do solo urbano em essência de um modelo internacional de urbanização (FERNANDES, 2008). A informalidade urbana se transformou em uma regra, um meio de produção de espaço urbano, pois passou a ser a única forma de acesso ao solo urbano a frações da classe trabalhadora que não dispõe de recursos suficientes para garantir o seu direito de morar.

Em Belém a questão fundiária urbana se agrava devido à incerteza em relação ao domínio das terras públicas⁹, ou seja, em muitas áreas que compõe o perímetro urbano não se sabe ao certo a que esfera pertencem. Entretanto, tanto a União quanto o Município reclamam a titularidade sem que haja qualquer documento que comprove um provável domínio. Essa indefinição inviabiliza qualquer ação que vise promover a regularização fundiária e a melhoria das condições de habitabilidade dessas áreas, ocupadas em grande parte pela população pobre que não encontra outra forma de acesso á moradia. Assim,

⁹ Domínio numa concepção jurídica de direito privado tem conotação de “propriedade” como bem se depreende do conceito inserto no art. 98 do Código Civil vigente. Terras públicas são áreas de terras que pertencem ao Estado (União, Estados ou Municípios), que vieram a se tornar parte do patrimônio público de diversas maneiras (como doações, desapropriações para obras públicas, terras devolutas, entre outras). Dentro do conceito de terras públicas existem aquelas que são determinadas, ou seja, possui cadastro e número de matrícula de bem imóvel nos cartórios de registro de imóveis, podendo ser utilizada pela administração pública para alguma finalidade pública. Há, também, as terras que são indeterminadas, aquelas que não foram ainda identificadas, delimitadas, arrecadadas e incorporadas oficialmente ao patrimônio público, e que por isso são propícias às ações dos grileiros, que utilizam títulos falsos para reivindicar sua propriedade, ou se aproveitam da falta de fiscalização para estender suas terras. Essas terras que não foram identificadas oficialmente pelo Estado são chamadas, em geral, de Terras Devolutas (ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DOS TRABALHADORES RURAIS, 2009.). Em Belém, a incerteza do domínio se deve ao fato de que, apesar de uma parcela de terras do município ser reconhecidas como terras públicas não há documentos legais definindo a que esfera pertence.

48% das terras públicas estão nesta situação, segundo dados do Movimento Nacional de Luta pela Moradia¹⁰.

O agravamento da informalidade em Belém faz com que cerca de 60% daquelas famílias que ganham mensalmente até cinco salários mínimos passem a residir em terrenos pendentes de Regularização Fundiária (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005). Segundo o observatório das metrópoles, o município de Belém concentra 25.558 (vinte e cinco mil quinhentos e cinqüenta e oito) domicílios com irregularidade fundiária e o bairro da Terra Firme é um dos que se encontram nesta situação. A predominância da irregularidade fundiária nesses bairros dificulta a intervenção do poder público no sentido de garantir infraestrutura necessária a melhoria das condições de vida dos moradores, já que recursos públicos não podem ser investidos em áreas com irregularidade fundiária.

Nesse sentido, a intervenção do governo do Estado do Pará, impulsionou o desenvolvimento do Projeto de Regularização Fundiária da Terra Firme- Tucunduba Belém/PA, criado por meio do Convênio 02/2008 SEDURB/UFPA/FADESP, entre a Universidade Federal do Pará e o Governo do estado do Pará. O projeto foi uma das primeiras ações de regularização fundiária desenvolvidas no município de Belém, cujo objetivo é regularizar 2.000 (dois mil) imóveis no bairro da Terra Firme, uma área de ocupação consolidada, onde os moradores já estão no local a mais de trinta anos. Sendo que os objetivos do projeto são: contribuir para a melhoria habitacional, assegurar o uso e ocupação do solo adequado às necessidades dos moradores, garantir o acesso aos mecanismos de financiamento, garantir benefícios de natureza econômica e material – valorização dos imóveis, garantir recursos à implantação e manutenção de redes de água e esgoto (PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA TERRA FIRME-TUCUNDUBA, 2008).

Através da pesquisa desenvolvida no Projeto de Regularização Fundiária da Terra Firme-Tucunduba Belém/PA, objeto desta Dissertação, foi possível perceber que esta ação de regularização, apesar da sua importância, possui limites que podem produzir distorções resultando na expulsão dos moradores para outras áreas de periferia, devido esta política pública ser desvinculada de outras ações que possam dar condições dos moradores se manterem no bairro após a titulação.

¹⁰ Dados apresentados pela Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e a Terra Urbana (2008).

Nesses termos, buscar as mediações entre a produção e reprodução do capital e uso do solo urbano é central para compreender os limites do Projeto de Regularização Fundiária da Terra Firme, desenvolvida no Município de Belém, bem como verificar se as ações desse projeto incorporam os instrumentos de regularização fundiária presentes, principalmente no Estatuto da Cidade, no sentido da garantia pelo direito à cidade¹¹, no bairro da Terra Firme caracterizado como área de favela¹² com uma população extremamente pobre, vivendo em habitações precárias onde o espaço foi ocupado quase em sua totalidade de maneira informal.

Este capítulo propõe-se a discutir os seguintes itens que expressam as categorias ontológicas do objeto da presente pesquisa: 1. Estado e questão fundiária no modo de produção capitalista; 1.1. Urbanização e questão fundiária; 1.1.1. Renda da Terra e acumulação; 1.2. Estado capitalista e questão urbana.

1.1. URBANIZAÇÃO E QUESTÃO FUNDIÁRIA

A análise da ocupação do espaço urbano nas cidades capitalistas representa um desafio para além do debate generalista que procura compreender a questão urbana sem enfrentar um ponto nodal, neste contexto, que é a questão fundiária. Pela complexidade que este tema apresenta, muitos optam por não elegê-lo como centralidade o que compromete grande parte do entendimento dos “problemas urbanos” como: dispersão/hiperconcentração, déficit habitacional, crescimento periférico, altos custos dos equipamentos urbanos, entre outros.

A tradição marxista apresenta um debate importante para a apreensão crítica da produção da cidade capitalista. Harvey (2005, p. 43) afirma que a urbanização não era uma questão central nas obras de Marx, mas este último percebeu que a acumulação de capital ocorria num contexto geográfico criando tipos específicos de estrutura geográfica que

¹¹ Para Harvey (2009), o direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente. Assim, a luta pelo direito à cidade está no centro do embate contra o capital. A única forma de, em algum momento, a sociedade exercer o direito à cidade é controlando o problema da absorção do excedente capitalista. Para tanto, terá que haver a socialização do excedente do capital e usá-lo para atender necessidades sociais. Deve haver uma alternativa para o capitalismo em geral e a aproximação com esta alternativa está em reconhecer o direito à cidade como uma exigência popular internacional, onde todos possam se unir nesta missão.

¹² Segundo Santos (1982), as características particulares das favelas podem mudar de uma região para outra. Não é o mesmo material utilizado na construção das moradias, nem as mesmas condições sanitárias, nem os mesmos equipamentos domésticos de que dispõem, mas tem como traço comum a extrema pobreza da população, de que derivam as más condições do seu alojamento.

passou a desenvolver uma nova abordagem relacionada à teoria da localização “e mostrou ser possível ligar, teoricamente, o processo geral de crescimento econômico com o entendimento explícito de uma estrutura emergente de relações espaciais”.

Historicamente, a cidade tem funcionado como um pivô em torno do qual um dado modo de produção se organiza. Assim, no modo de produção capitalista, a cidade foi tomada por esse elemento condicionante que não se restringiu somente ao espaço urbano. No entanto, a cidade foi descoberta, inicialmente, como *lócus*, espaço, de reprodução da força de trabalho, da troca e do consumo. Marx e Engels (2007, p.52) expressam esse momento afirmando:

Com a cidade surge, ao mesmo tempo, a necessidade da administração, da polícia, dos impostos, etc., em uma palavra, a necessidade de organização comunitária e, desse modo, da política em geral. Aqui se mostra pela primeira vez, a divisão da população em duas grandes classes, que se baseiam diretamente na divisão do trabalho e nos instrumentos de produção. A cidade é, de pronto, o fato da concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital, das fruições, das necessidades, enquanto o campo evidencia exatamente o contrário, a saber, o isolamento e a solidão.

A relação campo cidade foi responsável por transformações importantes, a ponto de levar a cidade a penetrar na vida camponesa suprimindo elementos tradicionais como: artesanato, pequenos centros que reuniam o comércio, a indústria e os centros de decisão. É também neste momento que passa ser evidenciada a divisão da sociedade em classes e a própria luta de classes. A propriedade da terra enquanto potência dominante é substituída pela propriedade do dinheiro. Para Marx e Engels (1987, p. 38):

A burguesia submeteu o campo à cidade. Criou grandes centros urbanos; aumentou prodigiosamente. A população das cidades em relação à dos campos e, com isso, arrancou uma grande parte da população do embrutecimento da vida rural. Do mesmo modo que subordinou o campo à cidade, os países bárbaros ou semi-bárbaros aos países civilizados, subordinou os povos camponeses aos povos burgueses, o Oriente ao Ocidente.

A cidade para Marx (1974 apud LEFEBVRE, 1999) é o sujeito da história, em relação ao processo de acumulação do capital, ela sempre foi notadamente o ponto de partida. Nesse sentido, as cidades arcaicas reuniam várias tribos num mesmo território e foi o que tornou possível a divisão do trabalho e da propriedade mobiliária, contudo mantendo preservada a propriedade coletiva do solo. É nessa cidade que surge a democracia da não liberdade, pois apenas uma minoria livre detinha o poder sobre os

outros membros da cidade, assim, mulheres, escravos, crianças e estrangeiros estavam excluídos dos direitos à cidade.

Na antiguidade, a cidade era fundamental para a proteção, organização, dominação, administração e exploração dos territórios, neste contexto, cidades como Roma e Atenas exerciam um domínio muito grande devido à guerra e ao comércio. Em torno da cidade grega eram criadas representações que expressavam razão, hierarquia e o lado demoníaco do urbano e nesta atmosfera a própria filosofia, mãe de todas as ciências, nasce da cidade com a divisão do trabalho e suas modalidades múltiplas e sobre a cidade medita sobre as diferenças entre o Ser e o pensamento, entre o que vem da natureza e o que vem da cidade (LEFEBVRE, 1991).

Na idade média, a cidade (na Europa ocidental) ficou subordinada à estrutura feudal e o campo passa a ter maior importância desencadeando uma luta, principalmente entre burgueses e senhores feudais. No entanto, afirma Lefebvre (1999), à medida que as cidades comerciais passaram a crescer e o intercâmbio entre elas aumentarem seja pela troca ou pela guerra, o domínio feudal passa a não ser o mesmo e o que se vê a partir deste momento é o fortalecimento e a vitória da burguesia urbana sobre a nobreza feudal¹³. Claro que isto não ocorreu num curto período de tempo, estas transformações só foram possíveis por conta de vários elementos introduzidos pela cidade como a indústria, a propriedade mobiliária e o Estado.

Dentro dessa argumentação, Lefebvre (1999, p.85) faz um questionamento fundamental: “o que é terra?”. Para este autor, ela é o suporte material das sociedades, é mutável e mais ela é o “grande laboratório” de onde podem ser retirados tanto os instrumentos, como a matéria de trabalho, como sua sede e seu lugar. Os homens ao se constituírem em sociedade passam a dominar a natureza transformando a terra e tudo que dela faz parte, retirando o que precisam para desenvolver suas atividades, e neste novo

¹³ Para Marx e Engels (1987, p. 36/37), “a burguesia desempenhou na história um papel eminentemente revolucionário. Onde quer que conquistou o poder, a burguesia destruiu todas as relações feudais, patrimoniais e idílicas. Todos os laços complexos e variados que unem o homem feudal aos seus ‘superiores naturais’, esmagou-os sem piedade para não deixar subsistir outro vínculo entre os homens que o frio interesse, as duras exigências do ‘a contad’. Afagou o sagrado êxtase do fervor religioso, o entusiasmo cavalheiresco e o sentimentalismo pequeno-burguês nas águas geladas do cálculo egoísta. Fez da dignidade pessoal um simples valor de troca; substituiu as liberdades tão afetuosamente conquistadas por uma liberdade única e impiedosa: a liberdade do comércio. Numa palavra, em lugar da exploração velada por ilusões religiosas e políticas, estabeleceu uma exploração, descarada, direta e brutal. A burguesia despojou da sua auréola todas as atividades que até aí passavam por veneráveis e dignas de piedoso respeito. Converteu o médico, o jurista, o padre, o poeta, o sábio em assalariados ao seu serviço, rasgou o véu de emocionante sentimentalismo que cobria as relações familiares e reduziu-as a simples relações de dinheiro.”

momento, separam-se da natureza e para substituí-la recorrem à cidade. Lefebvre (1999, p.86) prossegue com mais um questionamento: o que é a cidade, então?:

Como a terra na qual ela [a cidade] se apóia, cidade é um espaço, um intermediário, uma mediação, um meio, o mais vasto dos meios, o mais importante. A transformação da natureza e da terra implica em outro lugar, um outro ambiente: a cidade. Mesmo que não haja “modo de produção urbano”, como não há modo de produção agrário (novamente), a cidade, ou mais exatamente sua relação com o campo veicula as mudanças da produção, fornecendo ao mesmo tempo o receptáculo e a condição, o lugar e o meio. Na e pela cidade, a natureza cede lugar a uma segunda natureza. A cidade atravessa assim os modos de produção, processo que começa desde a comuna urbana substitui a comunidade (tribal ou agrária) ligada intimamente à terra. Assim, a cidade se torna, em lugar da terra, o grande laboratório das forças sociais.

O processo de produção e circulação de mercadorias, à medida que impulsiona aglomeração dos meios de produção¹⁴ estabelece uma relação com o espaço urbano de fato necessário ao processo de acumulação do capital, ou seja, para que o capital dinheiro se converta em capital produtivo¹⁵ necessário que o capitalista possa dispor das vantagens da aglomeração de forma que este acesso permita a utilização da força de trabalho para a produção da mais-valia¹⁶. Nessa perspectiva, Harvey (2005, p.43) acrescenta:

A acumulação é o motor cuja potência aumenta no modo de produção capitalista. O sistema capitalista é, portanto, muito dinâmico e inevitavelmente muito expansivo; esse sistema cria uma força permanente revolucionária, que incessantemente e constantemente, reforma o mundo em que vivemos e [...] A

¹⁴ Segundo Lojkin (1997, p.145/146), a aglomeração dos meios de produção e de troca não é característica específica da cidade capitalista, na medida em que o burgo medieval já reunia – em escala restrita – atividades produtoras e mercantis, mas o que para ele o que vai caracterizar duplamente a cidade capitalista é a concentração dos meios de consumo coletivo e a aglomeração do conjunto dos meios de reprodução do capital e da força de trabalho.

¹⁵ O capital, como uma relação social, é um fenômeno dinâmico, que percorre um circuito no qual assume formas diferentes em diferentes pontos. Se começarmos com o capital sob a forma dinheiro (D) este se transforma em mercadoria (meios de produção e força de trabalho) para se transformar então em capital produtivo (P). O capital produtivo é um processo. É a fábrica em atividade (BOTOMORE, 1993, p.159)

¹⁶ A mais-valia é parte do trabalho excedente do trabalhador que é apropriado e não remunerado pelo capitalista que é acumulado por este último sob a forma de lucro. A mais - valia aparece em vários níveis. Primeiro no nível do trabalhador individual: ele produz durante o tempo de trabalho que entrega ao capitalista, a mais do que recebe sob a forma de dinheiro no salário, a diferença constitui precisamente a produtividade social do trabalho. Em segundo lugar no nível da empresa ou do ramo da indústria, os capitalistas recebem sua parte da mais-valia global proporcionalmente ao capital investido, na medida em que funciona como a tendência à formação de uma taxa de lucro médio. Em terceiro lugar, no nível da sociedade inteira, isto é, do Estado, este retém uma parte importante da mais-valia global (Por diferentes meios: impostos, empresa estatal) e age poderosamente sobre a sua distribuição entre as camadas e frações de classe da sociedade burguesa; em particular ele gera os grandes serviços públicos indispensáveis a uma sociedade e que fazem a sociedade, no entanto, sem coincidir com a relação econômica de produção-consumo base da sociedade burguesa. Trata-se da escola, da universidade, dos transportes, da medicina, dos hospitais, da “cultura”; e conseqüentemente, da cidade (LEFEBVRE, 1999, p. 136-137).

redução dos custos de realização e circulação ajuda a criar espaços novos para acumulação de capital.

Para Lefebvre (1999), a mais-valia enquanto categoria de análise é importante na medida em que sua formação possui uma relação significativa com as transformações operadas no espaço urbano, por conta, principalmente da aceleração do tempo de rotação¹⁷ do capital. E “se a cidade como tal não é exterior às forças produtivas, nem indiferentes às relações sociais na sociedade burguesa, é na realização da mais-valia que ela passa ao primeiro plano (economicamente falando)” (LEFEBVRE, 1999, p.147).

O modo de produção capitalista tem na acumulação de capital sua garantia de existência, movimento que não pode jamais ser interrompido. Como diz Marx (1999, p.153):

qualquer que seja a forma social do processo de produção, este tem de ser contínuo e percorrer, periodicamente, sempre de novo, as mesmas fases. Uma sociedade não pode parar de consumir, tampouco parar de produzir. Considerado em sua permanente conexão e constante fluxo de sua renovação, todo processo social de produção é, portanto, ao mesmo tempo processos de reprodução.

Assim, a expansão geográfica e a concentração geográfica são consideradas produtos de um mesmo esforço para criar novas oportunidades à acumulação do capital. A contração da distância em relação ao tempo é condição para intensificação do processo de acumulação. Marx (1967/1973, p. 249/538 apud HARVEY, 2005, p.50/51) esclarece que:

O aumento da “velocidade de circulação do capital” contribui para o processo de acumulação. Nessas condições “até a distância se contrai em relação ao tempo: o importante não é a distância do mercado no espaço, mas a velocidade [...] pela qual o mesmo pode ser alcançado” (MARX, 1973: 538). Assim, há um grande estímulo para a redução do tempo de circulação a um mínimo, pois isso minimiza “o período de perambulação” das mercadorias (MARX, 1967: 249). Desse modo, uma necessidade dual, tanto para reduzir o custo quanto o tempo envolvidos no movimento, origina-se do imperativo da acumulação.

A cidade, enquanto valor de uso complexo torna-se uma força produtiva social espacial diferente e sua utilização permite aumentar a produtividade do trabalho e diminuir o tempo de rotação do capital o que leva a maior rentabilidade dos investimentos. No entanto, o acesso aos elementos que podem diminuir esse tempo de rotação do capital é desigual, o que leva muitas empresas a criarem suas sedes nos espaços urbanos que mais

¹⁷ O tempo de rotação de um determinado capital é igual a soma de seu tempo de circulação e de seu tempo de produção: “é o período de tempo que se inicia no momento em que o valor capital é adiantado sob uma determinada forma [a forma monetária] e termina com o retorno do valor- capital em processo, sob a forma [monetária] (MARX, 1984, p.113).

dispõem destes elementos “assim beneficiam-se de condições excepcionais de rentabilidade” (RIBEIRO, 1997, p.45).

O capital, em razão de sua dinâmica busca incessantemente valorizar-se e o capitalista que não segue essa máxima está fadado à falência, pois será “engolido” por outros capitalistas que conseguiram ampliar seus investimentos. Essa forma de reprodução do capital é denominada de reprodução ampliada (acumulação de capital) - conversão da mais-valia em capital- , sendo que uma parte dessa mais-valia é utilizada pelo capitalista para pagar gastos pessoais e outra para aquisição de máquinas e contratação de mais força de trabalho, visto que a acumulação de capital possui uma relação direta com a exploração da força de trabalho, isso equivale dizer que o montante de lucro é igualmente proporcional ao nível de exploração da força de trabalho, entretanto, o aumento da produtividade do trabalho e o montante de capital investido podem também influenciar no processo de acumulação (NETTO e BRAZ, 2007).

É também, no contexto da cidade capitalista que Marx e Engels (2007) afirmam que ficou evidente a divisão da população em duas classes cuja origem está diretamente relacionada à divisão do trabalho e dos instrumentos de produção. Considerando a divisão do trabalho, na tendência a aglomeração nos centros urbanos, Harvey (2005) argumenta que ela confina setores especiais da produção em regiões especiais de um país.

A cidade pode ser vista como um ambiente construído, um produto do social (HARVEY, 1980). Partindo deste princípio, na medida em que uma fábrica se instala num vilarejo, há uma aglomeração tanto de pessoas quanto de outras indústrias e a tendência é que este vilarejo se transforme em uma cidade, que cresce de forma muito rápida, pois “quanto maior é a cidade, maiores são as vantagens da aglomeração” (LEFEBVRE, 1999, p.11) de forma que, em um único espaço todos os elementos que compõem as forças produtivas, ou seja, os meios de trabalho, os objetos de trabalho e a força de trabalho possam ser facilmente reunidos.

Observa-se, portanto que a cidade possui uma importância fundamental para o desenvolvimento geral da sociedade, por concentrar a população, os instrumentos de produção, o capital e a produção da vida; transforma e é transformada pela sociedade, e mais, ela pode ser o “cadinho onde se elaboram as relações de produção, onde se manifestam os conflitos entre as relações de produção e as forças produtivas” (LEFEBVRE, 1999, p.90-91).

O desenvolvimento das forças produtivas na cidade resultou na divisão técnica do trabalho que transformou os homens em limitados animais urbanos e alienados¹⁸ que ao venderem sua força de trabalho passaram a fazer parte da dinâmica do capital exercendo atividades determinadas, que lhes são impostas. Mas essa divisão não se restringe ao chão da fábrica, ela se espalha pela sociedade promovendo a divisão social do trabalho¹⁹ (MARX e ENGELS, 2007). Nesse sentido, Lojkin (1997, 145) afirma:

[...] esta análise é bem conhecida das relações entre desenvolvimento das forças produtivas e acumulação do capital não se limita, como às vezes se acredita, ao trabalho na oficina ou mesmo na unidade de produção. A “socialização” das forças produtivas, consecutivas ao desenvolvimento da mais-valia relativa, não está em absoluto limitado à formação do “trabalhador coletivo” no local de produção. Para Marx, esse conceito de socialização estende-se de fato ao conjunto da reprodução do capital social. Com mais exatidão pode-se dizer que ela abrange simultaneamente a divisão técnica do trabalho na oficina e a divisão do trabalho no conjunto da sociedade.

Nesse sentido, afirma Lojkin (1997) que as formas de urbanização são, acima de tudo, formas de divisão social e territorial do trabalho situando-se de maneira contraditória entre as exigências do progresso técnico e as leis de acumulação do capital, podendo ser tão importantes quanto à capacidade de produção do trabalho na unidade de produção.

¹⁸ Na introdução de *A Ideologia Alemã* (MARX e ENGELS, 2007), Sader afirma que o homem se diferencia dos outros animais por muitas características, mas a primeira, determinante, é a capacidade de trabalho. Enquanto outros animais apenas recolhem o que encontram na natureza, o homem, ao produzir as condições de sua sobrevivência, a transforma. A capacidade de trabalho faz com ele se transforme em um ser histórico; isto porque cada geração recebe condições de vida e as transmite a gerações futuras, sempre modificadas – para pior ou para melhor. Embora tenha o potencial transformador da realidade, o que o homem mais recusa é trabalhar. Foge do que o tornaria humano porque não se reconhece no que faz, no que produz, no mundo que transforma. Porque se trata de trabalho alienado. Para Marx e Engels (1987), com o desenvolvimento da burguesia, isto é, do capital, desenvolve-se também o proletariado, a classe dos operários modernos, que só podem viver se encontrarem trabalho, e que só encontram trabalho na medida em que este aumenta o capital. Esses operários, constrangidos a vender-se diariamente, são mercadoria, artigo de comércio como qualquer outro; em consequência, estão sujeitos a todas as vicissitudes da concorrência, a todas as flutuações do mercado. O crescente emprego de máquinas e a divisão do trabalho, despojando o trabalho do operário de seu caráter autônomo, tiram-lhe todo atrativo, convertendo-se num simples apêndice da máquina e só se lhe exige as operações mais simples, mais monótonas e de mais fácil aprendizagem.

¹⁹ A divisão do trabalho pode criar e recriar espaços com funções diversas, sendo que cada momento da história pode produzir sua pertinente configuração espacial, que sofre influência de condicionantes econômicos e sociais. Nesse contexto, cada atividade utiliza seu espaço onde constitui bases, manifestando a divisão do trabalho geograficamente no momento em que reproduzem a dinâmica do capital, por meio da produção, circulação e consumo, que podem ser complementares e concorrentes, mas esta divisão geográfica pode tomar proporções escalares que vai do local, global ao nacional. A valorização ou desvalorização dos territórios tem muito a ver com o que cada local produz, assim, a valorização de cada território varia com a valorização ou desvalorização dos produtos que esse circuito produz (SANTOS e SILVEIRA, 2008).

Assim, no moldes capitalistas, se estabelece uma relação entre espaço urbano, produção e circulação de mercadorias, sendo uma condição necessária à acumulação do capital produzida socialmente. Essa relação provoca os efeitos úteis da aglomeração, que podem ser compreendidos como valor resultante da articulação quantitativa, qualitativa e espacial de vários processos de produção e de circulação de mercadorias e da configuração de objetos imobiliários que serve de suporte a esta articulação (RIBEIRO, 1997).

Para Lojkin (1997), essa mesma capacidade de aglomerar e de combinar socialmente meios de produção e meios de reprodução no contexto de uma formação social traz consigo a fragmentação do valor de uso, sendo que o solo só pode ser consumido de forma coletiva, o que vai representar um obstáculo para o desenvolvimento das forças produtivas sociais em um determinado momento histórico.

Lefebvre (1999) acredita que Engels ao tomar a cidade de Manchester enquanto objeto de estudo conseguiu analisar o processo de mundialização industrial e suas implicações para o avanço da urbanização que aponta para o aprofundamento da segregação e da decomposição da cidade como pode ser visto na afirmativa de Engels (1986, p. 90-91):

É impossível imaginar o amontoado desordenado de casas empilhadas literalmente umas sobre as outras, verdadeiro desafio a toda arquitetura racional. A confusão é levada ao extremo; em todo lugar onde o urbanismo da época precedente deixou um espaço livre, se reconstruiu e reacomodou até que não restasse mais entre as casas o mínimo de espaço [...]. Desse amontoado resultam poluição do ar, das águas e do espaço inteiro.

Para Engels (1986) é também no espaço urbano que as lutas sociais ficam mais evidentes e as relações possuem como base a utilidade, e neste ciclo de exploração, os capitalistas, por sua vez, se apropriam de tudo, pois estes possuem o que esse autor considera ser a arma mais forte que é o capital. Assim, a cidade com seus contrastes, suas liberdades e suas fatalidades também é o espaço repressivo, característica, esta, comum entre as diversas cidades industriais analisadas por Engels.

As vantagens da aglomeração ao mesmo tempo em que criam condições ao desenvolvimento do capital, representa um acirramento da exploração dos trabalhadores e, por conseguinte traz para o espaço das cidades a miséria produzida pela desigualdade inerente ao modo de produção capitalista. Foi o que impulsionou Engels (1986, p.5), por

meio de seus escritos, a dar visibilidade a condição de exploração e miséria²⁰ que se submetiam os trabalhadores na Inglaterra. Situação que a própria burguesia tenta esconder até dela mesma, como argumenta Engels²¹ (1986, p.5):

É nas grandes cidades que a indústria e o comércio se desenvolvem mais perfeitamente; é igualmente aí que aparecem mais às claras as manifestações e as conseqüências que eles têm para o proletariado. É aí que a concentração dos bens atinge seu grau mais elevado, que os costumes e as condições de vida do bom e velho tempo são mais radicalmente destruídas.

Diante da realidade dos grandes centros urbanos, Singer (1982), foi categórico em afirmar que a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. Embora os trabalhadores com sua força de trabalho sejam imprescindíveis à valorização do capital e a manutenção do modo de produção capitalista, estes trabalhadores são obrigados a se conformarem com o mínimo para reprodução de sua força de trabalho. A cidade, sendo o espaço de reprodução do capital, prioriza o crescimento econômico, produzindo espaços segregados destinado a quem não dispõe dos elementos que valorizam os homens nessa lógica, que é o capital.

Nessas condições, Engels (1986) ao observar o descaso com que era tratada a questão habitacional²² nas cidades industriais inglesas percebeu que esse fenômeno era o parâmetro do mesmo descaso com a saúde, a alimentação, vestuário demandadas pelas frações de classe trabalhadora, tanto que este passa a fazer levantamento das diversas

²⁰ Para Engels (2008) o nível de exploração que estavam expostos os trabalhadores das cidades industriais na Inglaterra aprofundava a todo o momento a miséria entre estes operários. A falta de moradia e alimentação adequada provocava um enfraquecimento físico na população o que os tornava vulnerável a todo tipo de doença, tanto que as doenças pulmonares como a tuberculose eram comuns entre os moradores dos bairros operários, mas também eram acometidos em números expressivos pelo tifo, sendo que em algumas cidades ela se transformou em epidemia por conta das péssimas condições de moradia da população. Em Liverpool, a expectativa de vida de um operário ficava em torno de 22 anos e em Manchester a mortalidade infantil chegava a 57% dos filhos dos operários que morriam antes de completar cinco anos.

²¹ Engels (1986) reconhece também que a classe operária, como classe não é a única a ser atingida; mas a sociedade inteira incluindo os dominadores, os que utilizam a riqueza produzida porque dirigem os meios de produção e da força de trabalho: “aqui a guerra social, a guerra de todos contra todos é declarada abertamente. As pessoas consideram-se reciprocamente apenas sobre a relação de utilidade; cada um explora outrem. O mais forte, o capitalista se apropria de tudo” (ENGELS, 1986, p.61).

²² Todas as grandes cidades têm um ou vários “bairros de má fama” onde se concentram a classe operária. É certo ser frequente a miséria abrigar-se em vielas escondidas, embora próximas aos ricos palácios dos ricos; mas em geral lhe é designada uma área à parte, na qual longe do olhar das classes mais afortunadas, deve safar-se sozinha. Na Inglaterra esses “bairros de má fama” se estruturam mais ou menos da mesma forma que em todas as cidades: piores casas na parte mais feia da cidade; quase sempre uma longa fila de construção de tijolos, de um ou mais andares, eventualmente com porões habitados e em geral dispostas de maneira irregular. Habitualmente, as ruas não são planas nem calçadas, são sujas tomadas por detritos vegetais e animais, sem esgoto ou canais de escoamento, cheias de charco estagnados e fétidos. A ventilação na área é precária, dada a estrutura irregular do bairro, e como nesses espaços restritos vivem muitas pessoas, é fácil imaginar a qualidade do ar que se respira nessas áreas (ENGELS, 2008, p.70).

expressões da questão social e as utiliza como variáveis que ajudaram a compor seu estudo sobre a situação das frações da classe trabalhadora na Inglaterra.

Em relação a essas transformações que o capitalismo operou na sociedade, Lefebvre (1999, p. 140 -141) enfatiza:

A cidade como tal faz parte dessas condições históricas, implicadas no capitalismo. Ela resulta da destruição das formações sociais anteriores e da acumulação primitiva do capital (que se completa nela e por ela). Ela é a coisa social, na qual são evidentes [...] relações sociais que, tomadas em si não são evidentes, de sorte que é necessário concebê-las pelo pensamento, a partir de sua realização concreta (prática). Nesse quadro, o das relações sociais objetivadas, efetua-se a circulação das mercadorias, a criação do comércio e do mercado, ponto de partida do capital no século XVI [...]. Aí se exerce a “magia do dinheiro”, a força ao mesmo tempo maravilhosa e estupidamente brutal dessas coisas - o ouro e o dinheiro saídas das entranhas da terra-e se impondo logo como encarnação do trabalho humano [...]

Em relação aos problemas relacionados à habitação, Engels (1986) aponta a elevação do valor fundiário - que passou por uma considerável alta na medida em que o processo de industrialização foi se desenvolvendo, devido à necessidade da construção de edificações para abrigar as indústrias e os bens e serviços produzidos – como um fator que aprofundou as condições de insalubridade vivida pela população das cidades industriais inglesas.

A renda fundiária representa um entrave para o desenvolvimento econômico e para a livre circulação dos capitais e ao mesmo tempo funciona com um meio de sobrevivência das camadas sociais pré-monopolistas que possuem interesses que vão de encontro ao desenvolvimento monopolista. Entretanto, Lênin (1968 apud LOJKINE, 1997) já adverte que o capitalista monopolistas também se juntavam aos proprietários de terra para se apropriarem da renda fundiária, por meio dos bancos,, que passaram a investirem capitais para a criação de infraestrutura como as vias de comunicação, o que valoriza e encarece o valor dos lotes de terra, provocando uma especulação descontrolada das companhias privadas de estrada de ferro, neste caso específico. Como analisa Lojkine (1997, p.188) no excerto abaixo:

Ao estágio clássico do capitalismo marcado pela oposição entre o capital industrial e a propriedade fundiária agrícola sucede, pois o estágio monopolista marcado pela fusão do capital financeiro com a renda fundiária. Fusão que, longe de suprimir a contradição entre o capital e a renda fundiária, pode desenvolvê-la integrando-a à contradição mais geral que opõem a tendência parasitárias, especulativas do capital à sua tendência a aumentar a taxa de mais-valia pelo aumento do seu investimento na produção.

Em verdade, Lojkine (1997) considera que a fusão entre o capital monopolista e a renda fundiária representa um dos elementos que agravam a tendência à baixa da taxa de lucro; é o que o autor denomina de obstáculo estrutural à planificação urbana. Neste contexto, a coletivização do solo entra em choque com “a propriedade privada monopolista, cuja supressão supõe o próprio modo de produção capitalista” (LOJKINE, 1997, p.188). Na medida em que os interesses econômicos se chocam na disputas pela terra urbana, a “crise urbana”, tende a se aprofundar.

Para Harvey (2009) as intermináveis crises do capitalismo são antes de tudo crises de urbanização. Desde a década de 1970, os capitalistas investem cada vez menos no setor produtivo e os capitais excedentes são direcionados ao mercado especulativo. Assim, a aquisição de imóveis desperta grande interesse dos investidores, o que vai impactar diretamente no valor dos imóveis.

A urbanização das cidades capitalistas²³ ao se voltar à acumulação de capital transforma o valor de uso das cidades, principalmente pelas frações de classe trabalhadora, em algo que não é prioridade. Então, é muito comum nos grandes centros, os vazios urbanos, a super valorização de determinadas áreas em detrimento de outras, a população pobre sendo expulsa para locais cada vez mais distantes, sem que a “tara” capitalista seja questionada. Ideologizada, a famigerada “crise urbana” de forma alguma se relaciona com a apropriação pelo capital dos valores de uso da cidade²⁴, assim, no item seguinte será analisada a relação entre a renda da terra e acumulação capitalista.

1.1.1. Renda da Terra e Acumulação

O Modo de Produção Capitalista ao promover a supressão do Feudalismo, e conseqüentemente, a separação campo/cidade, transformou a terra em mercadoria (ativo financeiro), cabendo agora ao capital e ao Estado determinarem o modo como ela será

²³ Segundo Santos (1994, p.122), o processo de urbanização corporativa se impõe à vida urbana como um todo, mas como um processo contraditório, opondo parcelas da cidade, frações da população, formas concretas de produção, modos de vida e comportamento. Há oposição e complementaridades, mas os aspectos corporativos da vida urbana tende a prevalecer sobre as formas precedentes das relações externas e internas da cidade mesmo quando essas formas prévias, chamadas tradicionais de realização econômica e social interessam a população mais numerosas e a áreas mais vastas. A lógica dominante, entretanto, é agora, a da urbanização corporativa e a da cidade corporativa.

²⁴ Segundo Ribeiro (1997, p.46) A essência da contradição da urbanização está no fato de a cidade representar um valor de uso complexo, importante para produção e circulação de mercadorias, e no entanto, ela em si mesma não ser uma mercadoria isso significa que nenhum agente pode controlar os processos que concorrem para a sua formação e renovação, embora todo os agentes busquem controlar o acesso ao seu mais rentável uso econômico.

utilizada. Como qualquer outra mercadoria, precisa produzir mais-valia. Nessa perspectiva, tanto no passado quanto na atualidade, obter lucro a partir da utilização da terra, enquanto meio de produção nunca deixou de ser uma fonte de riqueza. Nesse contexto, a análise da renda da terra é fundamental para compreender a forma como a terra é apropriada socialmente, assim como a conexão deste fenômeno com a formação do preço da terra urbana.

Que fique claro então, que o objetivo neste momento não é analisar exhaustivamente a categoria renda da terra, mas compreendê-la e utilizá-la na construção de uma racionalidade que possa dar sustentabilidade ao debate teórico da questão fundiária urbana no modo de produção capitalista. Nesse sentido, faz-se necessário estabelecer os limites históricos da utilização desta categoria, já que uma mera transposição da mesma pode levar a distorções e conseqüentemente ao obscurecimento da complexa questão fundiária.

A propriedade fundiária no capitalismo, por meio da renda da terra, se realiza economicamente e se valoriza, mas é em torno desta última que se confrontam três classes que constituem o quadro da sociedade moderna: o trabalhador assalariado, o capitalista industrial, e o proprietário da terra. Para tornar possível a realização econômica da propriedade foi necessário que a propriedade fundiária - raiz da propriedade privada - se convertesse em mercadoria, com valor comercial. Todavia para que isso se concretizasse era necessário que o Feudalismo fosse suplantado e a terra passasse a ser disponível no mercado, superando o monopólio da imobilidade forte característica do regime feudal (MARX 1974 apud LEFEBVRE, 1999, p.32). Ao analisar a questão fundiária a partir da propriedade fundiária feudal, Marx (2008, p. 825/826) percebe que:

[...] esse modo de produção supõe que o produtor direto se liberte da condição de mero acessório da terra (na forma de vassalo, servo, escravo, etc.) e ainda que a massa do povo fique despojada da propriedade do solo. Nessas condições, o monopólio da propriedade da terra é pressuposto histórico e fica sendo base constante do modo capitalista de produção, como de todos os modos anteriores de produção que se fundamentam na exploração das massas.

Não importando a forma jurídica: a propriedade fundiária feudal, a propriedade de clã ou a pequena propriedade camponesa (combinadas com a terra de uso comum) se convertem na forma econômica capitalista, subordinando a agricultura ao capital, dissociando de maneira definitiva a propriedade fundiária das relações feudais. É dessa forma que a propriedade fundiária adquire uma forma puramente econômica (MARX, 2008). Como convém aos capitalistas, neste novo momento:

Os agricultores efetivos são trabalhadores agrícolas, empregados por um capitalista, o arrendatário, que explora a agricultura como campo particular de aplicação do capital, como investimento de seu capital numa esfera particular de produção. Esse capitalista arrendatário paga ao proprietário das terras, ao dono do solo que explora [...] pelo consentimento de empregar seu capital nesse campo especial de produção. Chama-se essa quantia de Renda fundiária²⁵ [...] (MARX, 2008, p.827).

David Ricardo (1978) apesar de não ser um dos principais teóricos sobre a categoria renda da terra²⁶ a tratou com uma visão inovadora a ponto de muitos autores a considerá-la como uma das bases de sua teoria, devido ter relacionado a renda da terra, a teoria sobre os lucros e a tendência à queda da taxa de lucro no desenvolvimento do capitalismo. Para esse autor a terra possui diferentes condições de fertilidade; assim o preço da produção pode até ser menor em terras mais férteis, mas a concorrência iguala a taxa de lucro dos capitalistas. É o que ele denomina de renda diferencial.

Partindo do conceito da renda da terra elaborado por Ricardo (1978), Marx passa a construir seu conceito discordando deste. Inicialmente, Marx questiona a identidade entre valor e preço de custo, por perceber que havia diferença entre estas categorias passando a definir valor, preço de produção e da taxa média de lucro.

Marx (2008) não nega a renda diferencial proposta por Ricardo (1978), entretanto, acredita que a renda absoluta é a verdadeira renda da terra. Nesse caso, a existência da renda da terra está relacionada à existência da propriedade privada da terra, sendo que esta renda é conceituada como renda absoluta. Para que isso ocorra é necessário que os valores

²⁵ A teoria da renda da terra se constitui num conjunto articulado de conceitos que têm como finalidade dar conta das relações especiais que se estabelecem entre capitalistas e proprietários de terras no interior da sociedade capitalista. É uma relação especial, pois os proprietários fundiários são uma categoria social herdada das fases anteriores do capitalismo no momento em que a produção capitalista torna-se dominante, e que sobrevivem em razão do papel dúbio da propriedade da terra na constituição deste modo de produção. A propriedade fundiária é uma necessidade histórica, pois participa da criação da relação de exploração, pela expropriação dos produtores diretos. Entretanto, ela representa para o capital o monopólio sobre uma condição necessária à produção (terra) não reproduzível, pelo qual o seu detentor pode cobrar um tributo. Nesse sentido, propriedade e capital estão numa relação social contraditória, cuja resolução é a transformação do conteúdo da propriedade. Os conceitos de renda diferencial e absoluta expressam a submissão da propriedade ao movimento do capital, deixando a renda de ser um tributo para ser uma categoria econômica submetida ao valor (RIBEIRO, 1997, p.52/53). Renda da terra ou renda fundiária é uma categoria da Economia Política referente ao pagamento, por parte dos capitalistas, aos senhores de terra, pelo direito de uso da terra na produção de grãos. O conjunto de formulações dos economistas de Adam Smith a Marx, passando por David Ricardo, é conhecido como teoria de renda. Adam Smith conceituou a renda como um pagamento de transferência da classe de capitalistas à classe de senhores de terra, pelas propriedades 'originais e indestrutíveis' do solo. David Ricardo deu-lhe uma formulação quase-matemática com a teoria da renda diferencial, e Marx após uma crítica inconclusiva dessa, preconizou, ainda que hipoteticamente, além da renda diferencial, a renda absoluta e a renda de monopólio (DEÁK, 1992).

²⁶ Segundo Ricardo (1978) a renda da terra corresponde de parte do valor do produto total que resta ao proprietário após o pagamento de todas as despesas de qualquer espécie correspondente ao cultivo, incluindo-se nestas despesas os lucros do capital empregado, calculados segundo a taxa usual e comum dos lucros do capital agrícola no período de tempo considerado.

dos produtos sejam maiores que os preços de produção, calculados com a taxa média de lucro da economia e não iguais como defendia Ricardo.

Segundo Marx (2008), a renda fundiária se configura em determinada quantia que o proprietário do solo recebe anualmente pelo arrendamento de um pedaço do globo terrestre, concluindo, assim, que toda ela é mais-valia, produto de trabalho excedente. Na forma menos desenvolvida, é diretamente produto excedente, a renda natural, mas no modo de produção capitalista, a renda fundiária é sempre sobra acima do lucro, acima da fração do valor das mercadorias, a qual por sua vez, consiste em mais-valia.

Em relação à renda diferencial, Marx (2008) afirma que as duas causas dessa renda: fertilidade e localização podem atuar em sentido oposto. Um terreno pode ser bem situado e ser pouco fértil, o contrário também pode ser verdadeiro. O progresso social tenta anular a localização como causa da renda diferencial criando mercados locais e ou facilitando a localização com meios de comunicação e de transporte o que na visão de Marx (2008) só faz acentuar as diferenças na localização ao criar os grandes centros de produção e abandonando em parte o campo.

Nesse sentido, a contribuição de Ribeiro (1997) é bastante pertinente quando afirma que o preço da terra é um reflexo da disputa entre os diversos capitalistas que lutam entre si pelo controle das condições que permitam o sobrelucro de localização. Nesse sentido Marx (2008, p.832) esclarece:

A renda fundiária assim capitalizada, constituindo o preço da compra ou o valor do solo é uma categoria que a primeira vista se revela irracional, como o preço do trabalho, pois a terra não é produto do trabalho, não tendo portanto valor algum. Mas atrás dessa forma irracional oculta-se uma relação real de produção. [...] É na realidade o preço de compra, não do solo, mas de renda fundiária que ele proporciona, calculando-se esse preço de acordo com a taxa corrente de juro.

Ribeiro (1997), ratificando, em parte, o pensamento de Marx afirma que a terra não tem valor, pois não é algo produzido, mas adquire um preço, logo é a procura que vai gerar este preço. O autor justifica sua afirmação por defender que um bem não produzido não pode ter seu preço definido pela lei da oferta, pois não existe lei que regulamente. E o que de fato vai fixar o preço da terra vai ser a demanda capitalista, até pelo fato destes agentes valorizarem seus capitais a partir da transformação do solo urbano. “Isso significa dizer que a compreensão dos mecanismos de formação do preço da terra passa necessariamente, pela análise das relações entre valorização e uso do solo” (RIBEIRO, 1997, p.40).

O obstáculo para o desenvolvimento das forças produtivas, segundo Ribeiro (1997) pode ter relação com a cristalização jurídica de relações sociais sobreviventes de etapas anteriores do capitalismo. Por conseguinte, cada agente possui sua forma própria de apropriação e uso do solo, que em algum momento vão se chocar principalmente pela busca do controle sobre o uso de certas porções do solo urbano.

Singer (1979) afirma que a renda da terra, é um elemento vital à produção em todos os setores da economia. A renda do solo urbano não resulta das construções ou bem feitorias, mas da localização. Villaça (1985 apud SOUZA, 1994) por sua vez, reafirma que o valor de uso da terra urbana depende da função que o espaço urbano desempenha nas relações sociais da cidade, neste caso, a localização.

A renda fundiária urbana marcará profundamente o desenvolvimento urbano, alerta Lojkin (1997), e sua maior expressão é o fenômeno da segregação²⁷ esta última por sua vez cresce à medida que os mecanismos de formação dos preços do solo passam a determinar o preço deste, assim a divisão social e espacial do trabalho é utilizada como referência maior.

A nova divisão monopolista do trabalho por demandar meios de consumo coletivos como telecomunicações, meios de informação e formação de alto nível, estimulam a formação de um submercado imobiliário específico para responder a necessidade da elevada produção dos suportes físicos, principalmente de imóveis para escritório, o que para este autor, leva a segregação econômica e social quase “automática” das funções e das classes que passam a residir nos centros urbanos.

Para melhor caracterizar essa segregação²⁸ Lojkin (1997) a define em três tipos: A primeira ocorre por uma oposição entre o centro e a periferia, onde no centro o preço do solo é maior; a segunda ocorre por uma separação crescente entre as zonas e moradias direcionadas a frações de classes com maior poder de consumo e as zonas de moradia

²⁷ Para Lojkin (1997), o vínculo entre o fenômeno da segregação e a renda fundiária está ligado diretamente ao mecanismo de seleção social constituído pela diferença crescente do preço do solo na periferia e os que se localizam no centro, que são apropriados, principalmente pela firmas internacionais que devido à alta dos preços do solo são as únicas com poder solvável para adquirir os espaços no centro.

²⁸ Após definir os três tipos de segregação urbana, Lojkin (1997) chama atenção para o fato de que não basta apenas reunir diferentes formas de segregação urbana e não atentar para a hierarquização que há entre elas em função do vínculo com a contradição social entre o uso monopolista e o uso não monopolista do solo. Nesse sentido, a fração monopolista do capital, em geral, possui mais condições de garantir o monopólio exclusivo da utilização dos equipamentos de uso coletivo mais rico em meios de reprodução ampliada do trabalho intelectual, equipamentos estes que pela escassez influenciam diretamente na concentração espacial. Por outro lado, as frações das camadas populares – capitalistas não monopolistas e assalariados - são excluídas do acesso a esses equipamentos.

popular; a terceira e última se dá por um esfacelamento generalizado das “funções urbanas” localizadas em zonas geograficamente diferentes com forte especialização (zonas de escritório, zonas industrial, zona de moradia, etc.). “É o que a política urbana sistematizou e racionalizou sob o nome de zoneamento” (LOJKINE, 1997, p.189).

Em suma, o espaço urbano é necessário à realização de diversas atividades e disputado por inúmeros agentes, que ao deterem a propriedade deste solo, também detém sua renda. Sendo que o valor de cada propriedade vai se dar justamente pela monopolização do acesso, principalmente as atividades necessárias ao desenvolvimento do capital, ou seja, o “valor” de cada propriedade é a renda proporcionada por ela mesma, levando em conta o seu valor de uso na divisão social e territorial do trabalho. É justamente este movimento que aprofunda a desigualdade de acesso a terra urbana, que o Estado, em tese poderia conter a luta desenfreada pelo lucro dos capitalistas, a partir de uma planificação sociopolítica, como um meio de assegurar uma cidadania plena, por meio do controle social (SANTOS, 1994).

Em verdade, as ações do Estado estão longe de solucionar os problemas urbanos, em muitos casos acaba agravando-os. A pergunta a ser feita é qual a função do Estado diante da questão urbana? Será apenas uma instituição a serviço da classe dominante ou está acima das classes sociais? O desafio de encontrar respostas para estas questões é central no item a seguir.

1.2. ESTADO CAPITALISTA E QUESTÃO URBANA

A compreensão de Estado em Engels ajuda a definir o entendimento desse agente que, em tese, mediará os conflitos e defenderá o bem comum, mas que, no entanto, por deter um poder superior se utiliza da lei, do poder de tributação, e do poder de coação como instrumentos de dominação de classe para manutenção da ordem vigente. Para Engels (1941 apud HARVEY, 2005, p.80):

O Estado que se origina da necessidade de manter antagonismos de classe sob controle, mas que também se origina no meio da luta entre as classes, é, normalmente, o Estado da classe econômica dirigente, que por seus recursos torna-se também a classe politicamente dirigente, e assim obtém novos meios de controlar e explorar a classe oprimida. O Estado antigo era, antes de mais nada, o Estado dos senhores de escravos para controlar escravos, assim como o Estado feudal era o órgão da nobreza para oprimir os servos camponeses, e o Estado representativo moderno é o instrumento para explorar a mão-de-obra assalariada pelo capital. No entanto, ocorrem períodos excepcionais – quando classes antagônicas quase se igualam em forças - em que o poder do Estado,

como aparente mediador, adquire, naquele momento certa independência em relação a ambas as classes.

Marx sem meias palavras expressa claramente que o Estado, no modo de produção capitalista, governa em favor da classe dominante, o que para muitos autores fragiliza suas considerações sobre esta instituição. No Manifesto do Partido Comunista, Marx e Engels (1987, p.36) afirmam que “o executivo do Estado moderno não é mais do que uma comissão para administrar os negócios coletivos de toda classe burguesa”. Poulantzas (1985) ao se contrapor a esta idéia afirma que o Estado não é integralmente um órgão de classe e não é também por ela monopolizado, se não o Estado não passaria de uma ditadura de classe.

A origem do Estado moderno coincide com o surgimento da propriedade privada, entretanto, não se pode concluir a partir dessa premissa que suas funções podem derivar diretamente das necessidades da produção e da circulação de mercadorias, sendo que o Estado é mais antigo²⁹ que o capital. Somente depois da acumulação primitiva, da usura e do capital mercantil é que o Estado se consolidou e transformou as relações entre as classes dos proprietários, e, por sua vez também se metamorfoseou e passou a ser um instrumento de acumulação primitiva de capital (MANDEL, 1982).

Embora as ações do Estado não se voltem exclusivamente para uma única classe, ele foi (e é) essencial na criação de infraestrutura para que os empreendimentos capitalistas pudessem se instalar, pois nem um capitalista quer arcar com tudo o que é necessário para garantir as condições de reprodução do capital, por conta da tendência de queda na taxa de lucro³⁰, neste caso, o Estado retém uma parte importante da mais-valia global (Por diferentes meios: impostos, empresa estatal) e age poderosamente sobre a sua distribuição

²⁹ Mandel (1982, p. 335) afirma que nas sociedades pré-capitalistas, as formas específicas dos Estados desempenham funções bem diferentes daquelas que garantem o tipo de segurança legal necessário ao desenvolvimento da produção de mercadorias. Nessas sociedades, a propriedade privada assume formas de propriedade privada da terra e do solo, e não das mercadorias. Nesses casos, o Estado garante as relações entre os proprietários de terra e sua união contra os inimigos, tanto interno quanto externo. Esse Estado é inteiramente inadequado – quando não efetivamente contrário – à lógica da produção simples de mercadorias, para não falar da acumulação primitiva de capital seu poder despótico obstruiu por muito tempo o desenvolvimento da produção de mercadorias, por meio de confiscos sistemáticos, por exemplo. Os primeiros direitos privados que correspondiam o direito dos proprietários de mercadorias coexistiam frequentemente, portanto, com os direitos comunais que tencionavam proteger a integridade das tribos ou aldeias contra os efeitos desagregadores de uma economia monetária.

³⁰ Segundo Lojkin (1997, p.175/176), Marx demonstrou com clareza que a função contraditória do desenvolvimento das forças produtivas sobre a tendência à baixa na taxa de lucro: de um lado o aumento da produtividade amplia a massa de mais-valia e a taxa de mais-valia, mas ao elevar a composição orgânica do capital pela acumulação crescente de capital fixo constante (de máquina), ele provoca tendencialmente uma nova baixa na taxa de lucro. É o que ele exprime, por exemplo, nesta fórmula particularmente explícita: “Pode-se entretanto perguntar se o ganho de um lado não é perdido de outro, se o emprego de máquinas economiza mais trabalho do que custam a construção e a manutenção dessas máquinas.”

entre as camadas e frações de classe da sociedade burguesa; em particular ele gera os grandes serviços públicos indispensáveis a uma sociedade (LEFEBVRE, 1999).

O fundamento do Estado capitalista está ligado às relações de produção e a divisão social do trabalho o que se constitui a primeira relação do estado com as classes sociais e a luta de classes. Entretanto, o papel do estado, por não se resumir a dominação política precisa, em determinados momentos, atender interesses diversos que incluem também as necessidades demandadas pelas frações de classe dominadas, porém essas ações não suprimem a exploração das massas. Contudo, o discurso do Estado não se resume ao aspecto ideológico, ele precisa agir em favor de uma ou de outra classe até para garantir um certo consenso. Como expressa Poulantzas (1985, p.152):

O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação). Compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe tais como elas se expressam sempre de maneira específica, no seio do Estado, significa que o Estado é constituído dividido de lado a lado pelas contradições de classe.

Assim como Poulantzas, Mandel (1982) afirma que o Estado se fundamenta na divisão social do trabalho e suas funções são de criar as condições gerais de produção que não podem ser garantidas pelos capitalistas; reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou frações de classes dominantes, por meio do exército, sistema judiciário ou penitenciário e reproduzir a ideologia dominante, no sentido de que a classe dominada aceite sua exploração sem que seja necessária a intervenção direta dos aparelhos repressivos estatais. A ideologia, nesse sentido, é mais eficaz, já que manter a exploração pela força seria insustentável. Entretanto para Poulantzas (1985), o aparelho jurídico além de ser um organismo repressivo também serve para garantir o compromisso do Estado com as matérias que as classes dominadas “impõem” às classes dominantes. Assim, a lei para Poulantzas (1985, p.95):

Também organiza e sanciona direitos reais das classes dominadas (claro que investido na ideologia dominante e que estão longe de corresponder em sua aplicação a sua forma jurídica) e comporta os compromissos materiais impostos pelas lutas populares às classes dominadas.

A tendência do Estado em ceder às pressões das classes dominadas faz parte da lógica de reprodução capitalista e, neste caso, o papel do Estado, também é de garantir a

reprodução da força de trabalho. Ações como estas podem ter uma dupla finalidade: a primeira beneficia diretamente o capital quando garante a manutenção da força de trabalho e a segunda, se relaciona com o fortalecimento do poder do Estado, por meio do apoio das classes beneficiadas direta e indiretamente. Nesses termos, o Estado mais precisamente os órgãos estatais são palcos políticos que refletem, mais ou menos de forma deformada, as reivindicações das classes dominadas (LOJKINE, 1997).

Como Poulantzas (1985), Lojkin (1997) acredita que o Estado responde às demandas das frações de classe trabalhadora, por meio das políticas urbanas, para expressar sua independência sob classes sociais que o compõe. A exemplo, a coordenação estatal da ocupação e da utilização do solo urbano obteve resultados acentuadamente desiguais. Entretanto, deu respostas a problemas mais imediatos como: o controle das condições de higiene das moradias operárias e a construção de um número representativo de habitações com conforto considerável aos trabalhadores e viabilizaram trabalhos de adução, de viação, construções escolares e de transporte, como ocorreu nos países europeus.

Ainda para Lojkin (1997), a intervenção estatal, foi fundante para dar conta dos entraves encontrados pelos agentes capitalistas individuais e neste caso, o investimento público nos meios de comunicação e meios de consumo produtivo serviu para criar as condições gerais de produção³¹ tanto no consumo quanto na circulação.

Assim, o Estado, por meio da política urbana, reforça a contradição capital/trabalho, o que se expressa na disposição dos equipamentos urbanos na cidade, que terá como parâmetros para essa distribuição o grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital³². Assim:

A socialização estatal das condições gerais de produção permanece, com efeito, uma socialização capitalista e, nesse sentido, concorre apenas para levar ao

³¹ Segundo Mandel (1982, p.334) As condições gerais de produção difere das outras funções do Estado pelo fato de se relacionar diretamente com a esfera da produção, e, assim assegurar uma mediação direta entre infraestrutura e superestrutura. Esse domínio funcional do Estado inclui essencialmente: assegurar os pré-requisitos gerais e técnicos do processo de produção efetivo (meios de transporte ou de comunicação, serviços postais etc.); providenciar os pré requisitos gerais e sociais do mesmo processo de produção (como, por exemplo, sob o capitalismo, lei e ordem estáveis, um mercado nacional e um Estado Territorial, um sistema monetário); e a reprodução continuada daquelas formas de trabalho intelectual que são indispensáveis à produção econômica, embora elas mesmas não façam parte do processo de trabalho imediato.

³² O presente argumento de Lojkin (1997) ajuda a explicar a precariedade das periferias no Brasil, particularmente no bairro da Terra Firme, onde o narcotráfico faz a lei, não há interesse do capital pela área, logo a disposição dos equipamentos urbanos e escassa e os poucos disponíveis são precários. O que pode se reverter no momento em que o Estado criar infraestrutura suficiente capaz de elevar o preço das terras neste bairro atraindo, assim, o capital especulativo.

auge a contradição entre a reprodução da força de trabalho e a reprodução do capital e, hoje mais ainda, a contradição entre a reprodução do conjunto das camadas não monopolista e a do capital monopolista. (LOJKINE, 1997, p.195)

Analisando a intervenção do Estado capitalista no contexto da urbanização, é possível perceber que as políticas urbanas representam uma “contratendência”, produto do próprio modo de produção capitalista criadas para regular e atenuar os efeitos negativos ligados ao funcionamento global das formações sociais, ou seja, da segregação e da mutilação capitalista dos equipamentos urbanos (LOJKINE, 1997). Neste contexto, não há como negar que as intervenções estatais possuem uma intrínseca relação com a necessidade que o capitalismo possui de criar as condições gerais de produção visto que o capitalismo está em constante revolução. Em relação a postura contraditória do Estado, Lojkin (1997, p.343) ressalta:

O Estado representa justamente, aos nossos olhos, não só o produto mais elaborado dessa “socialização” monopolista, como também a confissão de seu fracasso. Forma mais desenvolvida da socialização capitalista, a planificação estatal representa, com efeito, a resposta mais coerente do modo de produção capitalista para “acertar” as contradições econômicas e sociais que o solapam; mas na medida em que ela se mostra incapaz, a longo prazo, de dominá-las realmente, na medida em que a planificação aparece subordinada não a lógica de um controle racional, pela sociedade, de seu desenvolvimento coletivo mas sim à lógica de acumulação de capital privado, a planificação assim como o conjunto da política estatal agem menos como instrumento de regulação do que como revelador de uma sociedade retalhada pelo conflito de classes antagônicas.

Atualmente, as políticas urbanas continuam tendo como objetivo criar modelos de cidades que possam oferecer condições suficientes à reprodução do capital. Sabe-se que esse fato não é novidade, entretanto, os gestores dessas cidades tomaram para si essa premissa e passaram a utilizar o planejamento estratégico em substituição ao planejamento moderno, racionalista e normativo para tornar as cidades competitivas para atrair o capital de forma bem mais incisiva (COMPANS, 2005).

Para tanto, os gestores locais condicionam suas administrações técnicas de gestão empresarial/administração urbana no planejamento estratégico e marketing, cujo principal objetivo é fortalecer a cidade diante da concorrência com outras que tem o mesmo objetivo. Essa “coisificação” da cidade tem raízes no agravamento da dependência da cidade a fatores econômicos externos, diante da globalização e da crise do estado nacional, sendo que, agora o principal papel do governo “promotor”, também criar condições de realização da cidade por agentes públicos privados. Tanto que:

As grandes cidades têm cada vez mais traços comuns com as grandes empresas: elas dependem para o seu desenvolvimento dos mesmos fatores econômicos; são confrontadas a uma concorrência internacional; gerenciam serviços “atividades de produção” e recursos humanos; suas responsabilidades se identificam frequentemente com as de gerentes (ASCHER, 1995, apud COMPANS, 2005, 26).

O empreendedorismo urbano nada mais é que uma nova estratégia do Estado para viabilizar determinados projetos de modernização capitalista, com ênfase na modernização das relações de produção e reprodução capitalista mediante: a adaptação da forma de organização espacial correspondente ao paradigma tecnológico industrial-fordista pela configuração espacial compatível com a economia baseada no setor de serviços avançados; a mitigação de potenciais riscos sociais e políticos aos investimentos privados; a eliminação dos constrangimentos legais e burocráticos à valorização do capital; a renovação da base social produtiva, relacionadas à produção de serviços, pesquisas e recursos humanos (COMPANS, 2005).

Está claro que a transformação do espaço urbano das cidades possui uma relação direta com o desenvolvimento das relações de produção. Os espaços cristalizam objetos geográficos, mas para o capitalismo esses objetos, que em determinado momento teve uma utilidade no processo de produção e reprodução, acabam virando empecilhos ao seu desenvolvimento e o papel da política urbana é reconfigurar estes espaços para atender a motivação do capital de estar em constante transformação e, nesse caso, o papel do Estado revela sua condição de fomentador: a manutenção do sistema capitalista direcionando esforços para a criação de infraestrutura suficiente ao capital, por mais que isso implique em uma socialização desigual dos equipamentos, serviços públicos e da produção do espaço urbano.

Contraditoriamente a valorização do capital induzida, nesse caso, pelo Estado - que deveria zelar pelo bem comum - concentra riquezas e produz cada vez mais miséria. A expressão dessa contradição está presente no modelo de planejamento e conseqüentemente, na produção e usos do espaço urbano. As respostas para tantas necessidades não podem ser encontradas sem que o Estado tenha interesse em produzir um diagnóstico preciso das expressões da questão urbana e procurar dar respostas mais reais para as mesmas, por meios de políticas públicas integradas.

Como afirmam Marx e Engels (2007), às relações capitalistas não se restringem ao chão da fábrica, ela se espalha pela sociedade e tudo passa a se voltar para a acumulação.

Nessas condições, a questão fundiária tem suas origens na transformação da terra em mercadoria, condição esta imposta pelo capital. Na cidade, a terra é peça chave na organização do modo de produção capitalista e passa a ser submetida ao comando do capital e do Estado. Seu valor será criado mediante as relações de produção. Nesse contexto, a renda da terra urbana possui uma relação direta com o desenvolvimento das condições produtivas na cidade.

Neste caso, a formação do preço da terra urbana tem uma relação direta com os diferentes usos da terra pelos capitalistas. A destinação dada a um determinado local pelo capital vai determinar seu preço final. Sendo que as ações do Estado também terão sua importância na medida em que, em geral, ajuda a elevar o preço da terra urbana, por meio da criação de infraestrutura tornando-a, em muitos casos, inacessível as frações de classes dominadas, característica expressa mediante a política fundiária, que vai revelar o limite da atuação do Estado capitalista na questão urbana.

O capitalismo em todas as fases de desenvolvimento conseguiu, em menor ou maior grau, irradiar sua ideologia e práticas voltadas ao desenvolvimento econômico. Como já foi dito, as cidades pelo mundo vão tomando o ideário capitalista como fio condutor de suas ações. No Brasil, o desenvolvimento urbano não foge a essa regra e, em consequência, a urbanização se dá de forma caótica, o que para Santos (1994) é apenas um aspecto da urbanização corporativa, que vai fomentar também o aprofundamento da diferenciação de classe. Nesse propósito, recorrer à história na busca pela dimensão de totalidade na produção do espaço urbano das cidades e suas implicações é o que se pretende com o capítulo seguinte.

2. URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A urbanização na América Latina foi se desenvolvendo, principalmente em função da divisão social do trabalho, por volta do século XVI, com a expansão comercial dos países europeus e mais tarde, precisamente na segunda metade do século XX, este processo vai ocorrer de forma mais acentuada com o desenvolvimento da industrialização. Assim, à medida em que o capitalismo vai se reestruturando com a industrialização, o espaço das cidades nesta região vai sendo impactado pelas novas necessidades criadas pelo desenvolvimento das forças produtivas, que representa um elemento condicionante ao ritmo de crescimento das cidades (SINGER, 1985).

Na América Latina, a expressão deste processo pode ser observada na rapidez com que a região se urbanizou e nas altas taxas de urbanização, sendo considerada a região mais urbanizada do mundo, com cerca de 75% ou 931 (novecentos e trinta e um) milhões de pessoas vivendo em cidades. Deste total, cerca de 31, 9%, em 2001 ocupavam as favelas. Assim, ricos e pobres disputam o mesmo espaço em condições desiguais. Como vencidos nesse jogo, grande parte da população desprovida de recursos para conseguir onde morar, passam a ocupar cortiços, favelas, loteamentos ilegais, entre outros, práticas que na América Latina tem se constituído como principais instrumentos de acesso à terra (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2004).

Mas, apesar dos países que compõem a América Latina apresentarem características comuns quanto ao processo de urbanização, não se pode considerar que há uma homogeneidade em relação a constituição do urbano, como também não se pode estabelecer uma relação direta entre crescimento urbano e industrialização, como ocorreu nos países centrais. Entretanto, o processo de urbanização se fundamenta na forma como cada país se inseriu nos sistemas de relações econômicas, entre países dominantes e dominados (SANTOS, 1982). Em outras palavras, “as forma de urbanização são antes de mais nada formas de divisão social e territorial do trabalho” (LOJKINE, 1997, p.143).

Neste contexto, a urbanização nos países da América Latina tem se dado, desde o século XVI, em consequência das relações internacionais. Assim, a urbanização brasileira atrelada ao desenvolvimento das relações capitalista, teve na industrialização dependente seu principal elemento condicionante. Expressando como característica marcante a formação de grandes centros urbanos com uma racionalidade que prioriza o desenvolvimento econômico criando “ilhas” de desenvolvimento, reproduzindo a desigualdade socioeconômica, também em nível local. Nesta lógica, a precariedade do

urbano produz cidades divididas e irracionais, principalmente, do ponto de vista social (SANTOS, 1982).

Para Maricato (2006), os elevados números da ilegalidade fundiária no Brasil, é um importante indicador da dimensão dos problemas urbanos. Neste contexto, as favelas estão presentes em 80% das cidades médias entre 100 e 200 mil habitantes, e em 45% daquelas entre 20 e 100 mil habitantes, até mesmo as pequenas cidades com menos de 20 mil habitantes possuem assentamentos irregulares ou ilegais, aproximadamente 36% possuem assentamentos irregulares e 20% delas têm favelas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). As “cidades partidas” com uma parte legal e outra ilegal acompanham o crescimento urbano. Enquanto a cidade legal possui toda uma legislação que regulamenta a sua constituição, na cidade ilegal tudo é permitido desde a ocupação de áreas de risco³³, a produção de moradias em áreas de proteção ambiental, entre outros.

Partindo da complexidade do urbano, e recorrendo à história para compreender de que forma esse passado implicou na realidade atual da questão urbana no Brasil é que este capítulo se apresenta. Para tanto, estes itens serão apresentados a seguir: 2. Urbanização e Regularização Fundiária no Brasil; 2.1. A urbanização brasileira: expressão das desigualdades; 2.2. Reforma Urbana e regulação do solo Urbano; 2.2.1. Aspectos legais da Política de Regularização Fundiária Urbana.

2.1 . A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA : Expressão das desigualdades

A urbanização brasileira é um fenômeno marcado pela desigualdade socioeconômica, que envolve principalmente a questão da terra visto que este é um dos elementos fundamentais para compreender as contradições presente no espaço urbano. Entretanto, a ideologia dominante que dicotomiza as relações campo/cidade faz com que haja uma desvinculação das mediações entre crescimento urbano e desigualdade fundiária no campo.

³³ Áreas de risco são regiões onde não é recomendada a construção de casas ou instalações, pois são muito expostas a desastres naturais, como desabamentos e inundações. As principais áreas de risco são aquelas sob encostas de morros inclinados ou à beira de rios. Morar em áreas de risco no Brasil se caracteriza como uma falta de opção porque as políticas urbanas brasileiras nunca foram pensadas de forma planejada quanto às condições de moradia para a população sem condições de acesso a política privada e às políticas públicas de habitação. Sendo assim, ninguém mora numa área de risco porque acha agradável, mora porque as áreas melhor servidas de infraestrutura estão bloqueadas para a população de menor renda. O resultado são vidas sendo perdidas, o colapso na circulação e na mobilidade. A solução definitiva, neste caso, é ampliar o acesso a terra bem localizada para população de baixa renda e respeito a população no momento que o poder público resolve remover os moradores, pois na maioria das vezes o respeito à moradia não é levado em conta. A primeira iniciativa é transferir para a periferia esses moradores sem as mínimas condições de sobrevivência, devido o entendimento limitado da moradia resumindo-se apenas à casa (ROLNIK , 2010).

Uma análise mais atenta da questão fundiária demonstra que o monopólio da terra tem deixado suas marcas em diferentes fases de desenvolvimento do país. Temos uma herança colonizadora onde a terra era expressão de poder. Embora estejamos tratando da questão da terra urbana, é prudente buscar nas relações com a questão fundiária no campo as origens da desigualdade de acesso à terra. Pois o direito de propriedade tem raízes na forma com que a Coroa Portuguesa garantiu o acesso à terra reproduzindo práticas originárias do direito fundiário português, como é o caso da Lei de Sesmaria³⁴ (TRECCANI, 2001).

As Sesmarias, no Brasil foram cedidas como títulos perpétuos destinados a pessoas de posses que teriam que arcar com as obrigações imposta pela Coroa portuguesa como construir fortalezas e tornar as terras produtivas. Com a extinção deste instrumento jurídico no Brasil houve uma ocupação descontrolada de terras, que passou a se tornar regra, tendo como consequência para o desenvolvimento urbano uma tensão entre ocupação real e a propriedade legal (ROLNIK, 1997). O que em Portugal representou uma forma de conter o latifúndio e o êxodo rural, no Brasil, as Sesmarias fomentaram o latifúndio que anos mais tarde contribuiu significativamente para que a população empobrecida fosse “expulsa” para as cidades. Nesse sentido, Ribeiro (1995, p.558) reitera:

As marcas da exclusão social na materialidade urbana-metropolitana podem ser consideradas muito mais estruturais do que conjunturais, isto é, como demonstrativas das desigualdades sócio-territoriais que têm origem na forma histórica de realização da sociedade de classes no Brasil. Na constituição dessa sociedade, não devem ser omitidos fatores culturais e ideológicos legitimadores da segregação e da subalternização de matrizes culturais e de vastas camadas sociais.

Assim, a legislação e as práticas que garantem o acesso à terra, por estarem muito relacionadas ao poder econômico e à divisão de classes impedem que a função social da propriedade seja cumprida. A Lei de Terras de 1850 foi a responsável pela transformação

³⁴ A Sesmaria é um instituto jurídico português (presente na legislação desde 1375) que normatiza a distribuição de terras destinadas à produção. Este sistema surge em Portugal durante o século XIV, quando uma crise agrícola atinge o país. O Estado, recém-formado e sem capacidades de organizar a produção de alimentos, decide legar a particulares essa função. No Brasil, esta lei foi utilizada pela Coroa Portuguesa para resguardar a posse das terras portuguesas. Esta lei apresentava como principais características: a formação de extensas propriedades, monoculturas de produtos abastecedores do mercado; mentalidade latifundiária, mantenedora de grandes glebas de terra inexplorada; adoção de um modelo de agricultura estimulador de práticas predatórias; manutenção de técnicas agrícolas baseadas em técnicas rudimentares; fortalecimento do poder político-econômico do sesmeiro, pela concentração da propriedade da terra em suas mãos (TRECCANI, 2001).

da terra em mercadoria, já que neste momento a única forma de adquirir a posse da terra seria através da compra. A partir daí houve uma valorização da propriedade imobiliária, devido a possibilidade da mesma ser hipotecada nas transações bancárias que envolviam empréstimos (ROLNIK, 1997). À propósito, Alfonsin (2007, 71/72) reitera:

A Lei de Terras deslegitimou a posse/ocupação como meio de acesso legal à terra no país. A única forma admitida de aquisição da terra no Brasil passou a ser a compra, absolutizando o direito de propriedade e inserindo a terra, sob a forma de mercadoria, em um mercado imobiliário urbano nascente. A partir daí [...] essa determinação legal relativa à propriedade da terra, posteriormente reforçada pelo caráter absoluto assumido pelo direito de propriedade no código civil de 1916, se combinou a uma legislação urbanística cada vez mais sofisticada e que reforçou a participação do território das cidades entre zonas “dentro da lei” e zonas “fora da lei”, ou legal/ilegal/ formal/informal, regular e irregular. O fato é que essa combinação de Direito Civil com o Direito Urbanístico condena uma boa parte da população das cidades a uma condição de subcidadania, pois sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos. Derivou daí uma profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que, historicamente, no Brasil, sempre ocorrem nas regiões já bem infraestruturada da cidade. Assim, a irregularidade jurídico – urbanística da ocupação serve como uma espécie de “escudo” para justificar o abandono dos territórios “fora da lei” pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração de renda nas cidades, e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta.

Se no passado só era concedida a propriedade da terra a quem tivesse posses, as mesmas práticas foram se reproduzindo ao ponto de no século XIX, os Códigos de Posturas municipais passassem a proibir a construção de moradias populares nos centros das cidades. Fica claro então, que as origens da desigualdade de acesso à terra seja no campo ou na cidade está relacionada, em grande parte à desigualdade socioeconômica. Como já afirmavam Santos (1994) e Singer (1979), que tanto o campo quanto a cidade não possuem lugar para os pobres.

Entretanto, no século XX, a urbanização no Brasil praticamente se generalizou. As cidades foram crescendo rapidamente de forma espraiadas, com interdependência de categorias espaciais relevantes como: tamanho urbano, modelo rodoviário, problemas de transporte, extroversão, periferização da população. É o que Santos (1994) denomina de urbanização corporativa, onde as políticas públicas de reformulação da cidade são subordinadas ao modelo econômico vigente.

Neste contexto, na década de 1930, quando ocorre a Revolução Burguesa no Brasil, o Estado para atender as necessidades da economia industrial nascente, e consequentemente, da divisão social do trabalho passa a investir em infraestrutura para

garantir o desenvolvimento industrial, de forma que fosse possível a substituição das importações. Santos e Silveira (2008) citam como exemplo desse processo a criação de grande parte da infraestrutura que culminou para esse processo de transição na primeira década do século XX:

Máquina de produção e máquinas de circulação se espalhavam no território brasileiro [...], entre 1900 e 1935 iniciaram suas operações no Brasil 13 portos fluviais e marítimos, correspondendo a cinco à região Nordeste, três à região sudeste, três à região sul, dois à região Norte. [...] As linhas de ferrovia até a década de 1940 contabilizavam 108.594 quilômetros de estrada de ferro [...], 343 usinas estavam em funcionamento no país (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 37/38)

É neste período que a sociedade passa a acreditar que o progresso e a modernidade viriam por meio das cidades e da industrialização “então era só vir chegar até elas [as cidades] e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado⁽³⁵⁾, lazer, novas oportunidades para os filhos” (MARICATO, 2003, p.152). Promessas que não se concretizaram, transformando sonhos em pesadelo. No entanto, mudanças políticas como a regulamentação do trabalho urbano, incentivo à industrialização, construção de infraestrutura, entre outras, impulsionaram ainda mais migração campo-cidade.

Por outro lado, o capitalismo monopolista ao acelerar o processo de industrialização agravou ainda mais a diferenciação do espaço urbano das cidades no Brasil, uma vez que o montante crescente de recursos destinados à indústria subsidiada pelo capital privado, capital internacional, e principalmente pelo capital público provocou um acirramento deste processo. Tanto que ao final do século XX, a imagem dos grandes centros urbanos estava associada à violência, à poluição ambiental, vulnerabilidade social, trânsito caótico, enchentes, entre outros (MARICATO, 2003).

Na década de 50, o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek se apresentava como um plano modernizante, cuja principal meta era promover o desenvolvimento econômico do país, sendo que o desenvolvimento social ocorreria espontaneamente na medida em que o país se desenvolvesse economicamente. O processo de industrialização³⁶ passa por uma nova etapa, agora o país passa a produzir bens

³⁵ Segundo Gomes (2007), o sistema de proteção social no Brasil só era assegurado aos segmentos que estivessem inseridos formalmente no mercado de trabalho, a chamada “cidadania regulada”. A única política habitacional desenvolvida ao longo da década de 1930 era restrita aos segmentos que desenvolviam atividades cobertas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPS excluindo do acesso à política de habitação todos que não atendiam a este critério.

³⁶ Segundo Santos e Silveira (2008, p.43/44), registravam-se no Brasil, em 1950, 71.027 estabelecimentos industriais e 1.295.286 pessoas ocupadas. Era uma época em que as firmas micro e de pequeno porte

duráveis e bens de produção. Assim, houve um aprofundamento da dependência econômica e a subalternização do país à divisão internacional do trabalho, a massificação do consumo de bens modernos eletrônicos e automóveis, o que operou uma radical mudança no “modo de vida e outros valores, a cultura e o conjunto do ambiente construído” (MARICATO, 2000, p. 22).

A ideologia do consumo, do crescimento econômico e do planejamento foram os instrumentos políticos utilizados como justificativa à reconstrução ou remodelagem dos espaços nacionais. Segundo Santos e Silveira (2008), neste caso, essa “modernização” tinham como finalidade integrar o território e a economia do país. Essa orientação econômica externa era atrativa, devido o acesso a empréstimos internacionais e a utilização desses recursos iriam criar condições necessárias para que os países subdesenvolvidos correspondessem ao desenvolvimento industrial, visto que isso seria uma condição ao desenvolvimento. Ideologia esta que se propagou para outros setores, principalmente, ao setor público. Como Ressaltam Santos e Silveira (2008, p. 47):

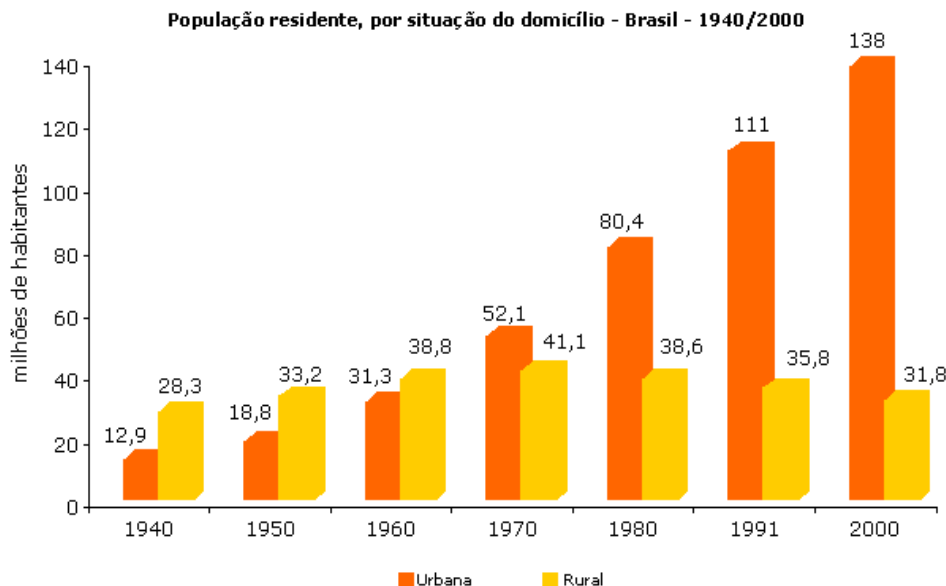
Entre os países subdesenvolvidos, as defesas próprias eram frágeis: o peso da ideologia do crescimento, a correspondente atração pelo desenvolvimento industrial, apontada como panacéia, as necessidades do consumo interno, imperativo de afirmar o Estado sobre a nação (ou as nações ou tribos) e a indispensabilidade de um comando eficaz sobre o território eram argumentos de peso, embora muitos deles fossem exclusivamente ideológico. Sobre esse pano de fundo, a adaptação ao modelo capitalista internacional torna-se mais requintada e a respectiva ideologia de racionalidade e modernização a qualquer preço ultrapassa o domínio industrial, impõe ao setor público e invade áreas até então não tocadas ou alcançadas só indiretamente, como por exemplo a manipulação da mídia, a organização do conteúdo do ensino em todos os seus graus, a vida religiosa, a profissionalização, as relações de trabalho, etc.

Em consequência, o Brasil chegou ao século XX como um país urbano, atingindo a marca de 138 milhões de pessoas vivendo em áreas urbanas, processo que se iniciou na década de 1930, na região sudeste, e se propagou para outras regiões do país. O gráfico abaixo apresenta dados do intenso processo de migração campo-cidade entre 1940 e 2000

representavam 96% dos estabelecimentos e eram responsáveis por 43% dos empregos no setor. Como tinha milhões de habitantes, São Paulo concentrava 32,4% dos estabelecimentos industriais e 34% do emprego industrial, o que evidenciava também o crescimento da Região do ABC na grande São Paulo. Tais questões só podem ser analisadas conjuntamente dentro dos quadros nacional e internacional: a política cambial que favorece a indústria em detrimento das demais atividades econômicas, a modernização do aparelho estatal indispensável a modernização da economia nacional, sua inserção na economia internacional e as facilidades abertas à entrada do capital estrangeiro. A modernização do país, já iniciada sob o regime de Getúlio Vargas facilitaria a concentração econômica e espacial. A rápida expansão da indústria no “centro” passava a exigir mais mercados, não apenas fora, mas também dentro do país.

condicionados, entre outros fatores, pela crescente industrialização do país (MARICATO, 2006).

Gráfico – 1. População residente, por situação do domicílio-Brasil-1940/2000



Fonte: Tendências Demográficas, 2000. IBGE, 2001.

Fonte IBGE, 2009

Com a industrialização ocorreu uma intensificação da migração para as principais capitais brasileiras. Motivadas pela ideologia do progresso e modernização, a população acreditou no projeto propagado pelo Estado e saiu em busca de trabalho e melhoria de vida o que provocou um inchaço nas principais capitais do país, como Rio de Janeiro e São Paulo o que colaborou para o surgimento de uma massa de desempregados, marginalizados e uma explosão da ocupação informal do solo urbano (SANTOS, 1982).

Neste intento, Santos (1994) observa que o campo brasileiro³⁷ repele os pobres e os trabalhadores rurais. Fato este que colabora para que as famílias que não dispõem de terra para cultivar acabem sem condições de permanecerem na zona rural. Com a agricultura capitalizada houve uma combinação perversa entre estrutura arcaica e modernização capitalista criando novo patamar de êxodo rural. Em consequência, o aparecimento das

³⁷ A estrutura fundiária brasileira tende a expulsar a população rural. No início do século XX, 80% da população era rural, ao longo do tempo, com o êxodo rural avançando esses dados foram decrescendo e a perspectiva é que apenas 10% da população continue no campo até 2018. Até 1996, mais de 16 milhões de equitares de terras não eram utilizadas no Brasil, segundo dados do Fundo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO (2009).

favelas está bastante relacionado a essa ruptura de equilíbrio no campo, que combinado ao desenvolvimento dos transportes produziu um fluxo crescente de migração interna.

Para responder à problemática urbana, o Estado passa a intervir. Em verdade, os governos militares (1964-1985), acreditavam que só era possível solucionar os problemas sociais por meio da “harmonização social” propiciada pela aplicação do conhecimento científico. Assim, foram criados órgãos como: o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, cuja intervenção destes serviram apenas para aprofundar o planejamento tecnicista e pouco contribuíram para responder a questão urbana (RIBEIRO e CARDOSO, 2003).

O modelo tecnocrático de urbanização sofreu duras críticas por funcionar muito mais como instrumentos de controle social a serviço da manutenção do sistema, não reconhecendo o agravamento dos problemas urbanos como sendo consequente das contradições inerentes ao sistema capitalista. Nessa conjuntura, “a ação do Estado sobre o urbano revelaria, na verdade, uma intervenção política cuja principal finalidade era regular as contradições, assegurar os interesses de classe e a reprodução estrutural do modo de produção dominante” (SANTOS JUNIOR, 1995, p.33).

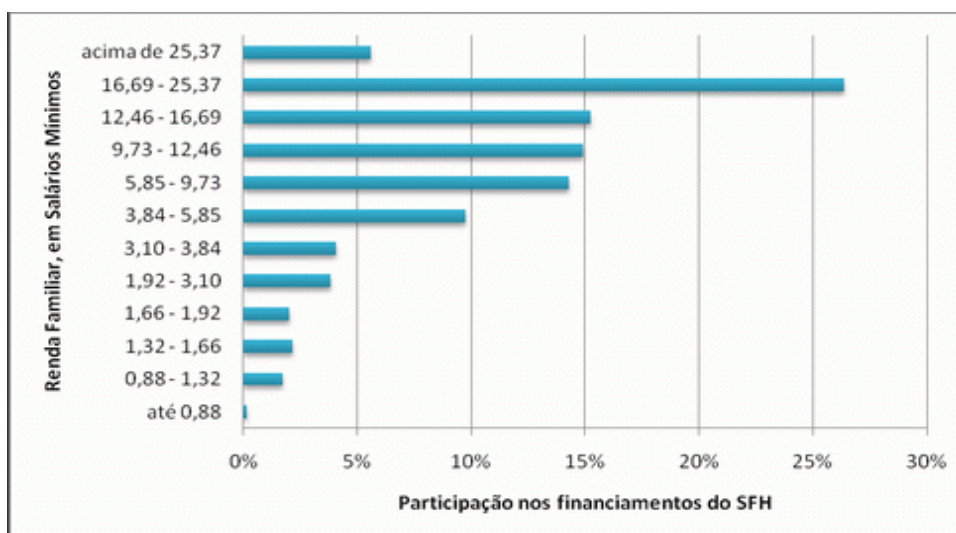
Por volta de 1964 foi criado o Banco Nacional de Habitação-BNH³⁸ integrado ao Sistema Financeiro de Habitação, onde foram investidos recursos nunca antes destinado à Política de Habitação. Do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS³⁹, foram repassados cerca de 74% da receita de 1968. Recursos que em grande parte foram utilizados para financiar habitação para a classe média e alta. A maior parte da população

³⁸ Segundo Bolaffi (1979, p.50), o Banco Nacional de Habitação - BNH e o Sistema Financeiro de Habitação “foram criados pela Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964, com a missão de ‘promover a construção e a aquisição da casa própria’ especialmente pelas ‘classes de menor renda’. O mesmo ato também cria também o instituto da correção monetária nos contratos imobiliários. O banco foi instituído com um capital de um bilhão de cruzeiros antigos, cujo crescimento estava assegurado pela arrecadação compulsória de 1% da folha de salários sujeitos à CLT do país. Em 1967, o BNH assumiu a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e foi criado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, carreando para os seus cofres recursos que o tornaria uma das principais potências financeiras do país e talvez a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação.”

³⁹ Em relação ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, Santos (1994, p.124), afirma que “antes do regime autoritário, o trabalhador obtinha estabilidade no emprego aos dez anos de atividade e sua demissão obrigava a empresa à indenização relativa ao tempo de serviço. Para acelerar a modernização, os governos militares suprimiram a estabilidade e desobrigaram os patrões da responsabilidade financeira, quando demitem seus empregados, essa responsabilidade recaiu nos ombros do Poder Público, mas com a utilização do mesmo FGTS. A modernização da economia, com a exclusão dos trabalhadores considerados sedentários, é paga pelo conjunto da classe trabalhadora. E os recursos restantes são sobretudo utilizados com suas destinações: 1) o equipamento das cidades, renovando seu estoque de infraestrutura para o acolhimento mais cabal de atividades modernas; 2) o financiamento da construção de apartamentos e casas sobretudo para a classe média, já que os programas de atendimento à população de baixa renda forma mais largamente desenvolvidos somente no final da década de 70 [1970].”

foi excluída do acesso a esta política (MARICATO, 2000, p. 22). Como revela o gráfico abaixo:

Gráfico- 2. Distribuição dos recursos do Sistema Financeiro de Habitação por faixa de renda (1964-1979)



Fonte: Banco Central do Brasil (2009)

A política de habitação nesse período foi tão equivocada que acabou criando mais problemas que soluções. Os poucos projetos de habitação direcionados à frações da classe trabalhadora, em grande medida estavam localizados na periferia dos grandes centros, apenas 10% destes estavam localizados dentro da malha urbana. E mesmo longe do centro, os terrenos adquiridos pelo Estado apresentavam valores bem acima da média, devido ter sido inflacionados por conta dessa implementação de projetos habitacionais. Em consequência, os impactos mais diretos foram: a perda enorme de recursos destinados e estes projetos, por conta do inflacionamento dos lotes, o aumento da segregação social, o crescimento da demanda na locomoção centro/periferia, o empobrecimento maior desta população e a formação de grandes engarrafamentos, motivado, em parte, pelo deslocamento da população que passou a residir nas periferias (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2009).

Para Santos (1994), soluções como esta se impõem como um problema. Tanto é verdadeira a afirmação, que por volta de 1970 as grandes cidades, como por exemplo, o Rio de Janeiro, já abrigava um número aproximado de 300 favelas, com quase um milhão de habitantes e 185.000 habitações (SANTOS, 1982). Esses espaços de segregação foram alternativas encontradas pela população excluída da política pública de habitação e que

não tinha condições de arcar com os custos do deslocamento diário para às periferias. Quanto esta negação do direito à cidade, Maricato (2009, p.9) reitera:

Uma proporção maior ou menor da população urbana, dependendo de cada país, é excluída do direito à cidade e busca acesso à moradia por meio de seus próprios e precários recursos. Mesmo sem contar com levantamentos rigorosos (desconhecemos um país do mundo periférico que tenha contabilidade rigorosa sobre a moradia dos excluídos), podemos dizer que a maior parte da população urbana constrói suas casas sem o concurso de conhecimento técnico (de engenharia e arquitetura), sem financiamento formal e sem respeito à legislação fundiária, urbanística e edilícia. Essa prática dita de autoconstrução foi central para o barateamento da força de trabalho nacional (o custo da moradia não estava incluído no salário) especialmente durante o período desenvolvimentista quando a indústria fordista se instalou nos PCPs⁴⁰, em busca de seus mercados internos. Ela continua como aspecto central na globalização. Apesar de incluído no sistema produtivo capitalista, o trabalhador (parte da População Economicamente Ativa) é excluído do mercado residencial capitalista.

Ainda com propósito de dar respostas às expressões da questão urbana, o II Plano Nacional de Desenvolvimento na década de 1970 dedicava um capítulo à Política de Desenvolvimento Urbano, que apresentava duas concepções: uma apresentava o espaço brasileiro enquanto totalidade expressa no território (globalista) e a outra entendia o urbano como a justaposição da habitação, do transporte, do saneamento básico, da gestão administrativa, das finanças (setorialista). Sendo que esta última prevaleceu.

A combinação da concepção setorialista, caracterizada por gestões locais frágeis e a concentração dos recursos em um único Banco (BNH) transformaram os Planos de Desenvolvimento urbano em simples comprovação de investimentos setoriais, que eram negociados por empreiteiros, donos de imóveis que exerciam forte pressão sobre os gestores locais. Como afirma Maricato et al (2009, p.6)

Soma-se, nas cidades, o enorme poder econômico e político dos proprietários de imóveis, sobretudo daqueles cuja atividade econômica está diretamente ligada ao mercado imobiliário, tanto de sua produção como de seu financiamento e gerenciamento dos ativos. Empreendedores imobiliários, empreiteiros de obras públicas e concessionários de serviços dialogam permanentemente com os executivos e legislativos municipais, e sobre estes exercem grande pressão e influência.

⁴⁰ Abreviação de Maricato, (2009) para: Países Capitalistas Periféricos.

Sem superar a “crise urbana”, o Brasil chega a 1980⁴¹ enfrentando uma profunda crise econômica, que levou este período ser considerado como a “década perdida”, - do ponto de vista econômico - devido à recessão, inflação galopante e os altos níveis de concentração de renda. No campo da Política de Desenvolvimento Urbano, os investimentos foram extremamente escassos, por conta dos ajustes estruturais impostos pelo neoliberalismo, que marcaram as décadas de 1990 limitando os gastos e o endividamento público.

Neste contexto, a saída encontrada foi manter o modelo de urbanismo desenvolvido pelos governos militares. O resultado foi a ausência de uma proposta de Ordenamento Territorial, que pudesse ser desenvolvido paralelamente às estratégias de desenvolvimento econômico e o não enfrentamento das questões estruturais presente nas cidades (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2009). É neste contexto que os movimentos sociais de todo o Brasil passam a se organizarem para fazer frente ao descaso do Estado em relação à política Urbana. O fortalecimento e a criação de novos movimento de luta pelo direito à cidade somaram para a formação do Movimento de Reforma Urbana, que na década de 1980 foi um dos movimentos decisivos para aprovação dos instrumentos de política urbana presentes na Constituição Federal de 1988, como veremos a seguir.

2. 2. REFORMA URBANA E REGULAÇÃO DO SOLO URBANO.

Na década de 1980, ocorre o processo de abertura democrática depois de vinte e um anos de ditadura militar. Novos sujeitos sociais passam a fazer parte da história. A cidade passa a ser o espaço de lutas sociais. É neste contexto que foi criado o Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU, considerado um dos principais responsáveis pela inclusão do capítulo referente à Política Urbana na Constituição Federal de 1988.

As discussões em torno da questão urbana datam dos anos 60 (século XX). Mas é na década de 1980 que o Movimento de Luta Pela Reforma Urbana ganha visibilidade, aglutinando diferentes práticas e expressões da questão social, sendo que o objetivo maior deste era a concretização da justiça social, a garantia de novos direitos sociais, e principalmente, a abertura política (RIBEIRO e CARDOSO, 2003).

⁴¹ “Nos anos 80 [do século passado], a sociedade brasileira conheceu também, pela primeira vez, um fenômeno que ficaria conhecido como violência urbana: o início de uma escalada de crescimento de homicídios, sem precedentes na história do país” expressando um importante indicador da piora nas condições da vida urbana (MARICATO, 2000, p.23).

Com características próprias, o MNRU, não só fazia reivindicações, como elaborava diagnóstico dos problemas sociais que afetavam o meio urbano, construía plataformas de gestão e planejamento de cidades, tendo como base o princípio da função social da propriedade⁴² e o direito à cidadania como um meio de garantir o acesso ao espaço urbano, à qualidade de vida propiciada pela democratização, o acesso a bens e serviços e à participação popular, essencial na gestão de cidades. Esses princípios se tornaram referências nos debates relacionados à questão urbana (RIBEIRO e CARDOSO, 2003).

Em termos da regulamentação pública do uso do solo urbano, o Movimento Nacional de Reforma Urbana reivindicava:

O fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião urbano etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras de acordo com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização: a inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos favorecendo as necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da "espoliação urbana", já que as diferenças entre as classes e camadas sociais não decorrem apenas da distribuição de renda operada pelo mercado de trabalho, mas também, e de forma importante, pela regulação seletiva do acesso ao uso da cidade (RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, p.1, 2006).

O tema da política fundiária dentro do Fórum Nacional de Reforma Urbana foi amplamente debatido. A questão do acesso ao solo urbano foi formulada por meio de duas vertentes: a primeira reconhecia o direito de posse e o direito à cidade dos moradores de favelas e ocupações. A segunda visava combater a manutenção de terrenos destinados à especulação imobiliária. Algumas dessas propostas já vinham sendo postas em prática nas experiências de Programas de Regularização Fundiária no Recife, Belo Horizonte⁴³ e Diadema entre os anos de 1980 e 1990 (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2009).

⁴²Para cumprir a função social da propriedade, o proprietário fica incumbido de observar desde o papel produtivo a ser desempenhado pela propriedade, passando pelo respeito à ecologia, até o cumprimento da legislação social e trabalhista. Há que se destacar que existem diferenças específicas entre a função social das propriedades urbanas e rurais. Em se tratando da função da propriedade urbana, a Constituição Federal, por meio de seu artigo 183 §2º determina que a função a propriedade urbana é cumprida quando satisfaz as exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor. Neste caso, o direito coletivo deve prevalecer sobre o direito individual de propriedade (ALFONSIN, 1997).

⁴³ Segundo Alfonsim (2000), Belo Horizonte e Recife, respectivamente, foram pioneiros na prática de regularização fundiária por meio de instrumentos como: as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS.

A proposta do FNUR era construir um novo marco regulatório que rompesse com práticas tradicionais do desenvolvimento urbano, por meio da Constituição Federal. No entanto, apenas algumas propostas foram aprovadas no texto constitucional, mesmo assim, deram origem aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que dispõem sobre: a função social da propriedade, a obrigatoriedade da elaboração dos Planos Diretores, a Lei do Usucapião urbano, instrumentos que quando bem aplicados potencializam a democratização e o direito à cidade (RIBEIRO e CARDOSO, 2003).

Mesmo que as reivindicações do Fórum Nacional de Reforma Urbana tenham sido parcialmente atendidas, à medida que este movimento conseguiu incorporar na Constituição Federal um capítulo sobre a Política Urbana, contribuiu significativamente para a criação de uma série de novos direitos difusos e coletivos como: o direito de reconhecimento da posse para fins de moradia em áreas públicas e privadas, direito ao planejamento urbano, à gestão democrática da cidade e o direito à ordem urbanística, passível de tutela via ação civil pública (ALFONSIN e FERNANDES, 2009).

Com a incorporação dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988 foi colocado em pauta o direito à cidade, contudo não foi determinado como o mesmo deveria se desenvolver. À propósito, o Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001 foi criado, após doze anos tramitando no Congresso Nacional e sua importância se justifica devido este fornecer as bases jurídicas à Política Urbana regulamentando os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (RIBEIRO e CARDOSO, 2003), criando diversas possibilidades de intervenção do poder público sobre os espaços das cidades e sobre a propriedade urbana (ALFONSIN, 2007).

Quanto ao longo período de tramitação do Estatuto da Cidade, e a consequente, espera para colocar em prática os artigos referentes à Política Urbana, foi parte da estratégia das elites conservadoras brasileiras, que temiam que a regulamentação desses instrumentos urbanísticos acabasse pondo em cheque seus interesses. Questionada sobre esta prática Maricato (2003, p. 23) afirma:

A produção das cidades dá muito lucro para alguns e isso se dá de modo muito desigual. Em qualquer país do mundo onde o direito à moradia aconteceu, houve políticas que cercearam os lucros especulativos fundiários e imobiliários. Mas, no Brasil, nós temos que vencer uma tradição patrimonialista de cinco séculos, que começa nas Capitâneas hereditárias [...] vencer isso não é tarefa fácil e aplicar o Estatuto da cidade também não.

Na análise de Alfonsin e Fernandes (2009), a criação do Estatuto da Cidade não tem conseguido dar solução a tantos “problemas urbanos”. Entretanto, os municípios agora podem dispor de instrumentos urbanísticos para tornar possível à implementação da Política Urbana, e principalmente a Política de Regularização Fundiária - processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físicos e sociais, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas, ocupadas irregularmente, para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. Ação que pode ser desenvolvida, principalmente, por meio dos instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade (ALFONSIN, 1997).

Com a criação do Estatuto da Cidade também ficou claro a função do Plano Diretor Urbano⁴⁴. Tornando-o obrigatório às cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes. O principal objetivo era que o Plano Diretor se tornasse o principal instrumento da Política Urbana no Município, por meio deste seriam definidos os critérios para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. De forma que fosse garantido a todo cidadão o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer e a mobilidade.

Ainda no contexto da luta pela democratização da Política Urbana foi criado pelo governo federal em 2003, o Ministério das Cidades, uma antiga reivindicação dos movimentos de luta pela Reforma Urbana - que tinha como objetivo maior construir uma agenda nacional para essa política, de forma que fossem integrados diversos setores como: habitação, saneamento ambiental, transportes e regularização fundiária⁴⁵.

⁴⁴ Muitos estudiosos da questão urbana temem que o Plano Diretor Urbano seja feito apenas para cumprir a obrigatoriedade da lei e não como compromisso social, que assegure as funções sociais da cidade, da terra, da moradia, da qualidade de vida, produzindo acima de tudo justiça social. De Grazia (1990) expressa essa preocupação com a prática de muitos gestores, em construir o Plano Diretor apenas para garantir o cumprimento da lei, sem uma efetiva execução o que vem ocasionando problemas sérios, principalmente ao planejamento urbano e ao desperdício de verbas públicas. Para Villaça (2005), o Plano Diretor só deve ser encarado apenas na esfera da ideologia, pois em muitos casos servem para ocultar as reais causas dos “problemas urbanos”. “Em essência, a ilusão do Plano Diretor e dos Planos Regionais decorre do abismo que separa seu discurso da prática de nossa administração municipal e da desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica. [...] o que chama atenção para o Plano Diretor Estratégico (como para os Planos Diretores em geral) é o fato dele conseguir, com incrível facilidade, a adesão de significativas lideranças e que, a primeira vista não teriam interesse nessa adesão. Ele [o Plano Diretor] esconde interesses, sim, mas isso não é nada claro. Cria-se em torno dele uma verdade socialmente aceita, que junto com outras constituem a ideologia dominante, com a qual como já dissemos, a sociedade toda está cegamente encharcada sem ter consciência disso (VILLAÇA, 2005, p. 90).

⁴⁵ O governo federal em conjunto com Ministério das Cidades/Programa Nacional de Capacitação das Cidades prevê o combate a ilegalidade e irregularidade fundiária apoiando à formação de quadros técnicos das Prefeituras Municipais e de órgãos dos governos estaduais e federal; à formação de agentes sociais e conselheiros do Conselho das Cidades e de conselhos municipais e estaduais à política urbana; à promoção

Assim, esse Ministério se estrutura em quatro secretarias: Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, sendo que nessa última secretaria está inserido o Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2009).

Ainda em 2003, ano de criação do Ministério das Cidades, foi iniciado um amplo debate para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano-PNDU, impulsionando esse Ministério a convocar a primeira Conferência Nacional das Cidades, nesse mesmo ano, a segunda em 2005 e a terceira em 2007. Anteriormente, a estas conferências, aconteceram às conferências municipais e estaduais das cidades em preparação ao debate dos temas relacionados às conferências nacionais e a escolha de delegados.

O governo prevê como uma das primeiras ações do Ministério das Cidades o combate a ilegalidade fundiária urbana. Sendo que os principais instrumentos de regularização fundiária são: o Plano Diretor Participativo e o Programa Papel Passado. O que em parte representou o reconhecimento da ilegalidade fundiária como principal entrave à moradia e ao direito à cidade. Quanto ao Plano Diretor Participativo, contrariando as expectativas do governo apenas 16,44% incorporaram a oferta de novas terras destinadas à moradia como eixo estruturante (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2009).

O governo aponta o Programa Papel Passado coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, como um dos instrumentos dos Estados, Municípios, entidades da administração pública indireta e associações civis sem fins lucrativos na promoção da

do planejamento e da realização de cursos que divulguem experiências de participação e controle social e de metodologias desenvolvidas por instituições com experiência na área; à realização de seminários nos quais sejam discutidas as possibilidades e limites de operação de formas de gestão metropolitana ou intermunicipal; à prestação de assessoria ao desenvolvimento de planos, programas e ações locais, desde que a atividade se constitua também em promoção da formação das equipes locais; à divulgação de experiências bem-sucedidas de gestão municipal, de gestão compartilhada inter-municipal e das formas existentes de gestão de serviços urbanos operados pelos estados; à promoção da articulação dos programas e ações federais voltados para o desenvolvimento institucional dos municípios que abranjam as áreas de habitação, saneamento ambiental, legislação urbanística, planejamento do uso e ocupação do solo, regularização fundiária e mobilidade, transporte e trânsito, valorizando as competências de cada órgão e otimizando recursos; e a realização de atividades necessárias para subsidiar o programa, como a promoção de estudos específicos, publicação de livros e revistas e produção de material de divulgação como cartilhas, orientações e a promoções de cursos à distancia, principalmente na formação de técnicos, com capacidade para executar projetos no âmbito da Política de Regularização. O Lincoln Institute of Land Policy, que visa melhorar o diálogo sobre o desenvolvimento urbano, o ambiente construído, e da política fiscal nos Estados Unidos e no exterior, em parceria com o Ministério das Cidades, também oferece cursos à distancia, estudos e publicações sobre a política de solo na América Latina e Caribe, como a intervenção do Estado e da sociedade na Política Urbana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas, por meio de três linhas de ação: apoio financeiro às ações de regularização, remoção de obstáculos jurídicos, legais e apoio à autonomia e a capacitação das equipes municipais e comunidades locais (CARVALHO, 2007).

A previsão do governo era regularizar lotes de um milhão de famílias. Mas apenas 929.146 (novecentos e vinte e nove mil cento e quarenta e seis mil) lotes tiveram iniciados seus processos de regularização. Entretanto, apenas 64.676 (sessenta e quatro mil seiscentos e setenta e seis) destes lotes receberam titulação.

Segundo Fernandes (2006), a Política de Regularização Fundiária Sustentável proposta pelo Ministério das Cidades parte do princípio que a Regularização Fundiária é um processo amplo, que não pode ser reduzida aos aspectos jurídicos, há necessidade também que seja desenvolvido a Regularização Urbanística e Ambiental e projetos socioeconômicos que visem a integração da comunidade à cidade. O que contraditoriamente não vem sendo incorporado nas ações de regularização fundiária que o Estado tem ficado a frente.

Neste sentido, é importante que seja apropriado pela sociedade o conceito de Regularização Fundiária Sustentável que em tese faria parte de todas as ações neste sentido:

O processo que envolve a regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial. A dimensão urbanística implica garantir a integração do assentamento à cidade formal melhorando as condições de infra-estrutura urbana, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos. A dimensão ambiental busca a melhoria das condições do meio ambiente, incluindo o saneamento, o controle de risco de desastres naturais, a preservação e a recuperação da vegetação e de cursos d'água. A regularização administrativa e patrimonial trata do reconhecimento do direito à moradia, por meio de títulos registrados em Cartório de Registro de Imóveis e de processos que assegurem a permanência da população nas áreas ocupadas, resultando na inserção desses assentamentos nos mapas e cadastros da cidade. Todas essas dimensões devem ser garantidas e combinadas, nos programas municipais e estaduais de regularização fundiária (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p. 1).

Para tanto, os principais objetivos da Política Nacional de Regularização Fundiária Sustentável são: apoiar Estados e municípios na implementação do Estatuto da Cidade. Considerando os instrumentos de Regularização Fundiária contidos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220/2001 e na ampliação do acesso à terra, por parte da população de menor renda. Promover ações de Regularização Fundiária integrada, combinando urbanização e legalização. Por fim, promover o reconhecimento dos direitos

sociais e constitucionais de moradia e preservação ambiental (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

A tentativa de materializar este objetivos ocorreu entre os anos de 2003 e 2004 no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, por meio de ações de mobilização, articulação e intervenção que foram desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos-SNPU cujo objetivo era lançar, consolidar e expandir o Programa Nacionalmente. De forma que em 2004, o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável consegue inserir no Orçamento da União uma ação para regularizar e integrar assentamentos precários (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004)

A importância da Regularização Fundiária para superar a situação de vulnerabilidade urbana é inegável. Entretanto, esta política ainda não tem sido tratada como prioridade, tanto que o orçamento para estas ações, ainda é muito escasso. As ações em torno dessa política, também são pulverizadas em vários ministérios e ainda não há uma integração entre esta e as outras políticas urbanas como habitação, saneamento e transporte. Assim, é um equívoco que a Política de Regularização Fundiária e a Política de Habitação não estejam sendo formuladas pela Secretaria Nacional de Habitação (FERNANDES, 2006).

Ainda assim, para alguns autores a Regularização Fundiária oferece um risco muito grande para o avanço ainda maior da irregularidade do solo urbano, pois se não houver de fato a intervenção da política de habitação para a população de menor poder aquisitivo e o combate ao surgimento de novas ocupações, pode-se criar no imaginário popular a idéia de que se pode ocupar qualquer área que mais tarde pode ser regularizada. Isso se deve principalmente ao fato das ações de regularização serem maiores que as de prevenção da produção irregular da moradia. Nesse sentido, Alfonsín (2006, p. 286) conclui que:

No atual período, o principal desafio das cidades brasileiras parece ser o de construir a capacidade pública de incidir no mercado imobiliário da cidade no sentido de gerar ofertas de lotes regulares a preços acessíveis à população de baixa renda, dado que o “produto” lote barato é ofertado quase que exclusivamente pelo mercado pirata dos loteamentos clandestinos e irregulares e dos assentamentos autoproduzidos. Desta forma, a formulação, o aperfeiçoamento e disseminação de políticas alternativas e novos instrumentos para fazer frente ao quadro de impasse vivido pela Política Urbana Brasileira parece central [...]

De fato, as ações em torno da Política Urbana no Brasil ainda caminham lentamente. Dos projetos de Regularização Fundiária desenvolvidos pelos municípios, nenhum conseguiu chegar ao estágio da Regularização Fundiária Plena. A falta de uma devida compreensão das causas do fenômeno da informalidade urbana, com muita frequência “produzem efeitos perversos e acabam contribuindo para o processo de segregação socioespacial” (FERNANDES, 2006, p.357).

Em verdade, a Regularização fundiária não é simplesmente tornar legal juridicamente uma determinada área, isso seria apenas uma etapa do trabalho. Entretanto, o reconhecimento da ilegalidade fundiária urbana pelo poder público já é um grande feito, mas é preciso que seja garantido, principalmente recursos orçamentários para implementação de ações com este intuito. Para que toda regulamentação em torno da política urbana como o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Urbano não se transforme em leis que foram criadas e que na prática só serviram para desmobilizar os movimentos de luta pelo direito à cidade, como tem ocorrido situações em que poder público acata os anseios da sociedade, cria toda uma legislação e logo depois não oferece condições orçamentária e administrativa para a sua implementação.

Neste sentido, o Projeto de Regularização Fundiária desenvolvido no bairro da Terra Firme localizado no município de Belém, objeto de atenção desta Dissertação, apresenta uma série de limitações, pois a Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDURB responsável pela execução do projeto dispõe de poucos recursos financeiros e não possui um perfil institucional voltado à execução de projetos. As consequências de tais limitações ficou visível na forma com que o projeto foi conduzido, limitando-se apenas a regularização jurídica dos lotes sem interlocução com outras políticas públicas, entre outras situações, como se verá no capítulo seguinte.

Em todo caso, os instrumentos legais de política urbana quando há condições para a sua aplicabilidade podem contribuir significativamente para democratizar o espaço das cidades, pois as primeiras ações de regularização fundiária urbana no Brasil antes da Constituição Federal de 1988 - a exemplo das ações que ocorreram em Recife, Belo Horizonte e Diadema - não conseguiram avançar devido a falta de instrumentos de regularização fundiária que se aplicassem as diversas realidades existentes nesses locais. Assim, no próximo item serão apresentados diversos instrumentos de Política legais da Política de Regularização Fundiária, dando ênfase para os instrumentos aplicados a áreas de moradia de interesse social, devido a particularidade da localização do universo desta pesquisa está inserido em grande parte nesta categoria.

2.2.1 Aspectos legais da Política Fundiária Urbana

A Constituição Federal de 1988 é considerada a mais democrática que o Brasil já teve. Entretanto, para atender a pressão popular, como já foi dito muitas leis são criadas, mas nem sempre são aplicáveis, principalmente pela falta de clareza cedendo espaço para interpretações dúbias ou necessitam de um segundo momento para serem de fato posta em prática. Esse é o caso da função social da propriedade, que a Constituição Federal afirma que esta deve ser definida através do Plano Diretor Urbano, ou seja, a lei foi criada, mas é necessário que um outro instrumento possa regulamentá-la. Mesmo assim, importantes instrumentos relacionados à política de Desenvolvimento Urbano já foram criados. Como mostra o quadro abaixo:

QUADRO – 1. MARCO LEGAL DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PRINCIPAIS INSTRUMENTOS	ANO DE CRIAÇÃO
Concessão De Direito Real De Uso-CDRU-Lei 267	1979
A Função Social da Propriedade	Constituições Federais de 1934, 1946 e 1988
Constituição Federal - Artigos 182 e 183 -	1988
Estatuto da Cidade- Lei Federal nº 10.2571	2001
Medida Provisória 2.220- Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, que dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU	2001
Criação do Ministério das Cidades	2003
Conferências das Cidades	2003
Criação do Conselho das Cidades	2004
Criação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – Lei nº 11.124	2005
Lei 11.481 prevê medidas voltadas a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.	2009

Fonte: Montado a partir de informações retiradas do site do Ministério das Cidades em 2009.

Em muitas outras experiências de regulamentações da Política Urbana presentes na Constituição Federal de 1988 demonstram que a falta de clareza das leis, com poucas condições de serem postas em prática só colaboram para a manutenção dos privilégios das frações de classe dominante. O exemplo dessa falta de preocupação dos parlamentares de tornar de fato as leis praticáveis, pode ser observado no artigo 186 da Constituição Federal, que versa sobre a Função Social da Propriedade no campo.

Treccani (2001) lembra que o cumprimento da função social da propriedade é um aspecto que fica muito à critério dos juízes que decidem quando este preceito está sendo cumprido. Ocorre que nem sempre os juízes têm condições de vistoriar cada propriedade, ficando a decisão a critério do bom senso do magistrado e em geral não há possibilidade dos órgãos fundiários estaduais e federais darem suporte ao Poder Judiciário diante de situações como estas.

Mas é preciso reconhecer que o Princípio da Função Social da Propriedade esteve presente em todas as Constituições Brasileiras, desde 1934, mas na Constituição de 1988 o mesmo aparece, pela primeira vez como um princípio instaurador da Política Urbana no país (ALFONSIN, 2000, p.154):

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...) § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Com a Constituição Federal de 1988 onde foram aprovados os artigos 182 e 183, que versam sobre a Política Urbana foi possível, anos mais tarde, a criação do Estatuto da Cidade- Lei 10.257/2001, para dar suporte jurídico à execução das ações relacionadas ao desenvolvimento urbano, nos municípios. Em relação ao enfrentamento da irregularidade fundiária, o Estatuto da Cidade representou um grande avanço, pelo fato de neste conter uma série de instrumentos que criam condições à execução de projetos que visem dar soluções à questão da ilegalidade fundiária urbana (FERNANDES, 2006).

Conforme a afirmação anterior, antes da Constituição Federal de 1988, cidades como Belo Horizonte, Recife e Diadema já haviam desenvolvidos experiência de Regularização Fundiária, por meio das Zonas Especiais de Interesse Social, definidas pelo Plano Diretor

Urbano⁴⁶, que nesse período era um dos poucos instrumentos que poderiam ser utilizados em áreas urbanas. O direito privado poderia ser acionado, mas por conta do entendimento da propriedade como um direito individual e inviolável não seria a melhor saída.

Com o Estatuto da Cidade os governos tiveram mais condições de intervir, principalmente em áreas de assentamentos de interesse social⁴⁷ utilizando instrumentos de ordenamento urbano que antes não dispunham como: Usucapião Urbano para fins de moradia, Concessão Especial de Uso para fins de moradia, Direito de Superfície. Para que esse ordenamento jurídico tivesse como diferencial a equidade social e a prevalência dos direitos coletivos sobre os direitos individuais, o Estatuto da Cidade têm como diretrizes: a função social da propriedade, direito à segurança da posse e à moradia, direito à cidade, direito à gestão democrática da cidade (ALFONSIN, 1997).

Os instrumentos de regularização Fundiária não se restringem aos dispostos no Estatuto da Cidade. Há outros instrumentos presentes no Código Civil Brasileiro, Medida Provisória 2.220/2001, Decreto-Lei 267 de 1979 e uma série de outras leis. Nesta Dissertação a centralidade é discorrer sobre os instrumentos utilizados para a regulamentação fundiária de assentamentos de interesse social. Visto que o bairro da Terra Firme, onde localiza-se o Projeto de regularização fundiária objeto desta Dissertação caracteriza-se como um assentamento de interesse social.

Sendo que nessa ação de regularização fundiária são utilizados instrumentos como Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia-CUEM (criada a partir do Estatuto da Cidade- Lei 10.257/2001 e disciplinada pela Medida Provisória nº 2.220/2001) e a Concessão de Direito Real de Uso-CDRU (criada por meio do Decreto-Lei 267 de 1979). Para que este trabalho não fique restrito aos dois instrumentos já citados houve a necessidade de discorrer sobre outros instrumentos que também podem ser utilizados para a regulamentação fundiária de assentamentos de interesse social.

⁴⁶ “A idéia de plano diretor só surgiu por volta de 1930, com o plano Agache, para a cidade do Rio de Janeiro. [...] o plano diretor tem sido com enorme frequência pleno de retórica, princípios gerais, diretrizes, objetivos não aplicáveis e de boas intenções. O interesse da classe dominante no plano diretor, ao contrário do zoneamento, não é nada claro. [...] tem se revelado teoria pura e, no Brasil desvinculado de qualquer experiência prática. É idéia que se nutre de si própria, que adquire autonomia e se descola da realidade empírica. Nasce e cresce entre nós, é verdade, a partir do conhecimento de idéias e experiências tanto da Europa como dos Estados Unidos, mas nossas elites nunca puseram em prática. Da idéia da ‘teoria pura desvinculada de qualquer experiência prática’ para a **ideologia** [grifo do autor] foi um pulo” (VILLAÇA, 2009, p.2).

⁴⁷ “As diretrizes da Política Nacional de Regularização Fundiária Sustentável consideram que é de interesse social quando o assentamento é ocupado por famílias que, em sua maioria recebem uma renda familiar de até cinco salários mínimos; quando existem direitos legalmente constituídos; ou quando envolvem comunidades inseridas em Zonas Especiais de Interesse Social” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

1) Usucapião Especial Urbano: é um instrumento pelo qual se transfere ao possuidor a propriedade plena do imóvel particular, por meio de sentença judicial declaratória, se comprovado o exercício da posse mansa e pacífica, no prazo fixado em lei. Ela opera a despeito da vontade do antigo proprietário. Esta modalidade foi criada pelo artigo 183 da Constituição Federal que previu que aquele que possuir para a sua moradia ou de sua família área de até 250 metros quadrados, pelo prazo de cinco anos ininterrupto e sem oposição, não sendo proprietário de outro imóvel urbano ou rural, adquirirá o domínio sobre a área e poderá solicitar ao juiz que assim o declare. A lei de Usucapião Especial Urbano pode ser reconhecida de forma individual ou coletiva, na qual se reconhece o domínio de várias pessoas ou famílias ocupando coletivamente uma área de terras sem que seja possível individualizar os lotes (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

2) Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia-CUEM: é um instrumento para regularização fundiária em áreas públicas urbanas, da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, criado juntamente com a Lei usucapião urbana, pelo artigo 183 da Constituição Federal e disciplinada pela Medida Provisória nº 2.220/2001⁴⁸. O direito pela CUEM é limitado às posses anteriores a 30 de junho de 2001, deverá ter este direito reconhecido pelo poder público, por meio da emissão de título administrativo ou declarado como sentença judicial. É necessário também que o morador não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural. Na forma individual, a área ocupada não poderá ser superior a 250 metros quadrados. Na forma coletiva, será atribuída fração ideal de terreno igual a cada possuidor independentemente da área ocupada, desde que cada fração ideal não seja superior a 250 metros quadrados. A CUEM é gratuita pode ser transferida pela cadeia sucessória ou por herança, pode ser vendida ou doada e pode ser oferecida como garantia para financiamentos habitacionais (Lei 11.481/2007)⁴⁹. A concessão não se extingue se o concessionário der outro uso a área ou adquirir outro imóvel urbano ou rural (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

3) Concessão de Direito Real de Uso-CDRU: é um instrumento que possibilita que o proprietário dê o domínio útil de seu imóvel a um terceiro interessado. A concessão é aplicável a áreas públicas e particulares, sendo regulamentada pelo Decreto Lei 257 de 1979. Trata - se de direito real sobre a coisa alheia, em que o proprietário de uma área

⁴⁸ A Medida Provisória nº. 2.220/2001 dispõe sobre a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia de que trata o inciso primeiro do artigo 183 da Constituição Federal, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

⁴⁹ A Lei 11.481/2007 prevê medidas voltadas a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

(cedente) outorga a terceiro (cessionário), por meio de contrato gratuito ou oneroso, o direito de usar o seu imóvel por prazo determinado ou indeterminado, da forma estipulada no contrato. Assim, é resolúvel tanto pelo descumprimento das condições contratuais quanto pelo decurso do prazo estipulado.

Quando o cedente for o Poder Público, a outorga do direito pode ser feita por meio de termo administrativo, que deverá ser lavrado nos termos previstos na legislação vigente pela outorga e registro da Concessão de Direito Real de Uso-CDRU. No caso, se o outorgante for o município, deve ser consultada a legislação municipal para respaldar a formalização da outorga. Quando a CDRU for feita para fins de regularização fundiária, a legislação Federal (Lei 8.666 de 1993⁵⁰) expressamente autoriza a dispensa de licitação. O Estatuto da Cidade revitalizou esse instrumento ao estabelecer, em seu artigo, assim, quando utilizado pelo Poder Público em programas para fins habitacionais de interesse social, os contratos de CDRU terão caráter de escritura pública e constituirão títulos de aceitação obrigatória para financiamento habitacional desde que registrado no cartório de registro de imóveis competentes. A Lei 11.481, de 2007 consolidou a possibilidade de utilização da CDRU como garantia para os financiamentos habitacionais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

4) Direito de Superfície: Este direito foi incluído no conjunto de instrumentos de regularização fundiária do Estatuto da Cidade (art. de 21 a 24) e previsto no Código Civil (art. 1.369 a 1.377) a ser realizado tanto para áreas particulares como em áreas públicas, dando ao superficiário o direito de uso da área, da forma estipulada no contrato, desde que respeitada a legislação urbanística. Trata-se de um direito real, em que o proprietário do imóvel cede ao superficiário o direito de uso do solo, subsolo e espaço aéreo do terreno. Sendo que o contrato deverá ser feito por escritura pública, a ser registrado no cartório de registro de imóveis e poderá estabelecer a sessão do direito de superfície a título oneroso ou gratuito, por tempo determinado ou indeterminado.

Esse direito também poderá ser transferido a terceiros, respeitadas as articulações contratuais, e será transferido aos herdeiros no caso de morte do superficiário. O direito extingue-se pelo advento do termo ou pelo descumprimento pelo superficiário de suas obrigações contratuais. Extinto o contrato, o fato deverá ser averbado no registro de imobiliário e o proprietário recupera o domínio pleno sobre o imóvel e as acessões que

⁵⁰ A Lei 8.666 de 1993 Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

tiverem sido feitas sobre o imóvel com ou sem indenização, conforme o contrato. O Direito de superfície pode ser dado em garantia para fins habitacionais, desde que respeitado o prazo de vigência, pois o direito se extingue pelo advento do termo ou pelo descumprimento do superficiário de suas obrigações contratuais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

5) Alienação: a Alienação dos bens públicos imóveis só é admitida para os bens que integram a categoria dos bens dominiais, devendo atender às disposições da Lei de Licitações (Lei 8.666, de 1993). Apesar de não ser muito empregada para a regularização fundiária, a alienação é um instrumento útil para viabilizar a venda, para fins habitacionais, de prédios que tiveram uso especial destinados à administração direta ou indireta e que deixaram de ser utilizados (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

6) Aforamento (enfiteuse): O Aforamento é um instituto jurídico trazido pelos portugueses, que possibilita estabelecer uma separação no direito de propriedade entre o “domínio” ou propriedade indireta, e o “uso, gozo e fruição” ou propriedade direta. Aquele que usa o imóvel (quem detém a propriedade direta) paga uma taxa – o foro- ao senhorio. O novo Código Civil retirou essa figura do Direito Civil, mas a manteve na esfera do Direito Público. Na regularização Fundiária em terrenos de marinha, a União utiliza o aforamento visando manter o domínio sobre as áreas, consideradas de segurança nacional ou de interesse estratégico.

O Aforamento é passível de alienação e transmissão, inclusive por morte (herança) e penhor das benfeitorias edificadas. Pode ser rescindido pela Secretaria do Patrimônio da União-SPU no caso de interesse público, desde que indenizadas às benfeitorias realizadas; ao final do prazo contratual; ou quando não forem cumpridas as cláusulas do contrato. O artigo 5º da Lei 11.481, de 2007, estabeleceu também a possibilidade de retomada do imóvel quando o foreiro abandoná-lo. O abandono do foreiro pode ser caracterizado pela ocupação da área por mais de cinco anos, por população de baixa renda. Neste caso, não cabe indenização. Hoje a união cobra de foro, anualmente, o valor correspondente a 0,6% do valor de propriedade (valor das terras e bem feitorias). No caso da alienação dos direitos do foreiro a terceiros, é cobrado o laudêmio, que é 5% do valor do imóvel.

7) Doação: A Doação, Instituto do Direito Civil, é o contrato pelo qual uma pessoa (doador), por liberdade, transfere gratuitamente um bem do seu patrimônio a um donatário que o aceita. A administração pode fazer doações de bens imóveis, desde que estejam desincorporados do uso público e haja autorização previa e seja justificado por interesse

público ou social, como no caso de regularização fundiária. Esta pode ser simples ou com encargos. No primeiro caso, não se exige do donatário o cumprimento de uma obrigação.

8) Adjudicação compulsória: ocorre quando o morador possui um documento que comprova que adquiriu um imóvel, mas não possui sua escritura. A partir dessa comprovação é proposta uma ação judicial e o juiz decide pela adjudicação compulsória e o registro do imóvel em nome do comprador. Esta só gerará registro se o imóvel adquirido for regular, isto é, se previamente existir matrícula ou transcrição em nome do vendedor.

9) Desapropriação: Com a publicação do Decreto Lei 3.365, que dispôs sobre a desapropriação por utilidade pública para implantação de loteamentos. A partir de 1962, com a Lei Federal de 4.132, a desapropriação por interesse social passou a ser utilizada para fins de regularização fundiária. A Lei Federal de 4.132 determina, entre outros, que uma vez decretada a desapropriação, o Poder Público tem dois anos para fazer o depósito prévio (normalmente o valor venal do imóvel) ou pagar o valor acordado com o expropriado (na hipótese de desapropriação amigável), e dar ao imóvel o destino que moveu expropriado. O depósito prévio, comprovado em juízo, faz com que seja determinada a missão provisória da posse, que deverá ser registrada na matrícula do imóvel no registro competente para que produza efeitos jurídicos, com a missão provisória na posse, o exproprioamento poderá, para fins de regularização fundiária ou implantação de projetos habitacionais, outorgar aos beneficiários a cessão ou a promessa de cessão da posse, que poderá ser registrada. Uma vez finalizados o processo de desapropriação, a propriedade plena deverá ser automaticamente transmitida pelo expropriante aos cessionários.

O quadro abaixo resume os instrumentos de Regularização Fundiária mais utilizados pelo poder público e orienta em que condições os mesmos podem ser utilizados:

QUADRO-2. INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO

Domínio fundiário / Instrumentos	União	Estado	Município	Particular	Observações
Concessão de Direito Real de Uso-CDRU	X	X	X	X	Ato administrativo ou partícula de caráter discricionário pelo qual se estabelecem condições de uso de imóvel, sem transferir a propriedade
Concessão de Uso Especial para Fins de	X	X	X		Aplica-se a imóveis públicos urbanos, com área de até 250 metros quadrados, ocupados ininterruptamente por cinco anos até 30 de

Moradia-CUEM					junho de 2001, sem contestação judicial. Além disso, o beneficiário não pode ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural (Medida Provisória 2.220/2001)
Direito de Superfície	X	X	X	X	O Direito de Superfície estabelecido sobre terrenos públicos segue as regras do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Se o imóvel for privado, será regido pelo Código Civil (arts. 1.369 e seguintes)
Doação	X	X	X	X	A doação de imóveis públicos é permitida para fins residenciais no âmbito de programa de habitacionais ou de Regularização Fundiária de Interesse Social (Lei 8.666/93, art.17, I, f)
Usucapião Especial Urbano				X	Aplica-se a imóveis particulares urbanos, com área de até 250metros quadrados, ocupado por cinco anos para fins de moradia, ininterruptamente e sem oposição. Além disso, o beneficiário não pode ser proprietário de outro imóvel urbano e rural (art. 9 da Lei 10.257/2001).
Usucapião Extraordinário				X	Aplica-se a imóveis urbanos e rurais, quando houver sido utilizado para fins de moradia ou para a realização de obras ou serviços de caráter produtivos por 10 anos, ininterruptamente, sem oposição (art. 1.238, Parágrafo Único do Código Civil)
Aforamento	X				Instrumentos destinados aos imóveis da União, pelo qual se transfere o domínio útil do imóvel. Pode ser oneroso ou gratuito (Lei 9.636/98)
Alienação (compra e venda)	X	X	X	X	A venda de imóveis como instrumento de Regularização para população de baixa renda é admissível se respeitar a capacidade financeira dos beneficiários, utilizando-se de valores reduzidos ou simbólicos e condições de pagamento favoráveis, em virtude do interesse social.
Adjudicação Compulsória				X	Aplica-se quando o morador possui documento que comprove que adquiriu e pagou pelo imóvel. Trata-se de ação judicial que visa à obtenção da escritura definitiva.

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007

A urbanização no Brasil requer estudos com uma dimensão de totalidade capaz de desvelar a complexidade desta realidade. Somente um trabalho interdisciplinar e contínuo tem condições de apreender as diversas formas de urbanização e suas implicações. Assim, para o limite desta Dissertação é importante pontuar algumas questões. Por mais que a complexidade da cidade seja de difícil compreensão é possível que as relações sociais e a própria dimensão espacial da cidade sejam capazes de fornecer elementos para se chegar as formas de urbanização que se desenvolveram e continuam se desenvolvendo no Brasil. A partir daí, é possível pensar tanto o presente quanto o futuro das cidades.

Recuperando a hipótese de Lojkin (1997, p.143), de que “as formas de urbanização são antes de tudo formas de divisão social e territorial do trabalho”, percebe-se que a urbanização brasileira esteve (e está) diretamente relacionada à divisão internacional do trabalho e a forma com que o Brasil se inseriu nas relações capitalistas, a princípio com pouca expressão visto que as cidades não eram tão importantes para o modelo de exploração colonial. Entretanto, a medida que essas relações capitalistas foram se modificando e que as cidades passaram a ser imprescindíveis à acumulação capitalista, a urbanização no Brasil passou a sofrer um crescimento desenfreado.

A partir da década de 1930, com a crise da economia agrária monocultora, o Brasil é inserido no processo de industrialização dependente. Assim, foi necessário criar “condições de aglomeração” ao desenvolvimento da industrialização, e o impulsionamento à urbanização passou a fazer parte dessa articulação. De fato, houve um considerável aumento no processo de urbanização. Mesmo que as cidades brasileiras não tivessem condições estruturais para receber um contingente populacional que aumentava a cada dia.

Então, é importante perceber que as expressões da questão social nas cidades não são tão caóticas a ponto de não ser reconhecidas como mediações desse todo complexo que é a cidade. Mas, é o que a ideologia dominante se esforça para que o cidadão acredite que a “crise urbana” é uma condição do crescimento da modernidade que se busca a todo custo. Com isso se chega a um ponto, que quem se sente incomodado com tantas mazelas é contra o “desenvolvimento”, já que este é o preço que cada cidadão deve pagar pela aparente modernização.

No limite, se chega a conclusão que o melhor mesmo é mudar de cidade. Já que pensar soluções nesse sentido é bem mais difícil. É o que leva os planejadores a buscarem solução para os problemas urbanos a partir de modelos vindo de fora, assim, não se esforçam para compreender a sua própria realidade de como também não têm interesse de agir na origem do problema, então se limitam a copiar planos, projetos para a cidade que não dão resultados por serem criados a partir de outras realidades.

Mas a lógica é mesmo essa, já que pensar soluções a partir de mudanças estruturais não é do interesse da fração de dominante. A responsabilidade tem mesmo que ser da cidade. Foi o que aconteceu no campo, quando a saída pensada para os trabalhadores rurais foi obrigá-los a buscar melhores oportunidades na cidade, e nesse momento, a cidade era a solução. Em nenhum momento se pensou em fazer reforma agrária, por exemplo. Na atualidade, como não há outra válvula de escape com a mesma eficiência,

neste caso, a ideologia dominante reforça a idéia de que a cidade em si é a grande culpada pelos males que nela se expressam.

E partindo desta complexidade da cidade que certamente se chega as origens da questão urbana. Sendo assim, não há como recompor essa totalidade sem reconhecer a forma com que o Brasil se inseriu nas relações capitalistas e implicações disso na forma de urbanização que o país apresenta. O latifúndio, por exemplo, utilizado pela economia monocultora, tempos depois serviu para expulsar a população para a cidade. Então, é bastante perceptível que as formas de urbanização no Brasil vão se modificando à medida em que o capitalismo vai se reestruturando.

Na defesa do projeto modernizante, em que o desenvolvimento do capital é centralidade, fica praticamente inviabilizado a democratização do espaço urbano, pois a racionalidade capitalista consegue mobilizar todos os esforços e recursos financeiros para que o capital continue se reproduzindo. A urbanização ao fazer parte desta racionalidade, traz consigo uma irracionalidade social que se expressa na pobreza, no desemprego, na informalidade da apropriação do espaço urbano, na violência, na periferização e favelização urbana, entre outros.

Em relação a informalidade da apropriação do espaço urbano, mesmo com o avanço da legislação pertinente à Regularização Fundiária, resultado da luta dos movimentos sociais (antes apresentado), a política de Regularização Fundiária ainda tem muito que avançar, principalmente em relação aos limites que impedem que os projetos neste sentido de fato representem a democratização do espaço urbano.

Vencer estes entraves é superar ações contraditórias que ao intervir no sentido de garantir o direito à cidade acabam produzindo distorções, justamente pela falta de entendimento das dimensões que compõe a questão da fundiária urbana. Limites como: a restrição orçamentária, que culminam para o desenvolvimento de ações de Regularização Fundiária que se limitam ao aspecto Jurídico, a falta de interlocução com outras Políticas Públicas, principalmente com a Política Pública de Habitação, a baixa capacidade dos municípios de planejamento das ações de enfrentamento da ilegalidade fundiária e a ausência da participação popular são práticas comuns nas intevenções desenvolvidas pelo poder público, o que compromete seriamente a igualdade de acesso à terra urbana. Assim, o Projeto de Regularização Fundiária no Bairro da Terra Firme expressa a reprodução dessas práticas que serão aprofundadas do capítulo a seguir.

3. PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA TERRA FIRME: DEBATENDO OS LIMITES DAS AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE BELÉM

O Estatuto da Cidade Lei 10. 257/2001, como já foi dito anteriormente, tornou possível ações de regularização fundiária urbana, que no passado foram inviabilizadas, em grande medida pela falta de instrumentos de regularização adequados às diversas situações de informalidade que se manifestam nas cidades brasileiras. Assim, é importante avaliar até que ponto a incorporação dos instrumentos de regularização fundiária dispostos no Estatuto da Cidade tem contribuído para garantir o direito à terra urbana.

Tendo por base o Projeto de Regularização Fundiária do Bairro da Terra Firme, este capítulo retoma e apresenta os argumentos centrais do objeto da presente dissertação, a saber: em que medida o projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme - ao incorporar os instrumentos urbanísticos como Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia e o Termo de Concessão de Direito de Uso de Imóvel - contribui para a concretização do direito à cidade. Reflete, dessa forma, a intervenção do governo do Estado em um bairro em que grande parte das terras foram ocupadas informalmente, no sentido de perceber os rebatimentos desta ação sobre a vida dos moradores do bairro da Terra Firme, principalmente os limites presentes nesta ação e suas possíveis implicações para a garantia do direito à moradia e à cidade⁵¹.

⁵¹ A Carta Mundial do Direito à cidade é um instrumento que visa contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade. Nesta, o direito à cidade se define como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. Criada pelos movimentos sociais nos vários encontros do Fórum Social Mundial, desde 2001 estabelece que no seu artigo I que:

*Todas as pessoas devem ter o direito à cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas que se estabelecem nesta carta;

*O Direito à Cidade é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui, também, o direito à liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade ética, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural;

*A cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes.

*As Cidades em co-responsabilidade com as autoridades nacionais, se comprometem a adotar medidas até o máximo de recursos que disponha, para conseguir progressivamente, por todos os meios apropriados, inclusive em particular a adoção de medidas legislativas e normativas, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais sem afetar seu conteúdo mínimo essencial.

Para tanto, a metodologia utilizada nesta pesquisa para capturar as mediações do objeto e reproduzi-las como concreto pensado foi desenvolvida por meio da articulação entre o aprofundamento teórico da questão fundiária, pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas, envolvendo 8 (oito) moradores da área de abrangência do projeto e 7 (sete) técnicos das instituições responsáveis pela execução da ação de regularização fundiária como: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional-SEDURB, Universidade Federal do Pará (ITEC), Instituto de Terras do Para -ITERPA.

Na investigação do referido objeto, ficou evidente que a intervenção do Estado possui limites que comprometem a garantia da cidadania plena, como propaga o governo. Devido à complexidade da questão fundiária, a baixa capacidade de atuação do poder público, a falta de articulação de outras políticas urbanas e a ausência do poder público municipal como articulador das ações do projeto implicando na impossibilidade de desenvolvimento de uma regularização fundiária plena, que não se limitasse apenas a regularização jurídica, sendo que até mesmo neste último, o projeto não conseguiu alcançar os objetivos a que se propôs.

Neste contexto, analisar os processos sociais que se desenvolveram ao longo da ocupação urbana de Belém são importantes para evidenciar que o crescimento da informalidade urbana em Belém possui uma lógica que se relaciona, principalmente, com a forma com que o Estado vem conduzindo o desenvolvimento urbano; a política pública de habitação e a negação do direito à cidade. Tendo em vista a necessidade de apreensão destas determinações, este capítulo trata dos seguintes itens: 3. Projeto de Regularização Fundiária no Bairro da Terra Firme: debatendo os limites das ações de regularização fundiária no município de Belém; 3.1. Ocupação Urbana em Belém e a Questão Fundiária: elementos para apreensão do bairro da Terra Firme; 3.2. Projeto de Regularização Fundiária no Bairro da Terra Firme; 3.3. Limites do Projeto de Regularização Fundiária no Bairro da Terra Firme.

*Para os efeitos desta carta se denomina cidade toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter Municipal ou Metropolitano, e que inclui as proporções urbanas, rural ou semi rural de seu território (INSTITUTO POLIS, 2004).

3.1. OCUPAÇÃO URBANA EM BELÉM E A QUESTÃO FUNDIÁRIA: elementos para apreensão do bairro da Terra Firme.

Belém, desde a sua fundação no século XVII foi sendo ocupada ao longo da beira dos rios e somente no século XVIII é que se inicia um movimento de deslocamento para o interior, por meio das avenidas 16 de novembro e Presidente Vargas. Entre os fatores que culminaram para este processo podem ser destacados o crescimento da população o que impõe uma nova configuração à cidade, a qualidade do solo das terras centrais, a economia baseada em processos extensivos sem o devido aproveitamento do solo e a abertura da Estrada de Ferro Belém-Bragança e da Estrada de Rodagem da Bernardo Sayão (SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA, 1976).

Ao longo deste movimento de interiorização, precisamente no século XIX, obstáculos foram surgindo no que concerne à ocupação e crescimento da cidade. Um deles diz respeito aos acidentes hídricos⁵², que se apresentam como um desafio à produção do solo urbano, no passado e na atualidade. Nestes termos, reitera Mourão (1987, p.30):

A orientação da ocupação do solo e a produção do solo urbano belemita, dentro da primeira légua patrimonial, a partir do final do século XIX, fez-se através do arruamento, que buscou incorporar os terrenos altos, ainda disponíveis, evitando as áreas de baixadas. Dessa forma, surgiram grandes áreas desocupadas, aquelas com cotas inferiores a quatro metros: as tão conhecidas baixadas.

Por volta de 1840, com a invenção da vulcanização da borracha nos Estados Unidos, iniciou-se na Amazônia uma demanda internacional pela borracha que provocou transformações profundas na economia local e, conseqüentemente, em um crescimento populacional, que não era esperado. Assim, a densidade populacional passou a demandar por serviços e principalmente por moradia o que levou a criação de vilas e passagens, o avanço sobre as áreas verdes e a ocupação das baixadas alagadas, com a população morando sobre as palafitas, com acesso somente por meio de estivas (SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA, 1976).

Contraditoriamente, no mesmo período, áreas como Umarizal e Nazaré passaram por um processo de urbanização com a implantação de infraestrutura para garantir a

⁵² Belém como em qualquer parte da Amazônia apresenta Igapós, Várzeas, Terra Firme intercalando terras altas e baixas, ou seja, não há uma topografia bem definida. Quanto a existência de áreas alagadas este fenômeno foi constante ao longo do tempo em Belém. Revendo a fase colonial da cidade, os historiadores Manuel Barata e Antonio Baena falam do grande número de igapós, igarapés e baixadas que existiam nessa época, a ponto de vários planos terem surgidos com o propósito de “Veneziar” a capital paraense. (CORRÊA, 1989).

edificação de consulados, bancos, lojas e residências de grande porte (CORRÊA, 1989). Sobre esse período de modernização da cidade de Belém, Sarges (2000.p. 16) afirma:

O processo de modernização da cidade de Belém só foi possível em razão do enriquecimento que atingiu certos setores sociais da região a partir da segunda metade do século XIX. Reforçando o processo de inserção da Amazônia no sistema capitalista mundial, toda a atividade econômica da região passou a girar em torno da borracha a partir de 1840. Em decorrência dessa nova ordem econômica, Belém assumiu o papel de principal porto de escoamento da produção gomífera, canalizando parte do excedente que se gerou com essa economia para os cofres públicos os quais direcionaram o investimento para a área do urbano [...].

É justamente neste momento que o fenômeno da diferenciação das diversas áreas que compõem o espaço urbano passa a ocorrer, devido às mudanças nas condições de acessibilidade e a implantação de toda a infraestrutura suficiente para responder às novas necessidades do desenvolvimento econômico que Belém passa a experimentar com a comercialização da borracha. Com esta diferenciação na estrutura interna da cidade, os elementos formadores da renda da terra passam a emergir, ocasionando processos de especialização e segregação do espaço urbano da cidade (CORRÊA, 1989).

Esta relação entre a economia e espaço urbano acumulação, como afirma Santos (2007), desenvolve a capacidade de criar tipos específicos de estrutura geográfica. Neste caso, a cidade passa a ser o espaço privilegiado em que a produção capitalista passa a se organizar e para isso precisa modelar o espaço para atender, principalmente à circulação da produção. Sendo Belém uma cidade voltada ao setor terciário da economia, evidencia-se no período da borracha uma ampliação deste setor especializando determinadas áreas, como as ruas dos Mercadores e Imperatriz. O bairro do Reduto também passou a apresentar uma especialização por abrigar alguns empreendimentos como pequenas unidades fabris de Belém (CORRÊA, 1989).

Desta forma, a primeira légua patrimonial de Belém passou a concentrar bens e serviços provocando um acesso desigual aos efeitos úteis da aglomeração. Fato este que implicou diretamente no aumento do preço do solo urbano belenense nesta área. É neste momento que a segregação sócio espacial passa a se tornar mais evidente e bairros como Nazaré, Batista Campos e Umarizal passam a ser disputados pela elite comercial enriquecida com o comércio da borracha (CORRÊA,1989). A implantação dos meios de transporte, do abastecimento d'água e a pavimentação das ruas causaram grande impacto neste processo. Sobre o setor de transporte, por exemplo, Corrêa (1989, p. 113) afirma:

Em 1870 houve a inauguração de trens urbanos a vapor gerenciado pela Companhia Urbana de Estrada de Ferro Paraense esta companhia operava em 1875 através de três locomotivas de caldeira vertical; doze carros de passageiros e 8 de carga. [...] Os trens urbanos e os bondes tiveram importante papel na diferenciação sócio espacial de Belém. Trafegando apenas nas áreas de cota mais alta e tendo como eixos centrais de seus sistemas de circulação as avenidas Nazaré e São Jerônimo, estes veículos contribuíram de modo mais decisivo para a progressiva transformação destes locais em espaços privilegiados.

Os recursos destinados às obras de melhoramento urbano se tornaram ainda mais expressivas ao final do século XIX, no momento em que assume o cargo de intendente de Belém José Antônio Lemos. É neste momento que a execução de projetos de embelezamento urbano passam a fazer parte do planejamento urbano que, entre outras implicações, provocaram o endividamento da prefeitura de Belém e a concentração das obras públicas apenas em bairros centrais privilegiando os moradores com maior poder econômico e político (CORRÊA,1989).

Nesta lógica de planejamento elitista de Lemos, as camadas populares foram alijadas de toda melhoria da infraestrutura urbana. Assim, não havia espaço para moradia popular tudo porque o intendente as considerava esteticamente feias e insalubres, tanto que várias “puxadas” e “barracas” foram desapropriadas e demolidas por força da Lei Municipal 275/1900, em ruas como Aristides Lobo, Lauro Sodré, 28 de Setembro e Paes de Carvalho. Mesmo na periferia da cidade não era permitido pela instalação deste tipo específico de moradia (CORRÊA, 1989).

Para Corrêa (1989), o modelo de planejamento urbano implantado por Lemos resultou na segregação das camadas populares em direção às periferias bem distantes do centro da cidade. O plano de vias e parques, por exemplo, proporcionou a expansão da cidade, por meio da criação malha urbana, entretanto não houve nenhuma preocupação em solucionar os alagamentos comuns a característica topográfica do local em que estas vias foram construídas, ou seja, em áreas de “baixadas⁵³” resultando em inúmeros problemas de habitação, saneamento, infraestrutura, entre outros (CORRÊA,1989).

Com o declínio da produção da borracha, por volta de 1913 e 1914, a população de Belém diminuiu consideravelmente. Entretanto, mesmo com a diminuição do contingente populacional, até meados do século XX, a cidade de Belém continua a se expandir. Neste sentido, Corrêa (1989) aponta dois fatores importantes, que mais tarde se transformam em

⁵³ As áreas de baixadas compõem cerca de 40% da área urbana do distrito de Belém e abrigavam, por volta de 1973, 43% da população. São terrenos sem infra-estrutura física necessária para a sobrevivência humana, e cerca de 60% dessas terras baixas pertencem aos setores públicos e privados (SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA, 1976)

elementos de agravo à questão fundiária no município de Belém. O primeiro deles está relacionado à construção de um grande dique, em 1944, pelo Serviço Especial de Saúde Pública – SESP localizado as proximidades do Igarapé Pedreira do Guamá, até o Igarapé do Arsenal, que se estendeu por seis quilômetros. Este dique tinha várias comportas que serviu para esvaziar grande parte das terras alagadas ocupada pelas camadas populares de Belém. Mas, as administrações municipais posteriores deixaram de realizar a manutenção desta obras de saneamento implicando no retorno dos alagamentos e dos transtornos à população que passou a ocupar a área (SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA, 1976).

O segundo elemento foi a apropriação de longa faixa de terra localizadas após a primeira légua patrimonial que foram cedidas, por parte do Governo Federal, na década de 1950, principalmente às instituições como Exército, Aeronáutica, Marinha, Universidades Federal do Pará, Faculdade de Ciências Agrárias do Pará - (atual Universidade Federal Rural da Amazônia- UFRA), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA. Como destaca Mourão (1987, p. 31).

[...] a instalação dos referidos órgãos no limites da primeira légua patrimonial de Belém criou-se uma espécie de “cinturão” ou colar institucional e se tornou um obstáculo ao crescimento da cidade no sentido continental, até meados do século (...) [XX]. Como consequência ocorreu um adensamento da população e das edificações nas terras altas da primeira légua patrimonial [...]

No que se refere à questão da moradia direcionada às frações de classes populares, os dois elementos citados anteriormente e as inexpressivas ações de desenvolvimento urbano foram fundantes à segregação sócio-espacial, pois apesar da pressão pública por aumento na demanda por infraestrutura urbana ter diminuído por conta da crise da borracha e a consequente diminuição do contingente populacional de Belém, as classes populares não foram beneficiadas diretamente com grande parte desta infraestrutura urbana criada no referido período, assim as condições de vida dos trabalhadores precarizaram-se acentuadamente.

Ainda nos anos 50 os equipamentos urbanos e principalmente os empregos continuaram concentrados na primeira légua patrimonial o que produziu uma pressão à expansão da cidade. Pressão esta que incidiu bem mais sobre os pobres que sem poder ocupar as periferias, devido ao já referido “cinturão institucional” passaram a ocupar as áreas de “baixadas”, motivados principalmente pela questão da acessibilidade a serviços e ao custo do transporte transformando estes locais em grandes favelas (ABELEM, 1989).

Ocorre que muitas famílias que possuíam títulos de aforamento que concediam a utilização das terras para o pastoril passaram a reclamar a propriedade destas terras, mesmo tendo abandonado-as, o que implicava no impedimento da continuação dessa concessão, devido ao não cumprimento do dever do foreiro de não abandonar a área concedida e mesmo, tendo descumprido a legislação relacionada ao aforamento os antigos ocupante continuaram a se intitular dono das áreas de “baixadas” se sentido no direito de expulsar os ocupantes destas áreas ou cobrar taxas para permitir a ocupação (MOURÃO, 1987).

O adensamento dessas áreas de terras baixas se deu principalmente em função da proximidade dessas áreas com o centro da cidade. No entendimento de Corrêa (1989) para grande parte da população, a precariedades das condições de habitabilidade e da ausência de serviços urbanos dessas áreas são compensados pela proximidade com o centro que garante fácil acesso aos locais de trabalho e a bens e serviços concentrados na primeira légua patrimonial.

Em termos de planejamento urbano, até a década de 1960, nunca houve ações de planejamento urbano que, de fato, pudessem fazer frente aos problemas urbanos aos quais as frações de classes populares estavam submetidas. Por volta de 1959 foi criado o Conselho do Plano Diretor da Cidade, através da Lei 4302 de 21 de agosto de 1959, com amplas atribuições como: pesquisas urbanas de aspectos físico, econômico e social que deveriam assessorar o poder executivo municipal quanto às questões urbanísticas da cidade. Conselho este que repetiu as mesmas práticas anteriores do poder público, ou seja, se voltou para os assuntos relacionados à área central de Belém desconsiderando a necessidade de planejamento e intervenção, principalmente nas áreas de “baixadas” (SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA, 1976).

Em contrapartida, na década de 1960, a abertura da Rodovia Belém Brasília⁵⁴ e a ampliação dos incentivos fiscais provocam um aumento dos conflitos sociais na Amazônia, devido à disputa de terra culminando o crescimento de muitas cidades ao longo das rodovias de integração/colonização e das capitais, cidades próximas aos grandes projetos acelerando o crescimento dos bairros pobres e periféricos (ABELEM, 1989).

⁵⁴ “Pode se observar que de 1950 a 1970, fase que em parte coincide com o início do Plano de Metas e com a inauguração da Belém Brasília, houve um crescimento de 387.565 habitantes, ou 152,02% em Belém, expressando um vigorosíssimo processo de urbanização e o aumento imanente das pressões sociais por equipamentos urbanos, além de significativa intervenção no meio ecológico, haja vista a necessidades de uma população, agora igual a 2,5 vezes a de duas décadas para trás” (RODRIGUES, 1996, p.126).

A ausência de intervenção do poder públicos combinado com o crescimento populacional desordenado foram fundantes para que, por volta 1965, Belém apresentasse uma série de problemas comuns às grandes cidades brasileiras. Entre essas expressões da questão social em Belém é importante destacar, neste período, o processo acelerado de favelização, tendo como expressão a ampliação da ocupação das “baixadas⁵⁵” e uma acentuada carência de habitações combinada com uma progressiva precariedade de atendimento por parte dos serviços urbanos (CORRÊA,1989). Neste sentido, Abelém (1989, p.30) afirma:

Nas cidades, principalmente nas capitais estaduais e territoriais, o crescimento urbano desordenado tem ocasionado graves dilemas com acentuados fluxos de migrantes rurais para as cidades ou de áreas estagnadas para novas áreas de evolução, observa - se que essas cidades vão enfrentar sérios problemas de demanda por serviços urbanos sem estarem preparadas para atendê-las. Os bairros periféricos crescem aceleradamente através da invasão dos terrenos não ocupados, recolocando a questão da propriedade agora em nível urbano.

Nessas condições, até mesmo as áreas de baixadas passaram a serem valorizadas, devido aos investimentos privados e disponibilidade de serviços e equipamentos públicos conseguidos com a pressão dos moradores voltada ao poder público, dando a essas áreas status de locais urbanizados, o que provocou a cobiça dos antigos proprietários que na tentativa de reaver suas propriedades passaram a criar inúmeros conflitos com os moradores dessas áreas, em que eram acionados a justiça e o aparato policial para remover os moradores que ocupavam essas áreas (MOURÃO, 1987).

Ao longo da década de 1970, os conflitos fundiários urbanos se acentuaram , foi também neste período que ocorreu uma concentração de renda fundiária no Pará, influenciando no movimento de migração⁵⁶ da população do interior em direção à capital em busca de trabalho e melhoria das condições de vida. Movimento este que vinha ocorrendo com mais expressão, em nível nacional, desde a década de 1950. O que confirma a importância de Belém e Manaus como pólos de atração de fluxos migratórios, principalmente intra-regionais (CORRÊA, 1989).

⁵⁵ Trindade Junior (1997) na Dissertação de Mestrado “Produção do espaço e uso do solo em Belém” apresenta análise relacionada às ocupações das baixadas em Belém.

⁵⁶ Segundo Rodrigues (1996), 68% dos migrantes que chegavam a Belém na década de 1970 eram de municípios do próprio Pará. Isso seria um indício claro de que a região metropolitana passou a exercer uma grande atração para as populações trabalhadoras expulsas do campo de expansão capitalista. O decréscimo da taxa de populacional no período 70-80 (4,29% ao ano) da RMB em relação aos 4,56 ao ano obtido na década anterior explica-se pela queda do crescimento demográfico vegetativo, tem em termos nacionais decresceu de 2, 89% para 2,48 nas décadas referidas e não por declínio de fluxo migratório.

O avanço do capitalismo na Amazônia teve rebatimentos não só no aspecto social, mas, principalmente, fundiário. O que resultou na transformação do camponês em um trabalhador assalariado e a disputar desigualmente as terras que ocupava com empresas nacionais e estrangeiras (ABELÉM, 1989). Diante desta realidade, a permanência dos trabalhadores rurais no campo passa a ser repelida, tanto é que as áreas de baixadas de Belém passaram a receber um contingente cada vez maior de migrantes vindos das cidades do interior dessa capital acirrando os conflitos fundiários nas áreas ocupadas por esses novos moradores.

Na tabela abaixo, a extinta Comissão de Bairro de Belém-CBB e a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Região Metropolitana de Belém - CODEM apresentam um levantamento dos bairros e do número de famílias de Belém em situação de conflito fundiário, devido à ocupação de terras de grupos privados até a década de 1980:

TABELA-1. POPULAÇÃO POSSEIRA E GRUPOS PRIVADOS EM SITUAÇÃO DE CONFLITO FUNDIÁRIO ATÉ 1980 NOS BAIRROS DE BELÉM

<i>Bairro</i>	<i>Nº de famílias</i>	<i>Nº de pessoas</i>	<i>Grupos privados</i>	<i>Situação</i>
Guamá	1.873	11.238	Acatauassu Nunes	(c)
Marco	937	5.622	Acatauassu Nunes	(c)
Terra Firme	3.000(b)	34.644	Acatauassu Nunes	(c)
Sacramenta	3.000(b)	18.000b	Ferro Costa	Solucionada em 1982
Cremação	1.000	6.000b	Lameira Bittencourt	Solucionada em 1982
Pedreira I	900(b)	5.400b	Santos Moreira	Sem informação
Pedreira II	600	5.600(b)	Lobato	(c)
Guamá	(a)	(a)	(a)	(a)
Cremação	8.931	53.583	Umbelina Quadros	(a)
Jurunas I	454	2.724	Imobiliária	(a)

			Moura Ferreira	
Jurunas II	900(b)	5.400(b)	Casa Forte/Grisólia	(a)
Telegrafo	1.000(b)	6.000(b)	Construções Civas da Amazônia	(a)
Total	22.595	152.214	--	--

Fonte: Comissão de Bairros de Belém-CBB/ Companhia de Desenvolvimento e Administração da Região Metropolitana de Belém – CODEM (1981-1985 apud LIMA E SANTOS, 1990, p.50)

Legenda:

(a): Sem informações;

(b): Em alguns bairros como Terra firme, Sacramenta e Cremação, Pedreira I e II, Jurunas e Telegrafo, o numero de famílias foi calculado aproximadamente, daí expressar numerações tão exatas. O número de famílias foi obtido considerando-se o critério utilizado pela CODEM, de 6 pessoas em média por família.

(c): situação de conflito expresso ou latente, continua sem soluções, apesar de alguns bairros já terem sido iniciadas conversações entre proprietários, CODEM e posseiros, como é o caso dos bairro do Marco e Cremação.

A ocupação de terras em Belém ao longo das duas de 70 e 80 do século passado também ocorreu em áreas pertencentes a instituições públicas. Como demonstra a tabela abaixo:

TABELA-2. POPULAÇÃO POSSEIRA E GRUPOS INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS EM ÁREAS OCUPADAS ATÉ 1980, CONFORME BAIRRO – CIDADE DE BELÉM

<i>Bairro</i>	<i>Nº de famílias</i>	<i>Nº de pessoas</i>	<i>Grupos privados</i>	<i>Situação</i>
Sacramenta	1.629	9.774	Aeronáutica	Solucionada em 1987
Pedreira	1.570	12.774	Aeronáutica	Solucionada em 1987
Terra Firme	± 5.000	30.000b	UFPA	Solucionada em 1987
Marco	282	1.692	UFPA	Solucionada em 1987
Guamá	1.316	19.896	UFPA	Solucionada em 1987
Terra Firme II	± 1.500	9.000b	Eletronorte	Solucionada em 1987
Cidade Satélite	112	672	IDESP	Solucionada em 1987
Guamá	5.301	31.306	Santa casa do Pará	Solucionada em 1987

Bengui - I	± 1.300	± 7.800b	Ed. Eunice Werner (Liga contra Lepra)	Parcialmente solucionado
Bengui - II	± 14.166	85.000b	CODEM	Parcialmente solucionado
Sacramenta	2.343	14.058	Ministério da Marinha e CODEM	Solucionado 1982 e 1983
Barreiro	231	1.386	Ministério do Interior Ministério da	(a)
Telegrafo	1.607	19.082	Ministério do Interior Ministério da	(a)
Total	38.357	242.944	--	--

Fonte: Comissão de Bairro de Belém-CBB/ Companhia de Desenvolvimento e Administração da Região Metropolitana de Belém – CODEM (1981-1985 apud LIMA E SANTOS, 1990, p.50)

Legenda:

(a): situação de conflito expresso ou latente, continua sem soluções, apesar de alguns bairros já terem sido iniciadas conversações entre proprietários, CODEM e posseiros;

(b): Em alguns bairros como Terra Firme I e II, Bengui I e II, o número de famílias foi estimado aproximadamente, daí expressar numerações tão exatas. O número de famílias foi obtido considerando-se o critério utilizado pela CODEM, de 6 pessoas em média por família, obteve-se um total de aproximadamente 242.000 pessoas envolvidas em conflitos fundiários com grupos institucionais.

Para Mourão (1987), o reconhecimento da questão fundiária em Belém, por parte do poder público se deu primeiramente na década de 1980, mas somente um ano depois foram tomadas algumas medidas para amenizar os conflitos fundiários em alguns bairros de Belém. Assim, os governos estadual e municipal:

revalidaram e ou retomaram títulos de Aforamento de algumas áreas, concedendo as mesmas à população moradora por cessão de uso, aluguel do solo ou venda da propriedade. No bairro da Cremação, a CODEM comprou parte das terras; outra parte foi retomada de pretensos proprietários e repassada à população moradora, por preços módicos e através de prestações (MOURÃO, 1987, p. 36)

As medidas tomadas pelo poder público para conter os conflitos fundiários pouco influenciaram na diminuição das ocupações ilegais em Belém e nos municípios que compõem a Região Metropolitana. Sendo que nas décadas de 1980 e início da década de 1990 estas práticas se intensificaram (ALVES, 1997).

Em Belém, o Estado continuou tentando encontrar soluções paliativas para conter o avanço das áreas de ocupações, até mesmo pelo fato de não haver políticas públicas, principalmente de habitação para estes segmentos da população que encontravam nas

ocupações ilegais alternativas para morar, já que se encontravam excluídos da política de habitação oficial, por não se enquadrar nos critérios exigidos pelos gerenciadores dos recursos destinados à habitação.

Os políticos, por sua vez perceberam que dar apoio as práticas de ocupação informal poderiam representar a garantia de votos nos pleitos eleitorais, pois as famílias pobres manifestavam através do voto toda a gratidão a quem lhes “ajudou” a ter um lugar onde morar. Esta manipulação da população se mostrou tão perversa que estes mesmos políticos também passaram a incentivar a ocupação dos vazios urbanos e garantindo vultosas indenizações aos proprietários das terras. Todos os tipos de assentamentos informais são reconhecidos como necessários e permitidos. Os representantes das elites, grandes partidos políticos ou setores governamentais encontram nestes a oportunidade de adquirir apoio político. Além disso, a terra ocupada por estes segmentos não tem ameaçado o princípio da propriedade privada e sua manutenção e a existência dos assentamentos informais ajuda a manter o status, evitando pressões por mudanças no sistema econômico social.

É neste momento que as ocupações ilegais deixaram de ser uma estratégia de sobrevivência para se transformarem em “indústria da invasão” de terras ocorrendo de forma organizada até mesmo com organização espacial. Sendo conduzida de forma clientelista pelo segmento político, as ocupações ilegais foram se propagando a ponto de nem mesmo as faixas de domínio das avenidas ficaram de fora deste fenômeno que se propagou rapidamente (CARDOSO, 2009).

Mesmo que a produção da moradia, por meio da informalidade tenha ocorrido com frequências de maneira alguma se pode considerar que a necessidade de moradia digna tenha sido suprida, pois habitar não significa apenas ocupar determinada área, mas é necessário que seja garantido o acesso a infraestrutura, serviço e equipamentos públicos que proporcionem condições mínimas de habitabilidade. O que não ocorreu no momento em que a população passou a ocupar as áreas de expansão nos limites da Rodovia Augusto Montenegro, Ananindeua, Benevides e Santa Bárbara.

Para Alves (1997) a ocupação do Conjunto Habitacional Pará, Amazonas, Acre e Rondônia-PAAR representa a materialização da crise do Sistema Financeiro de Habitação. O Estado, diante da pressão pela moradia, teve que ceder por não ter condições de apresentar alternativas para conter a crise da habitação. De fato uma série de desapropriações foram feitas com propósitos eleitoreiros, entretanto quando não foi mais possível reproduzir esta prática, o Estado passou a utilizar a força policial para retirar a

população que insistia em ocupar áreas privadas ou públicas. Neste período todas as ocupações informais foram reprimidas com rigor pelo poder público.

No final da década de 1990 e início de 2000, as intervenções urbanísticas em Belém passaram a se desenvolver, em áreas de ocupação informal já consolidadas, sem romper com as práticas que beneficiam direta ou indiretamente as frações de classe dominante, por mais que o discurso oficial propague o contrário. Neste contexto, os Projetos de Macrodrenagem da Bacia do Una⁵⁷ e da Bacia do Tucunduba foram sendo executadas e, como no passado, impactaram negativamente sobre a população mais pobre que em muitos casos teve que ser remanejada para áreas distantes das áreas de intervenção ou mantida no local de intervenção e posteriormente banida pela “expulsão branca”⁵⁸. Como enfatiza Cardoso (2009, p.3)

Uma possível associação do projeto urbanístico com a manutenção do status quo, decorrente da utilização histórica do projeto urbanístico como ferramenta de legitimação dos interesses da classe dominante, retardou a compreensão do espaço como mais uma dimensão do problema multidisciplinar da pobreza urbana e permitiu que novos discursos desembocassem em velhas fórmulas ou práticas de intervenção do espaço urbano. Tal limitação revela-se em Belém em duas ações que encontram-se em andamento; em um extremo oferece-se soluções de infraestrutura completamente incompatíveis com a realidade da população beneficiária, favorecendo a expulsão branca desta população (Macrodrenagens da bacia do Una), e em outro, embora tenha-se avançado na articulação entre solução técnica de macrodrenagem e trabalho social junto à população beneficiária, impõe-se mais uma vez tipologias alienígenas à comunidade em função de limitações técnicas do projeto e das imposições das agências de financiamento.

Ainda para a mesma autora, as intervenções do Estado, por meio do modelo de macrodrenagem se constituem como as únicas intervenções nas áreas produzidas

⁵⁷ “O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una corresponde a obras em 16 bairros da Região Metropolitana de Belém. Devido à grandeza e a uma questão de viabilidade técnica e administrativa, o Projeto foi dividido considerando-se sete sub-bacias e o Conjunto Residencial Paraíso dos Pássaros em Val-de-Cães. O objetivo do projeto consistia em implantar sistemas de drenagem na região para permitir a retirada das águas de inundações, evitar erosões e assoreamentos, viabilizar a construção de interceptores de esgoto e avenidas sanitárias correspondentes, conduzir as águas de modo que elas não causem danos e retirar os excessos de águas dos solos. O projeto abrange uma complexa obra de engenharia – funda-se sobre três vertentes: saneamento básico, renovação urbana e promoção socioeconômica, capaz de beneficiar 600 mil pessoas ou 120 mil famílias, cerca de 60% da região metropolitana da capital paraense. Em dezembro de 2004, com o término das obras, foi entregue à Prefeitura a responsabilidade pela manutenção e continuidade dos trabalhos previstos. Cumpre ressaltar que foram implantados apenas o sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário e as fossas sépticas, restando, dessa forma, o sistema de captação e drenagem de águas pluviais, a terraplanagem e a pavimentação” (RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA, 2008, p. 15).

⁵⁸ Segundo Kowarick (1983), a expulsão branca é o processo de deslocamento habitacional e territorial que incide em comunidades de baixa renda, pressionadas pela especulação imobiliária geralmente ocorrida em favelas, comunidades caiçaras, vilas de montanha, dentre outros núcleos de baixíssima densidade ocupacional presentes em diversas tipologias do território brasileiro.

informalmente, apesar do Plano Diretor do Município prever a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e a elaboração de planos urbanísticos o que na prática não se materializou predominando a visão das ações de saneamento. As áreas de terras baixas que recebem essas ações de saneamento passam por um processo de valorização fundiária encarecendo o solo, o que dificulta a permanência dos moradores dessas áreas. Neste caso, mesmo que não seja imposta pelo poder público a retirada dos moradores, na prática a falta de condições econômicas dos moradores vai condicionar a expulsão desses moradores das áreas saneadas.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério de Cidade em 2003, como já foi dito anteriormente, o Estado passa a incentivar a organização da sociedade no sentido de fazer cumprir o que regem os instrumentos de Política Urbana, como o Plano Diretor Urbano e o Estatuto da Cidade. Em Belém, as áreas de ocupação já consolidadas, como é o caso do bairro da Terra Firme os instrumentos citados, em tese, podem contribuir para a superação das condições precárias de habitabilidade desta área que foi ocupada na década de 1960, mas que sofreu poucas intervenções do Estado com este propósito.

Em Belém, a Regularização Fundiária Urbana, apesar dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, as ações com estes propósitos têm sido desenvolvidas sem muita relevância, pois não tem sido feita forma sustentável ou plena, que possa garantir não só a regularização jurídica, mas a regularização urbanística e acesso a serviços e equipamentos urbanos de qualidade à população que habita as áreas de “baixadas”. Se no passado a luta era pela permanência nas áreas ocupadas informalmente, na atualidade a sociedade luta em defesa do direito pela garantia de acesso às políticas públicas de melhorias urbanas e habitação e pelo pertencimento à cidade, de fato, sem os estigmas da ilegalidade. Direito este que vem sendo negado, como denuncia, desde 2006, a Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana (2006, p. 6):

Há, portanto, um nítido prejuízo aos munícipes, que encontram uma série de dificuldades no procedimento de regularização fundiária. Além dos diversos problemas enfrentados pelos moradores quanto à infra-estrutura, equipamentos urbanos e etc., emergem uma grande insegurança quanto à segurança jurídica da posse. Tal fato, além de fomentar uma série de conflitos fundiários urbanos, termina por impossibilitar os entes públicos de desenvolverem as políticas públicas necessárias à vigência da moradia adequada e da cidade sustentável. Predomina, pois, um quadro de insegurança jurídica quanto ao território da cidade, travancando a implementação das diretrizes da reforma urbana previstas pela Constituição Federal de 1988.

A necessidade por uma inflexão que possa democratizar o espaço urbano no município de Belém a muito é esperada pela população, entretanto isso nunca ocorreu. A concentração fundiária seja ela no campo ou na cidade jamais foi enfrentada pelo Estado com o rigor que a questão exige. É claro que o Estado mesmo sendo um ente que não se confunde com a fração de classes dominante é permeado pelos interesses desta, com bem esclarece Engels (1941 apud HARVEY, 2005). Sendo assim, essa inflexão tão esperada pelas frações de classes populares não é priorizada pelo Estado justamente pelo fato das classes dominantes terem esse poder político que, em parte, determina as ações do Estado.

Cabe ressaltar que o descaso do poder público em relação aos pobres em Belém se reproduz ao longo da história do município. Como já foi analisado anteriormente, o planejamento urbano nunca rompeu com a prática de direcionar a infraestrutura urbana para as frações de classe dominante e a reprodução social do capital. A participação da comunidade no planejamento da cidade serve apenas para legitimar as ações do Estado jamais para assegurar o direito à cidade. Sobre esta racionalidade do planejamento urbano em Belém Souza (2006, p.36) afirma:

Em tese, Belém vem sendo concebida a partir de uma racionalidade “abstrata”, padronizada e consumista de modernidade e de crescimento urbano, responsável pelo advento de disparidades urbanas. O vivido foi desarticulado em favor de um sistema de representações de espaços estranhos ao cotidiano amazônico, e/ ou conciliado à (re) produção social para o capital.

Nessas condições, a permanência das frações de classes populares nas áreas mais centrais, mesmo marcados pela segregação, só foi assegurada com a luta dos movimentos sociais. No bairro da Terra Firme o Movimento pela Titulação e Urbanização da Área do Tucunduba-MOTUAT, com apoio da Comissão de Bairros de Belém-CBB, na segunda metade da década de 1980 lutava não só pela permanência dos moradores e melhorias de condições de infraestrutura urbana, mas também pela regularização fundiária dos lotes ocupados. Como observa uma das moradoras do bairro da Terra Firme que também fez parte do movimento na década de 1980:

O MOTUAT, que era o Movimento pela Titulação e Urbanização do Tucunduba, formado pelos cinco bairros: Terra Firme, Guamá, Canudos, Jabatiteua e parte do bairro do Marco. Há vinte anos esse movimento começou e chegamos a construir no nosso centro Comunitário o escritório de prática Jurídica, que foi o começo de toda essa luta era uma união, um acordo de comunidade entre Defensoria Pública e Universidade Federal do Pará, para conflitos de terra, em que os moradores recebiam na época um documento provisório de moradia, até chegarmos nesse que hoje está começando a ser entregue, uma luta que o escritório durou uns dez anos no Centro Comunitário Bom Jesus e foi muito bom para o começo dessa luta, nós chegamos a instalar

no bairro da Terra Firme o Conselho da Terra, os companheiros foram eleitos pela comunidade para ser os conselheiros da terra, gente histórica que está na luta a mais de trinta anos e a luta é árdua e hoje nós continuamos lutando e o todo tempo. A luta pelo direito à moradia continua existindo⁵⁹.

A comissão de moradores da área do Tucunduba, por exemplo, na tentativa de pressionar a Universidade Federal do Pará em legalizar a situação das terras de sua propriedade ocupadas pelos moradores da Bacia do Tucunduba realizou um ato público no pátio da Reitoria da UFPA, em 09 de agosto de 1988, com a presença de aproximadamente 800 moradores que responsabilizavam a Universidade pelos conflitos fundiários em que estavam envolvidos (LIMA e SANTOS, 1990).

Mesmo com todo empenho dos movimentos de luta pelo direito à cidade⁶⁰, na Bacia do Tucunduba não houve como superar a condição de segregação espacial da área⁶¹ onde os moradores convivem com as precariedades dos serviços e equipamentos públicos. O mais agravante é que essa omissão do poder público tem aberto espaço, principalmente ao narcotráfico tornando a violência urbana cada vez mais presente no cotidiano dos moradores, sendo que a precariedade urbana expõe bem mais as pessoas à criminalidade (COUTO, 2008).

A Bacia do Tucunduba está localizado a sudeste de Belém, aflrente do rio Guamá e possui aproximadamente 1.055ha, destas 575ha são áreas de “baixadas” representando 21,02% das áreas de várzea de Belém. Composta por 13 canais medindo 14.175 metros de extensão, dos quais 7.865m são retificados. Sendo que o Tucunduba é o maior de todos Igarapés que formam esta Bacia com 3.600 m de extensão; seu curso d’água juntamente com os outros afluentes provocam sucessivas enchentes na sua área de abrangência.

⁵⁹ Entrevista concedida, em agosto de 2009, por uma moradora do bairro da Terra Firme, que nos anos 80, participou, ativamente, da luta pela regularização fundiária na Terra Firme. Não é objetivo dessa dissertação discutir a temática dos movimentos sociais, mas é importante ressaltar que atualmente tem havido uma reorganização de entidades populares na Terra Firme, inclusive com a participação de lideranças que atuaram ativamente na década de 80 nas lutas pela terra e titulação no referido bairro.

⁶⁰ “Segundo avaliação dos integrantes deste movimento [MOTUAT] popular, 1988 representou para o MOTUAT, um ano de apogeu através de mobilização, participação, pressão e luta à universidade, e a própria unificação das entidades do Tucunduba, é a mais forte resistências que o movimento possui para enfrentar a conjuntura atual. O que culminou com algumas vitórias obtidas através da luta e apoio da comunidade, logo não foi pura benevolência do Estado. As conquistas do MOTUAT foram as seguintes neste ano: implantação do escritório jurídico; feitura do memorial prevendo a mudança de finalidade de terras para o interesse social; credibilidade do movimento” (LIMA e SANTOS, 1990, p. 69).

⁶¹ Para Rodrigues (1996) a segregação espacial aflora através do desequilíbrio de vários tipos e pelas privações engendradas pelo ambiente construído para o desenvolvimento do capitalismo no mundo.

FIGURA -1. VISTA AÉREA DA BACIA DO TUCUNDUBA EM BELÉM



Fonte: GOMES NETO (2002, p.8)

A década de 1950 foi um período de efervescência da ocupação das baixadas de Belém, pelas frações de classes populares, devido, principalmente a retomada do crescimento da densidade populacional, e ao estrangulamento do crescimento da cidade em direção à periferia, por conta da ocupação de áreas secas e altas pelas instituições públicas, o denominado “cinturão institucional”, como já foi explicitado anteriormente. Assim, entre as décadas de 1950 e 1960 se inicia as primeiras ocupações na área do Tucunduba.

O bairro da Terra Firme, por fazer parte da Bacia do Tucunduba, inicia a sua ocupação por volta de 1950, processo que se intensifica, em 1970 e 1980, com o processo de valorização urbana, que soma para o aumento da densidade demográfica no bairro, pois este, devido à falta de infraestrutura não despertava a cobiça dos agentes imobiliários dispondo assim de muitas áreas que foram ocupadas pela população mais pobre (COUTO, 2008). No mapa abaixo imagem de satélite do bairro da Terra Firme em Belém do Pará, oficialmente denominado de Montese:

FIGURA -2. IMAGEM AÉREA DO BAIRRO DA TERRA FIRME



Fonte: PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO DA TERRA FIRME, 2008

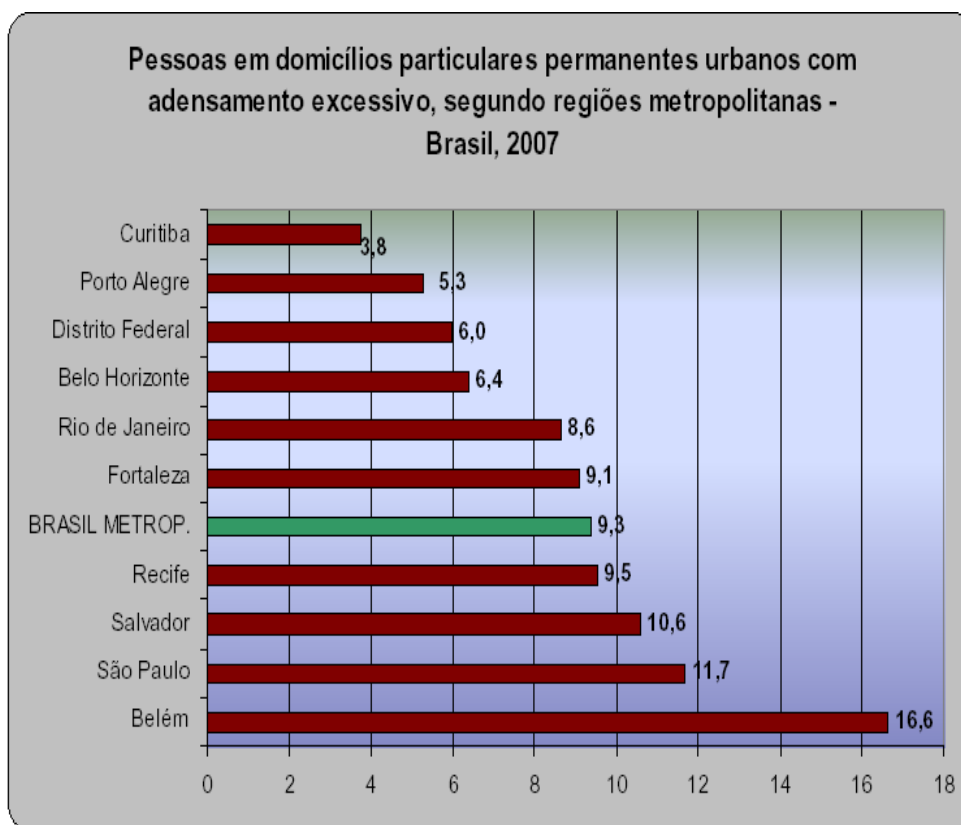
O bairro da Terra Firme possui 443 hectares, destas 371 são consideradas terras abaixo da cota 4, passíveis de alagamento, em determinado período do ano. Até 1976, esse bairro era considerado um dos que apresentava as maiores taxa de densidade demográfica entre os bairros localizados em áreas de baixadas, com 241,29 habitantes por hectare, com tipologia de favela dentro da primeira légua patrimonial. A população do bairro, em 1991, era de 59.231 habitantes, cerca de 4,5 da população do setor urbano (RODRIGUES, 1996).

Essa densidade demográfica, segundo Rodrigues (1996) se deve ao fato de bairros como o da Terra Firme serem ocupados por famílias numerosas⁶², de baixa renda, com poucos espaços públicos, que resultam na formação de aglomerados com pouca infraestrutura e equipamentos urbanos. No gráfico abaixo Belém apresenta um percentual maior que a média nacional de domicílios com adensamento excessivo, devido às famílias não terem condições de arcar com os custos de moradia o que, segundo Instituto de

⁶² “A maioria das favelas [...] é constituída por unidades habitacionais bastante pequenas. Dessa forma há de se supor que a convivência de mais de um núcleo familiar nesses micro espaços –ambientes complica inevitavelmente a possibilidade de uma vida com o mínimo de dignidade, portanto com qualidade. Mesmo porque, o próprio fato de existir mais de um núcleo familiar já possibilita pressupor a existência de dificuldades materiais de realização da vida, ou seja, o preço da força de trabalho não está sendo suficiente para cobrir as despesas mínimas necessárias à sua reprodução” (RODRIGUES, 1996, p.243).

Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA (2008) acaba mascarando o déficit habitacional no Brasil⁶³.

GRÁFICO-3. PESSOAS EM DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS COM ADENSAMENTO EXCESSIVO, SEGUNDO REGIÕES METROPOLITANAS-BRASIL, 2007.



Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA, 2008.

Nestas condições, via de regra, quanto maior é a informalidade de um bairro, maior será o adensamento populacional. Analisando o gráfico abaixo é possível perceber que bairros com Canudos, São Brás, por exemplo, com menor incidência de ocupações informais, a terra possui um valor elevado e os serviços urbanos da mesma forma são mais caros, logo a tendência é a diminuição populacional nestes bairros. Enquanto que o Guamá e Terra Firme ainda são bairros que a tendência é crescer, pois ainda possuem a “proteção” da informalidade fundiária contra a elevação do valor dos imóveis.

⁶³ Cardoso (2009) realiza importante estudo sobre adensamento sócio-espacial nos assentamentos precários em Belém.

TABELA - 3. DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE MOBILIDADE DE POPULAÇÃO POR BAIROS EM BELÉM

BAIROS	POP. 1991	POP. 2000
Canudos	15622	14612
Guamá	90574	102124
Marco	47496	64016
Terra Firme	48079	63191
São Brás	22124	19881
Universitário	4155	2629
Curió Utinga	-----	18892

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2008.

Assim, a regularização fundiária impacta diretamente na valorização dos imóveis e a ausência dela, por sua vez implica na desvalorização. Seguindo esta lógica, o decréscimo populacional nos bairros de São Brás e Canudos deve-se, em parte, ao encarecimento da terra devido esses bairros oferecem melhor infraestrutura urbana e serem regularizados do ponto de vista jurídico-urbanístico. A lógica se inverte em bairros com Guamá e Terra Firme, que por serem bairros, em grande parte, formados por ocupações informais e segregadas torna a terra mais acessível às frações de classes populares.

Na pesquisa empírica sobre o Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme, ficou evidente no discurso dos técnicos que executam o projeto que a situação de degradação do bairro está em grande parte relacionado à ausência de regularização fundiária, pois esta situação de informalidade impede a intervenção do Estado na implantação de equipamentos públicos e serviços e a melhoria das condições de moradias.

No entanto, essa constatação, em parte está equivocada, visto que o bairro pode ser transformado em Zona Especial de Interesse Social- ZEIS, por meio de projeto de lei municipal e dispor da garantia de intervenção do poder público, no sentido de melhorar as condições de infraestrutura na área. Por sua vez, as famílias que habitam o bairro da Terra Firme não realizam melhorias em suas residências por temerem ser despejadas e perderem tudo que conseguiram investir.

Nota-se, assim que as poucas experiências de regularização fundiária urbana em Belém têm se caracterizado por ações pontuais, sem articulação com outras políticas urbanas, com poucos recursos investidos diminuindo consideravelmente o número de

famílias atendidas por esta política. Assim, no próximo item será analisada a experiência do projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme.

3.2. PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA TERRA FIRME

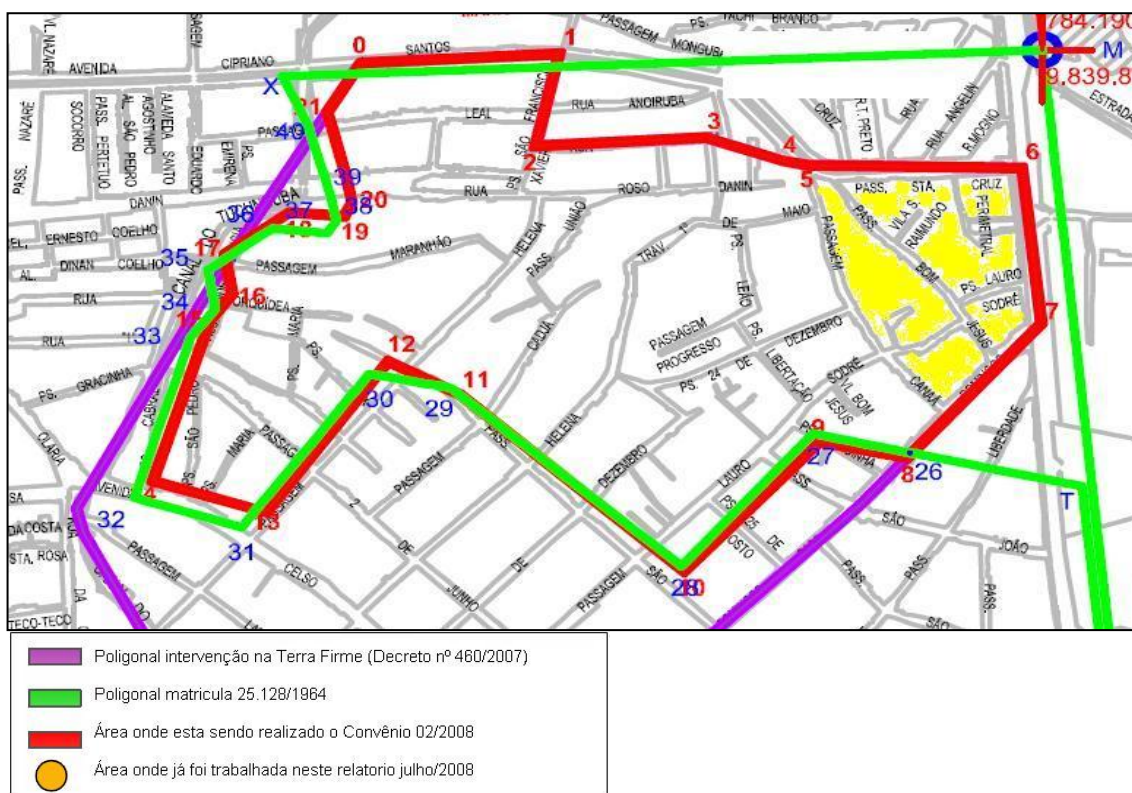
O Projeto de Regularização Fundiária no Bairro da Terra Firme foi resultado do Convênio 002/2008 firmado entre o governo do Estado do Pará estando à frente a Secretaria de Desenvolvimento Urbano-SEDURB e a Universidade Federal do Pará, tendo como interveniente a Fundação de Amparo à Pesquisa-FADESP, o Instituto Tecnológico-ITEC (Faculdade de Engenharia Civil) responsável pela execução do projeto e o Instituto de Terras do Pará-ITERPA, como parceiro.

Esse Projeto tem por objetivo geral “contribuir para a construção da cidadania plena de milhares de cidadãos que ocupam de maneira irregular as áreas da UFPA, repassadas para o Governo do Estado do Pará/SEDURB minimizando a exclusão e a desigualdade Social” (PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA TERRA FIRME, 2008, p.2).

O mesmo Projeto aponta como objetivos específicos: Subsidiar a execução das ações de Regularização Fundiária em 2000 (dois mil) imóveis; definir as áreas potenciais para implantação de vias e equipamentos urbanos comunitários; subsidiar pesquisas e estudos que possam ser desenvolvidos na UFPA, seja no âmbito da Graduação, Pós-Graduação ou Extensão, visando contribuir para assegurar o uso adequado do solo urbano e a melhoria das condições habitacionais (PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA TERRA FIRME, 2008).

O mapa abaixo apresenta a delimitação do Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme:

MAPA-1. MAPA DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA TERRA FIRME



Fonte: PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO DA TERRA FIRME, 2008

Os instrumentos utilizados na ação de regularização fundiária no bairro da Terra Firme foram a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia e a Concessão de Direito Real de Uso⁶⁴. Sendo que estes instrumentos de regularização são os que se enquadram nas características da área de ocupação do Bairro da Terra Firme, ou seja, uma área que pertence ao poder público e se destinam à moradia popular.

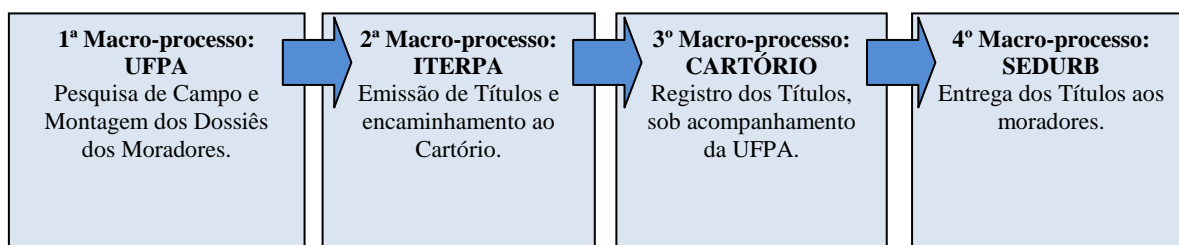
A Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia foi criada pelo Estatuto da Cidade e disciplinada pela Medida Provisória 2.220/2001; é formalizada por meio de um contrato entre o poder público e o ocupante da área ocupada, ou por uma sentença judicial, caso o morador tenha entrado com uma ação na justiça. A Concessão de Direito Real de Uso foi criada pelo Decreto Lei 271/1967, que permite ao poder público legalizar espaços públicos utilizados para fins residenciais. Em alguns Estados a Concessão de Direito Real de Uso é também regulamentada por meio de Constituições Estaduais, Leis Orgânicas ou legislações específicas (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2008a).

⁶⁴ Entre os critérios que define quem pode se beneficiar da Concessão de Direito Real de Uso, a prioridade é dada a mulheres solteiras com filhos que exerça a função de chefe de família ou para idosos; para quem utiliza o imóvel de forma predominante, mas também utiliza o imóvel para gerar trabalho e renda (INSTITUTO PÓLIS, 2002)

O denominado Núcleo de Regularização Fundiária responsável pela execução do projeto tem com presidente Maria Marlene Alvino Teixeira servidora Pública Federal, lotada na Pró-Reitoria de Administração-PROAD e outros membros: como Professor do ITEC André Augusto Azevedo Montenegro Duarte, coordenador do projeto, o Prof. Júlio César Mascarenhas Aguiar do ITEC, Lúcia de Souza Viana da Divisão de Patrimônio-DAP. Os Colaboradores são Marcelo A. Ferreira e Walenda Silva Tostes.

Os recursos destinados ao custeio do projeto foram na ordem de 134.640, 00 (cento e trinta e quatro mil e seiscentos e quarenta reais). Cujas fontes foram o governo do Estado do Pará, pois apesar do bairro da Terra Firme se encontrar inserido na área da Bacia do Tucunduba, onde estão sendo desenvolvidas ações de saneamento ambiental pelo Plano de Aceleração do Crescimento- PAC, não havia por meio deste último, recursos destinados às ações de regularização fundiária, segundo informações dos técnicos da SEDUB responsáveis pela supervisão técnica das obras de saneamento.

A execução do projeto estava programada para iniciar em maio de 2008 até outubro do mesmo ano, porém as mesmas só tiveram início em novembro de 2008, com término das atividades em novembro de 2009. Para assegurar a execução do projeto foram acordados entre as instituições envolvidas na execução os denominados macro-processos abaixo relacionados:



Fonte: Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme (2008).

As atividades relacionadas tiveram as seguintes orientações metodológicas⁶⁵: procedimentos estabelecidos pela Equipe Técnica da SEDURB, com fornecimento de modelo do formulário de pesquisa, sistema de dados, modelo de memorial descritivo;

⁶⁵ A metodologia do Projeto de Regularização Fundiária no Bairro da Terra Firme não é mencionada no Projeto original de execução, somente no Relatório Final deste.

oficinas de capacitação no Hotel Beira Rio em Belém, no ano de 2008, promovidas pela SEDURB, no âmbito do Convênio 001/2007-MCidades; material didático elaborado pelo Ministério das Cidades, disponibilizado nas referidas oficinas, especialmente, conforme capítulo 03 do Manual de Regularização Fundiária Plena, que trata do Cadastramento Físico e Social (RELATÓRIO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA TERRA FIRME, 2010).

Os resultados esperados quanto à execução do Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme fazem menção a:

- Melhoria das condições habitacionais, permitindo que esse projeto, por sua natureza, seja um articulador e catalisador de outras intervenções locais, totalizando ao longo do trabalho em aproximadamente 2.000 famílias a serem beneficiadas;
- Assegurar o uso e a ocupação do solo adequado às necessidades dos habitantes;
- Acesso aos mecanismos de financiamento para melhoramento residencial;
- Benefícios de natureza econômica e material (valorização do imóvel: acesso a empréstimos: implantação e manutenção de redes de água e esgoto etc.);
- Mudança no curso da história do Estado do Pará/SEDURB/UFPA. Pelo fato do trabalho buscar não só a regularização documental das terras do Estado, mas também a transferência legal das terras que são ocupadas por terceiros. Sendo que o título representa um reconhecimento de fato e de direito da população pobre como cidadã (PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA TERRA FIRME, 2008).

A seguir, será apresentada a análise do Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme, apontando as principais variáveis que expressam os limites da execução do projeto no referido bairro.

3.3. LIMITES DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO DA TERRA FIRME

Analisando teórica e empiricamente o Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme foi possível perceber que há vários limites que comprometem o objetivo maior do mesmo, no que diz respeito à diminuição da desigualdade e a construção da

cidadania, por meio da garantia do direito à moradia digna, como propagam os documentos oficiais do governo do Estado do Pará.

Em primeiro lugar, a pesquisa empírica demonstra que em relação ao previsto nas etapas do Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra firme foram executadas as seguintes ações: pesquisa de campo e montagem de 836 (oitocentos e trinta e seis) dos dossiês pela UFPA, o que corresponde a 41,6% do total de 2000 (dois mil) imóveis que o projeto pretendia alcançar. Deste montante 110 ou 5,5% títulos foram emitidos pelo ITERPA e encaminhados ao Cartório. Finalizando, foram registrados pelo Cartório e entregues aos moradores 70 títulos ou 3,5%. (RELATÓRIO FINAL DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO DA TERRA FIRME, 2010). Segundo os técnicos da UFPA que executam o projeto, o registro dos títulos em cartório foi inviabilizado devido à falta de recursos financeiros do governo do estado para custear as despesas cartorárias, expressando um limite do projeto.

As entrevistas realizadas com os técnicos do Projeto em referência contribuem para a reflexão sobre a execução deste no bairro da Terra Firme. A pesquisa buscou identificar qual a avaliação dos técnicos envolvidos na experiência sobre o Projeto de Regularização Fundiária. As respostas indicam que a maioria dos entrevistados tem uma visão superficial quanto à questão fundiária urbana, sendo que apenas um técnico ligado à SEDURB teve condições de avaliar de forma ampla o projeto ficando claro que, apesar do discurso do governo do Pará afirmar que todas as ações de urbanização são integradas, as falas dos técnicos apontam para uma ação setorizada e focalizada na intervenção, o que seguramente, é um limite dado que diminui a possibilidade de uma intervenção mais qualificada na área. A resposta do referido técnico da SEDURB ilustra tal assertiva:

Infelizmente o projeto ele se limitou a ser apenas um projeto de saneamento, o procedimento de elaboração de um projeto, o correto, é primeiro eu elaboro um projeto independente de ter recurso e depois eu vou atrás desse recurso. Só que no momento, que era o início de governo, o único recurso que tinha garantido no PAC era para saneamento, então o projeto se limitou apenas as características de um projeto de saneamento ele visa apenas a pavimentação, melhorias espaciais, físicas, sanitárias e ele não avançou muito nas questões sociais, geração de renda, ele não tinha uma exigência tão complexa como era o PDL na época da Prefeitura, ele era um projeto muito mais completo, muito mais amplo, multidisciplinar e esse projeto atual ele é muito mais limitado, por mais que a gente queira fazer a gente está limitado a burocracia financeira, principalmente e as dificuldades de recursos.⁶⁶

⁶⁶ Entrevista concedida pelo técnico da SEDURB, em agosto de 2009.

Ainda assim, a pesquisa evidencia que na concepção dos técnicos envolvidos com o projeto de regularização fundiária apresenta resultados satisfatórios relacionados à possibilidade de através desta primeira ação de regularização com base nos instrumentos legais do Estatuto da Cidade, de abrir espaço para outras ações a partir das dificuldades que surgiram ao longo da execução do projeto.

[...] eu considero esse projeto como inovador no seguinte sentido que a implementação aqui no Estado do Pará, na capital dos instrumentos do Estatuto da Cidade que já existe desde 2001, mas que até o presente momento ainda não havia sido implementado ele é importante por que ele faz o procedimento de acordo com o plano de regularização fundiária que o Ministério das Cidades estabelece, então ele é um piloto de como pode ou não se implementado, quais são as dificuldades e particularidades existentes para a regularização fundiária urbana na Amazônia e ele tem sido utilizado como um marco pra execução de outros projetos de regularização fundiária urbana aqui no Estado. Ele deu origem à primeira Concessão Direito Real de Uso urbano e Concessão Especial para Fins de Moradia do Estado expedido até hoje, ele é um marco no aspecto fundiário ele serve para mostrar para gente quais são os principais entraves na regularização fundiária urbana que é uma questão nova aqui no estado [...]⁶⁷

Quando perguntados sobre em que medida o Projeto de Regularização Fundiária desenvolvida no Bairro da Terra Firme poderia contribuir no processo de democratização do espaço urbano, isto é, como de fato essa ação pode mudar a vida das famílias envolvidas no projeto, os técnicos, em grande parte não conseguem avaliar como essa regularização fundiária pode reverter sobre a democratização do espaço urbano, porém afirmam que a posse jurídica dos imóveis pode contribuir neste sentido. Note-se a fala de um técnico entrevistado:

[...] um fator importante é que com as concessões expedidas há segurança na posse, ela oferece uma série de melhorias sensíveis para a população a primeira é que com o documento de propriedade, com a Concessão do Direito Real Uso essa pessoa pode ser a beneficiária dos bens, ela pode transferir aos seus filhos, pode ser vendida, a única restrição é que ela não pode alugar, por que essas áreas são para habitação de baixa renda e o aluguel é uma forma de especulação imobiliária e é o que se visa evitar com esse tipo de instrumento jurídico que é a Concessão do Direito Real de Uso e a Concessão Especial Para Fins de Moradia⁶⁸.

As respostas expressam uma fragilidade do entendimento da questão fundiária, visto que a regularização jurídica é apenas uma etapa desse processo regularização, que por si só, não garante a permanência de moradores na área regularizada, tendo em vista que o Estado não executa outras políticas urbanas que garantam a permanência (como a criação

⁶⁷ Entrevista concedida pelo técnico do ITERPA, em setembro de 2009.

⁶⁸ Entrevista concedida pelo técnico do ITERPA, em setembro de 2009.

de Zonas Especiais de Interesse Social), elemento importante no enfrentamento da questão fundiária, tendo em vista que os moradores sofrem pressão pelo processo de especulação imobiliária e acabam por repassar os imóveis regularizados, devido às condições de baixa renda.

Em relação à efetividade dos instrumentos de Regularização Fundiária utilizados nessa experiência (Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia e a Concessão de Direito Real de Uso) quanto à função social da cidade e da propriedade urbana, a maioria dos técnicos não soube como avaliar esta questão, apenas o técnico ligado ao ITERPA conseguir expressar algo neste sentido:

O cumprimento da função social da propriedade ele é independente da titularidade. A pessoa utilizava o imóvel para fins de moradia de maneira adequada, de acordo como expõe o Plano Diretor, nesse caso a pessoa sendo proprietária ou não ela está cumprindo a função social, ocorre que o cumprimento da função social da cidade é atingido parcialmente com a regularização fundiária, pois a ela [função social da cidade] é um principio em existe uma série de coisas que a pessoa tem direito a fruir, o caso da regularização fundiária ela garante, se ela for plena, o cumprimento da função social da cidade de fruição individual ou coletiva daquele bairro e melhora a situação da cidade porque melhora a situação geral da população. Então é o direito à moradia, que é o principal, o direito ao saneamento, a saúde, educação, lazer, segurança tudo isso envolve o direito à cidade, isso seria contemplado não só com a regularização fundiária stricto sensu que seria a titulação, mas com toda aquelas políticas de saneamento que estão sendo contempladas concomitantemente⁶⁹.

A pesquisa procurou investigar se o Projeto prevê algum processo ou dispositivo para garantir a permanência dos moradores na área onde está sendo desenvolvidas as experiências de regularização fundiária. Segundo os técnicos, o Projeto não prevê nenhum mecanismo para coibir a especulação imobiliária, na prática apenas às concessões para fins de moradia podem amenizar este processo.

O instrumento que existe pra manter as pessoas no imóvel é que elas têm o direito adquirido de manter com essas concessões, desde que ela não adquiram um outro imóvel, elas podem passar para os filhos, pois existe segurança na posse. Nós não temos como vedar a venda dessas áreas, mas se essa venda ocorrer ela manterá o mesmo padrão de ocupação, ou seja, tem que ser para uma pessoa que tenha os mesmos requisitos da anterior. A forma de manter a vizinhança com os mesmos critérios seria que as pessoas que compram esses imóveis teriam que ter as mesmas condições, ou seja, que não tenham outro imóvel urbano ou rural, de baixa renda, ou então uma pessoa no começo de vida, também o acesso ao primeiro imóvel é um problema. A fiscalização compete à população em geral e no caso aos cartórios, como esse documento é registrado em cartório, toda vez que a pessoa tem que transferir esse imóvel ela tem que levar a documentação lá e o cartório vai ver se nesse caso a pessoa preenche ou não os requisitos, mas caso mesmo assim seja possível uma matrícula

⁶⁹ Entrevista concedida pelo técnico do ITERPA, em setembro de 2009.

indevida ou o repasse do imóvel para uma outra pessoa cabe qualquer um da população através de ação popular pode questionar esse repasse, ou seja, Associações ou qualquer pessoa que sinta prejudicado como a medida é uma forma de fortalecer a questão do controle social mesmo sobre as Políticas Públicas, mas a competência legal de verificação inicial seria do Cartório⁷⁰.

Em relação ao entendimento dos moradores sobre o Projeto de Regularização Fundiária, os mesmos identificam-no apenas enquanto viabilizador do título de posse, pois a realidade prática que vem sendo desenvolvida, é apenas esta percepção que vai sendo construída no imaginário do morador. Tanto que ao serem questionados sobre possíveis mudanças advindas a partir do projeto, os entrevistados apenas se referem à titulação. O que na prática representa para o morador ter condições e segurança de permanecer no bairro que para ele é a maior importância que se sobrepõe a qualquer outra. Como expressa um entrevistado:

[...] eu fico tão emocionada, que não sei nem como explicar. Graças a Deus eu estou com a minha família localizada, estou dando uma segurança para os meus filhos não é? Eu tinha medo de quando sair daqui, de repente, morar em casa alugada por algum motivo. Então, agora eu estou com os meus filhos seguros, já tenho onde morar. Eu estou há 15 anos levantando minha casa, agora eu estou feliz. Eu não fazia muita coisa porque eu tinha medo de me levarem a casa. Inclusive teve um cadastro da Universidade em 1989 e eu fui me cadastrar. Agora eu me acho uma pessoa muito importante porque eu sou a proprietária não é? [...]. Pra mim depois que nós passamos a ter posse, temos mais segurança, pois temos onde morar⁷¹.

Quando perguntado das dificuldades em reunir a documentação exigida pelos técnicos do projeto para regularizar seus imóveis, os moradores afirmam não ter tido problemas para reunir a documentação exigida pelo projeto. Essa resposta diverge dos resultados apontados no Relatório Final do Projeto o qual informa que a dificuldade dos moradores em reunir a documentação exigida representou um entrave para o cadastramento do morador. Provavelmente essa resposta é contraditória, tendo em vista que os moradores entrevistados já haviam recebido o título de propriedade, mas é importante apresentar essa temática, porque, como se verá adiante, há uma série de dificuldades dos moradores em reunir a documentação, especialmente pela falta de recursos financeiros para adquiri-los.

Ao serem questionados sobre a possibilidade de permanecer morando no bairro da Terra Firme, após ter recebido o título de posse, os moradores em sua totalidade afirmam não ter interesse em sair do bairro, mas a violência, a especulação imobiliária e o

⁷⁰ Entrevista concedida pelo técnico do ITERPA, em setembro de 2009.

⁷¹ Entrevista concedida, em agosto de 2009, por uma moradora do bairro da Terra Firme.

encarecimento dos serviços públicos é uma preocupação que aparece com frequência na fala dos moradores. A liderança entrevista, que possui maior entendimento político, consegue ter a dimensão do perigo que representa regularizar a área e não oferecer políticas públicas que protejam o morador das pressões que devem vir a partir da valorização da área no âmbito do mercado imobiliário.

A Terra Firme tinha uma linha de ônibus e todas as outras foram as lideranças que estiveram a frente da luta, então ninguém imaginava que o bairro iria melhorar, agora com as obras do PAC [Plano de Aceleração do Crescimento] já tem o saneamento, o asfalto, mas não é para pobre, como que pobre vai já viver no saneamento básico?⁷²

Analisando os resultados da pesquisa empírica, pode-se afirmar que a execução do Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme, apresenta, conforme sinalizado nas respostas e na apreensão da pesquisa documental, uma série de limites em relação aos objetivos propostos. Aliás, vale assinalar as proposições teóricas de Lojkin (1997) em relação aos limites do Estado capitalista em relação à questão urbana. Assim, ao priorizar a valorização do capital exacerba a contradição entre capital/trabalho. Os usos urbanos ficam mais acessíveis às frações de classe dominante. Exacerbando a luta de classes, a segregação urbana e dos equipamentos urbanos transformando a cidade no espaço de conflito em que os interesses se chocam.

Em linhas gerais, os limites são expressos nos seguintes pontos a seguir argumentados⁷³. Um elemento importante refere-se à ausência do município - agente mais indicado a realizar a regularização fundiária urbana -, a desarticulação do projeto com ações de urbanização realizadas na bacia do Tucunduba e outros serviços urbanos desenvolvidos por diversas secretarias estaduais.

Outros elementos também influenciaram no limitado alcance do projeto de regularização, como: recursos ínfimos destinados para o custeio das despesas, o curto período destinado à execução, a ausência de regularização fundiária plena, o descrédito da população em relação ao projeto. A combinação destes elementos fez com que o projeto não se diferenciasse das ações já realizadas em Belém, que não produziram resultados satisfatórios e pouco influenciaram na melhoria das condições de vida da população e na diminuição da segregação sócio-espacial.

⁷² Entrevista concedida, em agosto de 2009, por uma moradora do bairro da Terra Firme, que nos anos 80, participou, ativamente, da luta pela regularização fundiária na Terra Firme.

⁷³ Considera-se, na elaboração deste trabalho, que os referidos pontos argumentativos correspondem às categorias ontológicas do objeto em análise.

O artigo 183 da Constituição Federal de 1988 estabelece que tanto a propriedade quanto a cidade devem exercer uma função social. Atribuindo ao município um papel importante na elaboração do Plano Diretor Urbano, no sentido de criar diretrizes para o desenvolvimento urbano. Este argumento é importante, pois faz menção a uma das dificuldades apontadas pelos técnicos que executaram o projeto, ou seja, o fato de não ter sido pensado estratégias de participação do poder público municipal na ação de regularização, implicando ausência de vários elementos de responsabilidade do município.

O Plano Diretor de Belém⁷⁴ Lei 8.655, revisado em 2008, no título, artigo 74 determina que o ordenamento territorial do município de Belém visa o planejamento e o desenvolvimento da cidade, para evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o ambiente. Assim, atendendo à função da propriedade e da cidade e promover cidades mais justas, com maior acesso a bens, serviços, equipamentos e equipamentos públicos (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2010). Contrariando estas orientações, a gestão municipal não dialoga com a sociedade e não propõe intervenções urbanísticas que acatem as recomendações do Plano Diretor do município.

Mas, como bem lembra Villaça (2005), o Plano Diretor Urbano, em muitas situações, pode até mesmo mascarar as causas dos problemas urbanos que incidem sobre as cidades brasileiras, pois há um descolamento entre o discurso e a realidade. Nesta situação, há mais um agravante, as disputas políticas, que faz com que as gestões sejam elas municipais ou estaduais se neguem a fazerem parcerias nas ações de planejamento urbano, pois sabem que também terão que dividir os potenciais retornos eleitorais que essas intervenções podem propiciar.

O fato do Governo do Estado do Pará ter assumido o Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme sem haver uma interlocução com a Prefeitura Municipal de Belém⁷⁵ trouxe muitos prejuízos que implicam diretamente na manutenção

⁷⁴ Sobre o Plano Diretor de Belém Dias (2009, p.2) afirma: “Queremos de antemão afirmar que a regulamentação da outorga onerosa do direito de construir feita em Belém está voltada para atender os interesses do mercado imobiliário, tal fato ocorre quando a regulação urbanística não alcança o objetivo de inibir a especulação imobiliária realizados pelas empresas de incorporação, que objetivam tão somente a multiplicação de seus lucros, através da comercialização de construções voltadas para as camadas de alto poder aquisitivo da cidade o que conseqüentemente não acarreta em melhoria das condições habitacionais da maioria da população”.

⁷⁵ A Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana (2008), conclui que é perceptível a inobservância dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais e ambientais na cidade de Belém. Assim, entre outras, recomenda a Elaboração de um Programa Municipal/Estadual de Regularização Fundiária, conforme definição do Plano Diretor, envolvendo dentre suas etapas a elaboração dos projetos técnicos necessários para a regularização fundiária e registro cartoriais de áreas de assentamentos informais de baixa renda; a criação do sistema de informação e gestão democrática da cidade, com a realização de audiências públicas e conferências municipais, buscando discutir as questões fundiárias e habitacionais na

dos moradores no bairro, após a intervenção. As tarifas sociais representam mecanismos de proteção contra o encarecimento dos serviços destinados a população à medida que o bairro passa a ter uma estrutura melhor e somente o poder público municipal tem competência para a criação dessas leis. Sem esta proteção, a população do bairro já se recente, conforme argumentação da liderança entrevistada, pelas tarifas de serviços públicos, principalmente a energia elétrica e o aumento do Imposto Predial Territorial Urbano-IPTU mesmo para os moradores que não possuem a titulação do imóvel.

A regularização fundiária para essa população pode ter um resultado contrário ao esperado. O que poderia, em tese, representar uma forma de superar a desigualdade sócio-espacial, na realidade pode se manifestar de maneira perversa implicando uma expulsão branca, como denomina Cardoso (2009), em que a intervenção estatal travestida de democrática não remaneja a população das áreas de influência dos projetos urbanísticos, entretanto não cria mecanismo que possam diminuir as pressões econômicas sobre a população e expondo essa última a avidez do mercado imobiliária.

No Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme⁷⁶, os mecanismos que podem oficialmente limitar o avanço a especulação imobiliária se restringem aos instrumentos de regularização fundiária, já que a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia e a Concessão de Direito Real de Uso limitam algumas formas de especulação imobiliária, como a proibição do aluguel de imóveis, desestimula a incorporação dos imóveis pelas construtoras de imóveis, visto que as mesmas teriam que pagar pelo direito real de uso ao morador e domínio pleno ao município, o que encareceria bastante o valor final do empreendimento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007). Estes mecanismos são frágeis, visto que somente as aquisições de imóveis reconhecidas em cartório, em tese, terão que cumprir o que determina a legislação, em relação às concessões.

Na prática, o Estado direciona essa responsabilidade pela mobilidade ao morador, que deve reconhecer por si só a importância de permanecer nas áreas regularizadas. O mais correto seria que o município criasse leis específicas declarando as áreas de intervenção dos projetos de Regularização fundiária, conforme afirmado anteriormente, enquanto Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS para que o poder público possa

cidade de Belém, conforme sistemática estabelecida pelo Estatuto da Cidade, pois as ações de regularização tanto do governo do Estado quanto as do Município são pontuais e sem a participação efetiva da população (RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA, 2008).

⁷⁶ No plano de trabalho do referido projeto não constam ações previstas, no sentido se conter o avanço da especulação imobiliária sobre as áreas onde estão sendo juridicamente legalizadas.

orientar as intervenções assegurando a participação popular e estabelecendo padrões específicos de uso e ocupação do solo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

Como se pôde notar nas entrevistas realizadas com moradores da Terra Firme, é possível perceber a preocupação dos moradores com as implicações da especulação imobiliária, pois no momento o que de fato tem evitado que a especulação avance sobre esta área é a própria condição de informalidade do bairro. Em muitos casos, apenas a perspectiva de regularização jurídica dos imóveis já passou a encarecer a terra, pois como já foi dito, o bairro da Terra firme ainda se localiza na primeira légua patrimonial, que ainda concentra bens e serviços, logo ainda é muito valorizada.

As secretarias estaduais que executam as obras de urbanização e regularização fundiária na Bacia do Tucunduba não dialogam entre si. A Companhia de Habitação do Pará-COHAB e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional-SEDURB⁷⁷ desenvolvem as ações pontuais que não se comunicam e não somam esforços para superar os limites que se manifesta, principalmente nos projetos de urbanização. Como manifesta um dos técnicos que está à frente da execução do Projeto de Regularização Fundiária do Bairro da Terra Firme:

Acho que ela [a ação de regularização fundiária no bairro da Terra Firme] é um pouco desarticulada, o bairro da Terra Firme é um Bairro extremamente pobre cuja ocupação é em grande parte irregular ou ilegal, então ela é um local piloto e que a Universidade tem um papel fundamental nisso já que grande parte desse trabalho de regularização é em áreas que pertencem a UFPA ela tem uma responsabilidade muito grande, mas há uma desarticulação entre os poderes responsáveis por este negócio instituições como Estado, Prefeitura, Patrimônio da união que precisam conversar mais e definir com mais clareza as suas atribuições, mas acho que ele está iniciando, embora seja desarticulado pelos agentes existentes⁷⁸.

As ações de regularização fundiária são incumbidas à SEDURB, cabendo à COHAB os projetos de habitação. Ocorre que a primeira precisaria do apoio de uma Secretaria que possui uma grande experiência no âmbito da execução de projetos. Esta última, por sua vez, não possui conhecimento acumulado do processo de regularização fundiária, logo a troca entre as mesmas evitaria que fossem elaborados empreendimentos com impactos

⁷⁷ A Secretaria de Desenvolvimento Urbano Regional, por ser uma instituição direta ela tinha toda uma dificuldade de contratação de funcionários houve alguns problemas na contratação da gerenciadora e isso fez com que houvesse muita dificuldade em executar a ação de regularização fundiária em questão.

⁷⁸ Entrevista com técnico do Instituto Tecnológico-ITEC responsável pela execução Projeto de Regularização Fundiária do Bairro da Terra Firme, em setembro de 2009.

negativos, principalmente do ponto de vista social que só reproduzem a segregação sobre as frações de classes populares (CORRÊA, 1989).

Mas é preciso considerar que a ausência de interlocução não é um privilégio que se restringem às secretarias do Estado do Pará. Ela vem se reproduzindo desde a esfera nacional, ou seja, os próprios ministérios não dialogam entre si, não somam esforços para proporcionar o desenvolvimento de ações integradas. Neste sentido, Fernandes (2006) afirma ser um equívoco, por exemplo, que as ações de regularização fundiária desenvolvidas em âmbito nacional não sejam desenvolvidas por meio da Secretaria Nacional de Habitação somando esforços para combater a informalidade urbana criando políticas públicas de habitação menos débeis.

No Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme a incapacidade do Estado em criar políticas intersetorializadas comprometeu a realização do projeto em desenvolver uma regularização fundiária plena, que se desenvolvesse em conjunto com outras políticas como saneamento ambiental, habitação, mobilidade e serviços urbanos. Nem mesmo situações mais simples como a emissão de documento de identificação foi garantido à população o que ocasionou entraves para a conclusão do processo de titulação, devido à falta desta documentação para dar entrada no pedido de titulação. Situação que poderia ser solucionada com uma ação prévia da Secretaria de Segurança Pública na área para emitir gratuitamente os documentos necessários aos moradores que deles necessitassem.

As taxas cobradas para emissão de segunda via pode parecer uma quantia irrisória, mas para grande parte da população atendida no Projeto, o valor cobrado compromete o baixo orçamento familiar. Na tabela abaixo, é possível perceber a grande incidência de moradores que deixaram de ter acesso a titulação por não possuir documentos de identificação. Isto significa que para esta população qualquer ônus representa uma dificuldade a mais na garantia de direitos:

TABELA -4. IMÓVEIS COM PENDÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO POR TIPO

Imóveis com Pendência de Documentação por tipo

Situação	Frequência Absoluta	Frequência Relativa
Tipo 1 - Falta RG/CPF	10	1%
	21	3%

Tipo 2 - Falta Certidão Casamento/Atestado do Óbito		
*Tipo 3 - Outros documentos	277	35%
Total	301	39%

Fonte: PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DA TERRA FIRME, 2010.

*Tipo 3: Se refere Declarações de renda, endereço e união estável, para suprir a ausência de comprovantes formais.

Entraves como estes aumentam o descrédito da população em torno das ações de regularização fundiária. Os técnicos e os próprios moradores relatam a desconfiança da população diante dessas ações, pois vivem em uma área em que a presença do Estado possui como representação descaso e repressão.

vi muita violência contra os moradores daqui que estavam ocupando, aí não ia ficar do lado da polícia que não é meu papel nessa época, chegou os “capas” da universidade trouxeram a policial do Jader Barbalho na época espancaram o pessoal e quebraram todos os barracos⁷⁹.

Se as formas de urbanização são antes de tudo formas da divisão social do trabalho (LOJKINE, 1997), é importante analisar como esse raciocínio se materializa em um bairro como a Terra Firme Bem. Se a prioridade do Estado é criar condições ideais para o desenvolvimento do capital, é “natural” que negligencie o bairro, pois no mesmo insistindo em sobreviver, estão os relegados do sistema, aqueles que o capital está descartando, até mesmo enquanto exército de reserva. A informalidade que assola o bairro é a manifestação da urbanização desigual que cria cidades segregadas e áreas que abrigam os pobres que sobreviverem em lugares segregados, insalubres e expostos a todo tipo de mazelas (ENGELS, 1996).

A população manifesta seu descontentamento expressando o descrédito em toda e qualquer ação que venha a partir do Estado. Neste contexto, o Projeto de Regularização Fundiária no Bairro da Terra Firme foi recebido como mais uma ação que não iria ter êxito. Grande parte dos moradores do bairro manifestou que só são valorizados em períodos eleitorais e que o projeto era mais uma das formas de atrair atenção da população.

Entretanto, os moradores consideram da maior importância a segurança na posse garantida por meio da titulação da terra, mas desacreditam na capacidade e na vontade

⁷⁹ Entrevista concedida, em agosto de 2009, por uma moradora do bairro da Terra Firme, que nos anos 80, participou, ativamente, da luta pela regularização fundiária na Terra Firme. .

política do Estado em tomar para si esta demanda. Neste sentido, a fala de um dos técnicos da SEDURB acaba por expressar o sentimento dos moradores:

[...] tudo o que é oferecido pelo estado é visto com uma estratégia política, “politiqueira” de tentativa de valorizar algum político; candidato ou um futuro candidato e o fato de eles saírem da casa deles para ficarem em algum lugar esperando a construção da casa era pior ainda porque aí eles não confiam mesmo aí é um trabalho muito duro convencê-los do contrário. Toda credibilidade do Estado está amarrada nessas soluções, que se hoje o estado resolver parar com o projeto e deixar todas essas pessoas na mão, o estado não vai fazer mais nada em Belém. Se for por puro convencimento não vai mais conseguir por que já tem uma falta de credibilidade e as poucas vezes que vai agir ele não supre com essa falta de credibilidade [...] ⁸⁰.

Em meio a tantas dificuldades de implementação da Regularização fundiária urbana existem condições que se impõem como o tempo determinado para a execução de determinado projeto e as condições objetivas para executá-lo. É importante frisar também o pouco recurso destinado ao Projeto que exige uma série de etapas de trabalhos que precisam ser executadas, caso contrário não há como possibilitar a titulação do imóvel. Em geral, como afirmado anteriormente, o orçamento para essas ações não são suficientes para que as mesmas se mantenham sem dificuldades expressando que o tratamento da questão fundiária pelo Estado é mais um discurso ideológico que um compromisso assumido socialmente.

Neste sentido, a questão fundiária urbana pode ser indicador da forma de intervenção do Estado nas outras políticas públicas destinadas aos pobres, como atribuiu Engels (1996) ao analisar a política de habitação da Inglaterra do século XIX. Ficando evidente que a informalidade é apenas uma das várias formas em que a desigualdade social se manifesta.

O encarecimento da terra na cidade, a diferenciação do espaço expressa também a diferenciação de classe. Na medida em que a divisão social do trabalho é parâmetro para determinar o preço da terra não há como garantir o direito à cidade de maneira universalizada. Assim, as áreas segregadas, nas cidades capitalistas viram algo inerente ao processo de urbanização, que se manifestam de diversas formas, mas que são condicionadas pela divisão social e territorial do trabalho (LOJKINE,1997). Neste caso a informalidade urbana é resistência à exacerbação da transformação da cidade em mercadoria e na democracia da não liberdade, com afirma Lefebvre (1999), o direito está restrito a que pode pagar para dispor de todo o conforto que a cidade pode proporcionar.

⁸⁰ Entrevista concedida pelo técnico da SEDURB, em agosto de 2009.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações de produção possuem a capacidade de condicionar as transformações no espaço urbano. A necessidade que o capitalismo possui a todo o momento se metamorfosear também implica, principalmente em uma reconfiguração no espaço urbano sempre que este último passa a representar um limite para o desenvolvimento da produção e reprodução social do capital. Neste contexto, o Estado, por meio das políticas urbanas, exerce um papel importante na transformação destes espaços para responder as constantes demandas impostas pelo modo de produção capitalista.

A compreensão das formas de socialização desigual da infraestrutura, bens e serviços urbanos devem necessariamente começar pelo complexo modo de produção capitalista, suas demandas e a forma com que, principalmente o estado prioriza as mesmas. A partir desta mediação é que se torna evidente à essência da questão social urbana e suas expressões. Nesta perspectiva, a terra urbana, na medida em que também se transforma em mercadoria passa a ser objeto de disputa, e quanto mais o trabalho humano a transforma mais valorizada a mesma vai se tornando.

Como afirma Marx (2008) a terra, por si só não produz valor, pois não é algo que se constrói, entretanto o trabalho humano possui essa capacidade de gerar valor a terra na medida em que a transforma. Dessa forma, o trabalho humano converte a terra em mercadoria. É devido a este fator que o planejamento urbano, em muitas situações produz efeitos perversos, devido ao encarecimento da terra onde este tipo de intervenção é realizado, e ao contrário, de fomentar a equidade do espaço urbano acaba exacerbando o conflito entre os agentes que se utilizam da cidade para usos diversos.

A questão é, para quem está sendo direcionado às ações de planejamento urbano nas cidades capitalistas? Assim, da forma com que às intervenções de regularização fundiária estão sendo conduzidas não se tem nenhuma garantia se o objetivo de fato é fazer a inserção de ocupações informais à cidade legal ou liberar as terras, ilegais do ponto de vista jurídico e urbanístico, de forma voltem ao mercado muito mais valorizadas.

Visto que, a terra como já foi dito, é vital à organização do sistema capitalista, ela também passa a ter seu valor condicionado pelas relações de produção desenvolvida no espaço da cidade. Nesse contexto, a renda da terra urbana possui uma relação direta com o desenvolvimento das condições produtivas. A desigualdade de acesso à terra em grande parte provém da formação de espaços especializados com funções determinadas moldadas

pelo desenvolvimento da produção, devido a necessidade de diminuição do tempo de rotação do capital.

As contradições advindas desta urbanização crescente provocam à carência dos meios de consumo coletivo, principalmente às frações de classe trabalhadoras, ao inchamento das cidades, às desigualdades regionais, ao desemprego, à segregação urbana consequente da valorização diferenciada da renda da terra.

A informalidade urbana, em condições como esta revela o limite que o estado possui em intervir na política urbana, em consequência a urbanização vai se dá forma irracional, assim, vai sendo reproduzida uma lógica à terra de acesso regulado pelas necessidades do mercado. Todavia para a ideologia dominante, estas expressões da questão social é o preço que deve ser pago pela condição de modernização da cidade.

No Brasil, a urbanização foi difundida pelo ideário dominante enquanto sinônimo de modernidade. O que de fato se observa é que a urbanização se deu em função da inserção dos pais no capitalismo monopolista, logo esse elemento foi um fator essencial para impulsionar às condições de produção. Entretanto, essa urbanização acelerada se mostrou extremamente danosa à população mais pobre, pois a industrialização dependente aprofundou a desigualdade no campo e na cidade.

Assim, a ocupação informal expressa essa desigualdade de acesso à terra urbana, na medida em que há um encarecimento desta, e a ausência de políticas públicas que possam criar condições de acesso à moradia popular aos mais pobres. O resultado desta combinação é observado mesmo nas pequenas cidades onde as ocupações informais é a única forma de provir moradia popular. O poder público, devido à incapacidade política e de gestão passou a ter postura, em parte, tolerante diante do crescimento da cidade ilegal negligenciando a questão fundiária urbana.

Os movimentos sociais urbanos, por dispor de um entendimento político melhor da questão urbana identificaram que a questão fundiária representava um entrave para a melhoria das condições de vida nas cidades. Tanto que na década de 1980, conseguiram incluir na Constituição Federal os artigos 182 e 183 relativos à política urbana, que instituem a criação do Plano Diretor Urbano, a usucapião urbano que regulamenta a função social da propriedade e vários outros dispositivos legais de política urbana. Mas, foi a partir da criação do Estatuto da Cidade, em 2001 que estes artigos foram regulamentados o que criou possibilidade de intervenção do estado, principalmente na efetivação do direito à cidade, ou seja, o direito à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, transporte público, saneamento básico e ambiental, entre outros.

Em Belém, a urbanização foi reproduzindo em nível local a lógica macro, ou seja, urbanização também se deu em função das relações de produção, no entanto este processo tomou proporções bem mais excludente, devido a escassez de terras mais altas. Nestas condições, às frações de classe trabalhadoras coube a ocupação das terras desvalorizadas, com pouca infraestrutura em áreas geralmente alagadas.

A terra urbana na primeira légua passa por uma crescente valorização. Diferente de outras cidades brasileiras, em Belém o preço da terra é muito alto. Justamente pelo fato da primeira légua patrimonial dispor de pouca terra disponível ao setor privado, grandes extensões de terra de propriedade do estado em contrapartida concentram grande parte dos serviços urbanos. Assim, o acesso à cidade jurídica e urbanisticamente legal se tornou privilégio de poucos.

Em Belém, a informalidade urbana, como já foi dito, já representou a única forma de provisão da moradia, por conta da falência da política de habitação. A cidade foi crescendo ilegalmente com a conveniência do poder público que se utilizou da necessidade da população em favor de partidos políticos. Mas se chegou a um limite em que os conflitos fundiários foram tomando proporções que não havia mais como ser tolerado. O Estado utiliza a repressão para conter as ocupações, o que evidencia que o Estado cede às demandas da população para que os conflitos não tomem proporções que coloquem em cheque a manutenção do sistema.

A ocupação informal é uma resistência que custa muito caro, principalmente a quem mora nesses locais, pois é obrigado a sobreviver de forma precária. O bairro da Terra Firme, apesar de ser um bairro localizado na primeira légua patrimonial, sofre com a falta de infraestrutura urbana que só não toma proporções maiores devido o bairro se localizar às proximidades de bairros de classe média com melhores condições de serviços e equipamentos urbanos como os bairros do Marco e São Braz .

A regularização fundiária nas favelas surge como uma possibilidade de transformar a realidade destes moradores. A simetria entre o discurso e a prática nas ações de regularização fundiária é uma necessidade, pois como já foi dito o discurso da qualidade de vida, da superação da segregação e da degradação ambiental e social não combina com a negligência com que os projetos neste sentido são executados, ou seja, as intervenções não correspondem às necessidades reais da informalidade urbana, por conta principalmente da pontualidade, fragmentação e descontinuidade da Política de Regularização Fundiária.

Os limites impostos nestas intervenções depõem contra o discurso da democratização da terra urbana. Depreende desses limites a conclusão de que o direito à cidade não pode ser alcançado se cada vez mais a terra é valorizada mesmo com poucos investimentos nela diretamente aplicados. Mesmo que o Projeto de Regularização fundiária não tenha alcançado seus objetivos maiores, os moradores da Terra firme já estão sendo impactados com a valorização da terra, assim o que poderia ser uma possível superação da desigualdade de acesso à moradia digna, ao saneamento, a bens e equipamento urbanos pode gerar efeitos contrários com a expulsão dos moradores do bairro.

Neste sentido, vale a afirmativa de Lojkine quando analisa o papel do Estado diante das políticas públicas. Como no caso da Terra firme, o Estado ao contrário de solucionar os conflitos dos agentes que disputam o espaço urbano faz é exarceba-lo. Em Belém em diversos momentos históricos nunca houve uma inflexão da intervenção urbanística, no sentido de fomentar a equidade da cidade, pelo contrário a cada ação do poder público sobre a cidade, o acesso à terra fica quase impossível aos pobres.

E o que falta para que esta inflexão seja possível a principio poderia ser sinalizado um entendimento melhor da questão urbana e fundiária, vontade política, uma política habitacional que atenda as demandas reais da sociedade garantindo acesso a quem realmente precisa de moradia. Mas, o que de fato solução de fato pode vir a partir de uma alternativa ao capitalismo. Já que as contradições existentes na cidade são inerentes a este modo de produção.

O papel dos movimentos sociais, mesmo diante limitado alcance, são importantes não só pela pressão que exerce sobre o Estado, por conta da inércia das ações de políticas urbanas, mas também mobilização e conscientização popular em favor da garantia de direitos essenciais como o direito à moradia. É importante lembrar que no período da ditadura militar no Brasil, em que as organizações populares foram proibidas de se manifestarem foi a ocasião em que os direitos sociais mais foram negligenciados. O principal desafio que está posto aos movimentos está relacionado à superação da participação apenas como um elemento de legitimação das intervenções urbanísticas, que em raras oportunidades na história do município de Belém conseguiu incorporar as demandas da população empobrecida nas ações nas ocupações de informais.

Diante do frágil entendimento da questão fundiária nas ações de regularização fundiária, a participação popular pode tornar mais realista os planos e projetos que são pensados sem levar em conta a realidade em que à população se encontra. Visto que dificilmente há informações detalhadas sobre a realidade urbana das cidades. Em Belém, a

situação dos bairros mais pobres, em grande medida é feita através de estimativas, que expressam um dado, que se mostra diferente no momento da intervenção, por conta disso, o planejamento e execução se transformam em dois elementos estranhos um ao outro quando deveriam ser etapas de um mesmo processo. Sem parâmetros que corresponda à realidade as intervenções dificilmente podem apontar soluções para possíveis impactos, pois esses últimos só vão ser detectados no momento da intervenção.

O Projeto de Regularização Fundiária no Bairro da Terra Firme, expressa bem as idéias deslocadas presentes nesta ação de regularização fundiária, pois em nenhum momento o projeto atenta para possíveis rebatimentos sobre a população advindo da intervenção e que poderia ser um ganho para a comunidade pode se transformar em elemento de acirramento da segregação que caracteriza o bairro. Ocorre que o planejamento urbano não leva em conta as variáveis que a realidade apresenta. É mais importante à experiência técnica, sendo mais fácil planejar quando não há contraposição de idéias. A participação popular, em via de regra é vista como empecilho no planejamento da cidade, pois força os planejadores a traçar uma dialética com a realidade para incorporar demandas que de fato responda às expressões da questão social na cidade.

REFERÊNCIAS

ABELÉM, Auriléa Gomes. **Urbanização e remoção: por que e para quem?** Belém:Centro de Filosofia e Ciências Humanas/NAEA/UFPA, 1988.

ALFONSIN, Betânia. **Para além da Regularização Fundiária: Porto Alegre e o urbanizador social.** In: *Direito à moradia: instrumento e experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras.* Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

ALFONSIN, Betânia. **Da invisibilidade à Regularização Fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre.** Porto Alegre, Dissertação de Mestrado: UFRGS/FA, 2000.

ALFONSIN, Jacques Távora. **A função social da cidade e da propriedade privada como propriedades de funções.** In: *Direito à moradia: instrumento e experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras.* Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

ALFONSIN, Betânia. **Para além da Regularização Fundiária: Porto Alegre e o urbanizador social.** In: ALFONSIN, Betânia; FERNADES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, instrumentos e processos de gesta.* Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALFONSIN, Betânia. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de Regularização Fundiária no Brasil.** In: ROLNIK, Raquel [et al]. *Regularização fundiária sustentável.* Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ALFONSIN, Betânia; FERNADES, Edésio. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas.** Disponível em: www.cidades.gov.br/secretariasnacionais. Acesso em: 16.03.2009.

ALMEIDA, José Mauro O' de. **Terrenos de Marinha: Proteção ambiental e as cidades.** Belém: Paka-Tatu, 2008.

ALVES, Joana Valente Santana. Belém: **A capital das invasões.** Belém, Dissertação de Mestrado: PLADES/ NAEA/ UFPA, 1997.

ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DOS TRABALHADORES RURAIS. **Terras públicas na Bahia.** Texto disponível em: <http://www.aatr.org.br>. Acesso em 01. 03. 2009.

BARBOSA, Maria José. **A questão fundiária e a Segregação sócio-espacial em Angra dos Reis.** Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado: UFRJ, 1997.

BARBOSA, Maria José de Souza et al. **Estudo de caso: Tucunduba: Urbanização do Igarapé Tucunduba, Gestão de Rios.** Belém, 2003.Disponível em <http://www.ibam.org.br>, acesso em 05.10.07.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim do Banco Centra. Disponível em: <http://www.bcb.org.br>. Acesso em 21.02.2009.

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo: a habitação e o falso problema**. In: MARICATO, Ermínia (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa- Omega, 1979. p.37-70.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. **Estatuto da cidade**: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

CARDOSO, Ana Claudia Duarte. **O espaço da cidade informal, consolidação e pobreza urbana**. Artigo disponível em: <http://www.ibdu.org.br>. Acesso em: 02.03.2009.

CARDOSO, Adauto César. **Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos**. Cadernos CEAS, nº 230, 2008. Disponível em: <http://www.ceas.com.br/cadernos>. Acesso em: 02.03.2009.

CARLOS, Anna Fani Alessandri. **Dinâmicas Urbanas na Metrópole de São Paulo**. 2003. Artigo disponível em: <http://www.cscso.org.ar/biblioteca>. Acesso em: 10.02.2008.

_____. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2007.

CARVALHO, Celso Santos. **Programa Papel Passado**. In: ROLNIK, Raquel [et al]. Regularização fundiária sustentável. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CARVALHO, Celso Santos et al. **Acesso a terra urbanizada**: Implementação de Planos Diretores e regularização fundiária. Florianópolis: UFSC/MC, 2008.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo Urbano**: entre o discurso e a Prática. São Paulo: UNESP, 2005.

COUTO, Aiala Colares de O. **Geografia do crime na Metrópole**: Da economia do narcotráfico a territorialização perversa em uma área de baixada de Belém. Belém, Monografia (especialização), FIPAM/NAEA/UFPA, 2008.

CORRÊA, Antonio José Lamarão. **O espaço das ilusões**: Planos Compreensivos e Planejamento Urbano na Região Metropolitana de Belém. Belém, Dissertação de Mestrado: PLADES/ NAEA/ UFPA, 1989.

CORRÊA, Roberto. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1993.

DANTAS, Fernando de Carvalho et al. **Planos Diretores na Amazônia**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

RIBEIRO, Darcy. **O Brasil como Problema**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

DEÁK, Csaba. "**Uma interpretação histórica da teoria de renda**" Revista de Desenvolvimento Urbano e Regional - 41-57, 1992. Artigo disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/index.html.

DE GRAZIA, Grazia. (org.). **Planos Diretores: Instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

DIAS, Maurício Leal. **Desequilíbrio urbano-ambiental: O problema da Outorga Onerosa do direito de construir em Belém do Pará**. Artigo disponível em: <http://www.ibdu.org>. Acesso em 01.10.2009.

ENGELS, Friedrich. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global, 1986.

ENGELS, Friedrich. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008

FERNANDES, Edésio. **Princípios, bases e desafios de uma Política Nacional de apoio à Regularização Fundiária Sustentável: Porto Alegre e o urbanizador social**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, instrumentos e processos de gesta**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros**. In: ROLNIK, Raquel [et al]. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Política de Regularização Fundiária**. Programa de Regularização Fundiária. 28ª aula do Curso de Extensão Estatuto da Cidade realizada em 05 de novembro de 2008.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro, Guanabara: 1987.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA- FAO. **Gráfico da população rural no Brasil**. Disponível em: <http://www.fao.org.br>. Acesso em 12.04.2009.

GOMES, Maria de Fátima. **Políticas Urbanas e Serviço Social**. (2007) Artigo disponível na Revista Praia vermelha no site: <http://www.ess.ufrj.br/download/revistapv>.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Agência Pará de Notícias. Disponível em: <http://www.pa.gov.br>. Acesso em: 05.02.2009.

HARVEY, David. **A justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **The Limits to Capital** . New York:Verso, 1999.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. (palestra/FSM), 2009. Disponível em:<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2009/02/440802.shtml>

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olimpio Editora, 1988.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL-IBAM. **Foro Iberoamericano y del Caribe sobre mejores prácticas: Urbanização de assentamentos informais e Regularização Fundiária na América Latina**. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Cidades e Estados**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidades>. Acesso em: 18.01. 2009.

INSTITUTO PÓLIS. **Regularização de Terra e Moradia**. São Paulo: (s/n), 2002.

INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ. Consulta Notícias. Disponível em: <http://www.iterpa.pa.gov.br>. Acesso em: 05.02.2009

KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do Planejamento Social no Brasil**. Cadernos CEBRAP n. 2. São Paulo: Brasiliense, 1976.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LEITE, Márcia Pereira. **Crise da Cidadania**: em foco um dos cenários das ONGs. Artigo disponível em: <http://www.fase.org.br>. Acesso em: 05.10.2009.

LENZ, Maria Heloisa. **A evolução do conceito de renda da terra no pensamento econômico**: Ricardo, Malthus, Adam Smith e Marx. Artigo disponível em: <http://www.estrellatrincado.com>. Acesso em 03.02.2009.

LIMA, José Júlio Ferreira; PARACAMPO, Maria Vitória. **Desigualdade Sócio-Espaciais na Região Metropolitana de Belém**. Belém, 2001. Disponível em: <http://www.comova.org.br>, acesso em 12.08.2007.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LUKACS, Gyogi. **O que é marxismo ortodoxo?**. In LUKACS, G. **História e consciência de classe**. Porto: Publicações Escorpião, 1974.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. Introdução [à crítica da Economia Política]. In MARX, K. **Manuscritos econômicos - filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Coleção Os pensadores)

_____. **O capital**: Crítica da economia política. Livro 2. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

_____. **O capital**: Crítica da economia política. Livro 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **O capital**: Crítica da economia política. Livro 3 vol. 6. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Edições Progresso, 1987.

_____. **A Ideologia Alemã**. São Paulo Boitempo, 2007.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado**. 2000. Artigo disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9749.pdf>. Acesso em: 10.04.2006.

_____. **Brasil, cidades**: Alternativas para a crise urbana. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

_____. **Metrópole Legislação e Desigualdade**. 2003. Artigo disponível em <http://www.servicos.capes.gov.br/arquivos>, acesso em: 10.04.2006.

_____. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. 2006. Artigo disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 05.04.2009.

_____. **O nó da terra**. (2008) artigo disponível em: <http://www.gilvander.org.br>: acesso em 14.07.2008.

_____. **Dimensões da tragédia urbana**. Artigo disponível em: <http://www.comciencia.br/>. Acesso em: 03.05.2008

_____. **Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo**. 2009. Artigo disponível em: <http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br>. Acesso em: 22.07.2009.

_____. **Áreas de risco foram loteadas e povo paga com vidas**. Entrevista disponível em: <http://terramagazine.terra.com.br>. Acesso em: 07.04.2010.

MELLO, Leonardo Freire de. **Metrópole, Tecnologia, Amenidades e Riscos**. Brasília, 2003. Artigo disponível em: <http://www.anppas.org.br>. Acesso em: 03.02.2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Planejamento **Territorial Urbano e Política Fundiária** (CADERNOS MCIDADES PROGRAMAS URBANOS). Brasília: (s/n), 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização Fundiária**. Brasília: (s/n), 2005. (cartilha)

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de Regularização Fundiária**. (s/n), 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Programa Papel Passado**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 12.05.2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política de Desenvolvimento Urbano**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 12.05.2008.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 09.06.2009.

MOURÃO, Leila. **O conflito Fundiário em Belém (1960 a 1980): “A luta pela terra de morar ou de especular”**. Belém, **Dissertação de Mestrado PLADES/ NAEA/ UFPA, 1987**.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: Uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES. Como anda a Região Metropolitana de Belém. **Relatório**. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_belem.pdf. Acesso em 20.01.2009.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - OAB. Belém, 2006. (**Relatório Final**).

OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito à moradia adequada na América Latina**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNADES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, instrumentos e processos de gesta**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PARACAMPO, Maria Vitória. **Políticas Públicas e Renovação Urbana: análise dos projetos de saneamento das “baixadas” e urbanização das “invasões”**. Belém: PROPESP/UFPA, 1997. 20.09.2006 às 21h: 00

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

PROGRAMA NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA: **Movimentos sociais e conflitos nas cidades da Amazônia**. Moradores do Riacho Doce Pantanal: História de luta e conquistas no Igarapé do Tucunduba. Belém, 2008.

PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 20.04.2007.

PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA TERRA FIRME-TUCUNDUBA. Belém, 2008.

QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação Urbana os Velhos fantasmas**, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br>, acesso em 20.04.2007, 15:00.

RECEITA FEDERAL. **Cálculo do imposto**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em 05.12.2008

RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E A TERRA URBANA. **Relatório da missão de monitoramento na cidade de Belém**, 2008. Disponível em: <http://pfdc.pgr.gov.br>. Acesso em 14.12.2009.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Urbanização sem urbanidade**: um cenário de incertezas. Porto Alegre: FEE, 1995.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. (orgs). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando. **Cidade: Reforma Urbana - desigualdades e exclusão**. 2006. Artigo disponível em: <http://www.fpabramo.org.br>. Acesso em: 14.12.2009.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: As formas da produção da moradia no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RICARDO, David. **Ensaio acerca da influência de um baixo preço do cereal sobre os lucros do capital**. IN: NAPOLEONI, Claudio. Smith, Ricardo e Marx; considerações sobre a história do pensamento econômico. Rio de Janeiro, Graal, 1978.

RODRIGUES, Edmilson Brito. **Aventura Urbana: Urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém**. Belém: NAEA/UFPA, 1996.

ROLNIK, Raquel [et al]. **Regularização fundiária sustentável**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Estúdio Nobel, 1997.

_____. **Exclusão territorial e violência**. 1999, (Artigo) Disponível em <http://www.scielo.br>, acesso em 15.08.07.

_____. **A construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – avanços e desafios**. 2006 a, (Artigo). Disponível em <http://www.ipea.gov.br>, acesso em 15.08.07.

_____. **É possível uma Política Urbana contra a exclusão?. Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano XXIII, N° 72, p. 7-21, 2006 b.

ROSDOLSKY, R. **Gênese e estrutura de O Capital de Karl Marx**. Rio de Janeiro: EDUERJ/Contraponto, 2001.

SÁ, Maria Elvira Rocha de. BARBOSA, Maria José. A cidade, a reestrutura produtiva e a nova ordem mundial. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano XXIII, N.º 72, p. 7-21, 2006.

SÁ, Maria Elvira Rocha de et al. **Experiências de promoção de habitação de interesse social na Região Metropolitana de Belém: estudos de caso Conjunto Paraíso dos Pássaros e Vila da Barca**. (Coleção Habitare). Disponível em: <http://habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes>. Acesso em 20.04.2008.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. São Paulo: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.

SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1982.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo-EDUSP, 2007.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil, Território e Sociedade no início do Século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, Verônica Jussara Costa; BARP, Ana Rosa Baganha. **Instrumento de apoio a decisão aplicado a gestão dos recursos hídricos: Bacia Hidrográfica do Igarapé Tucunduba- Belém/Pa**. 2005. Artigo disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/abes23/IV-065.pdf>

SARGES, Maria José. **Belém: Riquezas produzindo a Belle-époque**. Belém: Paka – Tatu, 2000.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL. **Execução de obras do Projeto Tucunduba**. Disponível em <http://www.sedurb.pa.gov.br>. Acesso em: 12.08.2008.

SINGER, Paul. **O uso do solo na economia capitalista**. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa- Omega, 1979. p.21-36.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa - Omega, 1979.

SMOLKA, Martim; CUNHA, Paulo Vieira da. **Notas críticas sobre a relação entre rendas fundiárias e uso do solo urbano**. São Paulo: Vozes, 1980.

SOUZA, Maria Adélia A. de. **A identidade da Metrópole**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Monografia das Baixadas: subsídios da um projeto de recuperação**. Belém: SUDAM, 1976.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem: instrumento de aquisição da propriedade de terra no Pará**. Belém: UFPA/ITERPA, 2001.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair. **Produção do espaço e uso do solo em Belém**. Belém, dissertação de Mestrado: NAEA/UFPA, 1997.

VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: Desmanchando Consensos**. Petrópolis: Vozes, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Estúdio Nobel, 1998.

_____. **As ilusões dos Planos Diretores**. São Paulo, 2005. Texto disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>. Acesso em: 20. 03. 2009.

_____. **Brecht e o Plano Diretor**. Texto disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/brencht_pd.pdf. Acesso em: 20. 03. 2009.