



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DO TRÓPICO ÚMIDO
MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

MARIA DO CARMO CAMPOS DA SILVA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS:
Fator de fixação de população de baixa renda
ou promoção do mercado imobiliário formal?
o caso do assentamento Bengui – Etapa 2, Belém-PA**

BELÉM
2019

MARIA DO CARMO CAMPOS DA SILVA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS:
Fator de fixação de população de baixa renda
ou promoção do mercado imobiliário formal?
o caso do assentamento Bengui – Etapa 2, Belém-PA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Luis Eduardo Aragón Vaca

BELÉM
2019

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)

Silva, Maria do Carmo Campos da

Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais: fator de fixação de população de baixa renda ou promoção do mercado imobiliário formal? O caso do assentamento Bengui – Etapa 2, Belém-PA. / Maria do Carmo Campos da Silva; Orientador Luís Eduardo Aragón Vaca. – 2019.

193f. : il. ; 29 cm

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019.

1. Regularização fundiária urbana. 2. Imóveis regularizados. 3. Assentamentos urbanos informais. I. Aragón, Luís Eduardo, Orientador. II. Título.

CDD. 22. 307. 1416098115

Elaborada por Rosângela Caldas Mourão- CRB-2/888

MARIA DO CARMO CAMPOS DA SILVA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS:
Fator de fixação de população de baixa renda
ou promoção do mercado imobiliário formal?
o caso do assentamento Bengui – Etapa 2, Belém-PA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia da Universidade Federal do Pará, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Data de aprovação: 28.06.2019.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Luis Eduardo Aragón Vaca
Orientador – PPGDSTU/NAEA/UFPA

Prof. Dr. Hisakhana Pahoona Corbin
Examinador interno - PPGDSTU/NAEA/UFPA

Prof. Dr. Mario Miguel Amin Garcia Herrerros
Examinador externo - PPGP/NAEA/UFPA

Dedico este trabalho a todas as famílias que não conseguem ser incluídas nas políticas públicas de habitação, mas continuam lutando por alternativas dignas para conquistarem o direito social à moradia.

AGRADECIMENTOS

À inteligência suprema criadora do Universo, conhecido e desconhecido pela humanidade, que me incluiu em sua obra, permitindo-me a experiência de viver acreditando na capacidade do ser humano de contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Aos meus amados familiares, que pelo simples fato de existirem conferem um significado especial à minha vida, destacando o apoio, incentivo e tolerância por minhas ausências durante a realização deste trabalho.

Ao meu orientador professor Aragón, pela sabedoria com que conduziu a orientação, expressa em forma de compartilhamento na definição dos principais nortes da pesquisa, solidariedade, incentivo e apoio irrestritos que foram muito valiosos, especialmente, por minha condição de “discente-trabalhadora”. Muito obrigada, professor.

Aos professores André Montenegro e Luly Fischer, pelo constante incentivo para que eu incluísse a vivência do mestrado em minha formação profissional. Para a professora Luly, um agradecimento muito especial pelas importantes contribuições para o conteúdo desta dissertação.

Aos meus ex-colegas e, ao mesmo tempo amigos da CODEM, pelo carinho, incentivo e auxílio na busca de informações importantes para este trabalho.

Aos moradores do bairro Bengui, suas lideranças e, em especial aos residentes no assentamento objeto do estudo, pela receptividade e cooperação durante a pesquisa.

Aos estudiosos, autores das obras consultadas, que se debruçam em pesquisas para oferecer às gerações que os sucedem, um aporte de conhecimentos capazes de subsidiar novas pesquisas e, em decorrência, a produção de novos conhecimentos.

E, finalmente, à sociedade em geral, que patrocina todo o funcionamento das universidades públicas.

Esta dissertação, portanto, representa uma produção compartilhada. Gratidão a todos!

RESUMO

Este estudo versa sobre regularização fundiária urbana de interesse social que como política pública visa garantir o direito social à moradia, por meio da adoção de medidas de ordem jurídica, urbanística, social e ambiental para famílias, predominantemente de baixa renda que ocupam, informalmente, espaços urbanos. A pesquisa foi realizada no assentamento urbano informal denominado Bengui – Etapa 2 localizado no bairro Bengui, que foi objeto de regularização fundiária em 2013 no âmbito do Programa Municipal de Regularização Fundiária do Município de Belém “Chão Legal”. O estudo procurou analisar se essas ações contribuíram para a permanência das famílias no assentamento regularizado ou se apenas viabilizaram a inserção de novos lotes no mercado imobiliário formal. A pesquisa combinou evidências de ordem quantitativa e qualitativa e identificou que dos 287 imóveis regularizados, o número de famílias que permaneceram após a regularização superou os noventa por cento. Por meio de entrevistas obteve-se o ponto de vista dos moradores quanto aos fatores que contribuíram para que as famílias que tiveram seus imóveis regularizados permanecessem ou abandonassem o assentamento após a regularização fundiária, assim como os fatores que induzem outros moradores a buscarem essa área como local de moradia. Foi também realizada uma breve análise sobre a valorização imobiliária no assentamento e no bairro Bengui sob a perspectiva de apropriação dessa valorização pelo mercado imobiliário, pelo Município e pelos moradores. Para os moradores do assentamento Bengui-Etapa 2 a localização dos imóveis, que favorece o acesso aos diversos serviços utilizados em seu cotidiano, é o fator de maior relevância para a permanência no local, e como fatores complementares relacionaram: a infraestrutura já existente no local mesmo que não corresponda à totalidade de suas necessidades, os vínculos de apoio já estabelecidos na área e a segurança que atribuem à titulação de seus imóveis contra eventuais ameaças de expulsão, como ocorre em áreas não regularizadas em nome dos ocupantes. Apesar de reconhecerem a valorização imobiliária advinda da regularização fundiária, não se mostraram propensos a alienar os imóveis regularizados.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. Imóveis regularizados. Assentamentos urbanos informais.

ABSTRACT

This study deals with the urban land regularization of social interest, which as a public policy aims to guarantee the social right to housing, through the adoption of legal, urban, social and environmental measures for predominantly low-income families that informally occupy urban spaces. The research was carried out in the informal urban settlement called Bengui - Etapa 2 located in the Bengui neighborhood, which was subject to land regularization in 2013 *Programa Municipal de Regularização Fundiária do Município de Belém “Chão Legal”*. The study analyzed whether these actions contributed to the permanence of families in the regularized settlement or if they only made it possible to enter new lots in the formal real estate market. The research combined evidence of quantitative and qualitative orders, and identified that of the 287 regularized lots, the number of families that remained after regularization was above ninety per cent. Through interviews it was obtained the point of view of the residents as to the factors that contribute to the families that have had their regularized properties remain or abandon the settlement after land regularization, as well as the factors that induce other people to seek this area as a place of residence. A brief analysis was also carried out on the real estate valuation in the settlement and in the Bengui neighborhood under the perspective of appropriation of this valuation by the real estate market, by the municipality and by the residents. For the residents of the Bengui-Step 2 settlement, the location of real estate, which favors access to the various services used in their daily lives, is the most relevant factor for the permanence of the families in the place, and as complementary factors related: the existing infrastructure at local level even if it does not meet all of their needs, the already established support links in the area and the security they attribute to the titling of their property against possible threats of eviction, as occurs in areas not regularized in the name of the occupants. Despite recognizing the appreciation of real estate arising from land regularization, they were not likely to dispose of their regularized lots.

Key words: Urban land regularization. Real estate regularized. Informal urban settlements.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Localização da área de estudo (assentamento Bengui - Etapa 2), na ZEIS – g.....	34
Figura 2 -	Área adquirida pela CODEM na antiga fazenda Val de Cans.....	35
Figura 3 -	Plano de alinhamento da primeira légua patrimonial de Belém.....	92
Figura 4 -	Belém: limites da primeira e da segunda légua patrimonial.....	102
Figura 5 -	Evolução do processo de ocupação do bairro Bengui - 1972, 1977, 1998 e 2018.....	108
Fotografia 1 -	Praça existente às proximidades do assentamento Bengui – Etapa 2....	109
Fotografia 2 -	Tráfego de pedestres e veículos na Rua Betânia (à esquerda) e condições do pavimento na Rua Yamada (à direita).....	110
Figura 6 -	Parcelamentos da Fazenda Val de Cans, com identificação da área adquirida pela CODEM e do assentamento Bengui – Etapa 2.....	113
Figura 7 -	Projetos de regularização fundiária executados na área adquirida pela CODEM, no bairro Bengui, desde a aquisição (1978) até 2018.....	115
Fotografia 3 -	Alameda 1 do assentamento Bengui – Etapa 2. Trecho sem tráfego para veículos automotores e ponto de irregularidade no abastecimento de água.....	116
Fotografia 4 -	Registros de alusão à insegurança no assentamento Bengui – Etapa 2.	117
Figura 8 -	Etapas operacionais de regularização fundiária no Programa “Chão Legal”.....	125
Figura 9 -	Demonstrativo da efetividade de titulação dos lotes no assentamento Bengui – Etapa 2, até junho/2017.....	135
Figura 10 -	Espacialização dos lotes regularizados no assentamento Bengui – Etapa 2 e alinhamento proposto para a Rua Betânia.....	137
Figura 11 -	Quantitativo de situações definidas para análise.....	140
Figura 12 -	Situação imobiliária (venda e aluguel) e condições de pavimentação das vias do assentamento Bengui - Etapa 2.....	159

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Tipos de esgotamento sanitário em domicílios particulares permanentes na cidade de Belém, no DABEN e no bairro Bengui (2012). Percentuais.....	111
Gráfico 2 -	Faixas de renda familiar dos beneficiários da regularização fundiária no assentamento Bengui – Etapa 2, em salários mínimos.....	119
Gráfico 3 -	Tempo de moradia das famílias, anterior ao processo de regularização fundiária no assentamento Bengui - Etapa 2.....	120
Gráfico 4 -	Tempo de moradia no imóvel antes da regularização fundiária. Comparativo entre o total das famílias com imóveis regularizados e as que permaneceram após a regularização.....	141
Gráfico 5 -	Local de moradia das famílias antes de residirem no assentamento Bengui – Etapa 2. Comparativo entre o total das famílias com imóveis regularizados e as que permaneceram, após a regularização.....	142
Gráfico 6 -	Renda familiar, em salários mínimos. Comparativo entre o total de famílias com imóveis regularizados no assentamento Bengui – Etapa 2 e as que permaneceram, após a regularização.....	143
Gráfico 7 -	Escolaridade dos chefes de família do assentamento Bengui Etapa – 2. Comparativo entre o total das famílias com imóveis regularizados as que permaneceram após a regularização.....	144
Gráfico 8 -	Tempo de moradia no assentamento Bengui – Etapa 2, antes do processo de regularização. Comparativo entre o total de famílias com imóveis regularizados e as que saíram, após a regularização.....	151
Gráfico 9 -	Renda familiar no assentamento Bengui – Etapa 2, em salários mínimos. Comparativo entre o total de famílias com imóveis regularizados e as que saíram, após a regularização.....	152
Gráfico 10 -	Escolaridade dos chefes de família do assentamento Bengui – Etapa 2. Comparativo entre o total de famílias com imóveis regularizados e as que saíram, após a regularização.....	153
Gráfico 11 -	Comparativo de anúncios de venda de imóveis no bairro Bangui. 2012 e 2015.....	164
Gráfico 12 -	Comparativo de anúncios de aluguel de imóveis no bairro Bengui. 2012 e 2015.....	164

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Perfil dos entrevistados 1 e 2 que permaneceram no assentamento após a regularização e síntese das entrevistas.....	145
Quadro 2 -	Perfil dos entrevistados 3 e 4 que permaneceram no assentamento após a regularização e síntese das entrevistas.....	146
Quadro 3 -	Perfil do entrevistado 5 que permaneceu no assentamento após a regularização e síntese da entrevista.....	147
Quadro 4 -	Perfil do entrevistado 1, que saiu do assentamento Bengui – Etapa 2, após a regularização fundiária e síntese da entrevista.....	154
Quadro 5 -	Perfil do entrevistado 2 que saiu do assentamento após a regularização e síntese da entrevista.....	155
Quadro 6 -	Perfil dos entrevistados 1 e 2 que chegaram ao assentamento após a regularização e síntese da entrevista.....	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População rural e urbana: Brasil e regiões 1960 - 1980 (percentuais).....	51
Tabela 2 - População rural e urbana: Brasil e regiões 1980 - 2010 (percentuais).....	53
Tabela 3 - População urbana das metrópoles da região Amazônica em relação à população total dos respectivos estados – 2010.....	76
Tabela 4 - Situação de ocupação dos imóveis residenciais regularizados no assentamento Bengui - Etapa 2, em relação ao beneficiário original, por logradouro.....	139
Tabela 5 - Anúncios de venda e aluguel de imóveis no assentamento Bengui - Etapa 2, em julho/2017 e janeiro/2018.....	157
Tabela 6 - Comparativo entre o valor de imóveis atribuídos pelos moradores entrevistados em relação ao valor venal definido pelo Município para 2018 e diferença em percentuais.....	169

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEU	Autorização Especial de Uso
AMOB	Associação de Moradores do bairro Bengui
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
BASA	Banco da Amazônia
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDB	Comissão de Bairros de Belém
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CODEM	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
COHAB	Companhia de Habitação do Pará
COSANPA	Companhia de Saneamento do Pará
CRAS	Centro de Referência e Assistência Social
CTM	Cadastro Técnico Multifinalitário
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DABEN	Distrito Administrativo do Bengui
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENID	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
ICJ	Instituto de Ciências Jurídicas
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCA-E	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
LCCU	Lei Complementar de Controle Urbanístico
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NEP	Núcleo de Educação Popular Raimundo Reis
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDA	Planos de Desenvolvimento da Amazônia
PDMI	Plano Municipal de Desenvolvimento Integrado
PGC	Programa Grande Carajás
PIN	Plano de Integração Nacional
PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
POLAMAZÔNIA	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PPA	Plano Plurianual
PROTERRA	Programa de Distribuição de Terras e Estímulo à Agricultura no Norte e Nordeste
PTL	Programa Terra Legal
RMB	Região Metropolitana de Belém
SEFIN	Secretaria Municipal de Finanças
SEURB	Secretaria Municipal de Urbanismo
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SPEVEA	Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TED	Termo de Execução Descentralizada
UDR	União Democrática Ruralista
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	O problema	18
1.2	Objetivos	21
1.2.1	Geral.....	21
1.2.2	Específicos.....	21
1.3	Hipótese	21
1.4	Justificativa e perfil da pesquisadora	22
1.5	Estrutura da dissertação	25
2	METODOLOGIA	27
2.1	Reflexões teóricas	27
2.2	Técnica de pesquisa	29
2.3	Estratégia de pesquisa	30
2.4	O estudo piloto	32
2.5	Área de estudo	33
2.6	Instrumentos de coleta de dados	35
2.6.1	Pesquisa documental.....	36
2.6.2	Levantamentos.....	38
2.6.3	Entrevistas.....	39
2.7	Limitações	41
3	PROCESSO DE OCUPAÇÃO IRREGULAR E A QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA	43
3.1	No Brasil	43
3.1.1	Elementos da história fundiária no Brasil.....	43
3.1.2	O processo de ocupação e a formação das cidades.....	48
3.1.3	A questão fundiária urbana.....	56
3.2	Na Amazônia	64
3.2.1	O processo de ocupação.....	64
3.2.2	A formação das cidades.....	73
3.2.3	A questão fundiária urbana.....	80
3.3	Em Belém	87

3.3.1	O processo de ocupação e a formação da cidade.....	87
3.3.2	A questão fundiária urbana.....	95
4	O BAIRRO BENGUI E O ASSENTAMENTO BENGUI- ETAPA 2.....	106
4.1	Histórico do bairro.....	106
4.2	Serviços públicos e infraestrutura no bairro.....	109
4.3	A estrutura fundiária do bairro.....	112
4.4	Histórico do assentamento Bengui - Etapa 2.....	116
4.5	Caracterização socioeconômica do assentamento Bengui – Etapa 2.....	118
5	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ASSENTAMENTO BENGUI- ETAPA 2.....	122
5.1	O programa “Chão Legal”	122
5.2	O processo de regularização fundiária no assentamento Bengui – Etapa 2.....	132
5.3	Permanência e saída dos titulares da regularização.....	139
5.3.1	Os que permaneceram.....	141
5.3.2	Os que saíram.....	151
5.3.3	Os que chegaram.....	159
5.4	Valorização imobiliária.....	161
5.4.1	Valorização para o mercado imobiliário.....	162
5.4.2	Valorização para o município.....	165
5.4.3	Valorização para os moradores.....	168
6	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	171
	REFERÊNCIAS.....	178
	APÊNDICES.....	189

1 INTRODUÇÃO

Este estudo foi desenvolvido em atendimento aos requisitos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA) para o curso de mestrado, na linha de pesquisa Sociedade, Urbanização e Estudos Populacionais.

A questão central da pesquisa foi compreender quais os fatores que, do ponto de vista dos moradores, contribuem para a permanência ou saída de famílias que tiveram seus lotes regularizados em um assentamento urbano informal, assim como os fatores de atração para a chegada de novas famílias ao local.

O estudo foi realizado no assentamento denominado Bengui – Etapa 2 regularizado pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) em 2013, no âmbito do Programa Municipal de Regularização Fundiária do Município de Belém “Chão Legal”, partindo da quantificação do número de famílias que permaneceram, que saíram e que passaram a residir na área após a regularização e, por meio de entrevistas com moradores identificados em cada uma dessas situações.

O conceito de regularização fundiária, aqui considerado, é o estabelecido pela Lei Federal 11.977/2009, que introduziu a noção de multidimensionalidade e, mesmo tendo sofrido pequena alteração pela Lei 13.465/2017, não comprometeu a sua essência:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL. Lei n. 11.977, art. 46, 2009, não paginado).

Mas a construção desse novo conceito é bem anterior ao seu reconhecimento legal, quando estudiosos do assunto e movimentos sociais atuantes no movimento pela reforma urbana, já vinham discutindo uma visão mais ampliada e integradora da regularização fundiária urbana desde a década anterior, tendo o ordenamento jurídico incorporado uma conceituação advinda da sociedade civil:

Regularização Fundiária é um processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. (ALFONSIN, 1997, p. 24).

Os elementos que constituem o conceito estabelecido pela legislação, em especial a observância quanto às dimensões jurídica, urbanista, social e ambiental nortearam a análise da execução do projeto de regularização fundiária desenvolvido no assentamento estudado.

O conceito de assentamentos informais adotado neste estudo é emprestado da Organização das Nações Unidas (ONU):

São áreas residenciais onde: (1) moradores não têm segurança de posse com relação à terra ou moradias que habitam, com modalidades que variam entre ocupações ilegais e locação informal; (2) os bairros geralmente carecem ou estão isolados dos serviços básicos e da infraestrutura urbana e (3) as habitações podem não cumprir com os regulamentos vigentes de planejamento e construção, e muitas vezes estão situadas em áreas geograficamente e ambientalmente perigosas. Além disso, os assentamentos informais podem ser uma forma de especulação imobiliária para todos os níveis de renda dos residentes urbanos, ricos e pobres. (ONU, 2015, p. 1).

Para definir essa escolha foram considerados os conceitos de “aglomerados subnormais”, utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir do censo de 1990, que mesmo envolvendo aspectos comuns ao conceito da ONU como: a irregularidade fundiária, a urbanização fora dos padrões vigentes e a precariedade de serviços públicos essenciais, que se fazem presentes na área que foi objeto deste estudo, apresenta a limitação de enumerar 51 (cinquenta e uma) unidades para identificar o chamado aglomerado subnormal (IBGE, 1987).

Também foi objeto de reflexão o conceito de “assentamentos precários” utilizado pela Política Nacional de Habitação (PNH) para designar porções do território urbano com dimensões e tipologias variadas, que apresentem as características: i) a predominância de famílias de baixa renda; ii) a precariedade das condições de moradia e; iii) a origem histórica, de solução autônoma no processo de construção pela insuficiência ou ausência de política governamental para moradia dos segmentos de menor renda (BRASIL, 2010).

Cabe citar, ainda, dois conceitos estabelecidos pela legislação sobre regularização fundiária para definir espaços de moradia com características semelhante às do assentamento Bengui – Etapa 2, quais sejam: i) assentamentos irregulares, para “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia” (BRASIL, Lei 11.977, art. 47, I, 2009) e; ii) núcleo urbano informal para “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.” (BRASIL, Lei 13.465, art. 10, I, 2017).

A diversidade de conceitos sinaliza um longo percurso para chegar a uma formulação que contemple as especificidades e a real dimensão do problema, nessa forma de ocupação

urbana tão presente na realidade brasileira, pois mesmo as pequenas discrepâncias entre os critérios de definição, podem acarretar em diferentes definições para um mesmo território.

Diante das limitações, imprecisões e controvérsias da classificação nacional, para fins deste estudo, delimita-se o termo “assentamentos informais”, estabelecido pela ONU, por envolver os diversos elementos de informalidade que caracterizam a área de pesquisa.

Outro conceito utilizado neste trabalho é o de “imóvel regularizado”, que corresponde aos lotes que tiveram os títulos correspondentes registrados no Cartório de Registro de Imóveis com abertura da respectiva matrícula, procedimento conclusivo da regularização jurídica das posses.

A opção por “imóvel regularizado” ao invés de “lote regularizado” se justifica em razão de o primeiro envolver tanto a regularização do lote quanto da benfeitoria nele existente, que é averbada na mesma matrícula, representando, objetivamente, a moradia regularizada.

1.1 O problema

Ações de regularização fundiária urbana há muito vinham sendo desenvolvidas pontualmente pelo país, sem estatísticas conhecidas sobre o volume e localização dessas ações, mas somente a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o governo federal instituiu uma política de regularização fundiária em áreas urbanas, que se concretizou no Programa Papel Passado por meio de capacitação e transferência de recursos a Estados, Municípios, Defensorias Públicas e organizações da sociedade civil para promoverem a regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas, e no Programa Terra Legal (PTL) por meio de transferência de áreas pertencentes à União, para Estados e Municípios, com o mesmo objetivo (BRASIL, 2009).

De acordo com dados da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades, entre 2003 e 2009, em torno de 472 municípios estavam desenvolvendo ações de regularização fundiária urbana envolvendo 2,6 mil assentamentos abrangendo 1,7 milhão de famílias com processos iniciados, dos quais 370 mil receberam o documento final de regularização fundiária, embora nem todos tenham sido registrados nos cartórios de registro de imóveis (GOUVEIA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009).

Nos estados da Amazônia Legal, hoje formada pelos estados do Acre, Amapá, Pará, Amazonas, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso, e parte do Estado do Maranhão¹, 65 municípios (8,38%) estavam desenvolvendo ações de regularização fundiária urbana nesse mesmo período, envolvendo 176 assentamentos com a expectativa de beneficiar 473 mil famílias. Destas, 118,4 mil (24,94%) receberam o título de propriedade ou posse do seu lote, e 45,4 mil (9,51%) foram registrados nos cartórios de registro de imóveis (GOUVEIA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009).

A edição das Leis Federais 11.481/2007 que previu medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, 11.977/2009 que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e, 11.952/2009 que trata, especificamente, a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União na Amazônia Legal por meio da transferência de áreas urbanas consolidadas ou de expansão urbana aos municípios para promoverem a regularização dos lotes em favor dos ocupantes, impulsionou a regularização fundiária urbana de interesse social em todo o país.

Respaldados por esse aparato legal, os municípios avançaram na estruturação normativa específica para promover a regularização fundiária urbana. Assim, em 2009, 15% dos municípios brasileiros possuíam legislação local dispendo sobre regularização fundiária e 11% dispunham de planos ou programas específicos de regularização fundiária. Os municípios da Amazônia Legal apresentavam percentuais ligeiramente superiores, de 20 e 14%, respectivamente (GOUVEIA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009).

As estruturas técnico-administrativas para operar a regularização fundiária urbana foram sendo organizadas, conforme demonstra a pesquisa de identificação de demanda do Programa Papel Passado, ao constatar que dos 200 municípios pesquisados 60,5% possuem órgão ou estrutura específica para conduzir ações de regularização fundiária urbana e entre os que não dispõem desse aparato institucional, 17% já realizaram ações de regularização fundiária urbana anteriormente (GOUVEIA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009). Significa dizer que, em larga medida, essa temática passou a fazer parte das agendas municipais no Brasil.

Contribuiu, ainda, para a intensificação das ações de regularização fundiária urbana sua inclusão, em caráter obrigatório, nos projetos do Programa de Aceleração do Crescimento

¹ A Amazônia Legal sofreu várias alterações em sua configuração, ao longo do tempo: i) Lei 1.806 de 06.01.1953 compreendia os estados do Pará e Amazonas, os territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e parte dos estados do Mato Grosso (a norte do paralelo de 16°), do Goiás (a norte do paralelo de 13°) e do Maranhão (oeste do meridiano de 44°); ii) Lei 5.173 de 27.10.1966 - compreende os estados do Acre, Pará e Amazonas, os territórios federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e parte dos estados do Mato Grosso, Goiás e Maranhão; iii) Lei Complementar n. 31 de 11.10.1997 inclui a área total do estado do Mato Grosso após desmembramento do Estado do Mato Grosso do Sul.

(PAC) lançado em 2007, especialmente na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, que são territórios urbanos habitados por famílias de baixa renda e caracterizados por carências e inadequações, incluindo a irregularidade fundiária. No período de 2007 a 2015, foram selecionados, para execução nessa modalidade, 867 projetos envolvendo, aproximadamente, 1,9 milhão de famílias (VIEIRA, 2015).

Os números apresentados, que se referem a investimentos financeiros, quantitativos estimados de execução e estruturação normativa e operacional, atestam o expressivo crescimento das ações de regularização fundiária urbana na última década sem que houvesse um monitoramento sistemático² pós-regularização, que permitisse avaliar sua eficácia no que diz respeito à permanência das famílias na área regularizada.

As avaliações estiveram, inicialmente, restritas a relatos de experiências consideradas exitosas (BRASIL. Ministério das Cidades, 2009), tendo como indicador de êxito apenas o quantitativo de títulos emitidos, que além de não representar o procedimento conclusivo do processo de regularização fundiária, não é capaz de identificar e acompanhar os avanços ou entraves do processo.

Além desse viés exclusivamente quantitativo, outros estudos analisam aspectos da regularização fundiária urbana de interesse social, como por exemplo: i) a aplicação dos instrumentos jurídicos de regularização fundiária no âmbito do programa “meu imóvel legal” do Estado de Pernambuco, mas que aponta como avanços do processo o número de lotes cadastrados e o número de títulos emitidos (SILVA; ARRUDA; SILVA, 2015); ii) a regularização fundiária como perspectiva de acesso ao crédito, no município de São João da Ponte, ao norte do Estado de Minas Gerais (CEOLIN, 2015) e; iii) os procedimentos metodológicos de regularização fundiária utilizados no assentamento União da Vitória, no município de Londrina, estado do Paraná, que analisa a articulação entre a política de regularização fundiária de interesse social e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social como ações que se complementam (PAGANI; ALVES; CORDEIRO, 2016).

É inegável a contribuição desses estudos para a compreensão de aspectos relevantes na implementação da política de regularização fundiária em assentamentos urbanos informais, no entanto, não oferecem elementos para avaliação de resultados quanto à fixação da população beneficiada nas áreas regularizadas que, em termos práticos, sinalizaria a tendência de minimizar a constituição ou não, de novos assentamentos informais.

² O monitoramento consiste no exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. Trata-se de informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política (BRASIL, 2018. Não paginado).

Por outro lado, a evasão sinalizaria a necessidade de redirecionamento dos rumos da política trazendo, ao mesmo tempo, uma importante indagação: a regularização fundiária em assentamentos urbanos informais está funcionando como indutor de fixação das famílias beneficiadas pela regularização nas respectivas áreas, ou apenas promove a inserção dos lotes titulados no mercado imobiliário formal?

A questão central da pesquisa realizada foi buscar respostas para essa indagação por meio do estudo de caso no assentamento Bengui – Etapa 2, analisando, sob a ótica dos moradores, quais os fatores que concorrem para a permanência ou não das famílias que tiveram suas moradias regularizadas.

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

Analisar se as ações de regularização fundiária executadas no âmbito do Programa Municipal de Regularização Fundiária do Município de Belém no assentamento denominado Bengui – Etapa 2, contribuíram para a fixação da população beneficiada na área regularizada e compreender as razões que levaram os moradores a permanecerem ou saírem da área após a regularização.

1.2.2 Específicos

a) Analisar a proposta formal do Programa Municipal de Regularização Fundiária do Município de Belém, à luz da Política Nacional de Regularização Fundiária, identificando o cumprimento ou não, de diretrizes estabelecidas pela legislação vigente;

b) Apontar, sob a ótica dos moradores do assentamento Bengui – Etapa 2 que tiveram seus imóveis regularizados, quais os principais elementos indutores da permanência e da saída de famílias do assentamento regularizado, assim como os fatores de atração para novas famílias virem residir nessa área.

1.3 Hipótese

A regularização fundiária em assentamentos urbanos informais com características semelhantes ao assentamento Bengui – Etapa 2 pode representar, para as famílias que tiveram

suas moradias regularizadas, um estímulo para a saída da área, em função da valorização econômica dos imóveis regularizados, porém, fatores locacionais, melhorias de infraestrutura e vínculos de apoio locais, conseguem reduzir a probabilidade de saída das famílias da área regularizada.

1.4 Justificativa e perfil da pesquisadora

O tema escolhido para a pesquisa está diretamente relacionado ao exercício profissional da pesquisadora como servidora pública atuante na área da política urbana, em especial na execução de projetos de regularização fundiária urbana de interesse social, tanto em Belém como em outros municípios do Estado do Pará³ e em um município no Estado do Amapá⁴.

Em Belém, essa prática se deu na condição de integrante da equipe de trabalho da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) empresa municipal responsável pela gestão do patrimônio fundiário municipal, que realizou na década de 1980 um processo descentralizado de regularização fundiária, instalando escritórios em diversos bairros⁵ da cidade, cumprindo registrar que nesse período a regularização fundiria se restringia à regularização jurídica das posses e não dispunha de legislação específica.

Nessa prática profissional despertava sua especial atenção o evento da entrega das escrituras dos lotes aos moradores, com roteiro de solenidade permeado por grande entusiasmo e até mesmo emoção, especialmente por parte dos mais idosos, ao exibirem o documento recebido, ao mesmo tempo em que os agentes públicos, nos diversos discursos, referiam-se ao documento recebido como demarcador de uma nova condição de cidadania para os beneficiários da regularização, que estariam migrando da condição de “posseiros” ou “invasores” para a categoria de “legítimos ocupantes” ou “proprietários”, sinalizando a existência de um conteúdo simbólico atribuído ao documento.

³ Por meio do Convênio 001/2007 firmado entre o Ministério das Cidades e a SEDURB, hoje SEDOP, participei da execução de projetos de regularização fundiária em 15 municípios localizados em diversas regiões do interior do Estado do Pará e em outros seis municípios do Nordeste paraense, através de uma parceria entre o Ministério das Cidades e a Universidade Federal do Pará.

⁴ Serra do Navio é o município no Estado do Amapá onde participei da execução do Projeto “Regularização fundiária e cidadania: valorização histórica, urbanística e ambiental”, por meio de uma parceria (Termo de Execução Descentralizada (TED 003/2014), entre o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e a Universidade Federal do Pará.

⁵ Foram instalados escritórios nos seguintes bairros: Jurunas, Sacramenta, Cremação, Terra Firme, Marco e nos Distritos de Icoaraci e Mosqueiro.

Essas percepções motivaram a realização de um estudo em um assentamento localizado no bairro Cerejo no município de Bragança que foi regularizado no âmbito da cooperação firmada entre o Ministério das Cidades e a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDURB) em 2007, que participou na condição de membro da equipe estadual, como em outros 15 municípios abrangidos por essa parceria onde as mesmas observações se faziam presente, apesar da diferença temporal e de contexto político-institucional.

A perspectiva do estudo foi confirmar e compreender o conteúdo simbólico atribuído ao documento de regularização fundiária buscando identificar, do ponto de vista dos moradores que tiveram seus lotes regularizados, quais as representações sociais elaboradas, tanto em torno do documento como em relação à experiência de portadores desse documento (SILVA, 2012).

A pesquisa revelou uma forte associação entre a situação de “ilegalidade” dos moradores, decorrente da informalidade na ocupação dos lotes e os riscos quanto à permanência no local, creditando ao documento recebido o condão de promover a “pacificação” desse clima de incertezas, eliminando rapidamente, o sentimento de insegurança que deu lugar à tranquilidade, como a confirmar o fetiche de que se revestiria o documento, a partir de sua expressão de “legalidade”.

Sobre essa questão DaMatta (2004, p. 186) recorda que:

No Brasil, a ideia de legal (e de legalidade e legalização) representa uma categoria inclusiva, na qual se detecta o amálgama sócio-histórico do jurídico com o administrativo e o político. Daí por que o legal tem uso corrente na sociedade brasileira, demarcando tudo o que é bom, correto, interessante e até mesmo revolucionário. O que mostra como estamos penetrados até à medula por um legalismo que atribui ao plano jurídico a responsabilidade de resolver conflitos, arbitrar diferenças, dirimir culpas e realizar a justiça, compensando os fracos e corrigindo o poder dos fortes.

Na condição de portadores do documento de regularização fundiária os moradores se reconhecem detentores de um novo status social, legitimado pelo título recebido, que se contrapõe à conotação depreciativa construída em torno dos assentamentos não regularizados, admitindo-se que a categoria área regularizada, pode representar uma alternativa simbólica para esses moradores diante do estigma da irregularidade.

Sobre a moradia legalizada Abelém (1982), alerta que, além de seu valor de uso também se constitui em uma mercadoria, um objeto de ações econômicas com valor de troca, podendo esse valor de troca, sendo incrementado pela titulação do lote, permitir a aquisição

de outra moradia, nem sempre regularizada, mas que melhor atenda à necessidade imediata de moradia da família, e ainda pode viabilizar soluções mais favoráveis à sua subsistência.

Nessa perspectiva, que envolve a valorização de imóveis não regularizados, Angelim (2011) ao analisar a influência de variáveis qualitativas na formação do valor de imóveis residenciais urbanos, concluiu que a irregularidade fundiária reduz em 14% o valor do imóvel, enquanto a possibilidade de negociação de um imóvel regularizado, para fins de financiamento, eleva o valor de venda em cerca de 20% acima do valor de mercado, cumprindo registrar que o conjunto das famílias que se instalam em assentamentos irregulares é predominantemente de baixa renda e, por isso, bastante vulneráveis às investidas do mercado imobiliário.

Essas abordagens corroboram a necessidade de avaliação das ações de regularização fundiária, para além do quantitativo de imóveis regularizados, que somente aponta sua abrangência sem sinalizar os efeitos, da identificação de entraves metodológicos, técnicos ou administrativos para sua execução, ou da pertinência dos instrumentos utilizados, como já vem ocorrendo, mas que avance na aferição de resultados, onde a manutenção das famílias nas áreas regularizadas representa um importante indicador de eficácia da política de regularização fundiária.

Por se tratar de ação relativamente recente, enquanto política pública, uma vez que sua legislação específica ainda não conta uma década de aplicação é compreensível que ainda não tenham sido desenvolvidos mecanismos adequados para avaliar os efeitos das ações de regularização fundiária urbana, inclusive por envolver várias dimensões. No entanto, o volume de ações, que vem se intensificando gradualmente, sem contar com avaliação sistemática, a execução da política de regularização fundiária em assentamentos informais pode estar direcionando os programas e investimentos financeiros sem a segurança quanto ao alcance dos objetivos estabelecidos, neste caso, a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, priorizando a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados (BRASIL, Lei 13.465, art. 10, 2017, não paginado), também preconizado como princípio na legislação anterior sobre o assunto (BRASIL, Lei 11.977, art. 48, 2009, não paginado).

É nessa perspectiva que o estudo aqui proposto buscará compreender não somente se o objetivo de fixação da população beneficiada pela regularização vem sendo atingido, ao menos no assentamento estudado, como também identificar os fatores que concorrem para a fixação ou não da população beneficiada pela regularização, nos respectivos lotes.

As informações e análises decorrentes desta pesquisa revelam aos formuladores, gestores e operadores da política fundiária de interesse social, elementos importantes para o fortalecimento das ações na forma como vem sendo desenvolvidas e, ao mesmo tempo, alguns redirecionamentos de estratégias, procedimentos e complementações no processo de execução.

Para a comunidade acadêmica representa uma temática relevante, por se tratar de uma questão presente na quase totalidade das cidades brasileiras, que necessita de aprofundamento da análise com vistas à construção de indicadores que possam melhor avaliar os diversos projetos, em execução e já executados, em grande volume, por todo o país.

1.5 Estrutura da dissertação

Esta dissertação está organizada em seis capítulos, incluindo esta introdução, sequenciado pela metodologia, que aborda os aspectos teóricos, os instrumentos e procedimentos metodológicos, a contextualização da área de estudo e as limitações encontradas para a execução da pesquisa. O terceiro capítulo discorre sobre o modo de ocupação das terras no Brasil e de formação das cidades e os desdobramentos desse processo sobre a questão fundiária urbana, destacando as especificidades na Amazônia e em Belém.

O quarto capítulo apresenta a caracterização do bairro Bengui e do assentamento Bengui – Etapa 2, retratando os aspectos socioeconômicos e as condições de infraestrutura e serviços públicos existentes, além de resgatar o histórico de suas formações e a estrutura fundiária do bairro, com destaque para a área que foi adquirida pela CODEM, onde se encontra o assentamento objeto do estudo.

No quinto capítulo se encontra a descrição e análise do processo de regularização fundiária realizado no assentamento, contextualizado no âmbito do Programa “Chão Legal” sobre o qual são apresentadas considerações sobre a metodologia e os instrumentos de regularização fundiária que foram adotados, assim como as dificuldades e avanços alcançados pelo programa à luz das diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Regularização fundiária, em especial a multidimensionalidade contida no conceito formal da regularização fundiária.

É nesse capítulo que são apresentados os resultados da pesquisa empreendida e os respectivos comentários, fundamentados no conteúdo das entrevistas e na correlação de variáveis socioeconômicas entre o universo das famílias que tiveram suas moradias

regularizadas e os grupos de famílias que permaneceram e que saíram do assentamento após a regularização.

O capítulo se encerra com uma abordagem sobre a perspectiva de valorização dos imóveis regularizados, para o Município, para os moradores e para o mercado imobiliário.

No capítulo final encontram-se as conclusões e recomendações que resultam da reflexão, associando os fundamentos teóricos que subsidiaram a pesquisa, as vivências profissionais e os resultados obtidos na pesquisa por meio dos diversos instrumentos de coleta de dados, em especial, pelas entrevistas.

2 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta as concepções teóricas utilizadas para nortear a pesquisa e a análise das informações obtidas que recaíram sobre o construtivismo social e o pragmatismo, as técnicas de pesquisa que combinam evidências de ordem quantitativa e qualitativa, os instrumentos de coleta de dados envolvendo pesquisa documental, levantamentos e entrevistas, assim como o estudo de caso como estratégia de pesquisa. Consta, ainda, uma abordagem sobre o estudo piloto que contribuiu para ajustes no roteiro das entrevistas e finaliza o capítulo com a indicação de algumas limitações encontradas.

2.1 Reflexões teóricas

A escolha do construtivismo social e pragmatismo como linhas teóricas para nortear a pesquisa considerou a natureza da investigação que foi em busca da complexidade dos pontos de vista dos moradores, no que diz respeito aos fatores que influenciam sua permanência ou saída da área regularizada e, ao mesmo tempo, procurou responder a uma questão de ordem prática ao verificar a eficácia da política de regularização fundiária no município de Belém, no que se refere à fixação da população na área regularizada, mesmo que restrita a apenas um assentamento.

Na perspectiva do construtivismo social,

O objetivo da pesquisa é confiar o máximo possível nas visões que os participantes têm da situação, a qual está sendo estudada. As questões tornam-se amplas e gerais, para que os participantes possam construir o significado de uma situação caracteristicamente baseada em discussões ou interações com outras pessoas. (CRESWELL, 2010, p. 31).

Assim, foram utilizadas na pesquisa questões abertas para permitir aos entrevistados a construção de significados da situação estudada, atentando para a subjetividade desses significados, que são construídos não apenas por meio de interação social, mas também a partir de normas históricas e culturais que operam na vida das pessoas, o que exige, por parte do pesquisador, a compreensão sobre o contexto ou ambiente dos participantes da pesquisa (CRESWELL, 2010).

Nesse sentido, a familiaridade com a formação do bairro desenvolvida ao longo da vida profissional da pesquisadora e, com o cotidiano dos moradores do assentamento estudado vivenciado durante o processo de regularização fundiária, complementada pelo perfil socioeconômico das famílias residentes, muito contribuíram para o entendimento dos

contextos histórico e cultural dos entrevistados e facilitou a compreensão e interpretação de suas respostas. A opção pelo construtivismo social como suporte teórico foi também motivada pela perspectiva de superar a filosofia determinística e reducionista defendida pelo pós-positivismo, especialmente quanto ao entendimento de que as causas determinam os efeitos ou resultados, à semelhança dos experimentos, além das tentativas em reduzir as ideias a um conjunto pequeno e distinto para que sejam testadas (CRESWELL, 2010).

A compatibilidade da teoria eleita, com a condição de pesquisadora atuante da autora na temática, que é objeto da pesquisa, se verifica nos ensinamentos de Creswell (2010, p. 31) ao informar que:

Os pesquisadores reconhecem que suas próprias origens moldam sua interpretação e se posicionam na pesquisa para reconhecer como sua interpretação flui de suas experiências pessoais, culturais e históricas. A intenção do pesquisador é extrair sentido dos (ou interpretar) significados que os outros atribuem ao mundo.

Já a perspectiva pragmática tem como preocupação as aplicações e a solução para os problemas, na busca de entender o que funciona e o que não funciona e, quais as soluções para os problemas identificados, o que leva os pesquisadores a utilizarem meios diversos para o entendimento do problema e, “Em vez de se concentrarem nos métodos, os pesquisadores enfatizam o problema da pesquisa e utilizam todas as abordagens disponíveis para entender o problema.” (CRESWELL, 2010, p. 34).

A busca por entender se a implementação da política pública de regularização fundiária no assentamento estudado contribui para a permanência da população na área regularizada, encontra amparo teórico no pragmatismo, na medida em que tenta responder sobre a efetividade das ações para manter as famílias residindo no local e, ao mesmo tempo, procura identificar e analisar os fatores que influenciaram a permanência ou saída. Em outras palavras: o que funciona e o que não funciona para a permanência das famílias nas áreas regularizadas.

A interpretação desses fatores objetivos, que tem como base de análise o ponto de vista dos envolvidos, a partir dos significados que eles atribuem à situação vivida, procedimento marcante do construtivismo social, exemplifica a combinação das duas perspectivas teóricas escolhidas, destacando-se, ainda, como convergência: a compreensão dos pragmáticos de que as pesquisas se dão em contextos sociais, históricos, políticos e outros, o que para os construtivistas é um pressuposto fundamental em seus processos de análise e interpretação, gerando significados a partir de dados coletados em campo (CRESWELL, 2010).

2.2 Técnica de pesquisa

O propósito do estudo de identificar não apenas o quantitativo de famílias que permaneceram e que saíram da área de estudo após a regularização fundiária, como também os fatores que concorreram para essas duas situações, demandaram a combinação de evidências de ordem quantitativa e qualitativa, remetendo à opção pelo método misto para conduzir a pesquisa.

Na aplicação de métodos mistos a investigação se baseia no entendimento de que a coleta de diversos tipos de dados favorece um melhor entendimento do problema de pesquisa e, nessa perspectiva, Creswell (2010, p. 43) registra que:

O estudo começa com um levantamento amplo para generalizar os resultados para uma população e, depois, em uma segunda fase, concentra-se em entrevistas qualitativas abertas, visando a coletar pontos de vista detalhados dos participantes.

A combinação pode ocorrer dentro de um estudo, como no caso presente, ou entre vários estudos em um programa de investigação.

A abordagem quantitativa que até o século XX fundamentava-se na concepção pós-positivista aplicada a experimentos reais, experimentos menos rigorosos, e experimentos específicos de tema único, apresenta, na atualidade, novas perspectivas de abordagem para as pesquisas de levantamentos e experimentos, conforme Creswell (2010, p. 36):

Mais recentemente, as estratégias quantitativas têm envolvido experimentos complexos, com muitas variáveis e tratamentos (p. ex., projetos fatoriais e projetos de medição repetida). Elas também têm incluído modelos de equação estrutural elaborados, que incorporam caminhos causais e a identificação da “força” coletiva de múltiplas variáveis.

Nesta pesquisa, a abordagem quantitativa se fez presente na identificação/quantificação das famílias que tiveram seus lotes regularizados e, das que permaneceram e que saíram da área após a regularização, assim como no levantamento das intenções de destinação dos imóveis regularizados para aluguel ou venda, a partir de anúncios afixados nas fachadas das casas.

Esse levantamento de intenções não havia sido previsto, originalmente, no planejamento da pesquisa, mas as primeiras visitas ao assentamento regularizado, já com a lente investigativa calcada nas teorias, percebeu-se que essa informação enriqueceria a pesquisa, pois, mesmo não se tratando de uma situação já concretizada, alertou para a perspectiva futura quanto ao uso do imóvel regularizado com outra destinação que não a moradia da família originalmente beneficiária da regularização fundiária.

Quanto à pesquisa qualitativa, onde os números e tipos de abordagem, a exemplo da pesquisa quantitativa tornaram-se mais claramente visíveis nas últimas décadas, gozando de certo consenso entre pesquisadores sobre o que constitui uma investigação qualitativa, abre um leque de possibilidades para combinações e complementações de procedimentos investigativos, tendo em vista que:

A pesquisa qualitativa emprega diferentes concepções filosóficas; estratégias de investigação; e métodos de coleta, análise e interpretação dos dados. Embora os processos sejam similares, os procedimentos qualitativos baseiam-se em dados de texto e imagem, tem passos singulares na análise dos dados e se valem de diferentes estratégias de investigação. (CRESWELL, 2010, p. 206).

As informações de ordem qualitativa também facilitam a percepção de variadas situações, por vezes até conflitantes, possibilitando uma ampliação da diversidade de perspectivas e de pontos de vista, além de permitirem o reconhecimento da distância entre o que dizem as representações institucionais e as elaborações produzidas pelos atores que vivenciam a situação investigada (CRESWELL, 2010).

Na presente pesquisa preponderou a abordagem qualitativa, pois a ênfase principal foi a compreensão dos fatores que interferem na decisão de cada família para permanecer ou sair do assentamento após a regularização fundiária, a partir da perspectiva dos moradores, explorando o conjunto de percepções e as diferentes representações sobre o fenômeno estudado.

2.3 Estratégia de pesquisa

A realização da pesquisa se deu por meio de um estudo de caso, de caráter explanatório, que cada vez mais vem se firmando como estratégia para a compreensão dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos em sua totalidade, sobre os quais o pesquisador tem pouco ou nenhum controle e,

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “porque”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. (YIN, 2004, p. 19).

Yin (2004) complementa, ainda, que “a primeira e mais importante condição para se diferenciar as várias estratégias de pesquisa é identificar nela o tipo de questão que está sendo apresentada.” (YIN, 2004, p. 26). Neste caso, a busca por compreender as razões que levam as famílias que tiveram seus imóveis regularizados a permanecerem ou não no local, encontra no estudo de caso sua melhor alternativa.

Ademais, a atualidade da temática regularização fundiária urbana, que vem se firmando como política pública e é recorrente tanto na região Amazônica como no restante do país e o fato de a investigação se dar a partir do contexto real de vivência dos moradores no assentamento regularizado, foram especificidades do estudo que reforçaram a opção pelo estudo de caso como estratégia de pesquisa.

Os ensinamentos de Yin (2004) também indicam que estudos de caso favorecem a compreensão de fenômenos sociais complexos e permitem a preservação das características holísticas significativas nos eventos da vida real, mas alertam para a exigência de apresentação justa e rigorosa de dados empíricos. Essas orientações foram de fundamental importância na realização da pesquisa, especialmente quanto à preservação da integridade do conteúdo das entrevistas, no sentido de garantir a fidelidade do que foi expresso pelos entrevistados.

Especialmente nas pesquisas de caráter qualitativo, como é o caso da que foi empreendida, que analisa as ações do Programa Municipal de Regularização Fundiária do Município de Belém e seus resultados em um assentamento urbano informal, os estudos de caso são indicados para:

Descrever uma intervenção e o contexto na vida real em que elas ocorrem [...] explorar aquelas situações na qual a intervenção que está sendo avaliada não apresenta um conjunto simples e claro de resultados [...] a explicação de vínculos causais em intervenções na vida real que são complexas demais para as estratégias experimentais ou aquelas utilizadas em levantamentos. (YIN, 2004, p. 34).

Foi realizado um estudo de caso único, de caráter explanatório, posto que, o universo da pesquisa envolveu apenas um assentamento informal regularizado e investigou as razões alegadas pelos moradores para permanecerem ou saírem do assentamento após a regularização fundiária.

Se de um lado o estudo de caso único não ofereceu a possibilidade de cotejamento entre ações similares aplicadas em assentamentos diferentes, de modo a conferir maior substância à análise dos resultados da regularização fundiária, por outro lado favoreceu uma compreensão mais aprofundada do contexto em que se insere o objeto de estudo, propiciando conferir conexões entre os fatores que motivam a fixação de moradores em determinada área, com a regularização fundiária.

É oportuno ressaltar também, que: “um estudo de caso único não pode ser encarado como um estudo completo em si mesmo.” (YIN, 2004, p. 32).

2.4 O estudo piloto

Em preparação à etapa de coleta de dados em campo, em especial as entrevistas, foi realizado um estudo piloto, como forma de verificação quanto à pertinência das questões elaboradas para as entrevistas face ao objetivo da pesquisa e a necessidade de eventuais ajustes, assim como avaliar a receptividade dos moradores e confirmar os melhores horários para realização das visitas.

Importantes informações sobre a área e seus moradores já eram de conhecimento da pesquisadora sob a perspectiva de operar a política de regularização fundiária, percepção necessariamente remodelada para o empreendimento da pesquisa.

A importância do estudo piloto para o alcance dos objetivos de uma pesquisa foi evidenciada por Yin (2004, p. 100) ao ensinar que:

O estudo de caso piloto auxilia os pesquisadores na hora de aprimorar os planos para a coleta de dados tanto em relação ao conteúdo dos dados quanto aos procedimentos que devem ser seguidos [...] O caso-piloto é utilizado de uma maneira mais formativa, ajudando o pesquisador a desenvolver o alinhamento relevante das questões - possivelmente até providenciando algumas elucidações conceptuais para o projeto de pesquisa.

Foi, portanto, utilizado de maneira mais formativa, para auxiliar o pesquisador a desenvolver alinhamentos relevantes das questões, sejam elas imperativas ou metodológicas (YIN, 2004).

Para a realização do estudo piloto, no que diz respeito às entrevistas, havia a necessidade de identificar potenciais informantes para os três grupos que seriam entrevistados (os que permaneceram, os que saíram e os que chegaram ao assentamento após a regularização) e, para isso, foi programado realizar o levantamento nos domicílios regularizados para confirmar os atuais ocupantes até que fossem identificadas as situações que atenderiam aos interesses da pesquisa, esclarecendo-se que para o grupo dos que saíram já havia uma identificação prévia⁶.

Ocorre que a localização de moradores para representarem o grupo dos que chegaram ao assentamento após a regularização, só foi alcançada após realização de visita em mais de 70% dos imóveis regularizados, levando ao prosseguimento de identificação dos atuais ocupantes até à conclusão do levantamento, ainda na fase do estudo piloto, o que permitiu que a definição da amostra ocorresse com todas as situações de ocupação já conhecidas.

⁶ Trata-se de uma situação em que o beneficiário original solicitou a regularização fundiária de um imóvel localizado em área de outro Projeto executado pelo Programa “Chão Legal” e foi identificado durante o cadastramento dos moradores dessa outra área.

Assim, considerando que para o grupo dos que saíram só foram localizados dois moradores, assim como, para o grupo dos que chegaram só dois estavam dispostos a conceder entrevista, foi realizada apenas uma entrevista com cada um desses dois grupos e entre os que permaneceram na área, que era um quantitativo bastante elevado (268), foram realizadas três entrevistas, que suscitaram a inclusão de um item que atribuísse um valor para os imóveis após a regularização fundiária.

Além disso, foi possível estabelecer um tempo médio para realização das entrevistas, entre quarenta minutos e uma hora, e avaliar sobre os horários mais apropriados para a realização das entrevistas, que poderia ser no início da manhã ou final da tarde. Porém, considerando as observações de alguns moradores de que o horário da tarde apresenta maiores riscos em termos de segurança no assentamento, optou-se pelo período inicial da manhã.

Nas visitas ao local, durante as atividades do estudo piloto, chamaram a atenção os registros sobre anúncios de aluguel ou venda de imóveis afixados nas fachadas das casas, que poderia sinalizar tendências de novas saídas de moradores do local regularizado, e ensejar alguma reflexão sobre a dinâmica imobiliária local.

No estudo piloto, possivelmente a maior lição aprendida, foi de que o olhar do pesquisador deve estar sempre atento para possibilidades de capturar novas informações que, mesmo indiretamente, estejam relacionadas com o tema da pesquisa, como forma de enriquecer e complementar o estudo.

Foi possível também perceber a necessidade de realizar uma conversa preliminar com os possíveis entrevistados, na perspectiva de serem adequadamente esclarecidos sobre os objetivos da pesquisa e estabelecer um ambiente de confiança recíproca, mas sempre deixando abertura para poderem desistir da entrevista, se fosse o caso.

Dessa forma, a realização final da pesquisa foi orientada não apenas pelas teorias eleitas, como também por um conjunto de observações empíricas que a antecederam, inclusive decorrentes do estudo piloto, na perspectiva vislumbrada por Yin (2004) ao asseverar que: “As duplas fontes de informação ajudam a assegurar que o estudo a ser realizado reflita questões políticas ou teóricas importantes, assim como os pontos relevantes para casos contemporâneos.” (YIN, 2004, p. 102).

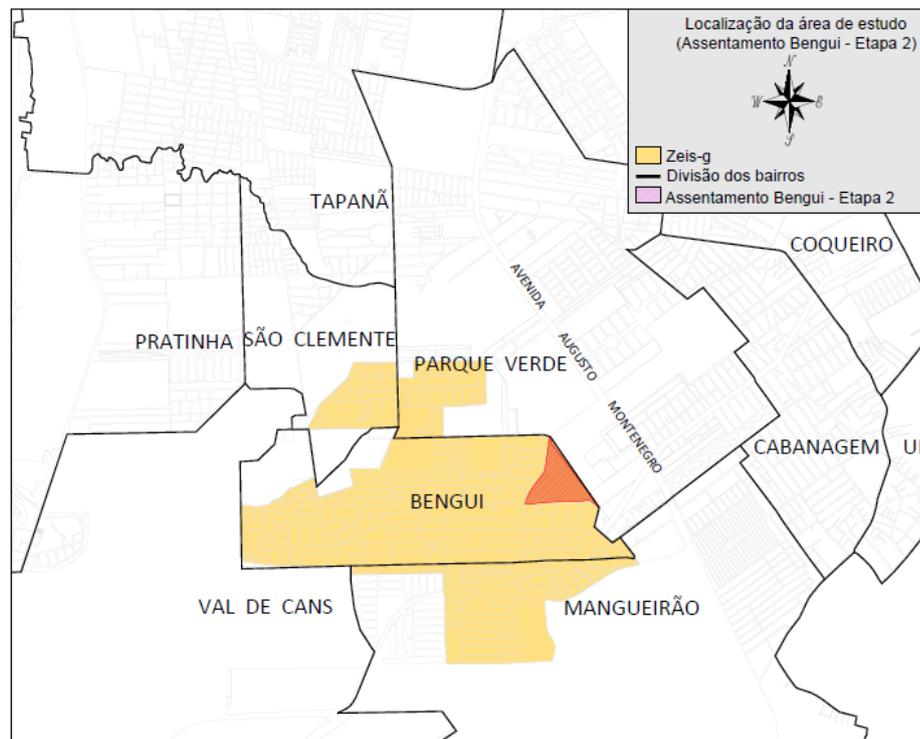
2.5 Área de estudo

A área onde foi realizada a pesquisa é um assentamento urbano informal localizado no bairro Bengui, no eixo da Avenida Augusto Montenegro na cidade de Belém, Estado do Pará,

cuja ocupação iniciou nos primeiros anos da década de 1980, consolidando-se no final da década seguinte (CODEM, 1977; 1998). No contexto da divisão político-administrativa da Prefeitura Municipal de Belém (PMB), pertence ao Distrito Administrativo do Bengui (DABEN) do qual também fazem parte os bairros: Parque Verde, Una, Cabanagem, Tapanã, Pratinha, São Clemente e Coqueiro, além do próprio bairro Bengui⁷ (BELÉM, Lei nº 7.682,1994, não paginado).

De acordo com o zoneamento urbano estabelecido no Plano Diretor do Município de Belém (Lei n. 8.655/2008), o assentamento está inserido na Zona Especial de Interesse Social (“ZEIS – g”) (Figura 1).

Figura 1 - Localização da área de estudo (assentamento Bengui - Etapa 2), na ZEIS – g.



Fonte: Base cartográfica da CODEM/SIG (2017). Adaptada pela autora (2019).

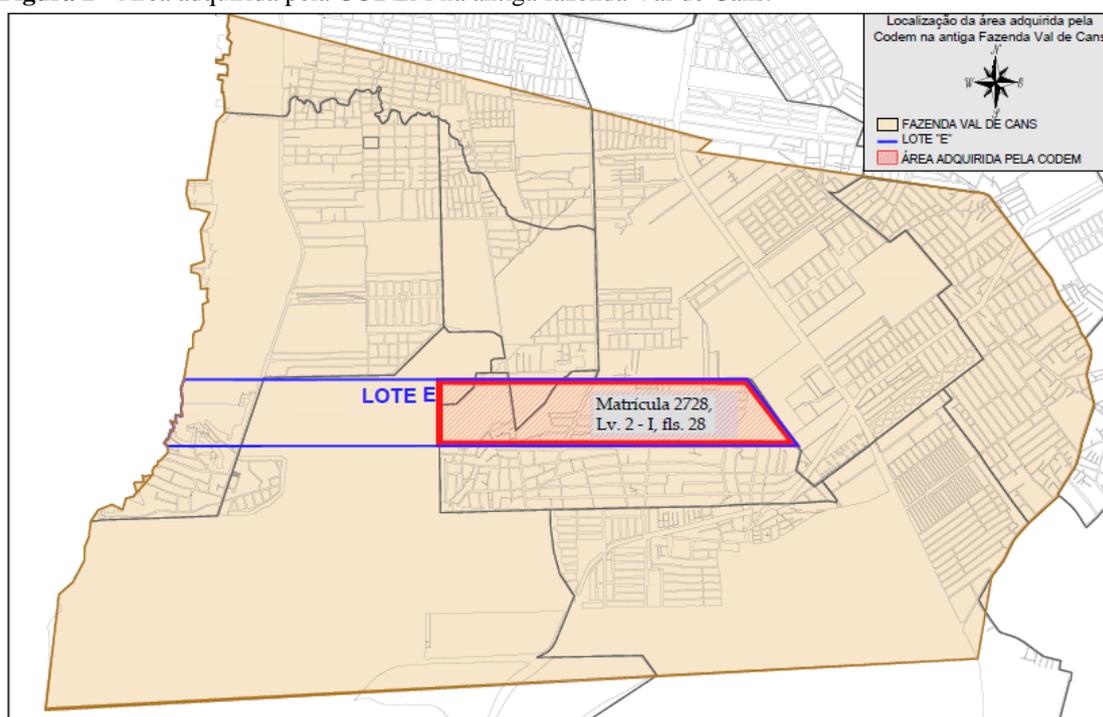
As ZEIS são caracterizadas pela predominância de uso habitacional por população de baixa renda, ilegalidade na propriedade ou informalidade na posse da terra, precariedade e/ou insuficiência de infraestrutura básica, inexistência ou déficit de equipamentos comunitários de saúde, educação, esporte e lazer e devem receber tratamento diferenciado em ações de urbanização, regularização fundiária e habitação com vistas à melhoria das condições para a permanência da população local (BELÉM, Lei n. 8.655, arts. 101/102, 2008).

⁷ A Lei 7.806/1996 descreve as áreas para cada distrito administrativo e, no caso do DABEN, corresponde à área onde se encontram os bairros citados. Estes só foram reconhecidos como bairros, por meio da Lei nº 7.806/1996).

Tais características estão presentes no assentamento estudado, que tem uma superfície de 88.817,93 m² (oitenta e oito mil, oitocentos e dezessete metros e noventa e três centímetros quadrados), formado por 13 (treze) logradouros que configuram 11 (onze) quadras, onde se localizam 557 (quinhentos e cinquenta e sete) lotes (Registro de Imóveis – 1º Ofício/Belém, 2014).

Do ponto de vista fundiário o assentamento está inserido em área adquirida pela CODEM em 1978 de Maria de Nazaré Lobato de Oliveira e outros, registrada no Cartório de Registro de Imóveis do 1º Ofício de Belém sob a matrícula 2728, Lv. 2 - I, fls. 28 e constitui parte do lote “E” da antiga Fazenda Val de Cans (Figura 2).

Figura 2 - Área adquirida pela CODEM na antiga fazenda Val de Cans.



Fonte: Ventura Neto (2012). Adaptado pela autora (2019).

2.6 Instrumentos de coleta de dados

A coleta de dados iniciou pela pesquisa documental sobre a legislação e normativas que tem interface com a regularização fundiária urbana, que em certa medida eram de conhecimento pontual desta pesquisadora por exigência do exercício profissional nessa temática, sendo gratificante registrar que este trabalho acadêmico oportunizou tanto uma compreensão histórica melhor contextualizada da questão fundiária urbana como consolidou a percepção sobre a grande distância ainda presente entre o estabelecido na legislação e sua efetiva aplicação na execução dos projetos.

2.6.1 Pesquisa documental

Sobre a pesquisa documental ensina-nos Godoy (1995) que esse tipo de pesquisa constitui fonte não reativa, considerando-se que as informações nela contidas não se alteram após longo período de tempo, além do que são produzidas em um determinado contexto histórico, econômico e social que refletem elementos desse contexto, sem o perigo de alteração no comportamento dos indivíduos que são estudados (GODOY, 1995).

Nesse quesito foram identificados os instrumentos legais e normativos específicos que norteiam os procedimentos de regularização fundiária urbana iniciando pela lei federal 11.977/2009 que até dezembro de 2016 orientava a política nacional de regularização fundiária, sendo substituída pela Medida Provisória 759/2016 que deu origem à lei 13.465 de julho de 2017, hoje vigente, trazendo alterações na lógica da política nacional, cumprindo lembrar que o projeto de regularização fundiária em estudo foi executado sob a égide da legislação anterior e por isso tem destaque na análise, em paralelo com a nova legislação.

No capítulo III da Lei 11.977/2009, que trata da regularização fundiária de assentamentos urbanos, encontram-se os dois dispositivos que nortearam a análise do processo de regularização fundiária no assentamento objeto da pesquisa: o conceito estabelecido, que confere o caráter multidimensional à regularização fundiária urbana (art. 46) e a definição do conteúdo mínimo exigido na elaboração do projeto (art. 51), possibilitando avaliar se, e em que medida esses dispositivos legais foram observados.

Mesmo não havendo previsão legal de melhorias nas residências em projetos de regularização fundiária é oportuno registrar a Lei de assistência técnica gratuita de interesse social, que assegura às famílias com renda mensal de até três salários mínimos residentes em áreas rurais e urbanas, o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto, a construção, reforma ou ampliação de habitação de interesse social para sua própria moradia, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, Lei 11.888, arts. 1º/2º, 2008).

O Plano Diretor Municipal já tratou dessa questão, porém de forma bastante genérica, ao estabelecer como um dos objetivos para a universalização do acesso à moradia em condições adequadas de habitabilidade: “promover a assistência jurídica e técnica, de forma gratuita, à população de menor poder aquisitivo” (BELÉM, Lei 8655, art. 26, VI, 2008, não paginado), mas não foi identificada qualquer experiência relacionada a essa medida, no município.

Outro instrumento legal de relevância para a política de regularização fundiária é a Lei

11.952/2009 que dispõe sobre a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal, regulamentada pelo Decreto 7.341/2010 que estabelece as regras para a transferência de áreas patrimoniais urbanas da União aos municípios, na perspectiva de que, ao exercer o domínio legal sobre as áreas de sua jurisdição, esses entes federados possam melhor desempenhar sua atribuição constitucional na implementação da política urbana.

No que diz respeito à legislação municipal que tem interface com a regularização fundiária, o Plano Diretor Municipal acrescenta, ainda, que as ações voltadas para a população de baixa renda devem ser subsidiadas (art. 27, XV) e inclui nos objetivos da política municipal de habitação a requalificação urbanística e a regularização fundiária dos assentamentos precários (art. 26, IV).

Já a Lei 8.739/2010 que institui o Programa municipal de regulação fundiária do município de Belém “Chão Legal” atribui à CODEM a competência para a formulação estratégica, o detalhamento operacional e a execução do Programa, observadas as diretrizes do Plano Diretor Municipal e define como público alvo tanto as demandas individuais por regularização fundiária como o atendimento por meio de projetos (BELÉM, Lei 8.739, 2010).

Essa Lei foi regulamentada por meio da Resolução 010/2013 do Conselho de Administração da CODEM, que normatiza a utilização dos instrumentos e procedimentos de regularização fundiária de interesse social no Município, inclusive para as situações de transferências de titularidade “inter vivos” e “causa mortis”.

Para analisar se, e em que medida a regularização fundiária ocasiona impacto na valorização imobiliária para fins tributários, foi incluída na pesquisa documental a legislação e normativas que tratam da questão tributária municipal, destacadamente: a Lei 7.933/1998 que estabelece critérios para isenção de pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); o Decreto 36.098/99 onde estão relacionados os fatores utilizados para o cálculo do valor venal e; a Lei 8.035/2000 que define as alíquotas a serem aplicadas de acordo com o uso dos imóveis tributados.

A pesquisa documental incluiu também a consulta aos processos administrativos correspondentes aos lotes regularizados para confirmar a conclusão dos procedimentos formais da regularização com o efetivo registro dos títulos emitidos e coletar as informações do cadastro social, que subsidiaram a caracterização socioeconômica das famílias beneficiárias da regularização. Nessa consulta foi identificada apenas uma formalização de transferência de titularidade.

Por fim, foi realizada pesquisa sobre anúncios de venda e aluguel de imóveis no bairro Bengui, identificando-se o tipo de imóvel – casas, apartamentos ou terrenos sem edificação -,

nos anos de 2012 (um ano antes do processo de regularização) e 2015 (dois anos após a regularização), na seção de classificados dos dois jornais de maior circulação na cidade (O Liberal e O Diário do Pará) com o intuito de identificar indícios de alteração na dinâmica imobiliária local após a regularização, expressa por esse meio de divulgação.

Os períodos definidos para consulta tiveram a seguinte lógica: i) a antecedência de um ano antes da regularização por não haver, ainda, qualquer sinalização sobre a perspectiva de execução do projeto, nem mesmo internamente no âmbito do agente promotor da regularização, no caso, a CODEM; ii) os dois anos após regularização foram definidos no sentido de resguardar a consulta dos impactos imobiliários decorrentes da instalação do Parque Shopping Belém, que de acordo com alguns agentes imobiliários, que atuam principalmente no eixo da Av. Augusto Montenegro, ocorreram a partir de 2016.

A periodicidade dos anúncios pesquisados teve a seguinte distribuição: de cada um dos 24 meses, correspondentes ao ano anterior à regularização e o ano posterior, foram consultados quatro domingos de anúncios no caderno de classificados em cada mês, sendo dois de cada um dos jornais citados, totalizando a busca em 96 exemplares.

2.6.2 Levantamentos

A utilização deste instrumento de coleta de dados se deu com o objetivo de identificar a situação de ocupação dos imóveis regularizados quanto à permanência dos beneficiários originais da regularização, partindo-se da relação nominal desses moradores e respectivos endereços, incluindo os números dos imóveis confrontantes e mapeamento em planta, o que foi fundamental para a identificação em campo, considerando-se que a numeração não obedece a uma sequência lógica. É frequente a repetição de números na mesma via, inclusive na mesma face de quadra, o que exige atenção redobrada para prevenir equívocos no processo de regularização, e no cotidiano dos moradores representa dificuldade principalmente para o recebimento de correspondências.

Foram realizadas visitas nos 287 imóveis relacionados, confrontando-se os nomes constantes da listagem disponibilizada pela CODEM, com os ocupantes encontrados. Nessa atividade, contou-se com o apoio de um morador, que mesmo não residindo na área de pesquisa, era pessoa bastante conhecida, em função de trabalho pastoral realizado no bairro como membro da igreja católica e foi indicado por uma liderança da Associação de Moradores do bairro Bengui (AMOB), que acompanhou as atividades de execução do Projeto.

As visitas foram sempre realizadas pela manhã, tanto em dias úteis quanto aos

domingos, neste caso para encontrar os moradores ausentes das residências no decorrer da semana, sempre no horário de 8:30 às 11:30h, pois segundo entendimento do colaborador, que condiz com depoimento de lideranças em outros projetos de regularização fundiária que se teve oportunidade de acompanhar, esse é o horário de menor ocorrência de assaltos e furtos em áreas com características semelhantes ao assentamento Bengui – Etapa 2.

Tal informação foi também compartilhada pelo servidor da unidade policial do bairro que atendeu quando se buscaram dados sobre segurança, inexistindo, porém, informações sistematizadas que comprovem essa afirmativa.

Em cada visita, os moradores foram esclarecidos sobre os objetivos da pesquisa, especialmente quanto ao caráter acadêmico e à etapa seguinte de entrevistas, com plena receptividade, inclusive fornecendo contatos telefônicos na perspectiva de virem a ser contatados para a entrevista, além de também prestarem informações a respeito dos ocupantes de imóveis vizinhos, quando estes não se encontravam em casa no momento da visita, situação verificada de forma recorrente.

Em algumas residências os informantes indagaram se a pesquisa estava relacionada com a Prefeitura de Belém e se havia perspectiva de novas melhorias na área. Poucos reconheceram a pesquisadora como integrante da equipe de execução do Projeto, não obstante declararem ter participado das diversas reuniões onde ela desempenhava o papel de facilitadora.

O outro levantamento realizado que, originalmente, não fazia parte do planejamento da pesquisa foram os anúncios de venda e aluguel afixados nas fachadas das diversas edificações do assentamento, independente do tipo de uso ou de fazerem parte da relação dos imóveis regularizados. O levantamento ocorreu em dois momentos, na perspectiva de identificar tendências de aumento ou não nas intenções de transações imobiliárias no local, observando-se os casos quando se tratava do mesmo anúncio nos dois momentos.

2.6.3 Entrevistas

Conforme Farr (1982), a entrevista é, essencialmente, uma técnica ou método para estabelecer ou descobrir que existem perspectivas ou pontos de vista sobre os fatos, além daqueles de domínio do pesquisador.

O mundo social é ativamente construído por pessoas em suas vidas cotidianas, mas mediante condições que não foram por elas estabelecidas, e a entrevista pode fornecer os dados para testar expectativas ou hipóteses desenvolvidas fora de uma perspectiva teórica e ao mesmo

tempo pode desempenhar um papel vital na combinação com outros métodos (GASKELL, 2008).

Neste estudo, foi utilizada a entrevista semiestruturada, com um único respondente, sem a imposição de uma ordem rígida para as perguntas, acompanhando atentamente o conteúdo das respostas na perspectiva de perceber algum novo aspecto não previsto no roteiro ou alguma mensagem nas entrelinhas que pudesse ser explorada, de forma a contribuir para os objetivos da pesquisa, com o cuidado de não perder o fio condutor para a compreensão do fenômeno, no caso os fatores que influenciam a permanência, a saída e a chegada de moradores na área regularizada.

Todas as entrevistas foram realizadas nas residências dos entrevistados em dia e horário previamente combinados por meio de contatos telefônicos, de acordo com a disponibilidade dos entrevistados, tendo sido consultados, sobre sua preferência para definição de local, se na própria residência ou na sede da Associação de Moradores e todos optaram pelo próprio domicílio.

No ato das entrevistas foi apresentado a cada informante o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), apêndice deste documento, sendo assinado por todos os entrevistados que receberam as respectivas vias do Termo. A maioria considerou dispensável essa formalidade declarando-se sabedores dos objetivos da pesquisa por terem recebido tais esclarecimentos no momento das visitas iniciais, mas a pedido da pesquisadora, aquiesceram.

Foram realizadas 9 (nove) entrevistas, sendo: 2 (duas) de moradores que saíram do assentamento após a regularização, 2 (duas) de moradores que chegaram e 5 (cinco) que permaneceram.

Com relação aos que saíram, o quantitativo de entrevistas foi limitado pela dificuldade de localizar mais moradores que se enquadrassem nessas condições enquanto entre os que permaneceram o quantitativo foi definido a partir da evolução das entrevistas, cujas respostas apresentavam bastante similaridade e, na quarta entrevista, nenhum novo ponto de vista foi manifestado, assim como ocorreu com o quinto entrevistado, motivando o encerramento das entrevista desse grupo.

De acordo com Gaskell (2008) a maior quantidade de entrevistas não melhora, necessariamente, o entendimento do fenômeno em estudo considerando-se que há um número limitado de interpretações da realidade, pois as representações que parecem únicas para cada indivíduo, não surgem das mentes individuais. Elas são, em grande parte, resultantes de processos sociais, isto é, são, em certa medida, compartilhadas (GASKELL, 2008).

O mesmo autor acrescenta, ainda, que as primeiras entrevistas são sempre cheias de

surpresas, mas na sequência, temas comuns passam a aparecer e a certa altura o pesquisador pode se dar conta de que não aparecerão novas surpresas ou percepções, conforme o ocorrido nesta pesquisa.

Quanto aos novos moradores que chegaram ao assentamento após a regularização, apenas dois inquilinos se dispuseram a participar das entrevistas, outros pareceram temerosos em se manifestar alegando não se sentirem com liberdade para falar sobre o imóvel por não serem os proprietários, mas fizeram referência positiva quanto ao novo local de moradia destacando a proximidade do comércio e de serviço público de saúde, além da facilidade de deslocamento por meio de transporte coletivo.

Os demais moradores que chegaram após a regularização, por terem adquirido imóveis regularizados no assentamento, de acordo com informação dos vizinhos, ou só estariam em casa durante a noite, horário considerado não recomendado para a chegada de pessoas estranhas ao assentamento, no caso a pesquisadora, por questões de segurança, ou só eventualmente, percebiam a presença de pessoas nesses imóveis.

Essas limitações, portanto, condicionaram o número de entrevistas desses dois grupos, restando selecionar os entrevistados do grupo que permaneceu nos imóveis regularizados, que pelo elevado quantitativo e dispondo de várias informações sobre essas famílias obtidas pelo cadastro social, foram adotados critérios que diversificassem ao máximo os entrevistados, no que diz respeito ao tempo de ocupação do imóvel, moradia anterior, renda familiar, escolaridade e idade do(a) chefe da família, na perspectiva de garantir a diversidade de características dos entrevistados e identificar se alguma dessas variáveis influenciavam na fixação da família na área regularizada.

2.7 Limitações

Não obstante a familiaridade da pesquisadora com os procedimentos de regularização fundiária desenvolvidos no assentamento e a disponibilidade de informações relativas ao Projeto, algumas limitações foram enfrentadas, destacando-se:

- 1) Dificuldade para localizar os moradores que saíram do assentamento, vislumbrada desde a proposição da pesquisa, pois até mesmo os inquilinos, que de alguma forma mantiveram vínculo com o proprietário para o pagamento do aluguel alegavam desconhecer o endereço destes ou seu contato telefônico, limitando-se as relações entre locador e locatário à realização de depósito do valor correspondente ao aluguel na conta dos proprietários. Apenas um inquilino declarou possuir contrato de locação, e mesmo nesse documento, que

- poderia ajudar a localização do proprietário, não continha o endereço deste;
- 2) Limitações de horário para realização de entrevistas nos domicílios, cujos possíveis entrevistados só estariam em casa à noite, horário considerado inadequado tanto por questões de segurança como por prováveis condições de fadiga dos possíveis entrevistados, após um dia de trabalho, que se estendia, inclusive, aos finais de semana;
 - 3) Informações encontradas em anúncios de jornal sobre aluguel e vendas de imóveis no bairro Bengui não ofereciam confiabilidade quanto a real localização dos imóveis anunciados que em sua maioria não consta o endereço ou deixam dúvidas se realmente estão localizados no bairro, fragilidade que foi detectada, em função das informações acumuladas pela pesquisadora na vivência profissional quanto ao nome das ruas que compõem o bairro e sua real delimitação.

As limitações implicaram a redução do número de entrevistados que saíram e que chegaram ao assentamento após a regularização. Também, a falta de confiabilidade nos anúncios de jornais prejudicou, em certa medida, a análise sobre a dinâmica imobiliária do bairro, pretendida como complementação.

Contudo, vários aspectos contribuíram para o bom êxito da pesquisa, como, por exemplo: i) a receptividade dos moradores que permaneceram no local após a regularização, até mesmo prestando informações sobre a ocupação de imóveis vizinhos e fornecendo seus contatos telefônicos na perspectiva de serem entrevistados; ii) o apoio do colaborador que acompanhou a pesquisadora na área, tanto durante o levantamento para confirmar os ocupantes de imóveis regularizados, como na articulação das entrevistas; iii) o conhecimento prévio do bairro e da área de estudo pela pesquisadora e; iv) a disponibilidade de informações, especialmente de caráter socioeconômico, sobre as famílias residentes no assentamento que possibilitaram exercícios comparativos de perfis dos grupos estudados – os que permaneceram no assentamento após a regularização e os que saíram.

3 PROCESSO DE OCUPAÇÃO IRREGULAR E A QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA

Este capítulo resgata o histórico do processo de ocupação das terras brasileiras e seus reflexos na formação das cidades e na configuração do quadro fundiário urbano, destacando nessa perspectiva, especificidades que caracterizaram o processo na Amazônia e em Belém. Esta, com maior detalhamento, pelos reflexos que, mesmo indiretamente, se fazem presentes na área de estudo.

3.1 No Brasil

3.1.1 Elementos da história fundiária no Brasil

As terras brasileiras, mesmo antes da chegada dos portugueses em 1500 na condição de descobridores, já contavam com uma indicação quanto à sua propriedade em nome do rei português, por *direito de conquista*, em razão do que dispunha o Tratado de Tordesilhas⁸ (1494), passando depois à propriedade do Império e posteriormente à República.

Com os novos limites de divisão territorial para as colônias portuguesas e espanholas na América do Sul, estabelecidos pelo Tratado de Madri (1750) as terras brasileiras a partir da *descoberta*, passam a incorporar o patrimônio da coroa portuguesa, o que reservou ao rei a exclusividade para decidir quanto ao acesso ou impedimento à exploração e a tudo que havia na colônia.

Tal fato evidencia uma premissa fundamental para as interpretações posteriores quanto aos direitos públicos e particulares relativos à questão fundiária: a de que todas as terras no Brasil foram originalmente públicas, só podendo ser consideradas particulares, se houver comprovação de que foram recebidas a justo título e, nessa perspectiva, em um litígio entre o Estado e um particular, não é ao Estado que cabe comprovar que é dono da terra e sim, ao particular (TRECCANI 2001).

A gestão das terras no Brasil colônia teve como base a legislação portuguesa, iniciando-se o processo de formação da propriedade privada com a constituição das capitâncias hereditárias e a concessão de sesmarias, a partir do desmembramento da terra pública.

⁸ O Tratado de Tordesilhas, celebrado entre os reis de Portugal e Espanha que representavam potências econômicas e militares à época, dividia o mundo através de uma linha imaginária, que seguia do polo Ártico ao polo Antártico, concedendo a Portugal o controle sobre as 370 milhas a oeste das ilhas do Cabo Verde e a leste as terras pertenceriam à Espanha, tanto as terras já descobertas como a descobrir.

De acordo com Rocha, Treccani, Benatti, Haber e Chaves (2010) a história fundiária brasileira pode ser dividida em 4 períodos, com a seguinte cronologia: regime sesmarial (1500-1821), regime de posses (1821-1850), regime da Lei de Terras (1850-1889) e período republicano (1889 até os dias atuais).

O regime de sesmarias⁹ se caracterizou pela concessão de grandes extensões de terras e pela concentração fundiária nas classes mais abastadas, que por melhor conhecerem a burocracia e gozarem de influência e prestígio junto aos governos locais, conseguiram o domínio legal das terras que eram concedidas por meio das cartas de sesmarias. Os que não obtinham a propriedade¹⁰ das concessões permaneciam nas posses e aqueles que não receberam concessões, que em geral, eram os menos abastados, se instalaram em terras vazias, nas de difícil acesso ou de solo com pior qualidade, e terras devolutas¹¹, o que resultou em um processo de ocupação espontânea das terras públicas, criando um *Brasil Real*, diferente do *Brasil Legal* (TRECCANI, 2001).

O regime sesmarial foi bastante questionado o que ocasionou a suspensão de todas as concessões de sesmarias em 1822¹², mas com a determinação de permanência dos posseiros nas terras por eles cultivadas e, em seguida, foi proibida a confirmação de sesmarias que tinham sido concedidas anteriormente, encerrando o controle do Estado sobre as terras e a possibilidade legal de limitar-se o acesso às mesmas, extinguindo-se o regime, definitivamente, em 1822.

O ideal da propriedade absoluta como algo intocável é incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo artigo 179, § 22 da Constituição de 1824, consagrando a estrutura agrária latifundiária vigente até hoje, concentradora da propriedade (TRECCANI, 2001), mas

⁹ O regime sesmarial é um instituto jurídico português que normatizava a distribuição de terras para a produção agrícola, originado na prática em algumas regiões portuguesas onde havia o costume de sortear, entre os moradores, parcelas de terras para serem cultivadas durante um determinado prazo de tempo, e foi institucionalizado em 1375 por Dom Fernando I, na cidade portuguesa de Santarém, através da Lei de Sesmaria (TRECCANI, 2001).

¹⁰ A propriedade sesmarial é aquela que foi confirmada pelo rei, obedecendo ao disposto nas Ordenações Filipinas e demais regulamentos editados pela Coroa. Esse documento, se confirmado, adquiria o status próximo ao da propriedade privada absoluta (BENATTI, 2003, p. 334).

¹¹ O artigo 3º da Lei 601/50 define terras devolutas, como: “as que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal, as que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, as não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura, as que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei”.

¹² Por meio da Resolução 76, de 17 de julho de 1822, o futuro imperador, suspendeu todas as sesmarias até que fosse convocada a Assembleia Geral Constituinte, além de determinar a permanência dos posseiros nas terras por eles cultivadas.

as formas de aquisição da propriedade só foram estabelecidas em 1854 pela Lei de Terras e Decreto-Lei 1.318 do mesmo ano, perdurando um vácuo jurídico sobre a questão por 30 (trinta) anos.

No regime de posses, pela ausência de normatização, a mera ocupação era a forma de acesso à terra, sem limites ou restrições, mas também sem possibilidades de legalizações, o que propiciou o apossamento desordenado de terras públicas agravando a profunda anarquia no processo de ocupação territorial, iniciado à margem da legislação sesmarial (TRECCANI, 2001).

Mais uma vez o cenário favorecia os grandes posseiros que ampliando o cultivo das terras expandiam seus domínios, marcando a formação das oligarquias rurais no Brasil (SILVA, 1996). Esse período ficou conhecido como “império das posses” ou a “fase áurea do posseiro”, onde o poder político e a concentração fundiária são faces da mesma moeda (JONES, 2003).

[...] o Império das Posses foi, na verdade, o império dos latifundiários e dos potentados locais: nesse período eles consolidaram não apenas seu patrimônio territorial, mas principalmente o seu poder político local que, dadas suas articulações políticas, enquanto possível base de sustentação dos grupos no poder, esse período correspondeu, igualmente, ao da consolidação do papel fundamental que passaram a ocupar os potentados locais e latifundiários, enquanto base de sustentação dos diferentes governos nacionais. (JONES, 2003, p. 64).

A regulação das terras, mesmo sendo essencial para o governo central do Brasil na Independência, o caos fundiário de grande confusão, opacidade, conflitos e ilegalidade no processo de ocupação advindo do período colonial, dificultava o estabelecimento de uma regulação adequada. Para Holston (2013, p. 162) “Esse dilema de regulamentação fundiária nacional – de sua necessidade e impossibilidade – teve grave consequência no desenvolvimento do Estado, no estado de direito e formulação da cidadania que ainda reverbera nos dias de hoje”.

A edição da Lei de Terras em 1850, que inaugura o terceiro período da história fundiária brasileira, em sua ementa transcrita e a seguir, expressa o propósito de consolidar a colonização do território brasileiro, com regras para a gestão fundiária.

Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por um título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira. (BRASIL, Lei 601, 1850, não paginado).

Essa lei representa uma ruptura com o sistema sesmarial ao impor a compra como único meio de apropriação de terras devolutas¹³, cujo valor, que era considerado alto, dificultou o acesso pelos mais pobres, migrantes e negros recém-libertos, para os quais restou a condição de empregados a serviço do latifúndio (TRECCANI 2001, não paginado).

A política tentada pela Lei de Terras também não atingiu os objetivos de consolidar a ocupação do território aplicando regras legais para as terras ocupadas e para as novas ocupações e configurou-se, efetivamente, como uma política de legitimação privilegiada da propriedade territorial rural no Brasil, que marcou o período imperial (JONES, 2003).

Quando inicia o último período da história fundiária (1889) o principal desafio era enfrentar a desorganização fundiária decorrente dos períodos anteriores, dando legitimidade, do ponto de vista jurídico, à propriedade fundiária no Brasil, em especial às terras já possuídas (JONES 2003).

Por meio do Decreto 451-B/1890 foi introduzido o *Registro Torrens*¹⁴, que era facultativo e garantia o título correspondente ao de propriedade aos que efetivassem a matrícula, o que levou especuladores e grileiros especializados, a requererem matrícula de terras que não ocupavam efetivamente, onde existiam pequenos posseiros ou indígenas, sendo, muitas vezes, surpreendidos pela chegada de “proprietários” detentores do título legitimado junto ao novo sistema de Registro sobre as terras por eles ocupadas (JONES, 2003).

A Constituição republicana de 1891 mantém o conceito de propriedade absoluta que é reafirmado no Código Civil de 1916 e transfere para os Estados a competência de gestão da política fundiária no Brasil¹⁵, sem que houvesse a definição clara dos limites entre as terras ainda públicas e as já privatizadas. Significa dizer que os Estados desconheciam os reais limites das terras que recebiam para incorporar ao seu patrimônio e adotar os procedimentos de gestão (TRECCANI, 2001).

¹³ Excetua-se as áreas de limites com países estrangeiros que poderiam ser concedidas gratuitamente, possivelmente para facilitar a ocupação para consolidação das fronteiras.

¹⁴ Durante cada um dos períodos da história fundiária brasileira foram emitidos diversos tipos de títulos: Cartas de Sesmarias, Regime Paroquial ou Registro do Vigário, Registro Torrens, Título de Posse, Título de Legitimação, Título de Propriedade, Título Provisório, Título Definitivo, Título de Arrendamento, Título de Aforamento, Título de Ocupação, Título de Ocupação Colonial, Título Colonial, Título de Ocupação de Terras Devolutas, Licença de Ocupação, Autorização de Detenção, Autorização pelo Poder Público com condições resolutivas, Contrato de Alienação de Terras Públicas, Bilhete de Localização, Título Precário de Alienação Onerosa, Carta de Anuência, Autorização de Detenção de Bem Público, Certificado de Habilitação à Regularização Fundiária, Certificado de Ocupação de Terra Pública, Contrato de Concessão de Uso e Contratos de Concessão de Direito Real de Uso, Legitimação de Posse. Todos regulamentados por normas específicas.

¹⁵ Permanecem sob a administração da União apenas as terras de fronteiras, as destinadas às fortificações militares, as necessárias à implantação de ferrovias federais, as faixas de limites interestaduais e o território do Acre (hoje Estado).

Contraopondo-se a esse cenário, surgem os movimentos populares apoiados por intelectuais, políticos, membros do clero e sindicalistas que lutam pela garantia da terra aos camponeses, que são tratados pelo governo como “inimigos internos”, desenhando-se o cenário para o período autoritário com o golpe militar de 1964, onde “a questão fundiária e da luta pela terra, o privilégio e a legislação tem um novo fundamento: o serviço de defesa da pátria.” (JONES, 2003. p. 152).

No início do governo militar foi editada a Lei 4.504/64, conhecida como Estatuto da Terra, apresentada como o instrumento legal capaz de alterar o quadro fundiário marcado pela concentração da terra que consagrava o latifúndio e a legitimação privilegiada, mas que funcionou, de fato, como instrumento de consolidação de grandes propriedades capitalistas, mantendo a mesma estrutura agrária que beneficiou os grandes grupos econômicos e favoreceu, mais uma vez, a concentração fundiária e a exclusão dos trabalhadores além de contribuir, sobremaneira, para o êxodo rural (TRECCANI, 2001).

De acordo com Jones (2003, p. 188).

[...] o latifúndio nunca na história agrária brasileira esteve tão imune a qualquer ameaça de expropriação ou “comisso”. Nem mesmo no período colonial quando esteve sujeito às cláusulas resolutivas e às normas contidas nas Ordenações do Reino e subordinados ao estatuto das sesmarias.

Esse quadro fundiário impulsionou a transferência de grande contingente populacional para as cidades implicando um gigantesco movimento de construção urbana para viabilizar o assentamento residencial dessa população, que sem acesso ao mercado imobiliário formal é empurrada para a ilegalidade na ocupação.

A Constituição Federal de 1988, também não avançou, substancialmente, na temática fundiária, em que pese os fortes embates em seu processo de elaboração onde se opunham a União Democrática Ruralista (UDR) defendendo a manutenção da estrutura fundiária concentradora e excludente e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), oriundos dos movimentos sociais do campo, em defesa da terra para os camponeses configurando-se como uma luta ideológica, cujas bandeiras seriam: a coletivização ou socialização da propriedade defendida pelos considerados “comunistas” e o sagrado direito da propriedade privada, defendida pelos liberais (TRECCANI, 2001).

Esses embates pela terra se reproduziram nas diversas regiões do país, com intensos conflitos no campo que resultaram em mortes e chacinas, mas sem o correspondente avanço quanto à desconcentração fundiária (TRECCANI, 2001).

Esse mosaico fundiário caótico é refletido nas cidades brasileiras, onde também se verifica a concentração fundiária que agravado pela ausência de política habitacional capaz de

atender aos segmentos de menor renda, resulta em conflitos pela terra e dificuldades para o equacionamento da questão por meio da regularização fundiária urbana, ainda que na atualidade, se disponha de legislação específica inaugurada pelas Leis Federais: 11.481/2007 que dispôs sobre a regularização fundiária em terras da União, seguida pela Lei 11.952/2009 que estabeleceu normas distintas para a Amazônia Legal e Lei 11.977/2009 voltada para a regularização fundiária urbana que alavancaram o processo de regularização fundiária urbana nas diversas cidades brasileiras, com o suporte do Ministério das Cidades.

Finalmente, em termos de legislação, a edição da Lei 13.465/2017 alterou e consolidou dispositivos das legislações anteriores sobre regularização fundiária urbana.

3.1.2 O processo de ocupação e a formação das cidades

O processo inicial de ocupação das terras brasileiras é orientado pela lógica da colonização com a exportação dos produtos explorados na colônia utilizando a mão de obra indígena, o que pressupunha objetivos econômicos e, a defesa do território para consolidação da posse de Portugal sobre as novas terras, implicando objetivos militares com a construção de fortificações na região litorânea onde se formaram os primeiros núcleos de povoamento.

Nessa perspectiva, os ciclos econômicos direcionaram a dinâmica de ocupação inicial e sua interiorização de formas distintas na formação das cidades, de acordo com as peculiaridades das atividades predominantes em cada um deles, pois: “[...] cada ciclo - pau-brasil, açúcar, pecuária, mineração, café ou borracha - ao deslocar o eixo geográfico da atividade exportadora mais dinâmica, também ocupou novos territórios e provocou a aparição de novos núcleos de assentamento.” (MARTINE, 1990, p. 17).

A extração do pau-brasil que utilizou mão de obra nativa resultou na construção de feitorias para proteção contra navios inimigos e armazenar as toras até o transporte, além de causar grande devastação nas matas costeiras, porém nenhum núcleo de povoamento permanente, enquanto o ciclo da cana de açúcar ainda no século XVI, que utilizou tanto a população indígena quanto escravos africanos como mão de obra, se desenvolveu no litoral nordestino, especialmente nos locais que correspondem atualmente aos Estados de Pernambuco e Bahia, onde se formaram os núcleos populacionais que deram origem às capitais dos estados litorâneos brasileiros da região Nordeste.

Nos primórdios do século XVII o ciclo das drogas do sertão¹⁶, ao exigir o combate ao contrabando dessas especiarias e para proteger o território, a Coroa Portuguesa fundou em 1616, na foz do rio Amazonas, o forte do Presépio, que deu origem à atual cidade de Belém.

Ainda no século XVII inicia-se a atividade agropastoril, conhecida como o ciclo do gado, a qual contribui para a interiorização no sertão nordestino e região sul do Brasil, com as tropas e boiadas abrindo trilhas e instalando currais, pousadas, feiras e povoados por todo o país.

A criação de gado - na forma em que se desenvolveu na região nordestina e posteriormente no sul do Brasil - era uma atividade econômica de características radicalmente distintas das da unidade açucareira. A ocupação da terra era extensiva e até certo ponto itinerante. (FURTADO 2005, p. 65).

No final do século XVII até meados do século XVIII é o ciclo da mineração que ganha destaque no processo de interiorização da ocupação e formação de cidades, principalmente nos estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso e nesse período, a organização do espaço no Brasil central ganhou contornos mais nítidos com o eixo da economia ocasionando a transferência da capital da Bahia para o Rio de Janeiro.

A sociedade mineradora tinha características mais urbanas e diversificadas do que a açucareira, pois era formada pelos donos das minas, funcionários da Coroa, os chamados homens livres que exerciam profissões de prestígio, como advogados, médicos, religiosos e militares, além dos trabalhadores de profissões mais populares e pelos escravos. A possibilidade de inserção de homens livres de recursos limitados concorreu para a abertura de um ciclo migratório europeu totalmente novo para a colônia, trazendo alterações substanciais na estrutura de sua população, onde os escravos passaram a constituir minoria e o elemento de origem europeia torna-se maioria (FURTADO, 2005).

O esgotamento da atividade mineradora, iniciada na segunda metade do século XVIII, ocasiona uma grave crise econômica só interrompida com o ciclo do café, que se consolidou como produto de exportação tendo iniciado, timidamente, no norte do país não trouxe alterações significativas na ocupação da região. Posteriormente expandiu-se para Região Sudeste, especialmente no oeste paulista onde a terra era bastante propícia para esse tipo de cultivo, multiplicando-se as fazendas de café, inicialmente com base na mão de obra escrava e em seguida com os imigrantes, principalmente italianos (PATARRA, 2003).

¹⁶ Mesmo tratando-se de uma expressão que se refere a determinadas especiarias, extraídas do chamado sertão brasileiro, alguns produtos típicos da Região Amazônica (ervas aromáticas, plantas medicinais, cravo, castanha-do-pará e guaraná) receberam também essa denominação e eram considerados especiarias na Europa.

A importância do ciclo do café na dinâmica da vida brasileira e na consolidação das cidades onde a atividade teve maior expressão econômica recebe grande destaque:

Não seria excessivo dizer que a economia cafeeira, com todos os seus desdobramentos, forja a dinâmica econômica e social do período; o modelo agrário exportador baseado na propriedade de grandes expansões de terra e a república oligárquica, baseada no pacto entre as elites regionais parecem sintetizar os elementos que dominaram a vida brasileira durante a Primeira República. (PATARRA, 2003, p. 13).

A partir do trabalho livre e início da mecanização os fazendeiros diversificam suas atividades, voltando-se para o comércio e a indústria de bens de consumo, impulsionando o processo de urbanização, de modo especial nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo.

Na região Norte do país, além do ciclo das drogas do sertão, o ciclo da borracha iniciado ao final do século XIX, proporcionou grande expansão da colonização, causou importantes transformações demográficas, culturais e sociais impulsionando, de forma determinante, a formação das cidades e consolidando o que até hoje são os maiores centros e capitais da região.

O processo de formação de cidades direcionado pelos ciclos de atividades econômicas de modelo primário-exportador resultou em uma estruturação territorial caracterizada pela consolidação precoce de uma rede diversificada de cidades, que poucos vínculos guardavam entre si, considerando-se que sua dinâmica interna esteve voltada, primordialmente, para o exterior (MARTINE, 1990).

Nessa perspectiva Schmidt e Farret (1986) sugerem que a dinâmica de urbanização no Brasil em seu processo mais geral, se deu por meio da modernização e do ajustamento ao sistema capitalista internacional, destacando duas características peculiares das cidades brasileiras em relação à de outros países: a primeira é a sua vinculação com o processo de industrialização desde a fase inicial, com funções de exportação de recursos naturais e, posteriormente, com a industrialização concentrada nas cidades onde se desenvolviam serviços e mercados locais ligados ao comércio exterior, enquanto na Europa as relações das cidades com o exterior só passam a ter relevância após a consolidação dos processos de urbanização e de diversificação da estrutura econômica, como decorrência da industrialização.

A segunda característica peculiar é o extraordinário papel do Estado direcionando o processo de urbanização, seja por meio do redimensionamento dos fluxos migratórios, da colonização dirigida ou subsidiada, da implantação de novos eixos de comunicação e construção de novos núcleos urbanos, de maneira que: “a presença do Estado na estruturação

do território brasileiro confunde-se com a própria história do país.” (SCHMIDT; FARRET, 1986, p. 15).

Embora até o século XIX, já existissem importantes cidades no Brasil, o processo de urbanização se consolida praticamente no século XX e, mesmo ocorrendo no período republicano, traz fortes características oriundas do colonialismo e do escravagismo (MARICATO, 2006).

As tendências redistributivas da população são traduzidas em dois processos simultâneos e aparentemente contraditórios: um em direção às fronteiras agrícolas e a interiorização, e o outro em direção às cidades, onde se intensifica, cada vez mais, a concentração da população, em especial na região sudeste e começam a se modificar, de forma substancial, a partir dos anos 70, conduzindo-se para um só movimento em direção às cidades, conforme demonstrado na Tabela 1, com grande impacto na distribuição da população em todo o território nacional com a consolidação das cidades (MARTINE, 1990).

Tabela 1 - População rural e urbana: Brasil e regiões 1960 - 1980 (percentuais).

ESPECIFICAÇÕES	1960		1970		1980	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Brasil e regiões						
Brasil	55,33	44,67	55,92	44,08	32,30	67,70
Norte	62,62	37,38	54,87	45,13	49,77	50,23
Nordeste	66,11	33,89	58,19	41,81	49,29	50,71
Sudeste	43,00	57,00	27,32	72,68	17,17	82,83
Sul	62,90	37,10	55,73	44,27	37,29	62,71
Centro-Oeste	65,78	34,22	51,96	48,04	29,32	70,68

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (1960, 1970 e 1980), calculado pela autora (2018).

O redirecionamento dos fluxos migratórios se dá à medida que a infraestrutura de transportes e telecomunicações se expande pelo país, ocorrendo certa unificação dos mercados de capital e trabalho, que resulta na concentração espacial do desenvolvimento econômico, trazendo novas especificidades nas inter-relações entre economia e população e reconstruindo o processo de migração de origem rural no país (MARTINE, 1990).

Essa transformação, que mantém a questão econômica como fundamento, é sintetizada por Furtado (2005), destacando um fator que impulsiona o deslocamento populacional do campo para as cidades.

A passagem do modelo territorial rural ao urbano produz-se fundamentalmente na segunda metade do século XX, quando o processo de “industrialização dependente” do país já está bastante avançado, precisando da concentração da mão-de-obra nas cidades. É então que se dá o forte processo de migração do campo para a cidade,

para constituir o exército de reserva necessário para o trabalho assalariado nas fábricas e nos serviços. (FURTADO, 2005, p. 130).

Sobre os fatores que induziram essa dinâmica populacional Patarra (2003) informa que praticamente a totalidade dos estudos relacionados ao tema recorre à lógica de fatores de atração e de expulsão como recursos de análise, considerando o significado desses fatores no contexto histórico em que operam. Nessa perspectiva, a autora entende que a grande concentração fundiária que se configurou desde o período colonial, a modernização seletiva do processo produtivo no campo demandando cada vez menos mão de obra, o arcaísmo das técnicas de cultivo dos pequenos agricultores e as péssimas condições de vida existentes na zona rural funcionaram como elementos desestimuladores para a permanência dos trabalhadores no campo.

Por outro lado com o processo de industrialização, especialmente em alguns estados do Centro-Sul, as cidades passam a polarizar a economia do país e ao demandar mão de obra para as atividades urbano-industriais, descortina-se para esse contingente populacional oriundo do campo, a expectativa de sua incorporação no segmento urbano, quer na condição de assalariados quer em formas não capitalistas de produção que fazem parte do próprio movimento de acumulação (MARICATO, 2000).

É assim que os excluídos do campo chegam às cidades, se inserem principalmente no mercado de trabalho informal urbano e se instalam na periferia das cidades construindo barracos, espaços que “se desenvolveram no Brasil como o lugar dos trabalhadores pobres e para os trabalhadores pobres” (HOLSTON, 2013, p. 197), pois segundo o autor, apenas nesses locais, após os anos de 1930, esses trabalhadores, bem como os imigrantes de poucos recursos, conseguiam viabilizar uma residência na economia urbana de um Brasil que se industrializava.

Além desses fatores, a abertura de estradas de integração nacional pós-50, especialmente em direção à Amazônia, que facilitaram os deslocamentos populacionais, a difusão dos valores urbanos através dos meios de comunicação como o rádio e televisão, podem ter contribuído para seduzir a população rural a migrar para a cidade, acrescentando-se, ainda, os efeitos sócio-políticos da Revolução de 30¹⁷ como impulsionadores da migração do campo para as grandes cidades (PATARRA, 2003).

¹⁷ De acordo com Faria e Silva (1983, p. 21) os anos 30 marcaram o desenvolvimento de um conjunto de políticas, de âmbito nacional, que envolveram aspectos relacionados à saúde pública, previdência social e assistência médica, educação básica e ordenamento do mercado de trabalho e os efeitos positivos iniciais podem ter reforçado a atração pela cidade, especialmente para aqueles que já enfrentavam sérias dificuldades de vida no campo.

O processo de industrialização que impulsionou o rápido crescimento populacional urbano verificado até a década 80 contribuiu para a constituição das grandes metrópoles brasileiras sendo formalmente instituídas as primeiras regiões metropolitanas¹⁸ por meio da Lei Complementar n. 14/73, um arranjo estadualizado de viés tecnocrata e com alto grau de centralização financeira e de tomada de decisões, dominado pelos representantes indicados pelo governo federal-estadual e, conseqüentemente, com pouco poder para as municipalidades (KLINK, 2008).

A partir da Constituição de 1988 a competência para criar novas regiões metropolitanas é atribuída aos Estados (art. 25 § 3º) e prolifera a constituição dessas unidades político-administrativas totalizando até o final de 2017, de acordo com o IBGE, 69 (sessenta e nove) regiões metropolitanas instituídas oficialmente, com raros avanços na execução, efetiva, de funções de interesse comum (KLINK, 2008).

A partir de 1980, o Brasil já contava com quase 70% da população concentrada em áreas urbanas (IBGE, censo 1980), e apresentava tendência geral de aumento expressivo em todas as regiões do país, conforme demonstra a Tabela 2.

Tabela 2 - População rural e urbana: Brasil e regiões 1980 - 2010 (percentuais)

ESPECIFICAÇÕES	1980		1991		2000		2010	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Brasil	32,30	67,70	24,53	75,47	18,77	81,23	15,64	84,36
Norte	49,77	50,23	42,17	57,23	30,17	69,83	26,47	73,53
Nordeste	49,29	50,71	39,36	60,64	30,96	69,04	26,87	73,13
Sudeste	17,17	82,83	11,99	88,01	9,48	90,52	7,05	92,95
Sul	37,29	62,71	25,88	74,12	19,06	80,94	15,07	84,93
Centro-Oeste	29,32	70,68	18,74	81,26	13,27	86,73	11,2	88,8

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (1980, 1991, 2000 e 2010), com dados agrupados e correspondentes percentagens, calculados pela autora (2018).

A transferência do grande contingente populacional para as cidades implicava um gigantesco movimento de construção urbana para viabilizar o assentamento residencial e o atendimento às necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água, dessa população. O que ocorreu, no entanto, foi a produção ou crescimento de cidades, em grande parte fora da lei, uma vez que o mercado imobiliário dava absoluta prioridade às

¹⁸ São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e Rio de Janeiro foram as primeiras regiões metropolitanas instituídas.

classes médias e altas e as iniciativas de promoção pública, estavam distantes de suprir a demanda por moradia, remetendo para a ilegalidade grande parte da população que não conseguia acessar o mercado formal e nas décadas de 80 e 90, a pobreza urbana apresenta-se concentrada constatando-se que:

Pela primeira vez em sua história, o Brasil tem multidões concentradas em vastas regiões - – morros, alagados, várzeas ou mesmo planícies - marcadas pela pobreza homogênea. Nos anos 80 a sociedade brasileira conheceu também, pela primeira vez, um fenômeno que ficaria conhecido como violência urbana: o início de uma escalada de crescimento do número de homicídios, sem precedentes na história do país. (MARICATO, 2000, p. 23).

Há que se destacar o paradoxo entre a forma precária de construção das cidades, onde grande parte dela é feita fora da lei, sem a participação dos governos, sem recursos técnicos e financeiros significativos, comparativamente à melhoria de indicadores sociais, como: redução da taxa de natalidade, aumento da escolaridade, da esperança de vida ao nascer entre outros, que são verificados nesse período.

Essa contradição, de acordo com Maricato (2000), pode ser analisada sob dois aspectos: no primeiro estariam as características históricas de raízes coloniais, cuja assimetria em relação à dominação externa, à dominação fundada no patrimonialismo e o privilégio, nunca foram rompidas, mantendo-se as oligarquias por meio de alianças políticas que substituíam a garantia dos direitos individuais pelas relações de favor, concluindo que: “o patrimonialismo impediu o surgimento da esfera pública, alimentando o fisiologismo, o paroquialismo, o clientelismo e o privilégio.” (MARICATO, 2000, p. 32).

O segundo diz respeito à natureza do mercado imobiliário privado legal, que deixa de fora mais da metade das populações urbanas e, às políticas de promoção pública que não conseguem atender a essa grande demanda.

A forma de crescimento constatada apresenta uma reconfiguração importante na distribuição da população, pois as cidades consideradas de porte médio, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, apresentam maiores taxas de crescimento populacional do que as principais metrópoles, embora estas não deixem de apresentar crescimento, especialmente em suas periferias, com o aumento relativo das regiões pobres, porém em ritmo menos acelerado (IBGE, 2010).

O deslocamento de concentração populacional, das metrópoles para as cidades consideradas de porte médio decorre, principalmente, da desconcentração espacial de atividades econômicas modernas sobre o território nacional, acompanhado de tendência a uma melhor qualidade de vida no interior verificando-se, paralelamente, uma alteração dos

movimentos migratórios quando ganha maior expressão a migração intrarregional, consolidando-se como um movimento urbano-urbano e os fluxos de longa distância vão sendo substituídos por fluxos intraestaduais (SANTOS, 1994).

Esse processo de transformação do espaço foi um fenômeno paralelo de metropolização e desmetropolização, sem que as metrópoles perdessem a sua primazia, porém, as cidades médias passam a funcionar como centros urbanos regionais não metropolitanos e assumem papéis até então desempenhados apenas pelas metrópoles (SANTOS, 1994).

Além da desconcentração industrial são apontadas como explicações para essa reconfiguração espacial urbana, que coloca as cidades de porte médio, em uma posição estratégica potencial para a continuidade da desconcentração regional: i) a expansão da fronteira agrícola estimulada pela modernização da agricultura; ii) os excedentes populacionais; iii) a deseconomia dos grandes centros urbanos e; iv) os investimentos em infraestrutura que integraram o país à economia nacional (STAMM; STADUTO; FERRERA DE LIMA; WADI, 2013).

Os dados do censo demográfico de 2010 sinalizam evidências de um processo de reconcentração da população urbana brasileira nos grandes centros do país e um aumento na dispersão das cidades de porte médio por todo o território brasileiro, verificando-se para estas um possível “novo papel” na atual ordem econômica nacional/mundial (STAMM; STADUTO; FERRERA DE LIMA; WADI, 2013).

Nessa perspectiva, complementam os autores, as metrópoles passam a se distinguir pelo maior volume populacional, por serem polarizadoras de centros menores e por apresentarem como característica espacial, uma mancha de ocupação derivada de conurbação.

Assim, considera-se como principal tendência do processo de urbanização no Brasil, uma menor participação das regiões metropolitanas na população do país evidenciando-se, ao mesmo tempo, duas situações distintas: a) a evolução das cidades de porte médio no entorno ou com influência das metrópoles e capitais estaduais; b) o crescimento e desenvolvimento de cidades interioranas de porte médio em áreas não metropolitanas (STAMM; STADUTO; LIMA; WADI, 2013).

Quanto ao processo geral de urbanização do Brasil nas últimas décadas, a exemplo do que ocorreu durante os ciclos de exploração e de industrialização, continua sendo uma decorrência do perfil do desenvolvimento econômico brasileiro.

3.1.3 A questão fundiária urbana

Na época da colônia quando um povoado ascendia à categoria de vila era instituída uma Câmara Municipal, com a função de legislar e administrar os Conselhos Municipais, que representavam: “as células básicas da organização político-territorial portuguesa e foram mais tarde chamados municípios.” (FONSECA, 2011, p. 27).

A constituição dos patrimônios municipais ocorria por doação de porções de terras, de tamanho variável, em geral com a dimensão de uma ou mais léguas, tendo o centro de ocupação da vila ou cidade como referência para a demarcação. A Câmara Municipal solicitava ao rei e este, por meio de uma carta de sesmaria, outorgava a doação, que para ter efetividade precisava ainda ser confirmada por Carta Régia (FONSECA, 2011).

A igreja também se tornou grande detentora de terras nos núcleos urbanos, pela doação de sesmeiros ao santo de sua devoção, e, ao conceder a particulares as terras recebidas, impulsionou as ocupações nas cidades e constituiu uma fonte de renda por meio da cobrança dos foros (MARX, 1991).

Não era incomum tanto a sobreposição a concessões realizadas anteriormente ensejando o surgimento de conflitos fundiários, como a fragmentação da área para preservar direitos pré-existentes de terceiros (FONSECA, 2011).

Porém, as Câmaras Municipais nem sempre solicitavam o patrimônio quando eram instituídas, ou o faziam muitos anos depois e, por vezes, não atendiam às exigências de demarcação e, dessa forma, inviabilizavam a confirmação da doação por Carta Régia, abrindo caminho para o simples apossamento dos terrenos ou reserva para futura utilização.

A gestão territorial local ocorria a partir dos seguintes elementos: i) a vila ou cidade, que constituía o núcleo urbano; ii) o rossio, que correspondia ao patrimônio fundiário da Câmara atribuído a esta pela Coroa Portuguesa, onde exercia os direitos de dono podendo repartir em lotes e concedo-os a outrem, mediante o pagamento de foros e; iii) o termo, que compreendia a área de jurisdição da Câmara, podendo ser mais de uma localidade, geralmente extrapolando os limites do termo (FONSECA, 2011).

A gestão das terras doadas nos núcleos urbanos que se formavam, deveria ocorrer por meio do regime de enfiteuse¹⁹, que Meirelles (1993) assim define:

¹⁹ A enfiteuse é um instituto jurídico, previsto no Código Civil (Lei 3071 de 01 de janeiro de 1916), art. 678: “Dá-se a enfiteuse, aforamento, ou emprazamento, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável”. Esse instituto foi eliminado do ordenamento jurídico brasileiro pelo novo Código Civil (Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002), conforme art. Art.

[...] direito real de posse, uso e gozo pleno da coisa alheia que o titular (foreiro ou enfiteuta) podendo alienar e transmitir hereditariamente, porém com a obrigação de pagar, perpetuamente, uma pensão anual (foro) ao senhorio direto. (MEIRELLES, 1993, p. 31).

Assim, o senhorio (igreja ou Câmaras Municipais), detentor do domínio pleno sobre a área, transmitia o domínio útil do terreno ao foreiro por meio de um contrato de enfiteuse, mantendo-se o vínculo do senhorio, que passa a deter apenas o domínio direto.

O regime enfiteutico foi trazido do Direito português sem que houvesse qualquer adaptação por dispositivo legal específico para aplicação no Brasil que disciplinasse a localização e dimensões do terreno que seria aforado, o que só ocorreu com o advento da Lei de Terras (1850) que em seu artigo 11²⁰ estabelece a dimensão máxima de um quadrado de 500 braças para delimitação das posses a serem legitimadas (BRASIL, Lei 601/1850) e o Decreto que regulamenta a Lei de Terras define o uso exclusivo das rendas auferidas pela gestão das terras no regime enfiteutico, por meio da cobrança dos foros e laudêmio, para financiar melhoramentos e obras na cidade²¹ (BRASIL, Decreto 1.310, 1854).

Na sequencia do tratamento legal, a enfiteuse é mantida pelo Código Civil de 1916, onde é vedado ao foreiro vender ou dar em pagamento o domínio útil, sem comunicação prévia ao senhorio direto, para que este pudesse exercer o direito de preferência na alienação e, caso abdicasse dessa prerrogativa, teria direito a receber do foreiro o laudêmio. Introduz ainda o resgate dos aforamentos após trinta anos de sua constituição²², sendo reduzido, posteriormente, para vinte e dez anos, mediante pagamento de dois e meio por cento sobre o preço da alienação, ou outro percentual fixado no título de aforamento, possibilitando ao foreiro exercer a propriedade plena sobre o lote originalmente aforado (BRASIL, Lei n. 3071, 1916).

2.038: “Fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei no 3.071, de 1o de janeiro de 1916, e leis posteriores.”

²⁰ “Os posseiros serão obrigados a tirar títulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por efeito desta Lei, e sem eles não poderão hipotecar os mesmos terrenos, nem aliená-los por qualquer modo. Esses títulos serão passados pelas Repartições provinciais que o Governo designar, pagando-se 5\$ de direitos de Chancelaria pelo terreno que não exceder de um quadrado de 500 braças por lado, e outro tanto por cada igual quadrado que de mais contiver a posse; e, além disso, 4\$ de feítio, sem mais emolumentos ou selo.” (Art. 11, Lei 601/1850).

²¹ “O foro estabelecido para as terras assim reservadas, e o laudêmio proveniente das vendas dellas serão applicados ao calçamento das ruas, e seu aformoseamento, á construcção de chafarizes, e de outras obras de utilidade das Povoações, incluindo a abertura e conservação de estradas dentro do districto que lhes for marcado. Serão cobrados, administrados, e applicados pela fórma que prescrever o Governo quando mandar fundar a Povoação, e em quanto esta não for elevada á categoria de Villa. Neste caso a Municipalidade proverá sobre a cobrança e administração do referido foro, não podendo dar-lhe outra applicação, que não seja a acima mencionada.” (Art. 79. Decreto 1318 de 30 de janeiro de 1854).

²² O art. 693 do Código Civil de 1916 estabelece que: “Todos os aforamentos, salvo acordo entre as partes, são resgatáveis trinta anos depois de constituídos, mediante pagamento de vinte pensões anuais pelo foreiro, que não poderá no seu contrato renunciar o direito ao resgate, nem contrariar a disposições imperativas deste capítulo.”

Assim, o regime de enfiteuse foi, progressivamente, sendo enfraquecido e, em 2002, o novo Código Civil proíbe a constituição de novos contratos, ficando os anteriormente constituídos, subordinando aos dispositivos do Código Civil, até sua extinção (BRASIL, Lei 10.406, 2002).

Como mecanismo de identificação das terras já ocupadas, a Lei de Terras estabelece, em seu artigo 13, a obrigatoriedade do registro, organizado em freguesias, que deveria ser realizado pelos párocos responsáveis, daí a denominação de Registro Paroquial, tendo como base apenas as declarações dos que se diziam possuidores, dispensando-se documentações para comprovação, mas prevê multas e penas aos que deixassem de fazê-lo dentro dos prazos, ou o fizessem de forma inexata (BRASIL, Lei n. 601, 1850).

O Registro Paroquial, mesmo sendo alvo de críticas, principalmente quanto a sua confiabilidade por ser apenas declaratório, representou uma primeira tentativa de criação de um cadastro de terras por meio do recenseamento (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVE, 2010) tendo em vista que todos estavam obrigados a providenciar o registro, independente da modalidade de suas posses (artigo 91 do Decreto nº 1.310 de 1854), além de oferecer elementos para a compreensão da estrutura fundiária das cidades que se formaram à época e, mesmo não sendo considerado um documento hábil como comprovante de propriedade por ser fundamentado em mera declaração, serviria como comprovação de posse, na perspectiva de sua legitimação e posterior concretização da dominialidade em favor do posseiro.

As informações e argumentos apresentados evidenciam que o processo de ocupação de terras nos núcleos urbanos brasileiros, sejam as de domínio da igreja ou das Câmaras Municipais, geralmente sem demarcações ou com demarcações imprecisas de seus limites, se inicia com a convivência do apossamento informal, que nem sempre resultava em regularização posterior e as ocupações autorizadas pelo detentor do domínio, mas que também não contavam com um sistema de registros seguro, o que concorreu, sobremaneira, para que os centros urbanos já nascessem com problemas referentes à sua estrutura fundiária e dominial (MARX, 1991).

Assim, as cidades se formaram e cresceram sem que esse quadro de desordem fundiária se modificasse e novos fatores como: o processo migratório acelerado do campo para as cidades, a inoperância do Poder Público na gestão do território urbano e na implementação de políticas públicas de habitação, atrelado à inserção concentradora e desigual do capital, resultou na divisão das cidades brasileiras entre a fração que é legal, dotada de infraestrutura e serviços públicos, acessível às camadas de maior poder aquisitivo, e

a fração ilegal, esta representada pelos assentamentos urbanos informais onde se concentra a população de menor renda (ROLNIK, 2006).

Esta modelagem de ocupação, que não obedece a um planejamento e se disseminou por todo o território urbano brasileiro revelando um contexto de exclusão socioespacial, é também verificada nas cidades que foram projetadas,²³ que cresceram de forma desordenada e enfrentam problemas fundiários comuns a outras cidades do país, sejam elas grandes, médias ou pequenas.

A centralidade da questão fundiária, no contexto das cidades, é reconhecida por Maricato (2006) como significativa expressão dos problemas urbanos brasileiros, ao registrar que:

Se há um indicador que expressa, de forma sintética, a crítica dimensão atingida pelos problemas urbanos, em especial metropolitanos, no Brasil, é a gigantesca ilegalidade presente na ocupação do solo a partir das terras invadidas ou parceladas irregularmente. Esse fenômeno nos permite afirmar que a exceção passou ser regra e a regra exceção. (MARICATO, 2006, p. 211).

Tal entendimento suscita a discussão sobre aspectos que permeiam o planejamento urbano no Brasil, registrando-se, que o município é o ente federado reconhecido constitucionalmente para legislar sobre matéria urbanística de interesse local e complementar as legislações federal e estadual no que couber (BRASIL. CF, art. 30, I e II, 1988), não sendo, portanto, a tutela urbanística, de competência exclusiva dos municípios, tendo em vista que as políticas urbanas setoriais devem ser norteadas por diretrizes nacionais sobre desenvolvimento urbano (FISCHER, 2014).

Mas é de responsabilidade municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, utilizando como instrumento básico o plano diretor (BRASIL. CF, art. 182, 1988).

Algumas análises quanto ao impacto da legislação urbanística na gestão do uso do solo urbano como instrumento de acesso à terra e à moradia, consideram que esta contribui para a informalidade na ocupação do solo urbano, na medida em que:

[...] altos padrões e parâmetros urbanísticos provocam a elevação do preço da terra, o que dificulta – ou impossibilita – o acesso dos pobres à moradia e ao solo urbano. A consequência é, então, o crescimento de um mercado de terras fora dos padrões, tolerado pelas autoridades municipais, já que, nas cidades onde isso ocorre, não há alternativas de moradia ou de localização de baixo custo. (ROLNIK, 2015, p. 185).

²³ Exemplos são as cidades de: Terezina (PI), Belo Horizonte (MG), Goiânia (GO) e, Brasília (DF).

Rolnik (2015) informa ainda, que tal posicionamento está presente na literatura econômica neoclássica, onde se reconhece que além da relação entre oferta e demanda, que eleva os preços do solo urbano e dos imóveis, há um limite de oferta que é estabelecido pela legislação urbanística. Dessa forma: “O aparato legal e de planejamento urbano tem o poder de declarar a suspensão da ordem urbanística, determinando o que é “ilegal” e o que não é, assim como quais formas de “ilegalidade” poderão subsistir e quais deverão desaparecer.” (ROLNIK, 2015, p. 193).

Para Fernandes (2011) trata-se de um planejamento urbano de viés elitista, que estabelece normas técnicas impraticáveis ao não considerar as realidades socioeconômicas que determinam as condições de acesso à terra e à moradia, chegando a afirmar que:

Com poucas exceções, as administrações municipais não promovem uma ordem urbana mais inclusiva[...]. Regulamentações como tamanhos mínimos de lotes grandes, ocupação excessiva e restrições de construção, e proibição de comércio, serviços e pequenas empresas em áreas residenciais tiveram um papel fundamental na geração de altos preços de terrenos e imóveis. (FERNANDES, 2011, p. 16).

Nessa perspectiva, a legislação urbana estaria construindo barreiras invisíveis, capazes de conter a inserção de territórios populares nas áreas de melhores localizações que seriam apropriadas pelos produtores imobiliários dos segmentos de maior poder aquisitivo e, dessa forma, representaria o maior êxito da economia política da urbanização excludente, pois: “consagra como lei as morfologias dos produtos imobiliários ofertados na cidade e reforça a *gestalt* discriminatória da cidade.” (ROLNIK, 2015, p.186).

Assim, vão se constituindo as ocupações ilegais da terra urbana que de acordo com Maricato (2000) contam com uma suposta convivência do Estado, observando que é admitido o direito à ocupação, mas não é garantido o direito à cidade. O aspecto político-eleitoral é um fator que alimenta essa tolerância, posto que: “Do ponto de vista político, é desejável que isso ocorra, na medida em que torna a população, que reside nessas áreas, mais vulnerável a barganhas eleitorais, clientelistas e fisiológicas, pois, usa-se da chegada da infraestrutura para barganha de votos.” (ROLNIK, 2002, p. 53).

O Estado exerce um papel central nesse processo, pois ao não garantir o acesso à moradia para as classes de menor renda no mercado formal, o que em certa medida, pode estar determinando sua passividade frente às apropriações informais, acaba induzindo o surgimento desse tipo de ocupação. Ao mesmo tempo, atua como principal mediador de consolidação dessas ocupações, pois o caráter de informalidade/ilegalidade aí presentes, gera impasse no interior dos órgãos burocráticos quanto à viabilidade de investir na provisão de

serviços e equipamentos que melhorem as condições urbanísticas desses territórios, ensejando que tal só ocorra de forma seletiva e mediada (ROLNIK, 2015).

Tal mediação se dá, em muitos casos, por meio de um agente político que, ao conseguir remover os obstáculos legais e administrativos viabilizando as melhorias demandadas, torna-se detentor de importante moeda político-eleitoral, de tal ordem, que gera para os beneficiários moradores da área, a obrigação de retribuir por meio do voto (ROLNIK, 2015).

Além dessa forma de manipulação política verificada nos assentamentos já formados, também ocorre o incentivo ao surgimento de novos assentamentos informais por meio de promessa de escrituras duvidosas de terras públicas feitas por políticos, e que em alguns casos os moradores chegam a receber escrituras falsas (FERNANDES, 2011).

Mas o descumprimento do aspecto legal na ocupação das terras urbanas é apenas um dos lados problemáticos do processo, conforme comenta:

Ele não se restringe a uma questão formal – ser legal ou não –, pois implica muitos aspectos negativos que acompanham o crescimento urbano, como a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como beiras de rios, de córregos, de lagoas, mangues, reservatórios de água potável, dunas, áreas de matas e florestas, encostas instáveis, várzeas etc. Uma parte da cidade é regulada por abundante e detalhada legislação (zoneamento, código de edificações, lei de parcelamento do solo, além das rigorosas leis de proteção ambiental) enquanto que em outra parte tudo é permitido. (MARICATO, 2006, p. 213).

As grandes metrópoles, desde as suas formações já expressam, especialmente, uma ordem social excludente resultante, em grande medida, da forma como se deu a industrialização principalmente em relação ao mercado de trabalho, pois além dos trabalhadores na informalidade os operários do setor industrial, não tendo seus salários regulados pela necessidade de sua reprodução com a inclusão dos gastos com moradia, por exemplo, também faziam parte das ocupações ilegais. Portanto, a cidade ilegal e precária é um subproduto dessa complexidade verificada no mercado de trabalho e da forma como se processou a industrialização (MARICATO, 2000).

Mesmo com a alteração na configuração espacial urbana, com o crescimento das cidades de porte médio, a solução de moradias pela via informal se mantém, agravando-se nas últimas décadas, conforme demonstra Rolnik (2006), com base na pesquisa Perfil Municipal (IBGE, 2001), indicando a presença de assentamentos informais em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil. Até nos municípios com menos de 20 mil habitantes, essa forma de ocupação aparece em mais de 30% dos casos.

Mas o enfrentamento desse quadro de informalidade não encontrava suporte no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em conta que as legislações anteriores sobre essa temática, não atendiam à realidade urbana atual. Até mesmo a Lei Federal nº 6.766/79, reguladora do parcelamento do solo urbano estabeleceu, de maneira uniforme, as normas para os loteamentos sem orientar o tratamento das ocupações consolidadas, que nesse período já eram uma realidade expressiva nas cidades brasileiras.

Para suprir essa lacuna um longo caminho foi percorrido, inaugurado com a Constituição Federal de 1988 ao tratar, em seus artigos 182 e 183 da política de desenvolvimento urbano, em especial a função social da propriedade urbana, que só foram regulamentados treze anos depois, por meio da Lei Federal 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que: “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” (BRASIL. Lei n. 10.257, art. 1º § único, 2001).

O Projeto de Lei que deu origem ao Estatuto da Cidade resultou, em grande parte, da contribuição do Movimento pela Reforma Urbana constituído por entidades de profissionais, acadêmicos, comunitários, mutuários do sistema habitacional, que se fortaleceu no período de elaboração da Constituição de 1988 em torno da discussão das lutas e conflitos urbanos e que segundo Maricato (2000) o movimento tinha como principais propostas em relação à propriedade imobiliária urbana: i) a instituição de instrumentos de regularização de áreas ocupadas; ii) a captação da valorização imobiliária; iii) a aplicação da função social da propriedade e; iv) a proteção urbanística, ambiental e cultural.

Parte dessas proposições foi, posteriormente, incorporada pela legislação federal específica que tratou da regularização fundiária urbana a partir de 2007.

A partir de uma visão holística para a política urbana, o Estatuto da Cidade contrapõe a função social da propriedade urbana ao direito de propriedade de caráter absoluto, exclusivo e perpétuo, reconhece institutos jurídicos para a regularização fundiária em assentamentos urbanos informais e dá ênfase distinta à demarcação de ZEIS, fornecendo, dessa forma, uma nova base jurídica para a política urbana no Brasil que se constituiu em um marco para o estabelecimento da política fundiária urbana.

Esse novo cenário jurídico-urbanístico, a criação do Ministério das Cidades (2003), com a incumbência de apoiar estados e municípios na consolidação do novo modelo de desenvolvimento urbano e a constituição do Conselho Nacional das Cidades em 2004, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, favorece a elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de forma integrada e participativa, e no

que diz respeito à questão habitacional, resulta na institucionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, por meio da Lei 11.124/2005 operacionalizado, principalmente, pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a partir de 2009.

Mas o viés fundiário de interesse social no contexto da política urbana ainda exigia tratamento legislativo direcionado às suas especificidades, concretizado por meio de instrumentos federais, iniciando pela Lei 11.481/2007 que alterou dispositivos de Leis e Decretos-lei relacionados à questão fundiária, inclusive artigos do Código Civil, e previu medidas para a regularização fundiária de interesse social em terras pertencentes à União.

Em seguida, a Lei 11.952/2009 estabelece tratamento distinto para as terras da União na Amazônia Legal, dedica um capítulo exclusivo à regularização fundiária urbana e orienta a doação de áreas da União aos municípios, “sob a condição de que sejam realizados pelas administrações locais os atos necessários à regularização das áreas ocupadas, nos termos desta Lei” (BRASIL. Lei 11.952, art. 21, § 1º, 2009), o que ratifica a descentralização prevista na Constituição Federal.

Ainda em 2009 é promulgada a Lei 11.977 que dispõe, entre outros assuntos, sobre o financiamento para habitação popular instituindo o PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos urbanos, tanto de interesse social como de interesse específico²⁴ e introduz uma concepção mais ampliada de regularização fundiária que extrapola a regularização jurídica do lote.

Nessa nova perspectiva, a regularização fundiária se apresenta como ação indispensável para o alcance da moradia digna, na medida em que amplia a intervenção para além do lote ao incorporar as dimensões urbanística, ambiental e social, induzindo o processo de inclusão socioespacial do assentamento irregular ao tecido urbano, tornando-se um dos carros chefe da nova política habitacional.

Em 2011 a Lei 12.424 traz alterações e complementações sobre o PMCMV, procedimentos para o registro da regularização fundiária urbana, inclusive referente ao instrumento de demarcação urbanística.

Finalmente, é sancionada a Lei 13.465/2017, originada pela Medida Provisória 759/2016, que simplificou procedimentos e operou uma mudança de lógica no marco legal da

²⁴ A Lei Federal 11.977/2009, em seu artigo 47 inciso VII, estabeleceu que a regularização fundiária de interesse social é aquela aplicável a assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, onde tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia, estejam situados em ZEIS ou em de áreas públicas declaradas de interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária, enquanto o interesse específico seria nos casos não caracterizado o interesse social. Já a Lei 13.465/2017, art.13, inciso I, simplifica a conceituação de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) restringindo-se à caracterização pela predominância de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal e mantém o mesmo conceito para o interesse específico (Reurb-E).

regularização fundiária, centrando-se numa lógica de mercado, que prioriza a regularização por meio de títulos de propriedade, até mesmo com aquisição originária de direito real de propriedade por meio da legitimação fundiária²⁵ (FERREIRA FILHO, 2018).

Mesmo que não se disponha de informações oficiais que quantifiquem a irregularidade fundiária no Brasil, o relatório de avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 indica que dentre os itens que caracterizam a inadequação da moradia²⁶ foram contabilizados, nesse período, 1,5 milhão de domicílios com indefinição fundiária. E quanto à localização dessas inadequações o mesmo relatório registra que:

A maior parte desse contingente de moradias está nos assentamentos precários, que fazem com que a cidade irregular cresça quatro vezes mais depressa que a cidade formal, à margem das normas urbanísticas, em áreas ambientalmente não recomendadas, com riscos à vida da população, agressão à natureza e custos adicionais à economia. (BRASIL, 2008, p. 97).

Mais recente é a anotação de Ferreira Filho (2018), sobre informação do Ministério das Cidades apontando que no período de 2012 a 2015, foram recebidos pedidos de recursos para regularização fundiária de quatro milhões de unidades imobiliárias urbanas em todo o país (FERREIRA FILHO, 2018), confirmando o aumento progressivo da irregularidade fundiária, sendo este o cenário que reclama ações efetivas que, se não alcança a redução desses indicadores, pelo menos detenham sua progressão.

3.2 Na Amazônia

3.2.1 O processo de ocupação

Quando as primeiras expedições chegaram à região amazônica os exploradores não estavam diante de um vazio demográfico (ARAGÓN, 2013), apenas inexistiam na época formas de aglomeração populacional e essa fase inicial de ocupação representou “uma forma peculiar de colonização que longe de acrescentar novos contingentes humanos à área,

²⁵ A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016, desde que o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural, não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto e; em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação. (BRASIL, Lei 13.465, art. 23, 2017).

²⁶ Além da indefinição fundiária é considerado pelo Ministério das Cidades como inadequação da moradia: o adensamento excessivo; a carência de infraestrutura urbana e; a inexistência de unidade sanitária interna.

sangrava-os ininterruptamente em suas populações indígenas.” (MOREIRA NETO, s/data, p. 17).

Nessa perspectiva, a história da ocupação do território amazônico, desde o período colonial, não se distingue do processo de apossamento de recursos naturais e do confronto entre grupos humanos culturalmente distintos (FISCHER, 2014).

No período colonial a estratégia posta em prática para a ocupação da Amazônia, que veio a se consolidar e mais tarde deu origem ao sistema urbano na região, obedeceu à lógica econômica e de defesa do território, por meio de missões religiosas e expedições com perfil econômico-militar, resultando na conformação de aldeamentos e fortificações, que vão representar importantes pontos de apoio para a defesa e futura interiorização da região (TRECCANI, 2001) e grande parte desses aglomerados deram origem às freguesias (TAVARES, 2008).

Esse processo de ocupação territorial, no entanto, não foi pacífico, mas permeado por relações de dominação, violência, conflitos, disputas e também de alianças entre os povos indígenas e os colonizadores europeus e destes também com os povos africanos, que foram arrancados de seus territórios pela ordem mercantil da escravidão. Tais fatos, no entanto, são obscurecidos na literatura (CASTRO; CAMPOS, 2015; ARAGÓN, 2013).

Também não ocorreu linearmente, apresentando flutuações resultantes do contexto político e econômico de cada época e de sua forma de intervenção na região, caracterizando-se não só por alternância entre períodos com forte dinâmica na ocupação do território seguido de períodos de retração, além da submissão a interesses externos:

No caso da Amazônia, sua ocupação se fez em surtos devassadores ligados à valorização momentânea de produtos no mercado internacional, seguidos de longos períodos de estagnação. A ocupação se fez invariavelmente e ainda hoje se faz a partir de iniciativas externas. (BECKER 2001, p. 135).

A partir de 1755 com a gestão pombalina, são redefinidas as estratégias coloniais, destacando-se: i) a redefinição da organização produtiva; ii) a racionalização do trabalho; iii) a redução do poder político dos religiosos; iv) a intensificação da navegação e; v) o tráfico de escravos africanos para aumentar a produção por meio de maior disponibilização de mão de obra. Essas inovações melhoraram o setor de navegação, facilitando a atividade comercial especialmente com o mercado europeu e, intensificaram o comércio de escravos africanos (CASTRO; CAMPOS, 2015, p. 24).

Após tensões e conflitos entre a administração pombalina e os missionários religiosos, notadamente os jesuítas, estes são expulsos da colônia perdendo a tutela dos indígenas e as

missões e aldeias são convertidas em vilas, substituindo-se as denominações de origem indígena por nomes de cidades portuguesas, que de acordo com Tavares (2008), tratou-se apenas de mudança formal, pois o que realmente se deu foi uma desorganização da dinâmica produtiva desenvolvida pelos religiosos.

Nesse sentido, Castro e Campos (2015) revelam que não se tratava apenas de reduzir o poder dos religiosos na colônia, mas também de minimizar os sinais e símbolos relacionados à cultura indígena e evidenciam a disputa simbólica travada pelo poder colonial.

A partir da segunda metade do século XIX, ocorre grande modificação na dinâmica de ocupação da Amazônia com o ciclo da borracha, que motivou a chegada de grande contingente de imigrantes para atender à demanda por mão de obra, além dos segmentos envolvidos no processo de gestão da exploração e da comercialização do produto, resultando na dinamização dos núcleos pré-existentes e formação de novos povoados e cidades (OLIVEIRA 2004).

Sobre essa grande mudança no processo de ocupação da região, Oliveira Filho (1979) informa que os estudiosos sobre as características desse período são concordantes em registrar o desmantelamento da organização agrícola da região, com o afastamento de grandes parcelas de trabalhadores dedicados à agricultura, que passaram a atuar nos seringais, transformando quase totalmente o processo econômico o que impactou, fortemente, a vida das populações anteriormente engajadas em outras atividades (OLIVEIRA FILHO, 1979).

Diferente da opulência desfrutada pelas elites gestoras do processo de exploração e comercialização da borracha, instaladas nas cidades da região que se formaram nesse período, a situação dos trabalhadores dos seringais era bastante penosa com jornada de trabalho excessiva, condições inóspitas de moradia, submissão total ao empregador dono do seringal que monopolizava tanto a compra da borracha extraída quanto a venda de produtos alimentícios e outros de uso pessoal ou necessários para o trabalho, perpetuando-se as dívidas contraídas pelos trabalhadores junto ao patrão (OLIVEIRA FILHO, 1979).

Segue-se a essa fase áurea da borracha (1879 - 1920) um período de decadência, pela concorrência da borracha asiática ofertada no mercado internacional a um preço mais baixo que a brasileira, gerando uma fase crítica na economia da região, ensejando um refluxo de migrantes para seus locais de origem com forte impacto em sua configuração demográfica.

Esse período só não foi mais dramático para as populações envolvidas diretamente com o extrativismo da borracha pelos esforços na busca ou retomada da exploração de outros produtos da floresta, que não foram abandonados por completo durante o apogeu da exploração gomífera, minimizando o impacto depressivo do período (OLIVEIRA, 2004).

Nessa perspectiva Oliveira Filho (1979) registra as lacunas e simplificações dos esquemas de interpretação a partir da noção de ciclo, no que diz respeito à produção da borracha na Amazônia, que pouca atenção é dedicada aos fenômenos que ocorreram anteriormente e contemporaneamente, como: uso da mão de obra indígena, o desenvolvimento de outros tipos de produção dentro da própria empresa seringalista, a multiplicidade de papéis econômicos dentro do seringal e as diferentes técnicas de trabalho utilizadas.

Sugere ainda, dois modelos de seringais: a) o seringal caboclo, anterior ao apogeu da borracha, onde coexistiam atividades econômicas diversas, inclusive a cultura alimentar de sobrevivência, a mão de obra constituída, predominantemente, pelos indígenas amazônicos e mestiços, similares à força de trabalho das unidades de produção de outros produtos extrativos, dispensando a importação de alimentos e; b) o seringal do apogeu, com o protagonismo quase exclusivo da mão de obra formada por grande contingente de imigrantes, em regime assalariado, submetidos a condições de trabalho bastante adversas.

Ao analisar o nível conceitual, político-ideológico, referente à experiência histórica e ao confronto de modelos de ocupação territorial, Becker (2001) apresenta duas concepções distintas: a primeira, fundamentada em uma visão externa ao território, que afirma a soberania privilegiando as relações com a metrópole, corresponde ao modelo exógeno; a segunda ancorada em uma visão interna do território, resultante da interação com os habitantes locais e privilegiando o crescimento interno e a autonomia local, correspondente ao modelo endógeno.

Para o modelo exógeno a autora cita o período da borracha que atendia ao mercado internacional, induzido pelo governo central brasileiro, portanto, um olhar externo à região e, como modelo endógeno, identifica o projeto missionário que conseguiu o controle do território com uma base econômica organizada.

O processo de ocupação da Amazônia se acelera e se torna contínuo com base na formação de um moderno aparelho de Estado iniciado com a implantação do Estado Novo (1937), associado a uma crescente intervenção na economia e no território regional ancorada em uma proposta de política de desenvolvimento, expressa em Planos específicos, iniciando com o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, instituído pela Lei Federal 1.806/53 que também define uma nova região de planejamento no país: a Amazônia Legal²⁷, hoje

² A Amazônia Legal foi instituída, originalmente, por meio da Lei Federal 1.806/53 formada pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco, e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo 16°, a do Estado de Goiás a norte do paralelo 13° e do Maranhão a oeste do meridiano de 44°.

formada pelos estados de Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e uma parte do estado do Maranhão.

A mesma Lei criou um Fundo específico para financiar as ações do Plano e um órgão executivo Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA) com sede em Belém, subordinada, diretamente, ao Presidente da República (art. 22), corroborando a perspectiva exógena no tratamento dado às questões amazônicas.

Essa fase inicial do planejamento regional (1930-1960) foi mais discursiva do que ativa, pois a efetiva abertura física da fronteira regional se dá pela implantação das rodovias, especialmente a Belém-Brasília e a Brasília-Acre que propiciaram a intensificação de fluxos migratórios, resultando no crescimento populacional da região de 1 para 5 milhões, no período de 1950 a 1960, acelerando-se a partir de então (BECKER, 2001).

De acordo com Serra e Fernandez (2004) o processo de desenvolvimento e ocupação efetiva da Amazônia brasileira, pode ser dividido em dois períodos distintos: o primeiro compreendido entre os meados da década de 1960 até o início dos anos 1990, com forte investimento e atuação governamentais, que se encerra pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento posto em prática pelos governos militares (1964-85). Já o segundo período, a partir de 1990, se caracteriza pelas políticas neoliberais, invertendo o protagonismo do Estado como ator econômico ativo, e, fundamentalmente, por introduzir a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável da Amazônia (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004).

No governo militar, o projeto de modernização era permeado pela Doutrina de Segurança Nacional tendo no planejamento sua pedra angular, concebido como uma técnica racional e, pretensamente, neutra o que aumentaria o grau de eficiência das políticas econômicas. Nessa lógica, vários planos foram formulados com o objetivo geopolítico de acelerar a ocupação e integrar a região ao resto do país, com a obtenção de vantagens econômicas e ganhos imediatos (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004).

Entre os principais planos, relacionam-se: os Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) I e II²⁸, com objetivos de integração física e social; o Plano de Integração Nacional (PIN) que chegou a construir 12.000km de estradas e 5.110km de redes de telecomunicação por satélite; os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs) - para implantar a malha de transporte multimodal que ao reduzir os espaços entre a produção e o consumo, diminuiria o preço do frete aumentando a competitividade dos produtos; o Projeto

²⁸ Os PDA e o PIN foram criados por meio do Decreto-lei 756, de 11 de agosto de 1969.

RADAM, que previa uma rede de aerofotogrametria para levantar os recursos naturais do solo e subsolo da Amazônia; o Programa de Distribuição de Terras e Estímulo à Agricultura no Norte e Nordeste (PROTERRA)²⁹, com o objetivo de redistribuir terras devolutas, mas que de acordo com Leitão (2009) propiciou a concentração de terras com a atividade agropecuária e criou uma nova classe de fazendeiros de pequeno e médio porte, substituindo a agricultura de subsistência, onde os grandes proprietários cresciam em tamanho de área e os pequenos proliferavam em número; e o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA)³⁰, uma estratégia seletiva que previa a implantação de quinze pólos de desenvolvimento para onde seriam canalizados os investimentos, cada um especializado em determinada atividade de produção.

Para dar suporte à execução desses planos foi preparado um aparato institucional, revendo o papel de alguns órgãos governamentais ou criando novas instituições, como: a transformação do Banco de Crédito da Borracha em Banco da Amazônia (BASA)³¹ para funcionar como um dos principais agentes financeiros da intervenção e da SPEVEA em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), como até hoje permanecem; a extinção do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e do Grupo Executivo da Reforma Agrária e criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)³² para implementar projetos de ocupação dirigida; a criação da Zona Franca de Manaus³³, enclave industrial em meio à economia extrativista e próximo à fronteira norte, que segundo afirma Becker (2001, p.139): “independente de recursos naturais, foi capaz de gerar riqueza e organizar um mercado de trabalho sem provocar impactos ambientais, utilizando circulação fluvial e aérea.”

Como principal resultado desses planos para a ocupação da Amazônia registra-se a construção de rodovias (Transamazônica, Cuiabá-Santarém e parte da Perimetral Norte) que favoreceram a migração para a região e para implantação de áreas de atividades econômicas por meio de projetos de colonização dirigida e agrovilas ao longo das rodovias (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004).

²⁹ O PROTERRA foi criado pelo Decreto-lei 1170 de 06 de julho de 1971.

³⁰ O POLAMAZÔNIA foi criado pelo Decreto n. 74.607 de 25 de setembro de 1974

³¹ A transformação do Banco de Crédito da Borracha para Banco da Amazônia se deu pela Lei n. 5.122 de 28 de setembro de 1966.

³² A extinção do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário, do Grupo Executivo da Reforma Agrária e a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária ocorreram por meio do Decreto-lei 1.110 de 19 de julho de 1970.

³³ A Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA foi criada por meio do Decreto 61.244 de 27 de agosto de 1967 que regulamentou o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967.

Mas a estratégia não colheu os resultados esperados, em razão das condições ecológicas adversas que não foram devidamente compreendidas, das dificuldades de escoamento e mercado para a produção, de problemas na assistência técnica e quantidade de assentados muito aquém do planejado³⁴ (KOHLHEPP, 2002) resultando na ocupação espontânea ao invés da atividade dirigida que foi planejada, onde a intervenção do Estado se limitou a promover desapropriação para resolver situações de conflito (TRECCANI, 2001).

O governo passa, então, a estimular a vinda de imigrantes com maior poder econômico, ocasionando a expansão de grandes empresas agropecuárias e de mineração (BECKER, 2001), que foram beneficiadas pela política creditícia e de desoneração tributária, esperando-se que as empresas do ramo agropecuário introduzissem no campo a mentalidade empresarial (TRECCANI, 2001).

A partir dos anos 1980, se intensifica a seletividade dos investimentos concentrando-os espacialmente em áreas específicas, direcionados para a atividade mineradora gerando enclaves, sendo o Programa Grande Carajás (PGC) a maior expressão desse modelo de desenvolvimento na Amazônia (BECKER, 2001), cabendo lembrar que o mapeamento das jazidas foi possível por meio do projeto RADAM.

O PGC, mais do que uma atividade produtiva configurou uma estratégia para o fortalecimento do governo federal na região, cobrindo uma área com cerca de 895.000km², ou seja, o equivalente a 10,6% do Brasil, compreendendo quatro grandes projetos: o Projeto Carajás de exploração do minério de ferro que constituía a base do programa; o complexo de alumínio ALBRÁS-ALUNORTE em Barcarena, próximo de Belém; o complexo de alumina-alumínio ALUMAR em São Luís e a hidrelétrica de Tucuruí no rio Tocantins, além de investimentos em infraestrutura, na expectativa de que a polarização do desenvolvimento irradiaria dinamismo econômico ao território atraindo empresas agrícolas e industriais, especialmente ao longo do corredor da estrada de ferro Carajás (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004).

De acordo com Kohlhepp (2002), a implantação dessa gigante infraestrutura (rodovias, ferrovia, hidroelétrica, linhas de transmissão de energia, indústrias e portos) concorreram para a sobreposição de novas estruturas espaciais e um novo surto de devastação das florestas nessa área de planejamento e constata os desdobramentos do modelo de desenvolvimento dissociado da participação local demonstrando que:

³⁴ De acordo com (KOHLHEPP, 2002 p. 38) a previsão inicial era de um milhão de famílias a serem assentadas; mais tarde, o INCRA reduziu esse número para 100 mil e, em meados dos anos 1970, somente 7% foi atingido, na Transamazônica.

Numerosos conflitos de interesse, a falta de respeito pelos limites das reservas indígenas, a insegurança com respeito a direitos legais e a continuada escalada da competição pelo uso da terra levaram a uma situação na qual a coexistência dos grupos sociais e seus objetivos econômicos ressaltaram a falta de objetivos comuns de desenvolvimento para a região Amazônica. (KOHLHEPP, 2002, p. 42).

De uma forma geral, essa lógica de planejamento e investimentos, mesmo tendo contribuído para reduzir o isolamento entre as distantes regiões do Brasil, provocou uma exploração predatória dos recursos naturais com fortes impactos sociais e ambientais adversos nas áreas urbanas e rurais, segregação espacial e disparidades intrarregionais, além de agravar as disparidades sociais (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004).

Entre as razões que levaram o governo brasileiro a priorizar a ocupação da Amazônia, Becker (2001) destaca: a) a percepção de que a região poderia absorver o contingente de pequenos produtores das regiões Nordeste e Sudeste excluídos de suas atividades pela modernização da agricultura, o que gerou tensões sociais internas; b) a possibilidade de serem desenvolvidos focos revolucionários na região, gerados pela questão agrária não resolvida e; c) o receio da cobiça internacional pela região.

Conforme demonstrado, essa priorização se verificou, com mais concretude, com o governo militar, quando a região passa a fazer parte do planejamento do Governo Federal, em uma nova fase de intervenção, que se caracterizou por investimentos seletivos em infraestrutura e na exploração de recursos naturais, em grande escala (FISCHER, 2014).

A partir de 1990, após o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e sob a égide da Constituição Federal de 1988, reduz-se a intervenção do Estado na economia com a adoção de práticas neoliberais e especialmente pela transformação dos territórios federais em novos territórios federados e a desnacionalização das margens das rodovias federais³⁵ se inicia o segundo período de ocupação e desenvolvimento regional sugerido por Serra e Fernández.

Os grandes impactos negativos causados nas populações e no meio ambiente pelas políticas de ocupação e desenvolvimento adotadas para a Amazônia geraram pesadas críticas no Brasil e no exterior e com a pressão dos movimentos sociais, que se fortaleceram no período da redemocratização do país, articulados com organizações não governamentais internacionais socialmente críticas, a temática ambiental ganha centralidade tornando inevitável sua inclusão na formulação das políticas públicas (COSTA, 2000).

Além desse movimento, que envolveu alianças no âmbito da sociedade civil, Costa (2000) aponta as diversas gestões de governos, que culminaram na inclusão da questão da

³⁵ As terras devolutas localizadas nas faixas de cem quilômetros de cada lado das rodovias federais retornam ao patrimônio dos Estados por meio do Decreto-lei n. 2375/1987 que revogou o Decreto-lei nº 1.164/1971, de 1º de abril de 1971 que estabeleceu a federalização.

proteção das florestas tropicais na reunião do G7 realizada em Paris, como fatores determinantes para a introdução da temática ambiental nas questões amazônicas e registra que:

A partir daí, as preocupações ecológicas em relação ao que se passa na Amazônia deixaram de ser assunto de partidos e organizações ambientalistas para se tornarem objeto de manifestações e ações de governantes e grandes partidos dos países industrializados, os quais absorveram, a partir daí, parte das bandeiras e questões até então restritas aos movimentos e partidos ambientalistas. Em conjunto os dois movimentos introduziram de maneira irrecorrível a questão da sustentabilidade nas propostas de uso dos recursos naturais amazônicos. (COSTA, 2000, p. 25).

Nesse ambiente político-institucional é criado o Programa Piloto Internacional para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7)³⁶, que preconizava o uso sustentável dos recursos naturais com a redução da taxa de desflorestamento, a melhoria da qualidade de vida das populações locais, com o ideário de maximização dos benefícios ambientais das florestas de forma compatível com os objetivos de crescimento do país (KOHLHEPP, 2002).

No entanto, essas diretrizes de caráter ambiental contrastaram, fundamentalmente, com o planejamento governamental brasileiro, pois enquanto o projeto ambientalista preceitua a formação de imensos corredores ecológicos para proteção ambiental, o governo federal, que após uma década retoma o planejamento por meio dos programas *Brasil em Ação* (1997-99) e *Avança Brasil* (2000-2003), pautados nos Planos Plurianuais, propõe a implantação de grandes corredores de desenvolvimento consubstanciados em Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), concentrando-se na melhoria da infraestrutura, no fomento ao crescimento econômico regional e no fortalecimento da integração da região ao mercado (KOHLHEPP, 2002). De acordo com Becker (2001): “Corredores de transporte e corredores de conservação implementam, respectivamente, os modelos exógeno e endógeno, orientados por políticas públicas paralelas e conflitantes” (BECKER, 2001, p. 25).

Exemplo desse conflito é a expansão da soja na frente pioneira do Brasil central saindo dos campos cerrados e avançando para as áreas de floresta tropical da Amazônia, contando com grandes investimentos públicos e privados em infraestrutura e pesquisa, além de estímulos diretos e indiretos por parte de países que financiavam o PPG-7 (KOHLHEPP, 2002).

Nesse período, as feições da globalização tornam-se mais visíveis pela interconexão nos aspectos econômicos, de finanças, políticos nacionais e internacionais, redefinição do

³⁶ O PPG-7 foi criado por iniciativa alemã, que o sugeriu na reunião de cúpula dos países do G-7 em Houston, em julho de 1990, com a proposta de apoiar financeiramente a reorganização dos modelos de desenvolvimento regional para a Amazônia e foi aprovado às vésperas da (ECO 92) realizada no Rio de Janeiro, sendo o Banco Mundial encarregado de coordenar o programa (KOHLHEPP, 2002, p. 43). O início de sua implementação, no entanto, só ocorre a partir de 1994.

papel do Estado e mercantilização da natureza, com grandes transformações nas atividades e nos territórios, que não se dão de forma homogênea, pois são fortemente influenciadas pelos atributos do território em termos de potencialidade humana, pelos patrimônios natural e cultural e pela iniciativa política (BECKER, 2001).

Na Amazônia, segundo Becker, essas transformações também são verificadas e decorrem das mudanças estruturais que foram geradas tanto pelas políticas públicas anteriores como pelas lutas sociais, notadamente no que se refere à conectividade, à urbanização e à organização da sociedade civil em movimentos e projetos alternativos.

Em 2003 é proposto pela primeira vez um programa de desenvolvimento para a Amazônia baseado na produção sustentável (BRASIL, 2008), fundamentado nas seguintes diretrizes: i) desenvolvimento econômico baseado na inovação e competitividade; ii) gestão ambiental e ordenamento territorial; iii) inclusão social e cidadania; iv) infraestrutura para o desenvolvimento (BRASIL, 2008).

Neste programa, o discurso oficial incorpora a vertente ambiental, no entanto a cisão entre as políticas econômica e ambiental, ainda persiste verificando-se que a União, que detém a competência para regular, não consegue articular suas políticas setoriais ou trabalhar de forma integrada com os governos estaduais e municipais na região, agravando-se o descontrole do espaço amazônico brasileiro e o acirramento da disputa pelo uso no território e seus recursos naturais na região (FISCHER, 2014).

3.2.2 A formação das cidades

Historicamente, os núcleos urbanos desempenharam importante papel na dinâmica socioeconômica da região amazônica, inicialmente atendendo a objetivos militares e comerciais, formando-se os primeiros núcleos, de forma dispersa, ao longo dos rios, cumprindo função estratégica para a circulação de mercadorias e pessoas, inicialmente devido à exploração das “drogas do sertão” e, posteriormente, em razão da agricultura comercial e da exploração da borracha (TRINDADE JÚNIOR; TAVARES, 2008). Portanto, a fase inicial de formação das cidades amazônicas está intrinsicamente ligada à estratégia dos colonizadores de defesa do território e sua exploração econômica.

Durante a gestão pombalina, que busca a inserção mais intensa da economia amazônica ao mercado internacional com base nos produtos tropicais, alteram-se as funções urbanas de natureza político-administrativa com a transferência da capital da Província do

Grão Pará e Maranhão, de São Luiz para Belém, criação da capitania de São José do Rio Negro, base do atual Estado do Amazonas, passando a Amazônia a ter duas capitanias: a do Grão Pará e a de São José do Rio Negro, ambas subordinadas a Belém e são criados também numerosos Fortes (CORRÊA, 1987).

Mas o desenvolvimento inicial da forma urbana na região ocorre na segunda metade do século XIX com o apogeu da economia da borracha, tendo sua exploração e comercialização definido tanto o surgimento de novas aglomerações, como o revigoreamento demográfico e econômico de núcleos pré-existentes e, a hierarquia dessas aglomerações refletia a hierarquia imposta pela dinâmica da produção e comércio da borracha, com significativa transformação na rede urbana que ganha nova dimensão tanto do ponto de vista espacial como econômico (OLIVEIRA; SCHOR, 2008).

À medida que crescia a demanda externa por borracha, a infraestrutura, serviços e mão de obra, necessários ao aumento da produção eram viabilizados, tendo o sistema de transporte sido modernizado e ampliado, verificando-se os efeitos sobre a rede urbana, tanto no que diz respeito à sua expansão como ao revigoreamento demográfico e econômico de núcleos urbanos já existentes (CORRÊA, 1987).

Assim é que, a partir das cidades de Belém e Manaus, que passaram por um expressivo processo de reurbanização com a instalação de energia elétrica e telefonia, construção de teatros, palácios e outros edifícios públicos que reproduziam a arquitetura europeia, além da modernização dos meios de transporte com a construção de portos, ferrovias e o monopólio da navegação a vapor, é estabelecida, em linhas gerais, a malha urbana que se estruturou a partir de então, caracterizando-se pela dispersão e concentração da população em poucos núcleos, o que se acentua, gradativamente, nas décadas seguintes (OLIVEIRA; SCHOR, 2008).

Com o declínio da economia gomífera, manteve-se a concentração populacional nas cidades de Belém e Manaus e não surgiram novos núcleos urbanos. Apenas naqueles núcleos que se voltaram para outras atividades econômicas ocorreu crescimento relativo³⁷. Além disso, na década de 1940, se registra a divisão territorial decorrente da criação dos Territórios Federais do Guaporé (Rondônia), Rio Branco (Roraima) e Amapá, surgindo novas capitais na região (OLIVEIRA, SCHOR, 2008).

³⁷ As cidades do Médio-Amazonas, especialmente, Itacoatiara, Manacapuru e Parintins no Amazonas, e Santarém no Pará que produziram juta, além de Marabá também no Pará com a exploração de castanha, são exemplos citados por Oliveira e Schor (2008).

Essa configuração só é alterada a partir da década de 60 perpassando o período do regime militar, com a política de integração da região ao restante do país, em especial com a abertura das rodovias, quando surgem médias e pequenas cidades ao longo das rodovias e sua retração ao longo dos rios, além do inchaço populacional das capitais da Região Norte (TRINDADE JÚNIOR; TAVARES, 2008).

As novas cidades resultaram das frentes de expansão econômica que obedeceram a modelos de ocupação espontânea ou dirigida, privada ou estatal, tendo como exemplo as oriundas das agrovilas. Posteriormente são constituídas as cidades que se originaram do processo de implementação de grandes projetos, principalmente de mineração.

Nessa dinâmica, as cidades vão se multiplicando na Amazônia, conforme registra Oliveira (2004): “Em 1960, eram 165 (cento e sessenta e cinco), passando para 212 (duzentos e doze) em 1980, chegando a 264 (duzentos e sessenta e quatro) em 1991, atingindo 449 (quatrocentos e quarenta e nove) em 2000, ou seja, só na última década do século XX foram criadas 185 cidades, número superior à quantidade de cidades existentes em 1960.” (OLIVEIRA, 2004, p. 2).

É ilustrativo dessa evolução o caso do Estado do Pará, que registrou um acelerado crescimento quanto ao número de cidades com a criação de novos municípios: até 1982 contava com 83 municípios e no período de 1982 a 1991 foram criados 45 novos municípios o que representa um acréscimo em torno de 54% em menos de uma década (TAVARES, 2008).

Esse processo de transformação na configuração espacial da região não ocorre de forma linear, resultando em uma significativa complexidade no que se refere ao padrão de urbanização, que Becker (1990) sintetiza com a seguinte classificação: i) metrópoles contemporâneas, que contam com estruturas urbanas complexas; ii) cidades novas e modernas, com a função de dar suporte aos grandes projetos de exploração de recursos, tornando-se verdadeiros enclaves urbanos na rede de cidades da Amazônia; iii) cidades de colonização que exerceram o papel de apoio a projetos de colonização, implantados ao longo de rodovias; iv) cidades de surgimento espontâneo, associadas às atividades e serviços complementares no entorno de grandes projetos ou de apoios às novas frentes econômicas com estruturas urbanas novas e precárias; e v) cidades tradicionais, baseadas no transporte fluvial, com estruturas urbanas mais antigas, e menos vulneráveis às transformações recentes que decorrem dos impactos sociais, culturais e ambientais resultantes de novos modelos de produção.

Na categoria de metrópoles contemporâneas da Amazônia estão as capitais de Belém, Manaus e São Luiz, com porte demográfico acima de um milhão de habitantes, porém, com

percentuais de concentração populacional bastante diferenciado, conforme demonstrado na tabela 3.

Tabela 3 - População urbana das metrópoles da região Amazônica em relação à população total dos respectivos estados - 2010.

Metrópoles	População urbana	População total do estado	% em relação ao estado
Belém	1.381.475	7.581.051	18,22%
Manaus	1.792.881	3.483.987	51,46%
São Luís	958.522	6.574.789	14,58%

Fonte: Censo IBGE (2010). Elaborada pela autora (2019).

A concentração na metrópole de Manaus de mais da metade da população do Estado do Amazonas, entre outros fatores, pode ser creditada à possibilidade de trabalho assalariado concentrado em seu espaço urbano, em função da Zona Franca de Manaus e do Polo Industrial (CRUZ, CASTRO; SÁ, 2011), o que ensejou a centralização em torno de 89% das atividades econômicas e serviços na capital reduzindo, expressivamente, o papel das demais cidades da rede urbana amazonense, registrando-se que nenhuma delas atinge o patamar demográfico de 100.000 habitantes³⁸ (IBGE, censo, 2010).

Já as metrópoles de Belém e São Luís dispõem de subcentros urbanos com os quais dividem a polarização demográfica e econômica, que vem se consolidando ao longo das décadas, exemplificando-se que em 1991, das 13 cidades amazônicas com população entre cinquenta e duzentos mil habitantes³⁹, 6 (seis) eram do estado do Pará. As demais eram 4 capitais e as 3 restantes estavam distribuídas nos estados de Tocantins e Rondônia.

A estagnação demográfica verificada na cidade de Belém decorre do pequeno volume de investimentos que a capital paraense recebeu comparativamente à Manaus, que não foram capazes de promover sua inserção na dinâmica do capital internacional instalado na região (CRUZ; CASTRO; SÁ, 2011), além da implantação de grandes projetos econômicos em cidades de menor porte demográfico, que dinamizaram as economias sub-regionais e atraíram população, constituindo fator de desconcentração econômica e urbana no estado do Pará, que

³⁸ As quatro cidades mais populosas da rede urbana no Estado do Amazonas, são pela ordem: Parintins com 69.905; Manacapuru com 60.178; Itacoatiara com 58.175 e Tefé com 50.072 habitantes (IBGE, 2010).

³⁹ As cidades com população entre 50 e 200.000 (IBGE, 2000) eram: as capitais de Porto Velho, Rio Branco, Boa Vista e Macapá; as cidades paraenses de Santarém, Marabá, Castanhal, Ananindeua, Itaituba e Abaetetuba; as cidades de Gurupi e Araguaína no Tocantins e Ji-Paraná no estado de Rondônia.

conta com 4 cidades com população acima de 200.000 habitantes⁴⁰, excetuando-se a capital (IBGE, 2010).

Já no estado do Maranhão, que do ponto de vista da desconcentração populacional entre outros fatores sofreu relativa influência da implantação da Estrada de Ferro de Carajás – EFC que liga a Serra de Carajás no Pará ao porto de Itaqui em São Luís, pela instalação de empreendimentos econômicos ao longo da ferrovia, apresenta em sua malha urbana apenas a cidade de Imperatriz com população superior a 200.00 habitantes, excluindo-se a capital.

Conclusivamente em relação às metrópoles da Amazônia, enquanto Manaus vem acentuando concentração populacional, Belém reduz seu percentual e São Luís mantém certa estabilidade.

Para as pequenas cidades da Amazônia, Trindade Junior (2013), ao pensar uma tipologia considerando suas relações com o ambiente e as formas diferenciadas de inserção no contexto regional, propõe a discussão do perfil de três tipos de cidades, reconhecendo-as dentro de contextos geográficos dinâmicos e sujeitos a constantes transformações: as cidades-empresa, as cidades rodoviárias e as cidades tradicionais e, para cada um desses tipos, identifica três subtipos.

As cidades-empresa foram implantadas como cidades modernas e bem equipadas, para servir como base logística de grandes empreendimentos econômicos, dissociadas de um passado regional sob o controle de corporações e com a organização do trabalho e produção alinhada aos nexos do mercado global, inclusive com novas expressões de consumo. Nelas, a dinâmica da vida política e social valoriza a presença das empresas e de seus “staffs” produzindo, nessas relações, mais verticalidades que horizontalidades, além de manterem pouca interação com a vida local do entorno do empreendimento.

Os subtipos identificados para essa categoria de cidades-empresa são: i) cidades fechadas; ii) cidades semi-abertas e; iii) cidades abertas, considerando o grau de controle exercido pelos empreendimentos nos quais essas cidades estão inseridas, no sentido de ser possível ou fácil o acesso, de forma permanente ou temporária, ao núcleo urbano e aos serviços nele existentes, por pessoas outras que não tem vínculo com as empresas.

Já as cidades rodoviárias resultaram da ação direta ou indireta do Estado, como apoio às frentes de expansão econômica que atraiu grande contingente de migrantes – trabalhadores, comerciantes e investidores. Esses agentes econômicos passam a protagonizar a vida política

⁴⁰ As cidades do Pará com mais de 200.00 habitantes, são: Ananindeua, Santarém, Marabá e Parauapebas (IBGE, 2010).

local, desestabilizando antigas oligarquias, redefinindo territorialidades e fragmentando o território com a criação de novos municípios, onde representam a principal força política.

Se comparadas às cidades-empresa, as cidades rodoviárias apresentam maior interação com seu entorno, estão voltadas para o atendimento às novas demandas produtivas oriundas do campo e dependem das lógicas de mercado para ter um bom desempenho econômico. Mesmo sendo palco de novos fluxos e relativa circulação de capital, não dispõem de infraestrutura, saneamento básico e serviços públicos essenciais satisfatórios.

Para as cidades rodoviárias, de acordo com o processo de sua formação, Trindade Junior (2013) reconhece três subtipos de cidades: i) as de colonização oficial que resultaram da colonização agrária às margens das rodovias, tendo estabelecido uma hierarquia de cidades – agrovilas, agrópoles e rurópolis; ii) as de colonização particular, que surgem a partir da iniciativa de empresas colonizadoras com proposta de urbanismo rural semelhante à proposta estatal e; iii) as espontâneas, que surgiram paralelamente às de colonização induzida, apresentam forte interação com o entorno e as atividades aí desenvolvidas estão associadas à exploração da madeira, à agricultura moderna e à pecuária.

O terceiro tipo de cidades pequenas identificado por Trindade Junior (2013) são as denominadas cidades tradicionais, consideradas pioneiras na organização do território, sofreram pouco impacto das frentes econômicas e, por isso sua população é, predominantemente, de origem local. Apresentam estreita relação entre as dimensões do rural e do urbano, um forte enraizamento cultural e pouca fragmentação da malha municipal.

São dinamizadas por atividades econômicas tradicionais desenvolvidas em seu entorno, com o qual se relacionam através de múltiplas dimensões, tanto no aspecto material quanto simbólico e, desenvolvem mais laços de horizontalidade e com pouca pressão sobre os elementos do ecossistema. Os elementos centrais das dinâmicas políticas e sociais são os agentes de tradição local.

Para as cidades tradicionais os subtipos identificados são: i) cidades ribeirinhas - consideradas as mais representativas das cidades tradicionais especialmente por suas intensas relações com o rio que se combina de maneira muito próxima com os elementos várzea e floresta, grande presença da população nativa e com o mais forte enraizamento cultural, notadamente quanto aos saberes da floresta e do rio; ii) cidades de colonização agrária antiga - não estão, necessariamente, ligadas ao rio mas preservam elementos de tradição com o ambiente do entorno e funcionam mais vinculadas à terra firme, à circulação ferroviária/rodoviária e à produção agrícola e quanto ao aspectos culturais caracterizam-se pelo amálgama de elementos locais com outros derivados das regiões de origem de migrantes

que chegaram ainda na primeira metade do século XX e; iii) cidades híbridas que guardam características tradicionais mas que já se encontram inseridas em diferentes processos de transformação, conferindo-lhe esse caráter híbrido.

Importante ressaltar que, mesmo apresentando um padrão de ocupação uniforme com predomínio da população nativa e, não obstante permanecerem formas e conteúdos de origem tradicional, essas cidades são, culturalmente, miscigenadas.

Sobre a classificação de cidades pequenas da Amazônia aqui relacionadas, o autor tem o cuidado de esclarecer não se tratar de uma interpretação rígida que reduz a complexidade das cidades e da rede urbana, mas pode antes representar um ponto de partida para estudos posteriores que contribuam com novos esclarecimentos sobre a diversidade urbana da Amazônia.

Esse exercício de leitura de uma região não homogênea sugere pensar a urbanodiversidade amazônica e, ao mesmo tempo, o deslocamento de olhares, permitindo revelar a pluralidade de suas formas espaciais e de seus conteúdos urbanos, de maneira a alcançar a riqueza das práticas sociais aí presentes, mediadas pela ausência ou presença da floresta como elemento dominante, seja na paisagem, seja no imaginário social e cultural da região. (TRINDADE JUNIOR, 2013, p. 20).

Acrescenta ainda que as especificidades registradas se entrecruzam e revelam a pluralidade de formas e conteúdos socioespaciais que caracterizam muito mais espaços híbridos, do que formas homogêneas de cidades, mas ressalta haver uma tendência, induzida pelas políticas territoriais e urbanas para a Amazônia, que fortalece os padrões de urbanização dissociados da valorização dos saberes e do ecossistema florestal predominante.

Sobre essa extraordinária diversidade das cidades amazônicas, nem sempre observadas em variados estudos sobre a região, há que se destacar a composição da população regional formada por:

[...] indígenas, portugueses, negros e outros grupos étnicos que ali chegaram em momentos distintos, ainda que predomine na representação e no pensamento social da grande maioria da população amazônica, processos de invisibilidade e de obscurecimento de sua composição interna. (CASTRO; CAMPOS 2015, p. 31).

Essa diversidade étnica marcante está presente nos diversos portes de cidades da Amazônia. Em muitas destas existem bairros com predominância indígena, como por exemplo nas cidades de Tefé, Tabatinga, Uiramutã, São Gabriel da Cachoeira, Parintins e Maués no estado do Amazonas; Altamira, São Félix do Xingu e Jacareacanga no estado do Pará; Pacaraima no estado de Roraima e Oiapoque no estado do Amapá, entre outras (CASTRO; CAMPOS, 2015).

Os autores concluem que, na atualidade, novos núcleos urbanos vão sendo formados, obedecendo às dinâmicas internas e externas das sub-regiões com redução do fluxo migratório, mas com movimentos de trabalhadores para o interior da região, principalmente para as cidades nas faixas de fronteira.

3.2.3 A questão fundiária urbana

O primeiro ato formal sobre a dominialidade incidente no território amazônico registrado pela história é o Tratado de Tordesilhas (1494), que destina a maior porção dessa área à Coroa espanhola, mas que foi progressivamente sendo ocupada pelos portugueses, para além da parte que a eles cabia e, a partir de 1750, com o Tratado de Madri⁴¹, Portugal adquire o domínio formal sobre a totalidade das terras ocupadas em toda a região Norte do país.

A questão fundiária na Amazônia, de forma geral, espelha o quadro experimentado pelo restante do país, com a dominialidade original pertencente à Coroa portuguesa, utilização da mesma base legal para a gestão das terras e a coexistência do sistema de apossamento sem observância à legislação, com a ocupação legalizada configurando-se, por essas duas formas de privatização de terras, uma região constituída por ocupações com limites geográficos imprecisos, que facilitaram, sobremaneira, a apropriação de recursos naturais apresentando, em seu cenário contemporâneo, sérios problemas de ordem fundiária, ambiental, contrastes sociais e elevados índices de violência por questões fundiárias (FISCHER, 2014).

Mas até o início da década de 1960, de acordo com o Censo Agrícola do IBGE (1960), citado por Loureiro e Pinto (2005), em 87% das terras amazônicas predominavam as matas e áreas ainda não cultivadas, exploradas por caboclos e ribeirinhos voltados para o extrativismo vegetal e animal, enquanto os pastos naturais onde havia fazendas bastante antigas, especialmente nas regiões do Marajó, Roraima e Baixo Amazonas ocupavam em torno de 11% e em apenas 1,8% estavam as lavouras e só metade destas possuía título de propriedade privada (IBGE, 1960). Significa dizer que nesse período:

A quase totalidade das terras da Amazônia era, portanto, constituída por terras públicas e "livres" de titulação como propriedade privada. Eram ocupadas por milhares de pequenos posseiros, que nelas haviam constituído seu trabalho efetivo (como extrativistas na coleta de frutos, raízes, óleos, resinas e sementes das matas, em geral exportados para os mais diversos fins – industriais, medicinais ou alimentares; ao lado disso cultivavam roçados minúsculos, plantavam pomares e

⁴¹ O Tratado de Madrid foi firmado em 1750 entre os reis de Portugal e Espanha para definir os limites entre as respectivas colônias sul-americanas, em substituição ao Tratado de Tordesilhas que já não era mais respeitado na prática, pondo fim assim às disputas. As partes concordavam que, a partir de então, os limites deste Tratado se sobreporiam aos limites anteriores, delineando os contornos aproximados do Brasil de hoje.

hortas nos quintais e praticavam a pesca em rios e lagos). Os naturais da região habitavam essas terras secularmente, sem disputa ou conflito, assim como muitos migrantes de longa data. Viviam uma vida frugal, modesta, pacífica e cuja monotonia era quebrada pelas raras festividades de santos. Os moradores da região consideravam a terra como parte indissociável de suas existências, tendo habitado nelas por gerações seguidas, sem se terem jamais questionado sobre a existência de donos mais legítimos que eles próprios. (LOUREIRO; PINTO, 2005, não paginado).

A partir do ciclo da borracha, quando se intensifica a ocupação, a forma dual de ocupação se expressa nas áreas de exploração associadas aos dois modelos de seringais, propostos por Oliveira Filho (1979): i) no seringal caboclo, explorado predominantemente pelos indígenas amazônicos e mestiços, se verifica: “uma acentuada despreocupação com a validade legal do terreno” (OLIVEIRA FILHO, 1979, p. 125); ii) no seringal do apogeu, onde predominava a exploração em regime assalariado sob o comando do “dono do seringal” foram estabelecidos os marcos das posses e requeridos os títulos correspondentes a essas áreas de exploração (OLIVEIRA FILHO, 1979).

Registre-se que nesse período vigorava a Lei de Terras com aquisição da propriedade das terras apenas por meio de compra, a gestão fundiária das terras públicas já era competência dos Estados e havia sido instituído o Registro Torrens, que mesmo sendo facultativo, garantia a titulação aos que a solicitassem.

Com a abertura física da Amazônia Legal sob a égide do governo militar, as sucessivas ondas migratórias que chegaram à região, formadas por colonos atraídos pelos projetos oficiais de colonização, por investidores beneficiados por isenções fiscais, além das migrações espontâneas na expectativa de ocupação fácil das terras disponíveis, ocorre intenso processo de ocupação que vai gerar disputas pela terra, ainda de baixo valor, uma corrida ao desmatamento além de diversos conflitos armados de ordem fundiária (GOUVEIA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009).

Esse novo modelo de desenvolvimento pressupunha que os principais entraves para o desenvolvimento de regiões consideradas atrasadas economicamente como a Amazônia estavam relacionados à insuficiência de capitais produtivos e de infraestrutura, e a forma de atrair esse capital seria oferecer vantagens aos investidores, traduzidos em benefícios fiscais, oferta de infraestrutura e terras a baixo custo, além de financiamentos a juros muito baixos e até negativos (LOUREIRO; PINTO, 2005). E para garantir segurança jurídica às atividades desses investidores foram criados instrumentos para legalizar e regularizar situações de apossamento de grandes áreas (FISCHER, 2014), inclusive por meio de dispositivos legais extraordinários e de exceção (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Não obstante tais vantagens, muitos empresários beneficiados preferiram destinar os recursos disponibilizados, na compra de terras para simples especulação ou investiram em empresas de sua propriedade instaladas em outras regiões do país. E aqueles que desenvolveram atividades na região provocaram a devastação de grandes extensões de matas transformando-as em pasto para criação de gado, apesar da existência de pastos e campos naturais, criaram poucos empregos e não trouxeram o tão esperado desenvolvimento. Ao contrário, provocaram sérios prejuízos do ponto de vista ambiental, econômico e social, principalmente às margens das estradas onde a devastação florestal foi bastante acelerada e as localizações privilegiadas das terras ensejaram grandes disputas e conflitos de toda ordem, desde o final da década de 1960, avolumando-se nas décadas posteriores, acompanhando a estruturação desse modelo de desenvolvimento (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Um exemplo da má distribuição e uso distorcido da terra decorrente desse processo é a alta concentração fundiária no entorno da BR-163, conforme anotaram Gouveia, Ávila, e Ribeiro (2009), com base no Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA, onde as propriedades de até 100 ha correspondiam a 74,8% do quantitativo total de imóveis cadastrados ocupando apenas 17,5% da área, enquanto os imóveis com dimensão acima de 1.500 ha ocupavam 54% da área total mesmo correspondendo a apenas 5,9% do total de imóveis cadastrados (GOUVEIA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009).

Em muitos casos, os lotes pequenos às margens dessa e de outras estradas federais, que haviam sido distribuídos para fins de reforma agrária, foram lembrados e transformados em grandes fazendas de gado (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Sobre essa política de desenvolvimento para a Amazônia Serra e Fernández (2004), afirmam tratar-se de um modelo voltado explicitamente para o latifúndio, na medida em que garantiu generosos subsídios para os grandes proprietários rurais em detrimento da vasta maioria dos pequenos, gerando a concentração fundiária, os conflitos agrários, a violência rural e a insegurança alimentar, ressaltando que:

[...] a violência rural está intrinsecamente associada à concentração fundiária e à especulação, que são frutos destas políticas de desenvolvimento, as quais, em última instância, foram responsáveis pela exclusão do acesso à terra de grande parte da população rural. (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004, p. 25).

Nesse cenário identificam-se duas alterações importantes no processo fundiário regional: ii) a inversão da lógica até então prevalente de primeiro ocupar a terra para depois legalizar, passando a ocorrer a legalização previamente à instalação do novo proprietário, em geral, um investidor, que encontrava índios, coletores, pequenos produtores e outros

ocupantes nessas terras, supostamente vazias, que resistem à desocupação ensejando a eclosão de violentos conflitos pela posse da terra que passam a ser reprimidos como violação à ordem pública; ii) a terra, que em virtude da primazia econômica do extrativismo vegetal tinha o seu valor econômico decorrente do que se extraía da floresta, e mais simbolizava o status socioeconômico dos grandes senhores latifundiários, passa a adquirir valor de mercado e ser objeto de especulação na região (TRECANNI, 2001).

Assim, as fraudes e irregularidades são frequentes, potencializando os conflitos fundiários que resultam em larga medida, da desordem fundiária decorrente do caótico sistema de apossamento e legalização anteriores que não foi corrigida com medidas capazes de resolver as situações de incerteza dominial (FISCHER, 2014).

O acirramento dos conflitos de terra ocorre na medida em que cresce o potencial econômico da região, notadamente onde a fronteira agrícola avança sobre as áreas inexploradas atraindo colonos e invasores de terras, como é o caso das áreas da Transamazônica, o norte do Mato Grosso e Rondônia com a cultura da soja, a exploração da madeira e também no sudeste do Pará com a instalação de grandes mineradores que induzem um intenso fluxo migratório (GOUVEIA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009).

A grilagem, apropriação privada irregular ou ilegal de terras públicas cujos títulos não são fundados em base legal e que frequentemente se relaciona a outros atos ilícitos, como o trabalho escravo e outras violações dos direitos humanos, evasão de impostos, extração ilegal de madeira e lavagem de dinheiro do narcotráfico, foi uma prática bastante disseminada no território amazônico (BRASIL, 2006).

Suas raízes estão relacionadas a vários fatores, como: o baixo preço da terra combinado com o alto retorno às atividades econômicas predatórias, a fragilidade dos processos discriminatórios e de averiguação da legitimidade de títulos; a especulação relacionada com expectativas de desapropriações e/ou instalação de infraestrutura; a falta de supervisão dos cartórios de títulos e notas; a incompatibilidade entre a política ambiental e a política fundiária, segundo a qual o desmatamento é considerado benfeitoria (BRASIL, 2006).

Além desses fatores, que são reconhecidos em documento governamental, há que se registrar: a demarcação da terra comprada, com extensão muito maior ao que foi originalmente adquirido acompanhado dos documentos falsificados que a ampliam; a venda da mesma terra a diferentes compradores; a produção ou adulteração de títulos de propriedade e certidões diversas; mais recentemente, e a venda de terra pública pela internet como se os vendedores fossem seus reais proprietários, com base em documentação forjada. Dessa forma,

a terra pública transformou-se, por meios legais, fraude ou grilagem, em terra privada (LOUREIRO; PINTO, 2005).

A gestão das terras na Amazônia apresenta uma peculiaridade de significativas alternâncias quanto à titularidade das terras públicas, entre os Estados e a União, que ora reduziam e ora ampliavam o domínio desses entes sobre o território regional, citando-se, a título de ilustração: a) a transferência aos Estados das terras pertencentes à União pela Constituição republicana de 1891⁴² aplicado ao país como um todo; b) a criação de territórios federais durante o Estado Novo (1937-1945) retornando à União as áreas que formavam esses novos entes federados; c) a inclusão pela Constituição de 1967 entre os bens da União das terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essenciais ao seu desenvolvimento econômico, as ocupadas por silvícolas e as ilhas oceânicas, fluviais e lacustres nas zonas que inclui limítrofes com outros países (art. 4^o); d) a federalização das faixas de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal através Decreto-Lei 1.164/71 e seu posterior cancelamento por meio do Decreto-Lei 2.375/87.

Nesses períodos de diferentes titularidades ocorriam transações que não eram acompanhadas das necessárias demarcações geográficas das terras que ainda eram públicas, o que fazia com que o ente que passava a ser o novo titular (Estados ou União), não dispunha de elementos para identificar que porções de terra estavam, efetivamente, recebendo. Além disso, as ressalvas quanto às terras que deveriam ser preservadas no domínio da União não traziam sequer indicação que permitissem identificá-las, como por exemplo: quais seriam as terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essenciais ao desenvolvimento econômico?

Com relação à mudança dos territórios federais para a condição de Estados da federação pela Constituição de 1988, cumpre mencionar que tal alteração não se fez acompanhar da correspondente transferência de titularidade das terras aos respectivos Estados. O Estado de Roraima somente em 2001 recebeu as terras da União, por meio da Lei 10.304 que só foi regulamentada em 2009, por meio do Decreto 6.754, trazendo uma série de condicionantes que o Estado vem enfrentando dificuldades para cumprir (SOUZA, 2015).

Como agravante, ocorreram transferências de terras pelo Estado mesmo antes da edição do Decreto regulamentador, ensejando várias demandas judiciais que determinaram a anulação dos registros concedidos, precipitadamente, pelo governo estadual (SOUZA, 2015).

⁴² Excetuam-se dessa transferência as áreas com funções e objetivos específicos como as áreas de fronteiras, as destinadas às fortificações militares, as necessárias à implantação de ferrovias federais, entre outras.

Já o estado do Amapá só obteve a regulamentação para a transferência das terras em 2016, que para se tornar efetiva depende ainda de levantamentos técnicos a serem providenciados pelo Estado e validados pelo INCRA (BRASIL, Decreto nº 8.713, 2016).

Mas essa ausência de titularidade de entes federados sobre as terras de sua jurisdição não é exclusividade dos territórios federais que foram transformados em Estados, situação similar ocorre com municípios. Na Amazônia, várias cidades surgiram em terras antes destinadas a assentamentos rurais promovidos em terras da União, sob a tutela do INCRA, decorrentes do desenvolvimento de núcleos populacionais oriundos dos projetos de colonização, que perderam sua vocação de uso rural ao apresentarem ocupação urbana consolidada com impossibilidade de reversão, tendo, dessa forma, sua situação fundiária indefinida e de acordo com informações preliminares do INCRA, citados por Gouveia, Ávila e Ribeiro (2009) haveria em torno de 169 municípios, a maioria com população inferior a 20.000 habitantes, que se encontram nessa condição (GOUVEIA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009).

Esse quadro de indefinições de direitos fundiários na Amazônia representa um sério obstáculo para o avanço das políticas de desenvolvimento regional, seja no campo econômico ou de gestão ambiental, além de estimular conflitos sociais e comprometer direitos das populações locais (FISCHER, 2014).

Para os municípios, entes responsáveis pela execução da política urbana, o fato de não disporem da titularidade de suas terras dificulta a realização de investimentos em infraestrutura, equipamentos públicos, promoção da política habitacional e também de fazer cumprir a legislação urbanística, especialmente no que diz respeito aos instrumentos fiscais de controle do desenvolvimento urbano já que não há um responsável formal pelos imóveis, assim como perde uma importante fonte de recursos que decorreriam do recolhimento de tributos incidentes nas transações imobiliárias, já que estas ocorrem no mercado informal (GOUVEIA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009).

Todos esses fatos aliados à insuficiência ou precariedade de informações técnicas de âmbito cartográfico, a utilização de marcos naturais e acidentes geográficos como referências definidoras de limites que tem alta probabilidade de alteração tanto pela toponímia como por intempéries ou antropização, a inexistência de cadastros confiáveis nos cartórios e nos órgãos de gestão fundiária das diversas esferas de governo, produziram uma grande cadeia de irregularidades e incertezas com relação a real situação de dominialidade dos imóveis na região amazônica, caracterizando uma complexa estrutura fundiária regional, que acabou por extravasar para as áreas urbanas (GOUVEIA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009).

Para enfrentar os problemas fundiários na Amazônia, o governo federal adotou, a partir de 2009, medidas legais e operacionais específicas para a região, entre as quais, destacam-se: i) promulgação da Lei Federal 11.952/2009 simplificando os procedimentos e exigências para transferência de terras da União aos municípios visando à regularização fundiária de áreas urbanas consolidadas, de expansão urbana e de urbanização específica; ii) instituiu a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), com as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais e urbanas na Amazônia Legal; iii) criou o Programa Terra Legal para implementar as medidas estabelecidas na citada Lei.

Até o final de 2016 dos 775 municípios localizados na Amazônia Legal 489 correspondente a 63,09%, aderiram ao Programa Terra Legal, sem indicação de quantitativo de áreas transferidas aos municípios (BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria, 2017).

A lei estabelece, ainda, os critérios para alienação de terras gratuitamente⁴³ e prevê a gestão democrática em sua aplicação, por meio da instituição de comitê constituído por representantes da sociedade civil organizada atuante na região amazônica objetivando garantir a transparência do processo. Algumas exigências de ordem técnica foram também definidas, articulando elementos de ordenamento territorial e planejamento urbano com procedimentos técnicos de demarcação das áreas a serem transferidas aos municípios (BRASIL, Lei 11.952, 2009).

Além disso, o encargo de regularizar a população que ocupa esses espaços, configurado no documento de transferência das áreas, impõe aos municípios a gestão efetiva das terras recebidas, com a observação de diretrizes e princípios inerentes ao planejamento municipal. Dessa forma, a doação das terras pela União, estabelece um vínculo entre o planejamento municipal e sua autonomia para destinar o patrimônio recebido, sendo facultado ao município a adaptação dessas disposições à sua realidade local, por meio de uma política local de regularização fundiária.

A Lei disciplina também a regularização fundiária rural e trata do Zoneamento Econômico-Ecológico como obrigação dos Estados (BRASIL, Lei 11.952, 2009), o que somado à edição do novo Código Florestal (BRASIL, Lei 12.651, 2012) e demais normas

⁴³ A gratuidade foi definida para os ocupantes que tivessem ingressado na área antes de 11.02.2009 e que possuíssem renda familiar mensal inferior a 5 (cinco) salários mínimos, a área não excedesse a 1.000m² (mil metros quadrados), utilizasse o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado; e não fosse proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano. E ainda, para órgãos e entidades da administração pública estadual, instalados até 11 de fevereiro de 2009 (BRASIL, Lei 11.952/2009, art. 30).

complementares e regulamentadoras, permite considerar que o quadro normativo contempla os mecanismos que possibilitam iniciar a mudança do quadro caótico que é a questão fundiária na Amazônia garantindo, pelo menos no plano formal, o direito à terra para os variados segmentos sociais e destiná-la tanto para proteção como para os diferentes tipos de uso (FISCHER, 2014).

3.3 Em Belém

3.3.1 O processo de ocupação e a formação da cidade

A cidade de Belém, capital do Estado do Pará, está localizada em uma região tropical na porção oriental da Amazônia e faz divisa com o município de Ananindeua ao Leste, com o Rio Guamá ao Sul, com a Baía do Guajará ao Oeste e ao norte com a Baía do Marajó. Atualmente é a segunda cidade da Região Norte do Brasil em termos demográficos contando com uma população de 1.381.475 habitantes⁴⁴ e densidade demográfica de 1.315,26 hab./km². (IBGE, 2010).

Encontrando-se em um vértice estuarino recebe influências tanto fluviais quanto marítimas e desde sua origem mantém forte relação com o rio, que servira como elemento orientador de sua expansão, além de representar o principal meio de circulação de pessoas e mercadorias, notadamente por ser ponto importante de rotas comerciais da região amazônica, ligada a uma complexa e extensa rede de trocas, com deslocamentos pela água através de vários tipos de embarcações (MOREIRA, 1989).

A relação da rede hidrográfica com a estruturação urbana de Belém é destacada por Ponte (2015, p. 42) como: “[...] importante condicionante e definidor da morfologia urbana, dos usos do solo e dos atributos das atividades econômicas dispostas territorialmente.”

A cidade teve origem com a fundação do Forte do Presépio (hoje Forte do Castelo) em 1616, marco inicial da ocupação portuguesa na Amazônia e ponto estratégico para a defesa e conquista do território brasileiro pelos portugueses ao Norte, onde habitavam diversas tribos nativas, que resistiram ao seu desalojamento em favor dos colonos, ocorrendo inúmeros embates entre estes (MEIRA, 1976).

Junto ao local escolhido para instalação do Forte foram edificadas as moradias para os militares e civis envolvidos na construção e funcionamento do Forte, constituindo um vilarejo

⁴⁴ A população total do município de Belém é de 1.393.399 habitantes (IBGE, 2010).

denominado Feliz Lusitânia, de onde surgiram caminhos margeando o Rio Guamá e a Baía do Guajará, que se transformaram nas antigas ruas dos primeiros bairros de Belém: Cidade Velha, pela influência do rio Guamá e Campina, por influência da baía do Guajará, surgindo, posteriormente, os caminhos transversais que originaram outras ruas (PENTEADO, 1968).

Em 1627 a Câmara de Belém recebeu da Coroa portuguesa⁴⁵, uma área de aproximadamente 6 km de extensão, abrangendo todas as terras existentes entre a Baía do Guajará e o Rio Guamá, conhecida como a Primeira Léguas Patrimonial de Belém onde se desenvolveu e se mantém o principal sítio urbano e com novas doações a colonos portugueses e ordens religiosas nos arredores do Forte, foram construídas residências, igrejas, hospital, comércios, cadeias etc. (MOURÃO, 1987).

O crescimento populacional de Belém foi bastante lento até 1650 resumindo-se, nesse período a apenas 80 moradores, excluindo religiosos, militares e nativos (SARGES, 2010), que é dinamizado com a chegada de 50 (cinquenta) famílias de agricultores açorianos (1676) e na primeira metade do século XVIII já conta com mais de seis mil habitantes, mesmo tendo enfrentado várias epidemias que ocasionaram perda de população (CRUZ, 1963).

Mas a ocupação não prossegue linearmente em razão de obstáculos representados por dois acidentes geográficos: o igapó e o igarapé do Piri, hoje avenida Almirante Tamandaré, que foram contornados, pois eram áreas alagados, típicas várzeas amazônicas, que requeriam grande volume de recursos para macrodrenagens para serem ocupadas, direcionando a expansão em termos periféricos e muito pouca penetração no território. O movimento de interiorização em sentido contrário ao rio só viria a ocorrer na segunda metade do século XVIII (a partir de 1750), quando surgem as avenidas 16 de Novembro e Presidente Vargas (CONVÊNIO, 1976).

Assim, o processo de ocupação obedecia à disponibilidade dos terrenos de cota altimétrica mais alta, contornando novos acidentes hídricos, o que resultaria em uma malha urbana de perfil irregular, com grandes interrupções correspondentes às terras de cota baixa, alagadas ou alagáveis, conhecidas tradicionalmente como “baixadas” e a cidade avançava em comprimento (CONVÊNIO, 1976).

Com a transferência da sede do governo da Província do Pará e Maranhão para Belém em 1751, o papel da cidade como o principal centro político-administrativo e econômico da região é fortalecido e com a chegada de outras famílias e seus serviços que vieram para

⁴⁵ Nesse período mesmo que as Coroas de Portugal e Castela estivessem unidas e, portanto, mantendo conjuntamente o domínio formal das terras, os registros indicam que a doação foi feita pela Coroa portuguesa.

Belém, vinculados ou não à administração, inicia-se um conjunto de práticas que, paulatinamente, viriam modificar certos aspectos da antiga vila (SARGES, 2010).

Um fato também importante para a organização do espaço urbano de Belém foi a criação da Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão em 07 de junho de 1755, pelo primeiro-ministro português, José Sebastião de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal. A Companhia Geral exercia o controle total sobre a produção, a circulação, os impostos cobrados sobre o produto, além de realizar o seu beneficiamento visando à exportação, tudo convergindo para Belém, de maneira a garantir o controle total sobre os tributos e o direcionamento do produto ao destino final, o que possibilitou grande acumulação de riquezas do capital mercantil, baseada na comercialização dos produtos da floresta para atender às indústrias, especialmente as manufaturas inglesas, pois tudo isso se deu no período da Revolução Industrial (ACEVEDO MARIN, 2005).

A ideia de criação da Companhia nasceu de um descontentamento da Coroa em relação à produção das missões religiosas e tinha como um dos grandes desafios retirar, das mãos das ordens religiosas, o controle sobre a exploração das drogas do sertão, o que de fato ocorreu com a expulsão dos jesuítas, em 1759 (AMARAL, 2010).

No período pombalino, com a ideologia do progresso e da modernização, Belém recebeu algumas obras de infraestrutura, como o aterramento do alagado do Piri, primeira área drenada em Belém onde hoje é a praça D. Pedro II, construção do palácio do governo, igrejas e, principalmente em razão do papel que Belém exercia na intermediação da região com intenso fluxo de embarcações na condição de entreposto, foi desenvolvida a construção naval (CORRÊA, 1987).

Foi também construído um pequeno cais de pedra com três entradas, que, na época, possuía uma rampa nas proximidades onde hoje é o Ver-o-Peso (PENTEADO, 1973). Nesse período a cidade já se constituía de duas freguesias: a da Sé, iniciada em 1616 e a de Nossa Senhora da Campina, estabelecida em 1727 (OLIVEIRA; FISCHER, 2017).

As obras de urbanização que valorizaram as áreas comerciais incentivaram as famílias de maior renda a se transferirem para os bairros nascentes, de terras altas, como Nazaré, Umarizal, Batista Campos e Marco, onde construíram suas vivendas mais amplas e confortáveis em sítios ventilados: “sem o acanhamento e abafamento das ruas estreitas do bairro comercial da Cidade Velha.” (PENTEADO 1973, p. 125). Já os mais pobres, mantiveram-se nessas vias estreitas ou se deslocaram para a periferia dos novos bairros que nasciam.

Seguindo esse período há uma fase de estagnação econômica que ocasiona alguns prejuízos nos serviços públicos da cidade, decorrente do comprometimento da arrecadação de impostos, mas não deixam de ocorrer relações comerciais, mesmo que algumas questões internas, como o movimento da Cabanagem⁴⁶ e a adesão do Pará à Independência do Brasil, não tenham favorecido um novo período de crescimento econômico (CORRÊA, 1987).

O processo de crescimento da cidade, na perspectiva de sua continentalização, só se inicia nos meados do século XIX, com o auge da economia da borracha, período em que a cidade viveu seu primeiro grande surto de crescimento, atraindo levas de imigrantes vindos de diversas regiões do Brasil e também de outros países (MOREIRA, 1989).

Importantes obras físicas foram realizadas nesse período sob o comando do intendente Antonio Lemos, que resultaram na urbanização dos novos bairros (Nazaré, São Brás, Batista Campos e Marco), construção de prédios luxuosos, casarões, palacetes, teatros e cinemas, embelezamento urbano dos espaços públicos de lazer (praças, bosques, arborização da cidade), abertura de grandes avenidas ou boulevares, além da construção de mercados públicos (CORRÊA, 1987).

Tais obras imprimiram a modernização e alterações no modo de vida urbano, inspirado em um conceito de “civilização” europeia fundada no luxo, que atendia a um desejo da elite comercial da época de buscar o “moderno”, mas que denunciava o paradoxo com a forma de ganhos dos rendimentos baseada em métodos arcaicos de produção, bem como a contradição com as condições de vida da maioria da população que era de grande pobreza. Tratava-se, portanto de uma gestão elitista, cujas intervenções tinham caráter segregador, mas que utilizava um discurso progressista de modernização da cidade, inclusive empregando tecnologia avançada para a época nos serviços públicos instalados (MAUÉS, 1999).

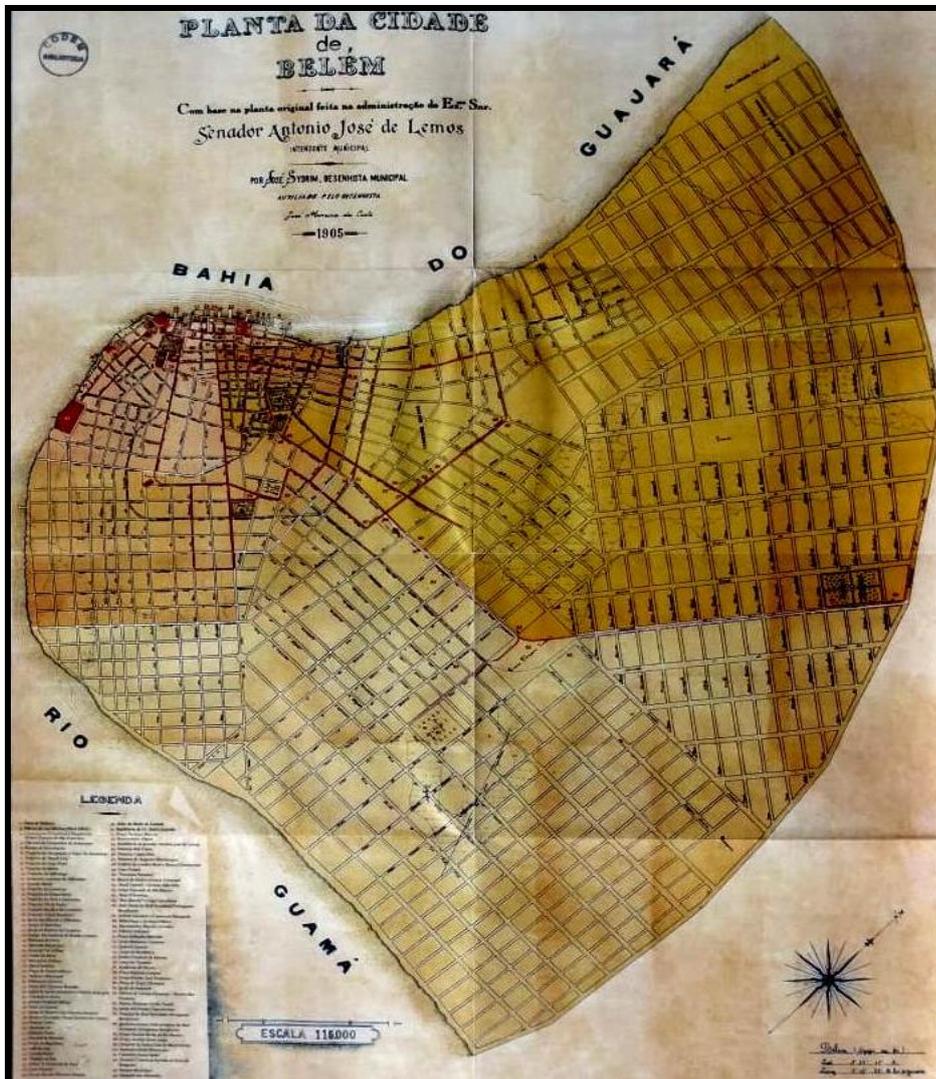
As críticas a essa proposta de transformação urbana não inclusiva, são também registradas por Derenji (1994):

As mudanças urbanas e na tipologia arquitetônica, ocorridas no período (1897/1911), foram estimuladas por uma legislação progressivamente cerceadora e excludente na medida em que impunha normas para a edificação que uma parcela da população não poderia atender. [...] Na prática a associação destas regras (legislação) eliminaria no meio urbano os temidos cortiços e barracas, ao proibir materiais como palha e barro, investiria contra a casa térrea, predominante nas construções coloniais, e obrigaria a reformar todas as fachadas ao impor platibandas. (DERENJI, 1994, p. 269).

⁴⁶ A Cabanagem foi um movimento revolucionário motivado pelas contradições entre os interesses da metrópole portuguesa e da colônia além de outras existentes a nível interno, relativas aos setores sociais locais, que culminou com conflitos de grandes proporções e teve como o principal palco, a cidade de Belém. Os rebeldes chegaram a tomar a cidade e instituir um governo próprio (MOURÃO, 1987). Para mais aprofundamento sobre a Cabanagem ver Di Paolo (1990).

Para grande parte dos serviços públicos de infraestrutura urbana a gestão do intendente Antonio Lemos adotou uma política de concessões para grupos da iniciativa privada, ligados politicamente à intendência municipal, e em parceria com sócios estrangeiros (SARGES, 1998), viabilizando a implantação de um plano de alinhamento para a Primeira Léguas patrimonial de Belém (Figura 3), que propunha um padrão regular de ocupação contornando as porções de terras alagadas e previa a abertura de vias e quarteirões com dimensões maiores que os existentes na área de ocupação inicial, o que permitiu a estruturação global dessa nova área, favorecendo a distribuição de usos e tipologias segundo a hierarquia viária, a formação de grandes quintais nos miolos de quadra, a arborização de ruas, a criação de praças e parques urbanos, mesmo tendo sido ocupada completamente só a partir de 1960 (DUARTE; VENTURA NETO, 2013).

Figura 3 - Plano de alinhamento da primeira léguas patrimonial de Belém



Fonte: Belém da Saudade (1996, p. 28).

Foi também modernizado o porto de Belém, pois praticamente todo o comércio da região passava por ele, impulsionando a instalação de um modesto parque industrial, localizado na área onde é o atual bairro do Reduto, por sua localização próxima da área comercial de Belém no bairro da Campina, mas também do porto (PENTEADO, 1968).

Assim, do ponto de vista do zoneamento urbano para o uso do solo nesse período, o bairro da Campina se caracterizava como área de uso comercial, Cidade Velha de uso residencial/comercial, o Reduto como zona industrial, os bairros de Nazaré, Umarizal, Batista Campos e parte do Marco como residencial das classes de maior renda e os bairros Telégrafo, Pedreira, São Brás, Guamá, Canudos e Cremação como bairros de proletariados (CORRÊA, 1989).

Com a concessão ao Governo Federal de extensas áreas de terras localizadas nos limites e imediatamente após a primeira légua patrimonial, em 1940, para serem instaladas instituições militares (Exército, Marinha e Aeronáutica) e, posteriormente, para implantação da Faculdade de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Pará e ELETRONORTE, é formada uma espécie de colar institucional que compromete o avanço do tecido urbano no sentido continental e acarreta o quase esgotamento das terras de cota alta (MOURÃO, 1987).

Ainda nessa década tem início um processo de verticalização da cidade, com a construção de alguns edifícios residenciais e comerciais na Avenida Presidente Vargas que avança, já na década de 1960, para os bairros de Nazaré, Umarizal e Batista Campos (PENTEADO, 1968).

A intensificação dos fluxos migratórios a partir da década de 1960, com a abertura da rodovia Belém-Brasília, o aumento vegetativo da população e os obstáculos ao crescimento da cidade para além da primeira légua patrimonial representado pelas áreas institucionais, a forma de ocupação configura-se em três modalidades principais: i) ocupação dos miolos dos quarteirões proliferando pequenas vielas que ocasiona o adensamento populacional e a redução das áreas verdes da cidade; ii) ocupação de áreas alagadas ou encharcadas permanentemente, especialmente pela população de menor renda, para onde eram drenados os esgotos das áreas mais altas habitadas pelos segmentos de maior renda, caracterizando condições de saneamento bastante precárias; iii) ocupação para além do cinturão das instituições onde foram instaladas novas indústrias e projetos habitacionais que atraíram um novo contingente populacional para essa área (CONVÊNIO, 1976).

O impacto que a rodovia Belém-Brasília trouxe para a cidade não se restringiu às significativas alterações em sua estrutura urbana, que se tornou mais complexa para atender aos anseios de uma integração que assumiu várias faces, mas abarcou toda a economia

confirmando a sua centralidade como importante centro urbano regional, que viria funcionar como base logística e institucional para os grandes projetos implantados na Amazônia (TRINDADE JÚNIOR, 2005).

Não obstante a mudança na forma de ocupação, a concentração dos empregos e equipamentos urbanos permanece na Primeira Léguas e nas áreas altas e, principalmente para a camada mais pobre, restava como alternativa habitacional a ocupação das áreas alagadas, praticando o aterramento com caroço de açaí, serragem de madeira e casca de castanha, construindo passarelas de madeira, conhecidas popularmente como “estivas” para suprir as necessidades de circulação.

Dessa forma, para permanecer próximo aos empregos minimizando os custos de transporte e acessar os serviços e equipamentos públicos, esse segmento submetia-se às precárias condições de habitação, em especial no que diz respeito ao saneamento e mobilidade, e as áreas de baixadas vão se transformando em enormes “favelas” (ABELÉM, 1982).

Abelém (1982) assim resume a mudança de percepção do poder público e do mercado imobiliário sobre essas áreas:

O crescimento da cidade, obstaculizado pelas áreas institucionais, a necessidade de novas vias de transporte, as soluções espontâneas encontradas, começam a valorizar essas áreas até então desprezadas pelo mercado imobiliário e procuradas pelo pessoal de baixa renda, migrante ou não, que, por outro lado, com seu contingente numérico e, pelas precárias condições oferecidas pelo meio ambiente constituem fonte de pressão para que providências sejam tomadas pelo poder público, principalmente na época de inverno. O problema “do alagado”, “das baixadas”, toma então nova feição. Inicia-se toda uma preocupação com o saneamento da área. Surge, por iniciativa do Estado, o “Programa de Recuperação de Baixadas”, visando urbanizá-las em “benefício da população aí residente.” (ABELÉM, 1982, p. 32-34).

Não obstante o pressuposto de beneficiar a população residente nessas áreas, e que era reiterado no discurso oficial e no próprio documento que estabelece as diretrizes do Programa, transparece o condicionamento da viabilidade da obra à possibilidade de essas áreas drenadas serem incorporadas ao mercado imobiliário: “Apresentam-se como fatores indispensáveis à auto-sustentação do Programa, as possibilidades imobiliárias e institucionais da área. Deve-se considerar área prioritária a que melhores condições de rendimento apresentar.” (CONVÊNIO, 1976, p. 58).

Além do papel secundário atribuído aos benefícios sociais como objetivos do Programa, registra-se o entendimento que corrobora a perspectiva mercantil subjacente ao caráter do empreendimento:

[...] o que o Estado classificava como "recuperação da baixada" tinha uma conotação de limpeza social, evidenciado no relatório produzido para subsidiar as intervenções

de macrodrenagem naquele momento; de caráter fortemente sanitarista, sem incorporar diretrizes de sustentabilidade urbana para aquelas áreas. (CARDOSO; VENTURA NETO, 2013, p. 66).

Essa ação de macrodrenagem, como outras que ao longo do tempo foram e continuam sendo realizadas na cidade de Belém, ainda que tenham viabilizado a integração espacial de vários bairros da área consolidada, promoveram uma intensa valorização imobiliária nas regiões saneadas, liberaram terra e sanaram socialmente as áreas, incorporando-as completamente para o setor imobiliário de mercado, e ao mesmo tempo, provocaram a remoção de famílias pobres para conjuntos habitacionais, localizados, em sua maioria, fora da primeira légua patrimonial, nas franjas da área até então urbanizada (CARDOSO; VENTURA NETO, 2013).

A partir da década de 1970 o direcionamento governamental da ocupação, para além da primeira légua patrimonial, se dá por meio da produção de conjuntos habitacionais pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e posteriormente pela Companhia de Habitação do Pará (COHAB), voltados para a moradia popular e avança em dois vetores: i) em direção ao município de Ananindeua dinamizando o processo de metropolização e ocasionando o adensamento das áreas no entorno da BR-316 e das rodovias secundárias do Coqueiro e 40 horas; ii) no eixo da hoje Avenida Augusto Montenegro ocupando grandes lotes, lindeiros a um ramal da antiga estrada de ferro que ligava a cidade de Belém à vila de Icoaraci (SABINO, 2016).

Na parte oeste da cidade, ao longo da rodovia Arthur Bernardes, são instaladas indústrias aproveitando a proximidade com o rio, que facilita o escoamento da sua produção e o recebimento de matérias-primas, e o entorno da rodovia foi, paulatinamente, ocupado por moradias (SABINO, 2016).

Tais tendências se mantiveram até os anos 2000 quando são introduzidos condomínios horizontais fechados de médio e alto padrão, além de grandes estabelecimentos varejistas no eixo da Avenida Augusto Montenegro, que a partir de 2010 passaram a articular condomínios verticais e torres comerciais a shopping centers com o intuito de constituir novas centralidades, na perspectiva de rivalizar com as condições de moradia estabelecidas na primeira légua patrimonial (CARDOSO; VENTURA NETO, 2013).

Acompanhando essa estruturação urbana por meio de empreendimentos habitacionais e comerciais planejados em áreas urbanizadas, nos dois vetores de expansão ocorre intenso processo de loteamentos e ocupações irregulares com precariedade de infraestrutura e parcelamento do solo, mas que representavam a alternativa de moradia para as camadas de

menor renda, semelhante ao que ocorreu nas áreas de várzea da primeira légua patrimonial (CARDOSO; VENTURA NETO, 2013).

Esse é o cenário contemporâneo de consolidação do processo de ocupação e expansão da cidade de Belém, e no que diz respeito às soluções habitacionais para os segmentos que não conseguem acessar o mercado formal, a produção via política governamental acontece, em quantidade insuficiente, nos municípios periféricos à Região Metropolitana de Belém (RMB) e, prosseguem as ocupações informais.

3.3.2 A questão fundiária urbana

O primeiro ato formal referente à questão fundiária na cidade de Belém é a Carta de Doação e Sesmaria da Légua Patrimonial, por meio do governador e capitão general do Estado do Maranhão, Francisco Coelho de Carvalho concedida, por delegação real, ao Concelho da Câmara Municipal de Belém, em 1º de setembro de 1627 (4.110ha ou 41.100.00m²) (CONVÊNIO, 1976). Essa porção de terra concedida abrangia um raio de aproximadamente 6.600m, iniciando no Forte do Presépio e tinha como limite o arco estabelecido pelas atuais Avenidas Dr. Freitas e Perimetral.

Anotação sobre a doação consta no livro de registros da Secretaria do Estado do Maranhão e, de acordo com a transcrição, atendia ao pedido feito pelos Oficiais da Câmara, que argumentavam não ter sido adotada tal medida por ocasião da fundação da cidade, como era de praxe e, justificavam que a doação serviria para a obtenção de madeiras, pastoreio do gado e aforamento de terras para hortas e pomares o que geraria rendas para o Concelho da Câmara. Após ouvir o provedor da Fazenda, o governador atende ao pedido e concede, por delegação real, a área pleiteada livre do pagamento de tributos a não ser o pagamento de dízimos (FISCHER, 2017).

Após a outorga da doação é feito o “Auto de Posse da Légua Patrimonial de Belém” no ano seguinte e procedida a demarcação, mas os marcos que foram implantados, desapareceram (CRUZ, 1973). Ocorreram, também, conflitos decorrentes da ocupação dos arrabaldes do rossio da cidade, motivando nova demarcação, registrando-se que tanto cidadãos quanto ordens religiosas poderiam receber sesmarias e, com isso, o direito de aforar obtendo rendas (ABREU, 2016).

A remarcação da légua patrimonial não foi além da implantação dos marcos físicos, conforme costume à época, testemunhada por pessoas que, supostamente, tinham conhecimento da primeira demarcação, o que não era suficiente para traçar um desenho

preciso, da área remarcada e, somente a partir dos meados do século XVIII, com a chegada da comissão de engenheiros vinda de Portugal para demarcar os limites entre as coroas ibéricas, é que foram produzidas as primeiras representações gráficas da cidade de Belém. Os novos marcos foram implantados no local denominado engenho do Utinga, nas proximidades do sítio dos Padres de Santo Antônio de Guarapiranga e próximo às olarias dos padres de Nossa Senhora das Mercês, ficando assim a légua demarcada como certa (FISCHER, 2017).

Quanto à confirmação por Carta Régia, mesmo sem dispor do documento correspondente ao ato, a transcrição feita por Muniz (1904) da declaração da Câmara constante na primeira anotação no livro de Registro Paroquial da Freguesia da Sé⁴⁷, que se encontra deteriorado, menciona que a Carta Régia de confirmação data de 30 de abril de 1708, esclarecendo-se que tal anotação só ocorreu no século XIX, pois o livro de registro foi criado em 1854 após a regulamentação da Lei de Terras (FISCHER, 2017).

Além do registro paroquial, que por ter apenas caráter declaratório não substitui a Carta Régia, existem documentos oficiais importantes que levam à conclusão de que a confirmação, de fato ocorreu, entre os quais merece destaque a correspondência da Coroa Portuguesa ao capitão geral do Estado do Maranhão, datada de 3 de abril de 1715, onde o rei, em resposta a uma solicitação do destinatário, esclarece que as marinhas na cidade de Belém estariam sob a jurisdição da Câmara, excetuando apenas as de uso da Marinha e as fortificações da praça, o que evidencia o reconhecimento real do domínio da Câmara sobre a légua doada, inclusive sobre as áreas alagáveis da cidade, podendo realizar os aforamentos que possibilitariam a arrecadação e a execução de obras de interesse público (FISCHER, 2017).

Apesar de não se verificarem dados sistematizados referentes a doações de terras pela Câmara nos dois primeiros séculos após a chegada dos portugueses, Sarges (2010) ao fazer referência à chegada das famílias açorianas em 1676 informa que estas seriam: “instaladas em uma área cedida pelo Senado da Câmara, para que desenvolvessem a agricultura” (SARGES, 2010, p.72), ensejando a suposição de que, mesmo antes da confirmação da légua patrimonial por Carta Régia, a Câmara Municipal já promovia a gestão das terras autorizando a ocupação por terceiros.

Não são conhecidos também, os registros sobre a gestão de terras por ordens religiosas em Belém, apesar de algumas terem se instalado pouco depois da fundação da cidade, nem sobre a forma de apropriação das áreas onde essas ordens religiosas edificaram as igrejas e

⁴⁷ Consta no relatório do Ministério da Agricultura (1860), a existência de 595 registros na Capital, divididos em três Freguesias: Sé, Trindade e Sant’Anna da Campina (OLIVEIRA; FISCHER, 2017).

colégios, como por exemplo, o convento do Carmo, as igrejas das Mercês e Catedral da Sé, entre outras (FISCHER, 2017).

Além das ocupações por ordens religiosas, a partir dos marcos que foram implantados com a nova demarcação da légua patrimonial em 1703, pode-se deduzir que havia outras ocupações por engenhos particulares, o que é confirmado por informações constantes em outras cartas de sesmarias, como a de José Velho de Azevedo, onde constava anotação sobre a posse mansa e pacífica do referido senhor e sua família, de meia légua de terra “em Guarapiranga, que confina pela banda do leste com a doutrina dos padres de Santo Antônio” há mais de um século. Assim como, a carta de Teodoreto Soares Pereira, também testemunha referida no auto de demarcação da légua em 1703, que se apresentou como senhor do engenho do Utinga em 1728, sendo-lhe concedida a terra que já ocupava dentro dos limites da légua demarcada (FISCHER, 2017).

Assim, considerando a inexistência de registros e a constatação da efetiva ocupação no intervalo entre a fundação da cidade (1616) e a confirmação da sesmaria à Câmara Municipal (1708), não é possível afirmar qual foi o mecanismo predominante de apropriação de terras praticado em Belém nesse período, especulando-se que acontecia tanto a simples ocupação da terra pelos que chegavam para habitar a cidade, como a ocorrência de doação de terras da Coroa Portuguesa diretamente a esses ocupantes e para as ordens religiosas que ali se estabeleceram. Dessa forma, o Concelho Municipal, que teve a sesmaria confirmada, tornou-se o principal, senão o único, com atribuição legal para conceder terras dentro da primeira légua patrimonial (ABREU, 2016).

Foram identificados, no entanto, registros de sesmarias concedidas por governadores, a indivíduos de projeção social e ligados ao governo da época, como é o caso de Alexandre Camelo de Azevedo em 1728, identificado como engenheiro das obras reais, ajudante das fortificações do Pará, escrivão dos contos da capitania do Pará, capitão superintendente de todas as obras e fortificações, contador dos contos da Capitania e procurador dos índios no Pará. Registra-se, ainda, uma concessão a Francisco Ferreira Souto em 1729, que foi sargento-mor das ordenanças de Belém e almoxarife da Fazenda real no Pará e no pedido informava já possuir 26 braças de chãos na cidade (FISCHER, 2017).

Já o Relatório sobre arquivo e terras da Intendência Municipal de Belém, de 1913, faz referência ao aforamento das terras de Queluz (hoje bairro de Canudos) no ano de 1754 (ABREU, 2016).

É nesse contexto de imprecisões, inexistência ou fragilidade de registros capazes de elucidar a real situação fundiária e de ocupação das terras correspondentes à légua patrimonial

que se dá a gestão do patrimônio municipal, inicialmente pelas Câmaras Municipais e posteriormente pelos municípios, entidade jurídica que as sucederam.

Como antes da Lei de Terras não havia parâmetros legais que direcionassem ou restringissem as dimensões mínimas ou máximas de terrenos para o aforamento, as concessões foram realizadas conforme solicitação dos munícipes, sendo concedidas extensas áreas para atividade pastoril onde surgiram as fazendas de vacarias, resultando na apropriação de grandes porções do solo urbano na primeira légua patrimonial onde surgiram as fazendas de vacarias das famílias Lobo Guimarães, Leal Martins, Umbelina Quadros, Chermont, Santos Moreira, Pinheiro Filho, entre tantas outras, passando essas famílias e seus herdeiros à condição de maiores proprietários privados de áreas na primeira légua patrimonial (MOURÃO, 1987).

O disciplinamento sobre o assunto deu-se somente com o advento da Lei de Terras (1850) que em seu artigo 11 estabelece a dimensão máxima de um quadrado de 500 braças para delimitação das posses a serem legitimadas, além de definir valores a serem pagos, de acordo com a dimensão dos lotes e torna obrigatória a retirada do título pelos ocupantes dos terrenos que fossem legitimados por efeito da Lei de Terras (BRASIL, Lei 601, 1850).

Outro fato sobre a Lei de Terras é que mesmo trazendo o conceito de propriedade privada em caráter absoluto, o que impactou na forma de apropriação da terra urbana, no caso do município de Belém, onde essas transformações e as relações fundiárias se deram sob a égide do regime enfiteutico, a propriedade continua bipartida, tendo o foreiro o domínio útil, enquanto o domínio direto das terras regularizadas permaneceu com o Município.

Paralelamente aos aforamentos concedidos pela Câmara Municipal, citados frequentemente em documentos históricos dos séculos XVIII e XIX, mas sem a identificação dos registros correspondentes em se tratando de fontes diretas, ocorriam ocupações sem a devida solicitação junto ao Concelho da Câmara, detendo o ocupante apenas a mera posse da terra, que muitas delas foram posteriormente legalizadas com base na Lei Provincial nº 394 de 25 de outubro de 1861, por meio do procedimento intitulado ratificação de posse, cabendo também, nestes casos, o pagamento dos foros anuais ao senhorio (ABREU, 2016).

A Lei Provincial estabelecia que o patrimônio das câmaras municipais, no caso a área correspondente à légua patrimonial doada, que ainda se mantivesse sem ocupação, poderia ser aforada a partir de requerimento dos interessados, com prioridade para os que oferecessem melhores condições para ocupar com edificações e outras formas de aproveitamento do terreno, pagando um foro anual de dez réis (OLIVEIRA; FISCHER, 2017).

Em 1970, foi constituída a CODEM, uma empresa de economia mista cujo acionista majoritário é o Município de Belém, com os objetivos de: administrar e explorar economicamente os bens de uso especial⁴⁸ e os bens dominicais da Prefeitura de Belém que lhe fossem conferidos, com vistas à integração e adequação dessa atividade mercantil aos objetivos de estabelecimento e implementação do Plano Municipal de Desenvolvimento Integrado (PDMI) além de promover, junto com os órgãos competentes, o estabelecimento e implementação do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado para a área da Grande Belém (BELÉM, Lei nº 6.795, art. 2º, 1970), na perspectiva de integrar duas importantes funções para a administração da cidade: o planejamento urbano e metropolitano e a gestão das terras.

Assim, a inscrição da área correspondente à primeira légua patrimonial no sistema de registros públicos se deu em outubro de 1970, quando é incorporada ao patrimônio da CODEM constituindo seu capital social e compreende duas transcrições: Lv. 3-Y, nº 20.918, fl. 206, do 1º Ofício de Imóveis, e Lv. 3-AA, nº 33.621, fl. 8, no 2º Ofício de Imóveis.

Essas duas transcrições, que são bastante breves, não oferecem informações quanta à exata localização da porção registrada, nem sequer a totalização da área⁴⁹. Além dessa imprecisão, não existem dados sistematizados sobre bens aforados no município que sejam anteriores a 1815, data do livro de aforamento mais antigo disponível nos arquivos da CODEM, que representa a fonte direta de informações também mais antiga sobre aforamentos, resultando que os dados patrimoniais de Belém no intervalo de 1815 a 1970, encontram-se apenas parcialmente inseridas nos registros imobiliários de sua jurisdição (FISCHER, 2017).

No final do século XIX a Intendência Municipal solicita ao Governo do Estado a concessão de terras para expandir a cidade, implantar melhoramentos e outros empreendimentos em favor do bem público, justificando que os terrenos que constituíam a primeira légua patrimonial já haviam sido aforados apesar de que, nesse período, a ocupação dos bairros periféricos da primeira légua ainda não estava consolidada, permanecendo desocupadas grandes partes das áreas alagáveis (ABREU, 2016).

⁴⁸ Segundo o Código Civil Brasileiro, são bens públicos de uso especial os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias Já os bens dominicais são os que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades; e se não houver dispositivo legal em contrário são considerados bens dominicais aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado (Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, art. 99).

⁴⁹ No Estado do Pará, de acordo com Muniz (1904) apenas os municípios de Ourém, Monte Alegre, Ponta de Pedras, Soure, Portel, Quatipuru, Oeiras do Pará, Melgaço, Muaná Itaituba e Cameté contavam com a real discriminação de seu patrimônio municipal.

Atendendo à solicitação o governador Paes de Carvalho, que exercia a competência de gestão das terras públicas conferida aos Estados pela Constituição de 1891, edita o Decreto nº 766, de 21 de setembro de 1899, concedendo mais uma légua de terras, em continuação da precedente, ampliando o patrimônio municipal (SARGES, 2010).

Mesmo não tendo ocorrido a discriminação das novas terras concedidas, levantamentos realizados por Palma Muniz (1904) indicavam que apenas uma pequena porção da área abrangida pelo Decreto poderia ser considerada devoluta, havendo títulos legitimados ou por legitimar, emitidos em favor de particulares anteriormente à doação, resultando em incerteza quanto ao patrimônio efetivamente repassado ao Município e, em decorrência, gerado insegurança jurídica aos direitos de terceiros incidentes na área da segunda légua, posto que, até o momento essa questão não foi resolvida pelo Estado ou pelo município de Belém. O próprio Decreto n. 766/1899 resguarda em seu art. 2º esses atos que foram previamente constituídos:

DECRETO N. 766 DE 21 DE SETEMBRO DE 1899. - Concede á Intendência Municipal de Belém uma légua de terras para augmento de seu patrimônio.

O Governador do Estado, attendendo ao que solicitou a Intendência Municipal de Belém, em officio de 28 de Julho último, em que declara ter em vista realizar diversos melhoramentos, como sejam a construcção do hospício de mendicidade, a construcção de mais um cemitério e outros empreendimentos reclamados pelo bem público, e não possuir o município mais terrenos baldios, visto terem sido todos aforados a particulares; e tendo em vista o parecer do inspector de terras e o disposto no art. 29 de lei n. 82 de 15 de Setembro de 1892, decreta :

Art. 1.º – Fica concedida á Intendência Municipal de Belém uma légua de terras para augmento de seu patrimônio, em seguimento à que actualmente o constitue.

Art. 2.º – Ficam garantidos e respeitados os direitos de propriedade particular, bem como os de posse legalmente registrados, devendo no caso de desapropriação na forma da lei serem indemnizados os proprietários.

Art. 3.º – Revogam-se as disposições em contrário.

(PARÁ, Palácio do Governo do Estado do Pará, 1899, não paginado).

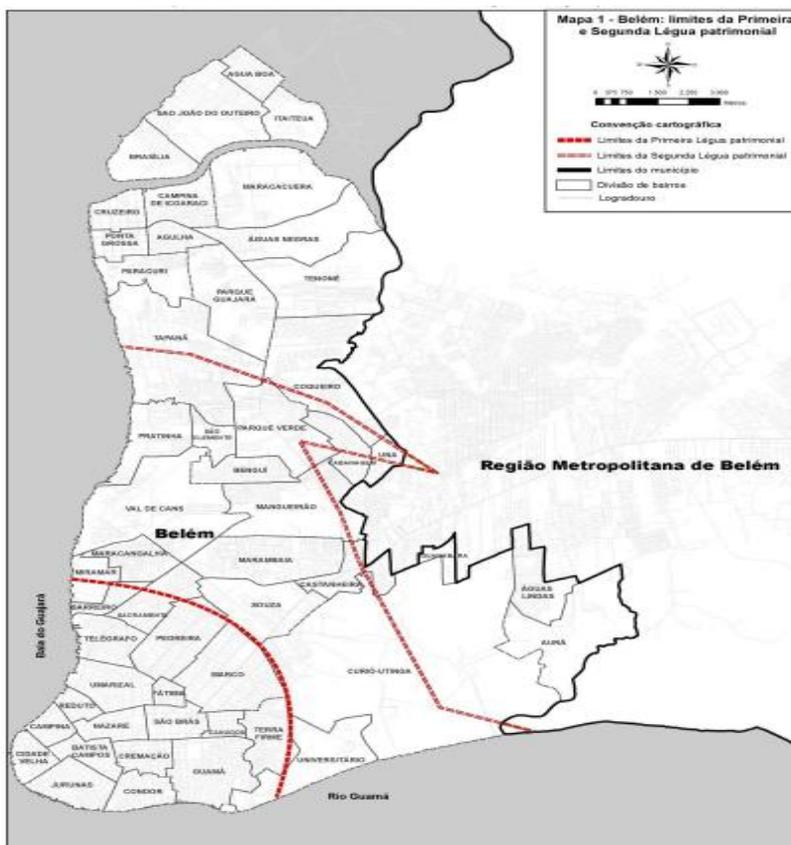
Mas existem outras imprecisões nesse processo de doação da segunda légua que merecem atenção. A primeira está relacionada à data de efetiva transferência da área que não obstante o Decreto de 21 de setembro de 1899, Meira Filho (1976) informa que somente em 1966 foi aprovada e sancionada a Lei estadual de doação da segunda légua ao Município, registrando, inclusive, a instalação de um marco no eixo da linha tronco da antiga estrada férrea Belém-Bragança, atual BR-316, à margem da estrada da Rodovia do Coqueiro em comemoração aos 350 anos de Belém em 12 de janeiro de 1966.

Outra dúvida diz respeito ao aspecto registral, que somente em 29 de maio de 2001 a área foi registrada no Cartório de Registro de Imóveis do 2º Ofício de Belém, no Livro 2-HZ, sob o número de matrícula 084, fls. 84, em nome da Prefeitura de Belém e, em 06 de maio de 2002, foi também registrada no Cartório do 1º Ofício no Livro 2-DL, fls. 246, matrícula nº

35.046, com especificação, nos dois atos, que inexistiam registros anteriores a assinalar, considerando que o imóvel foi concedido pelo Governo do Estado do Pará, por meio do Decreto nº 766, de 21 de setembro de 1899, em que pese o referido Decreto, que concede a área ao Município, já transcrito, salvaguardar direitos de propriedade anteriores (FISCHER, 2017).

Consta como área total registrada 67.975.347,01m², baseada em plantas do levantamento aerofotogramétrico da Área Metropolitana de Belém, mas para efeito de definição de seu valor econômico foram considerados no Cartório do 2º Ofício, somente 19.201.506,48m², em razão da exclusão das doadas ao governo federal, sem qualquer referência a direitos de propriedade de particulares adquiridos antes da doação ao Município, nem às alienações realizadas pelo município antes do registro da área em 2001, sendo consignado no registro que somente após a incorporação da área ao patrimônio municipal é que esta seria regularizada para os ocupantes (FISCHER, 2017). (Figura 4).

Figura 4 - Belém: limites da primeira e da segunda légua patrimonial



Fonte: Ventura Neto (2012, p. 45).

Com o intuito de dirimir os conflitos e regularizar a área e as diversas situações jurídicas garantindo os direitos de propriedade já adquiridos anteriormente, o governo

estadual, por meio do Instituto de Terras do Pará (ITERPA) e a Prefeitura de Belém, por meio da CODEM, firmaram um convênio em 09 de julho de 1979, onde definiram um polígono de, aproximadamente, 6.800.000m² que atribuíram como pertencendo à área original da segunda légua patrimonial (VENTURA NETO, 2012). Sobre esse acordo, que foi mencionado nos registros da segunda légua em nome do Município de Belém, não se tem notícias quanto ao avanço em sua execução.

A área denominada segunda légua patrimonial, com exceção do chamado “Cinturão Institucional”⁵⁰ era formada, basicamente, por quatro grandes fazendas: Val-de-Cans, Tapanã, Coqueiro Maior e parte da Fazenda Pinheiro que foram parceladas ao longo do tempo. (VENTURA NETO, 2012).

O patrimônio municipal é novamente ampliado, por meio da doação dos lotes urbanos da Vila do Pinheiro, situados no atual distrito de Icoaraci e dos lotes urbanos e rurais do povoado do Apeú⁵¹, por meio da Lei Estadual n. 712, de 02 de abril de 1900, respeitados os títulos anteriormente concedidos na área, permanecendo a parte remanescente da Fazenda Pinheiro, já que apenas os lotes urbanos estavam sendo transferidos, sob o domínio do Estado do Pará, que progressivamente promoveu a doação a particulares. Ainda que a área doada tenha sido demarcada por ocasião do processo de doação, apresenta problemas de ordem fundiária e urbanística análogos aos da segunda légua patrimonial por não haverem informações atualizadas do remanescente que permaneceu sob a gestão estadual (FISCHER, 2017).

O patrimônio municipal foi mais uma vez expandido pela doação da área correspondente ao distrito da vila do Mosqueiro, localizado a 70 km da capital, na costa oriental do rio Pará, com uma extensão aproximada de 212km², por meio da Lei nº 753 de 23 de fevereiro de 1901.

Outra questão de grande relevância no panorama fundiário da cidade de Belém é o litígio do município contra a União com relação à dominialidade dos terrenos de marinha⁵²

⁵⁰ A expressão “Cinturão Institucional” é utilizada para nominar extensas terras localizadas nos limites e imediatamente após a primeira légua patrimonial, que foram concedidas ao Governo Federal em 1940, para serem instaladas instituições militares (Exército, Marinha e Aeronáutica) e, posteriormente, para implantação da Faculdade de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Pará e ELETRONORTE, que representou um obstáculo à expansão da cidade no sentido continental.

⁵¹ Com a emancipação do município de Castanhal o povoado de Apeú deixou de integrar o patrimônio do Município de Belém. (FISCHER, 2017).

⁵² O conceito de terrenos de marinha é estabelecido pelo Decreto-Lei n. 7.960 de 5 de setembro de 1946, art. 2º: “São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831: a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a

em seu território. O Município advoga não haver qualquer restrição quanto à dominialidade municipal referente às terras correspondentes à primeira légua patrimonial, que foram confirmadas em 1708, em razão de não existir em seu interior realengo, cabendo inclusive registrar informações citadas em correspondência trocadas entre a Coroa portuguesa e o Capitão Geral do Estado do Maranhão em 1715, que indicam o reconhecimento do domínio da Câmara à época, sem fazer alusão a restrições quanto aos terrenos de marinha:

Em carta enviada por Dom João em 3 de abril de 1715 esclarecia o Rei que em resposta à consulta feita pelo governador sobre dominialidade das marinhas na cidade de Belém, que estas estão sob a jurisdição da Câmara, excetuadas as de uso da Marinha e as fortificações da praça. Assim, é possível afirmar que a légua ao redor da cidade estava sob a jurisdição da Câmara, mas o poder local estendia-se também aos terrenos sob influência das marés, salvo se estivessem afetados ao uso da Coroa para fins de navegação e defesa. (FISCHER, 2017, não paginado).

Contrapondo-se ao argumento municipal a União considera que os terrenos de marinha e acrescidos⁵³, por não terem sido expressamente doados à época para a Câmara Municipal, continuaram sob o domínio da Coroa Portuguesa e, a União, na condição de sucessora desses bens após a proclamação da República, procedeu à demarcação da área em 1996, que corresponde, aproximadamente, à metade da primeira légua patrimonial de Belém (FISCHER, 2017).

Algumas tentativas de entendimentos entre as duas partes, na busca de uma solução administrativa, foram levadas a efeito, como a criação de um grupo de trabalho formado por representantes do Município, da União e Cartórios de Registro de Imóveis de Belém, mas que não conseguiram avançar, de forma efetiva, ao ponto de pactuar uma solução por via administrativa, mantendo-se a judicialização, sem previsão para julgamento do processo.

Os diversos aspectos tratados relativos à origem fundiária da cidade de Belém, desde a formação de seu patrimônio com os processos de doação eivados de imprecisões, os procedimentos de registro ocorrendo em duplicidade e informações inexatas, a ausência de registros e demarcações de atos anteriores à doação, especialmente na segunda légua, que abrem caminho para conflitos de dominialidade e violação de direitos de propriedade constituídos anteriormente, revelam a fragilidade das bases técnica, registral e cartográfica para a gestão fundiária local na área urbana do município de Belém.

influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.”

⁵³ O conceito de terrenos acrescidos de marinha é estabelecido pelo Decreto-Lei n. 7.960 de 5 de setembro de 1946, art. 3º: “São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.”

Nesse cenário, Fischer (2017) destaca, de forma específica, dois fatores considerados determinantes a serem superados para que seja possível uma gestão fundiária mais efetiva pelo Município de Belém: i) a inexistência tanto de dados sistematizados no que diz respeito à delimitação interna de lotes como de um cadastro que possibilite identificar a situação fundiária para regularizar seus ocupantes; ii) a sobreposição de competências entre União, Estado e o Município com relação à titularidade das áreas e o não compartilhamento de informações entre as instituições ligadas à temática fundiária, resultando em sobreposição de titulações no interior das áreas patrimoniais.

E sugere que a busca para a solução das questões apresentadas, seja iniciada pela primeira légua patrimonial considerando-se que seus limites são utilizados como referência para a espacialização de outras áreas. Nessa perspectiva, a primeira medida seria a apuração do remanescente patrimonial da referida área patrimonial para em seguida serem procedidas às retificações registrais necessárias, possibilitando complementações ou correções de erros porventura constatados nos registros (FISCHER, 2017).

Tal medida representaria o ponto de partida para viabilizar uma base técnica e jurídica, para conferir maior segurança e estabilidade às transações de direito real no âmbito da gestão fundiária municipal.

E nesse sentido foi firmado em 2013 um Termo de Cooperação Técnica entre a CODEM, os Cartórios de Registro de Imóveis do 1º e 2º Ofícios de Belém e o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, para apuração do remanescente patrimonial disponível para alienação no Município de Belém. No ano seguinte a CODEM celebrou convênio com a UFPA, por meio do Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ) viabilizando a realização dos levantamentos bibliográficos, documentais e jurisprudenciais sobre a situação fundiária e legal do Município de Belém e a elaboração dos diagnósticos cartográficos da Primeira Légua Patrimonial.

4 O BAIRRO BENGUI E O ASSENTAMENTO BENGUI- ETAPA 2

Neste capítulo é traçado o perfil do bairro Bengui descrevendo, sucintamente, o histórico de sua formação e consolidação, com destaque para o processo de organização e mobilização social em busca de melhoria da qualidade de vida local. São também apresentados e comentados dados referentes aos equipamentos e serviços públicos existentes no bairro, de forma comparativa com o restante da cidade e com o distrito administrativo DABEN, que permitem vislumbrar as condições sanitárias e de circulação vivenciadas pelos moradores, sendo também registradas as especificidades do assentamento, o histórico da ocupação e sua caracterização socioeconômica.

A questão fundiária é abordada a partir da emissão do primeiro título em favor de um particular, o que deu origem à antiga Fazenda Val de Cans, ressaltando os elementos que configuram a cadeia dominial do lote ‘E’, onde se insere o assentamento objeto da pesquisa. O capítulo finaliza confirmando a identificação do bairro como área de interesse social e apontando a regularização fundiária, como um caminho para a mudança do quadro.

4.1 O histórico do bairro

Foi reconhecido pela Lei Municipal 7.806/1996 e detém uma área de 1.972 917,21m² fazendo limites com os bairros: Parque Verde, São Clemente, Mangueirão e Val de Cans⁵⁴. Sua população é de 29.379 habitantes com ligeira preponderância do sexo feminino (52,29%) e faixa etária predominante de 15 a 64 anos (68,9%), contabilizando 8.317 domicílios particulares permanentes (IBGE, 2010). O assentamento objeto deste estudo representa 4.5% da área total do bairro.

Sobre a toponímia do bairro, a versão mais divulgada faz referência a um episódio que ocorria no percurso da estrada de ferro, comandada por ingleses, iniciando em Belém, ia à

⁵⁴ O bairro compreende a área envolvida pela poligonal que tem início na interseção da Estrada da Pratinha com a Estrada do Yamada segue por esta até encontrar com a Estrada do Benguí, dobra à esquerda e segue por esta até encontrar o muro da CATA, que faz fundo com a Pass. S. José e segue por esta até encontrar a Pass. S. Francisco, segue por esta até a Pass. S. Benedito, segue por esta até a Pass. Santo Antonio, flete à esquerda e segue por esta até a projeção do travessão do Residencial Natália Lins, dobra à direita e segue por este até encontrar a Pass. Magalhães Barata, flete à direita e segue por esta até encontrar os limites do terreno do muro da INFRAERO por onde segue até encontrar a lateral esquerda do Cemitério do Bengui (9.848.150mN/781.800 mE), flete à direita e segue por esta até encontrar o travessão dos terrenos da MICON (9.848.160 mN/782 060 mE), dobra à esquerda e segue por este até encontrar a Estrada da Pratinha (9.848.380 mN/782 060 mE), dobra à direita e segue por esta até a Estrada S. Clemente, dobra à direita e segue por esta até sua interseção com Igarapé Val de Cans por onde segue a montante até a Estrada da Pratinha, flete à direita e segue por esta até o início da poligonal (descrição retirada do site da Prefeitura de Belém. Acesso em: 15.01.2019).

Icoaraci e depois até Bragança, passando por Castanhal e Capanema. Segundo contam, moravam às margens da atual Av. Augusto Montenegro, à altura de onde hoje é a entrada do bairro, Benjamim e Guilherme e, nesse ponto, o trem deveria parar todas as manhãs conduzindo-os à escola em Castanhal e, para orientar o maquinista, foi preparada uma placa com os dizeres “BEN GUI” (sílabas iniciais do nome dos dois estudantes), surgindo, assim, a denominação do bairro (NEP, 2012).

A formação do bairro, em sua configuração geral, resulta do processo de expansão urbana desordenada da cidade de Belém, com uma dinâmica mais intensa no início da década de 1970, com a chegada de famílias oriundas de uma área no bairro da Cremação, conhecida como “Invernada”, para que fosse construído um quartel do Corpo de Bombeiros Militar nesse local, conforme declarou a coordenadora do NEP.

Essa área era utilizada para pastagem de animais de cavalaria da Polícia Militar⁵⁵ e foi palco de conflitos entre a Polícia Militar e grupos de famílias que tentavam ocupar a área para fins de moradia, o que acabou predominando, mantendo-se a ocupação com moradias até o remanejamento dos ocupantes para o bairro Bengui.

No final da década de 1970, a ocupação do bairro é dinamizada com a chegada de novos grupos de famílias, sob a chancela da CODEM, que faziam parte de extenso cadastro apresentado ao Governo do Pará em meio à forte pressão popular por moradia, liderada pela Comissão de Bairros de Belém (CBB)⁵⁶

Através de visitas domiciliares foram selecionadas famílias⁵⁷ para receberem lotes no loteamento denominado Jardim Bom Futuro, disponibilizando-se para as famílias contempladas alguns modelos de projetos que poderiam ser executados em etapas. É oportuno ressaltar que a pesquisadora participou do processo de seleção das famílias e acompanhou essa ocupação direcionada, daí advindo essas informações.

Na sequência, novos grupos de famílias ocuparam, de forma espontânea, a área adjacente ao loteamento, até se esgotarem os terrenos disponíveis.

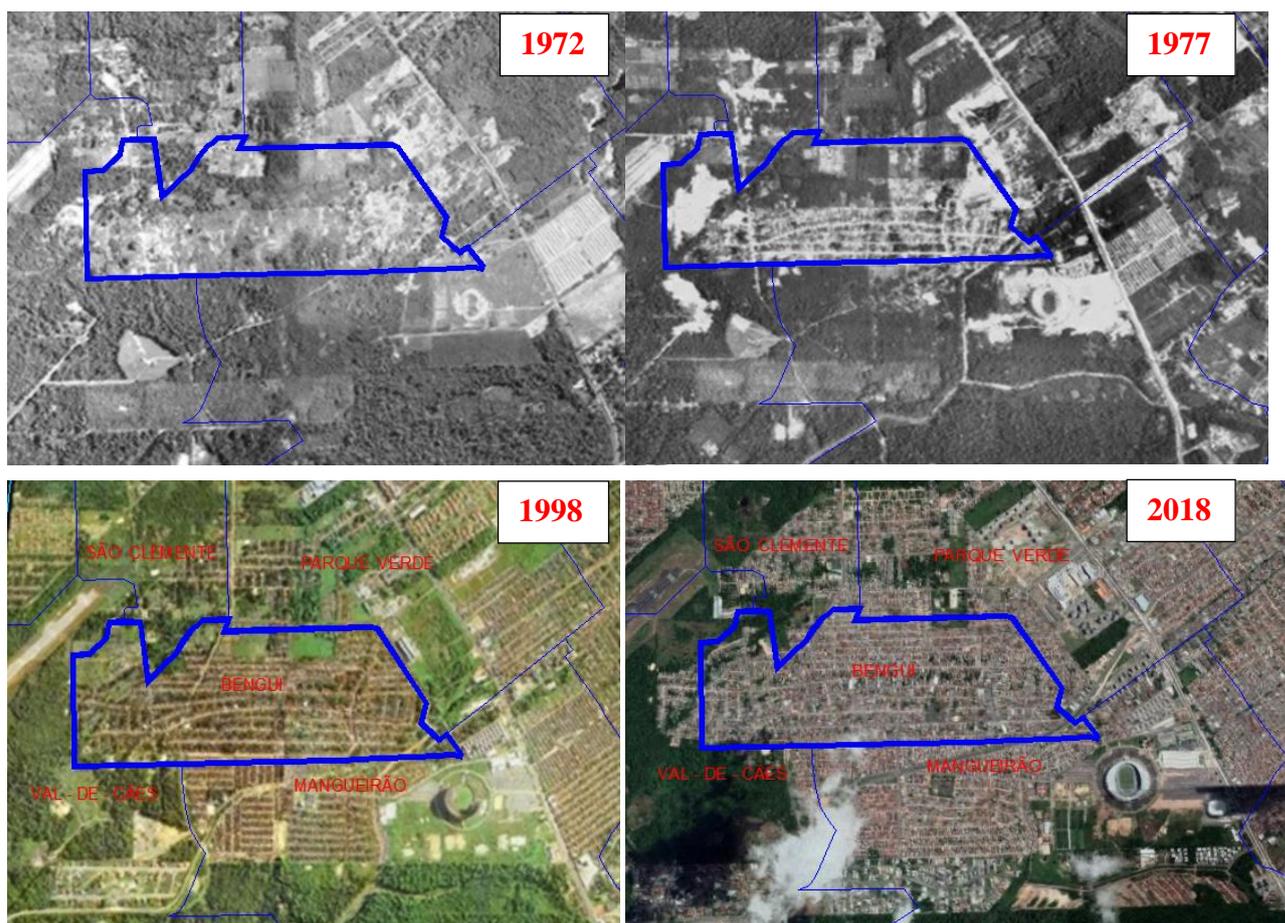
A figura 5 demonstra a evolução do processo de ocupação do bairro Bengui, em quatro momentos distintos: os anos de 1972, 1977, 1998 e 2018.

⁵⁵ De acordo com informações obtidas no site do Corpo de Bombeiros Militar do Pará (BOMBEIROS, 2019, não paginados) o uso como área de pastagem veio, desde 1940.

⁵⁶ A CBB congregava parcela significativa dos movimentos sociais que emergiam no período de transição entre a ditadura militar e a redemocratização do país e que lutavam por direito à moradia.

⁵⁷ Os critérios utilizados para a seleção foram: residirem em imóveis alugados, cedidos ou em coabitação com outra família, e por meio de autoconstrução, pudessem iniciar a edificação de suas residências no prazo máximo de 3 (três) meses após o recebimento dos lotes,

Figura 5 - Evolução do processo de ocupação do bairro Bengui - 1972, 1977, 1998 e 2018.



Fonte: CODEM (CD evolução urbana de Belém:1972, 1977, 1998 e 2018); Google Earth Pro (2018), adaptado pela autora (2019).

Ao percorrer o bairro como um todo, raros são os espaços identificados ainda sem edificação, conforme demonstra a imagem do ano de 2018 (Figura 5), categorizando-o como um bairro consolidado.

O bairro é detentor de uma história de lutas por melhorias, tendo como suporte inicial de sua organização as Comunidades Eclesiais de Base (CEB)⁵⁸ e, como ferramenta, a educação popular, que se fortaleceu com a instalação de uma unidade ligada ao Movimento República de Emaús, a organização do Núcleo de Educação Popular Raimundo Reis e apoio de outras organizações não governamentais externas como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e locais, como a Associação de Moradores do Bairro Bengui (AMOB), Grupo de Mulheres Brasileiras do Bengui, entre outras.

Vários serviços e equipamentos públicos hoje existentes no bairro resultaram, segundo os moradores, de um contínuo processo de reivindicações junto ao poder público, por vezes

⁵⁸ As CEB são pequenos grupos organizados em torno da paróquia, por iniciativa de leigos, padres ou bispos, de natureza religiosa e caráter pastoral, norteadas pela Teoria da Libertação da doutrina católica. Desenvolvem ações sociais e buscam melhores condições de vida nessas áreas (moradia, transporte, saneamento etc.).

valendo-se de manifestações ousadas, como interdição de vias estratégicas para o fluxo do trânsito como a avenida Augusto Montenegro, por exemplo.

4.2 Serviços públicos e infraestrutura no bairro

O bairro é servido por três escolas públicas de ensino médio e uma conveniada com a Secretaria de Estado de Educação, duas destas incluem também o ensino fundamental e outras cinco escolas são exclusivas de ensino médio. Além desses equipamentos de educação conta ainda, com um Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) que atende também os bairros vizinhos, duas unidades municipais de saúde, uma delegacia de polícia e um mercado, mas quanto a equipamentos públicos de lazer existe apenas uma pequena praça, próxima ao assentamento estudado, que durante o dia, é também utilizada para exposição de mercadorias diversas, à venda por ambulantes (Fotografia 1).

Fotografia 1 - Praça existente às proximidades do assentamento Bengui – Etapa 2.



Fonte: Fotografia de Kid Reis (2018).

Para acessar o bairro por meio de transporte coletivo circulam sete linhas de ônibus⁵⁹ que permitem o deslocamento para os mais diversos pontos da cidade, além de diversas linhas que trafegam nas avenidas Augusto Montenegro e Independência, registrando-se que as queixas dos moradores relativas a esse serviço estão mais relacionadas ao estado de conservação dos ônibus do que ao quantitativo que atende à população.

Quanto às vias de circulação a maioria, em algum momento, recebeu pavimentação asfáltica, porém o estado de conservação é bastante precário e apenas as que fazem parte do percurso de transporte coletivo (Rua Betânia - única via coletora do bairro⁶⁰, Ajax de Oliveira,

⁵⁹ As linhas de ônibus que circulam na rua Betânia são: Rota 654 (Bengui - Presidente Vargas); Rota 663 (Bengui - Felipe Patroni); Rota 664 (Bengui-Ver-o-Peso); Rota 666 (Canarinho - Presidente Vargas); Rota 669 (Cordeiro de Farias - Castanheira); Rota 860 (Tapanã - UFPA) e rota 861 (Tapanã II – Ver-o-Peso).

⁶⁰ Na classificação de vias urbanas o Código de Trânsito Brasileiro, define como via coletora aquela que “é destinada a coletar e distribuir o trânsito que tenha necessidade de entrar ou sair das vias de trânsito rápido ou

e Yamada) e uma parte da Rua Benfica apresentam pavimentação regular para o tráfego de veículos. Estes compartilham o leito das vias com os pedestres, especialmente na Rua Betânia, um importante corredor de comércio e serviços do bairro, pois as calçadas, além de muito estreitas são usadas também como espaço para exposição de produtos diversos tanto das lojas aí instaladas, como de vendedores ambulantes, o que torna o trânsito bastante confuso e perigoso nessa área, conforme ilustrado na Fotografia 2.

Fotografia 2 - Tráfego de pedestres e veículos na rua Betânia (à esquerda) e condições do pavimento na Rua Yamada (à direita).



Fonte: Fotografia de Kid Reis (2018).

A rede geral de abastecimento de água, sob a responsabilidade da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), mesmo com certa instabilidade no fornecimento, está disponível em todo o bairro, mas apenas 66,20% dos domicílios estão interligados ao sistema, enquanto na cidade como um todo são 73,58% os que utilizam a rede pública e no DABEN, menos de 50% dos domicílios utilizam a rede pública de abastecimento de água (BELÉM, Anuário Estatístico, 2012).

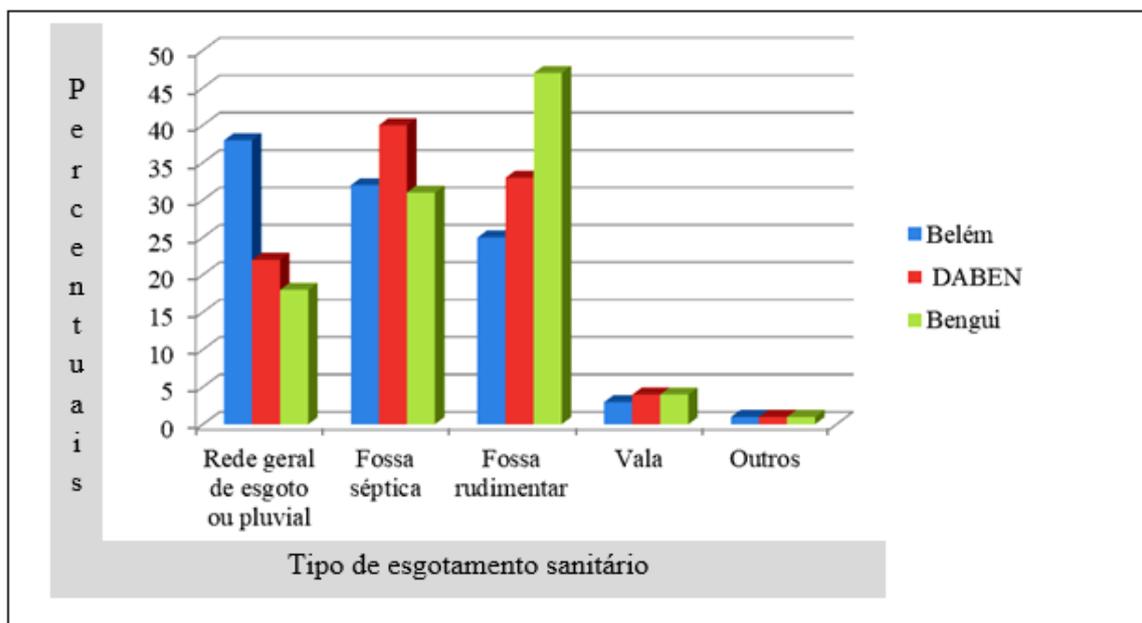
Não foi possível confirmar se a não utilização da rede geral está relacionada à insatisfação dos usuários quanto ao serviço prestado ou dificuldades para arcar com o valor da tarifa, restando a utilização de poços, que representam a alternativa para 30,7% dos domicílios permanentes do Bengui.

As informações relativas ao esgotamento sanitário contabilizam, no mesmo item, o quantitativo de domicílios ligados à rede geral de esgoto sanitário e à rede pluvial, porém, o Plano Municipal de Saneamento (2014) sinaliza que apenas 6,7% da cidade de Belém dispõe de rede exclusiva para esgotamento sanitário e não indica a existência de estações de tratamento de esgoto no bairro e em seu entorno, o que leva a crer que as ligações em rede geral do bairro estão relacionadas à rede pluvial demonstrando-se, comparativamente, no

arteriais, possibilitando o trânsito dentro das regiões da cidade.” (BRASIL, Lei n. 9503/97. Anexo I – Dos conceitos e definições).

Gráfico 1, a situação verificada no bairro em relação à cidade e ao DABEN.

Gráfico 1- Tipos de esgotamento sanitário em domicílios particulares permanentes na cidade de Belém, no DABEN e no bairro Bengui (2012). Percentuais.



Fonte: Anuário estatístico de Belém (2012). Elaborado pela autora.

A COSANPA, responsável por esse serviço, aprova a ligação na rede pluvial condicionada à inclusão de filtros nas saídas das fossas sépticas/sumidouros, que é uma solução bastante utilizada por apresentar baixo custo de implantação, comparativamente a outros sistemas de coleta e tratamento de dejetos (CODEM, 2014), mas não foi possível confirmar se esse mecanismo foi implantado no bairro. No entanto, o percentual em torno de 45%, de uso de fossas rudimentares no bairro, é suficiente para evidenciar o déficit nesse item de saneamento básico, que é mais crítico até do que no distrito (DABEN) como um todo.

A coleta de lixo domiciliar é realizada regularmente, em dias alternados, confirmado pelos próprios moradores, mas existem pontos de acúmulo em terrenos baldios e, frequentemente, entulhos nas ruas e calçadas que, geralmente, são muito estreitas. Os dados apontam que 98,76% do lixo domiciliar do bairro são recolhidos pelo serviço da Prefeitura de Belém (BELÉM, Anuário Estatístico, 2012).

O bairro conta com rede de iluminação pública em toda a sua extensão, mas foi possível observar a falta, recorrente, de luminárias nos postes o que sinaliza prejuízos na iluminação das vias públicas. Aparentemente, os imóveis do bairro estão interligados à rede geral, porém, especialmente nos trechos onde o tráfego de veículos é mais difícil, seja pelas precárias condições do pavimento das vias ou por sua largura reduzida, a forma de ligação é diferenciada dos padrões implantados pela concessionária (Rede Celpa) nas demais vias.

Essa deficiência na iluminação pública, de acordo com alguns moradores, agrava a vulnerabilidade da área para a ocorrência de assaltos durante a noite e, nessa temática, há que se registrar o estigma da violência que foi associado, ao longo do tempo à história do bairro, sendo emblemático o episódio de retirada, em função da construção do shopping Parque Belém, da placa “histórica” de boas-vindas, afixada na entrada do bairro. Esse incidente motivou manifestações públicas, interpretado pelos moradores como expressão de preconceito, conforme depoimento de uma liderança transcrito a seguir:

Não queremos ser discriminados. Se o shopping veio para dentro do Bairro, ele tem que admitir que está dentro do Bairro. Se não quer está no BENGUI, o shopping que se mude, mas não mude o nome do Bairro! Não se trata apenas de uma placa... ela retrata a história do bairro. Poderiam até querer ter a audácia de mudar o nome de qualquer outra parte do bairro, mas a Entrada do Bengui sempre será Bengui, pois o nome não surgiu à toa.... não se trata apenas de demarcação territorial, há toda uma história. (blog. NOBENGUI, 2012, não paginado).

4.3 A estrutura fundiária do bairro

O bairro Bengui está assentado em parte da área que constituiu a antiga Fazenda Val de Cans, originada de um título de legitimação emitido pelo Governo do Estado do Pará, à época Província do Pará, em 1869 em favor de Joaquim Roso Cardoso Danin e, após o falecimento deste e de sua esposa, foi feita a partilha entre nove herdeiros⁶¹, homologada em sentença de 24.09.1900, cada um recebendo um lote de, aproximadamente, 1.996.500,00m² (PALÁCIOS, 2015).

Uma parte da Fazenda, na porção leste, foi cedida ao Governo do Estado do Pará em 25.04.1907 para implantação de lotes agrícolas, ficando sub-rogados os herdeiros de Joaquim Roso Cardoso Danin e outra parte, ao sul, foi desapropriada em favor da Companhia Port of Pará⁶². Após essa desapropriação, a área remanescente da Fazenda foi subdividida nos lotes “A” a “H”, cada um com área aproximada de 1.873.470,45m² (PALÁCIO, 2015).

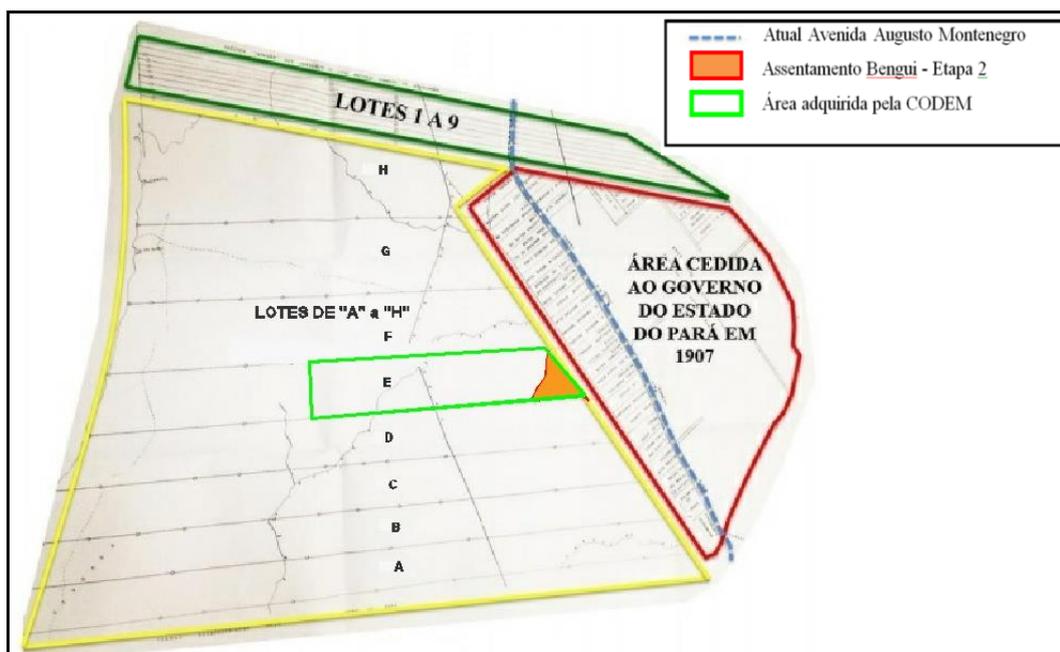
Assim, o processo de parcelamento ocorrido na Fazenda Val de Cans, de forma genérica, se deu em três tipos de loteamento: i) o primeiro, provavelmente ocorrido entre 1900 e 1910, composto por terrenos com testada de 100m e profundidade de 500m, provavelmente para uso agrícola, e outros maiores com largura média de 1.000m conectados à

⁶¹ Os herdeiros beneficiados foram: Joaquim Francisco Roso Cardoso Danin, João Roso Cardoso Danin, Amaro Roso Cardos Danin, Antonio Víctor Cardoso Danin, Izaben Danin Fiok, Maria Constância Cardoso Danin, Francisca Danin dos Santos, Adélia Danin da Gama Abreu, e Jacyntha Danin Pinto, conforme certidão emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis do 1^o Ofício de Belém, datada de 13.09.1979 que transcreve o histórico das terras da “antiga Fazenda Val de Cans”.

⁶² De acordo com a mesma certidão, a área original da Fazenda era de 32.076.083,60m². A porção cedida ao Governo do Estado do Pará foi de 5.879.820,00m² e a parte desapropriada em favor da Companhia Port of Pará correspondeu a 9.500.000,00m².

antiga Estrada de Ferro Belém-Bragança, perfazendo estes maiores, um total de 8 lotes (do A ao H); ii) o segundo, supostamente ocorrido entre 1940 e 1950, ocorre sobre os lotes F, G e H, do primeiro parcelamento, com dimensões de 100m de testada por 500m de profundidade; iii) o terceiro com um total de 107 lotes sem dimensões padronizadas, teria sido realizado pelo Governo do Estado do Pará para servirem como lotes agrícolas (VENTURA, 2012) (Figura 6).

Figura 6 - Parcelamentos da Fazenda Val de Cans, com identificação da área adquirida pela CODEM e do assentamento Bengui – Etapa 2.



Fonte: Adaptado pela autora, de Palácios (2015).

Conforme certidão emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis do 1º Ofício de Belém, datada de 13.09.1979, que transcreve o histórico das terras da “antiga Fazenda Val de Cans”, na subdivisão dos lotes após a desapropriação, coube à Maria Constância Cardoso Danin o lote “E”, onde se encontra a quase totalidade do bairro Bengui e a área objeto de estudo.

Nas transações seguintes o lote “E” teve como titulares: i) Júlia Henriques Danin Freire, legatária de sua tia Maria Constância Cardoso Danin, por meio do inventário lavrado em sentença de 26.02.1909; ii) Augusto Dacier Lobato, por aquisição lavrada em escritura pública transcrita no livro 3-J, fls. 195, n. 1419, em 29.12.1931 do Cartório Chermont; iii) Maria Gregória Tavares Lobato e os filhos do “de cujos”, por falecimento de Augusto Dacier Lobato, conforme inventário lavrado em sentença de 06.12.1939 transcrita no livro 3-P, fls. 302 n. 6940; iv) Inah Dacier Lobato Bechimol, Manoel Antonio Cunha Dacier Lobato,

Francisco Cunha Dacier Lobato, Francisco Fernando Dacier Lobato e Maria de Nazaré Lobato de Oliveira, condôminos, por arrematação em hasta pública na extinção do condomínio realizada em 07.03.1940, conforme Carta de Arrematação transcrita no livro 3-P fls. 202 nº 6941 em 14.04.1944.

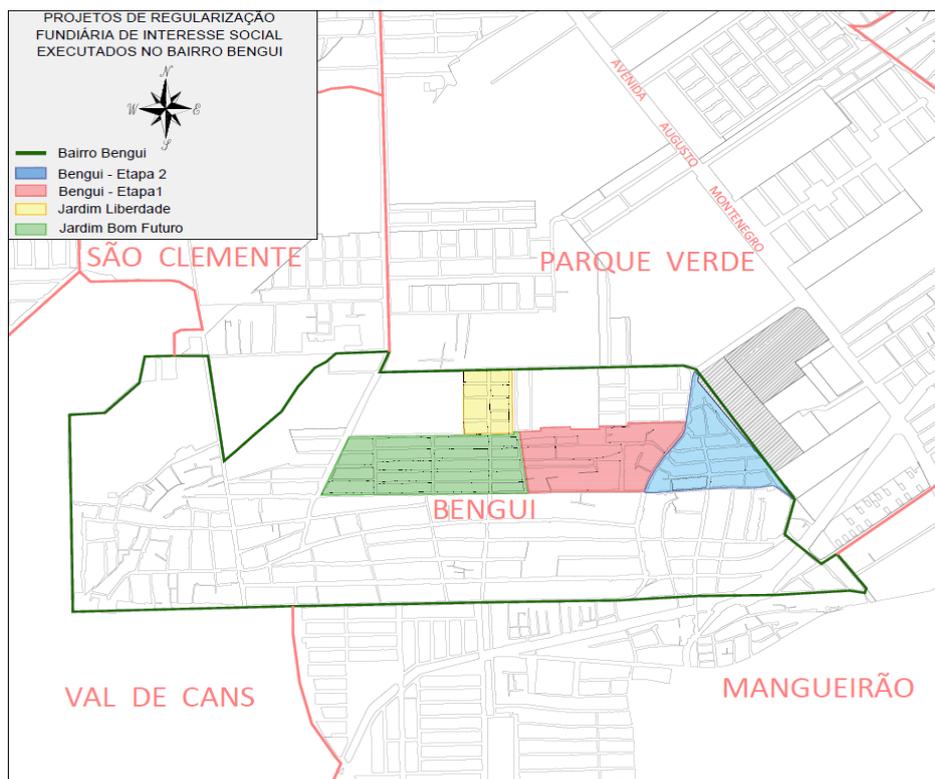
Ainda de acordo com a certidão, com o falecimento de Manoel Antonio Cunha Dacier Lobato, no estado de solteiro, sua 1/4 parte passou à Maria Gregória Tavares Lobato conforme sentença transcrita no livro 3-P fls. 202 nº 6942 em 14.04.1944 e, com o falecimento desta, sua 1/4 parte passou à Maria de Nazaré Lobato de Oliveira e uma parte, sem especificação de metragem, consta ter sido desapropriada pelo Ministério da Aeronáutica, correspondente à averbação 10.778, de 14.04.1944. Assim como, o compromisso por meio de contrato particular de 30.12.1970 em favor de Ysao Yamaguchi, conforme averbação n. Av-4-897, de 04.09.1979.

A parte adquirida pela CODEM tem uma dimensão de 1.011.307,5m² e está registrada no Cartório de Registro de Imóveis do 1º Ofício de Belém sob a matrícula 2728, Lv. 2 - I, fls. 28 e se deu por escritura pública de 07.10.1978 do Cartório Chermont (Lv. 493, fls. 188vº). Significa dizer que do total da área do bairro (1.972 917,21m²) a CODEM tornou-se proprietária de 51,25% que representa 53,9% do total do lote “E”.

A gestão desse patrimônio pela CODEM, para fins de regularização fundiária se deu pela execução de 4 projetos⁶³, o que corresponde a 37% da área adquirida (Figura 7).

⁶³ Dimensão das áreas de cada projeto: i) Jardim Bom Futuro: 136.853.751m²; ii) Bengui - Etapa 1: 114.328,26m²; iii) Bengui - Etapa 2: 88.817,93 m² e; iv) Jardim Liberdade: 34.494,66m². Totalizam: 374.548,61m² CODEM (2014).

Figura 7 - Projetos de regularização fundiária executados na área adquirida pela CODEM, no bairro Bengui, desde a aquisição (1978) até 2018.



Fonte: CODEM (2014). Elaborada pela autora.

O projeto Jardim Bom Futuro, localizado na área central do bairro, foi executado por meio de um loteamento nos anos de 1979 e 1980, atendeu famílias que faziam de parte de um cadastro de demandas de movimentos sócias que lutavam por moradia, nesse período. Não foi localizado, no entanto, o registro do referido loteamento na SEURB nem no cartório de registro de imóveis do 1º ofício que tem jurisdição sobre a área, conforme certidão de teor da matrícula 2728, emitida em 18.04.2019⁶⁴, cabendo lembrar que o disciplinamento para execução de projetos de regularização fundiária urbana ocorreu por meio da Lei 11.977/2009.

Os demais projetos foram, devidamente, registrados e as áreas correspondentes foram desmembradas, havendo também registros de regularizações individualizadas fora das áreas correspondentes aos projetos, mas não foi possível apurar o remanescente que ainda se encontra em nome da CODEM.

⁶⁴ Sobre a área correspondente ao Jardim Bom Futuro consta apenas a averbação de uma escritura de aforamento correspondente ao terreno localizado à Rua São Marcos, quadra "S", em favor de Maria da Paz Cardoso Alho e registro de uma Concessão de Direito Real de Uso na Pass. São Pedro nº 11, em nome da AMOB.

4.4 Histórico do assentamento Bengui - Etapa 2

O processo de formação do assentamento Bengui - Etapa 2, de acordo com declarações de moradores e, de forma especial, da coordenadora do NEP, a exemplo do bairro, se deu por ocupação espontânea com início nos primeiros anos da década de 1980, após ser encerrada a extração de pedra e barro na área, que acarretou acentuada declividade em relação à rua Betânia e graves problemas de alagamento, o que lhe valeu a denominação de “Covão”, permanecendo identificado por essa toponímia nas décadas seguintes e, ainda hoje, os moradores mais antigos fazem referência à área como a “antiga área do Covão”.

Os declarantes acrescentam ainda, que na década seguinte prosseguiu a ocupação e em 1990 iniciou a luta junto ao poder público, sob a liderança local do Sr. Raimundo Reis, que mais tarde deu nome ao NEP, e apoio da AMOB, por uma solução de drenagem, resultando na inclusão da área no Programa de Macrodrenagem da Bacia do Una que engendrou o escoamento das águas por um sistema de canaletas de ambos os lados dos logradouros com poços de visita e bocas de lobo (CODEM, 2014), tornando a área saneada do ponto de vista da drenagem pluvial.

Os serviços de iluminação pública, esgotamento sanitário e coleta de lixo apresentam as mesmas características descritas para o bairro e a irregularidade no abastecimento de água foi apontada, principalmente, em um trecho da Alameda 1, de topografia mais elevada em relação ao restante da área, onde o abastecimento normal só ocorre durante a noite. Esse trecho, demonstrado na Fotografia 3 representa, também, um ponto de estrangulamento para o tráfego de veículos, permitindo apenas o trânsito de pedestre sem rampa que permita a circulação de cadeirantes.

Fotografia 3 - Alameda 1 do assentamento Bengui – Etapa 2. Trecho sem tráfego para veículos automotores e ponto de irregularidade no abastecimento de água.



Fonte: Fotografia de Kid Reis (2018).

bairro o maior número de ocorrências registradas é de assaltos e tráfico de drogas, seguidos de brigas de vizinhos e problemas familiares, mas nenhum registro relacionado à disputa de terra.

Do ponto de vista dos moradores, a facilidade de deslocamento por meio do transporte coletivo é uma das vantagens da moradia no assentamento, e esse foi o meio utilizado para as diversas visitas que a pesquisadora realizou na área, permitindo constatar, ao mesmo tempo, aspectos ainda precários desse serviço, como o estado de conservação e a limpeza dos veículos além das condições precárias dos pontos de paradas de ônibus.

No interior da poligonal que delimita o assentamento inexistem equipamentos públicos de educação, saúde, esporte ou lazer, contando apenas, nesse espectro, com uma escola de ensino infantil e fundamental conveniada com a PMB, além de duas pequenas unidades particulares voltadas para a educação infantil, porém uma das unidades de saúde fica a poucos metros do assentamento e a escola pública mais próxima da parte central da área de estudo está a, aproximadamente, 500m de distância em linha reta.

4.5 Caracterização socioeconômica do assentamento Bengui – Etapa 2

As informações utilizadas nesta seção para a caracterização socioeconômica são oriundas do cadastro social realizado em 2014 pela CODEM para fins de regularização fundiária, que tem caráter declaratório. Foram sistematizadas pela autora e envolvem não a totalidade das famílias residentes, mas o universo das 287 (duzentos e oitenta e sete) que tiveram seus lotes regularizados.

Essas famílias, em sua maioria são chefiadas por mulheres com 66,2% nessa condição, percentual bastante superior à média nacional que é de 40,5% e da Região Norte com 39,4% (IBGE, 2015). Quanto às demais famílias, 26,48% são chefiadas por casais e 7,32%, por homens.

Admite-se, no entanto, a possibilidade de que dois aspectos podem ter concorrido para tão elevado percentual feminino: i) O quantitativo de chefes de família aos que se habilitaram para a regularização, com o cumprimento rigoroso do dispositivo legal que estabelece a titulação preferencialmente em nome da mulher (BRASIL, Lei 11977, art. 48; Lei 13.465, art. 10, XI, 2017); ii) situações em que, mesmo o casal declarando-se chefe da família, o homem deixou de ser incluído na titulação após concordância deste, em virtude de restrições que o mesmo teria em futura partilha do bem, por contar com herdeiros resultantes de

relacionamentos anteriores e; iii) quando a mulher, comprovando ser a real detentora da benfeitoria, entendia não ser de seu interesse compartilhar a titulação com o companheiro⁶⁶.

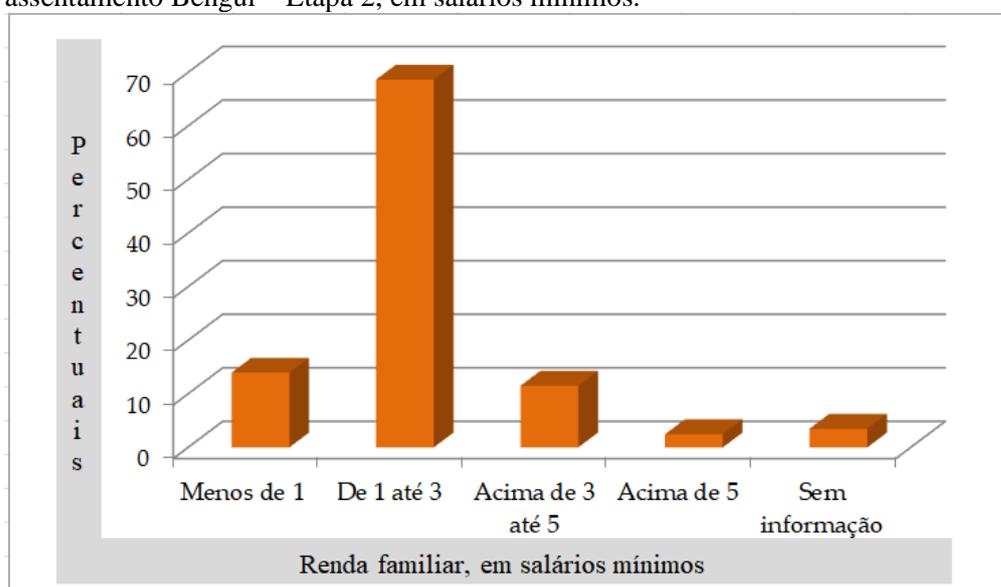
A escolaridade dos(as) chefes de família apresenta grande incidência dos(as) que não ultrapassaram o ensino fundamental (67,59%) verificando-se que destes, 37,28% iniciaram esse nível de ensino, mas não concluíram, enquanto 23,85% chegaram a finalizar o ensino médio e, apenas 2,79% cursaram o terceiro grau.

Em conversas informais com moradores sobre esse assunto era sempre citada como justificativa para o não prosseguimento dos estudos: a dificuldade de conciliar estudo e trabalho e, neste quesito, apenas 16,38% declararam estar empregados principalmente como empregados domésticos e comerciários, percentual inferior aos aposentados e pensionistas que somavam 20,56% e de desempregados com 23%, portanto, menos de 40% dos(as) chefes de família dispunham de renda fixa.

Em atividades autônomas, como pequenos comércios nas próprias residências, vendedores, serviços domésticos na condição de diaristas, e ocupações eventuais na construção civil, encontravam-se 24,39% do total.

A renda familiar expressa as condições financeiras vivenciadas pela população local, importando lembrar que o universo pesquisado corresponde às famílias que foram beneficiadas pela regularização gratuita por terem atendido aos requisitos para tal, dentre os quais o teto de renda familiar até 5 (cinco) salários mínimos.

Gráfico 2 - Faixas de renda familiar dos beneficiários da regularização fundiária no assentamento Bengui – Etapa 2, em salários mínimos.



Fonte: CODEM/CRF/Cadastro Social (2014). Elaborado pela autora.

⁶⁶ Estes casos ocorriam, principalmente, quando se tratava de relacionamentos recentes.

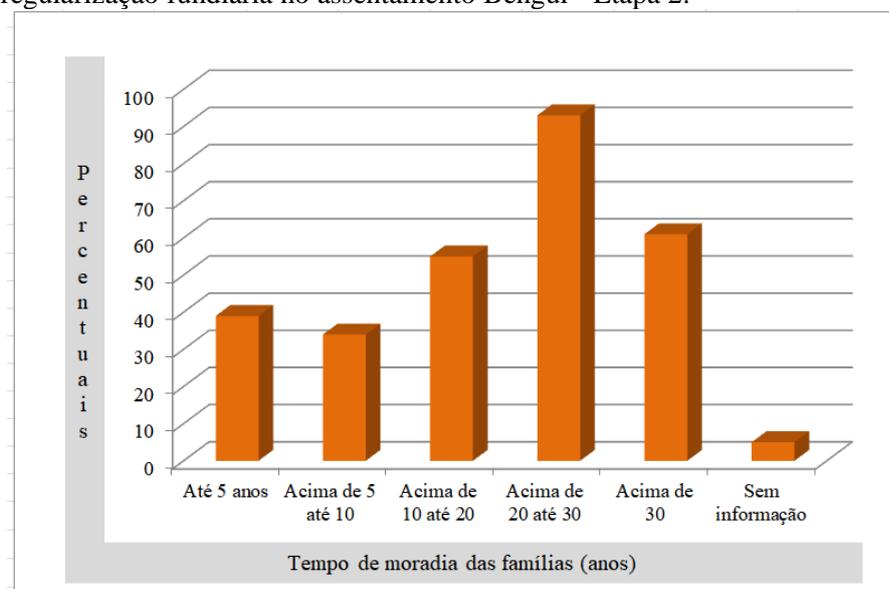
O Gráfico 2 demonstra que o nível de renda no assentamento é bastante precário, até mesmo se comparado ao parâmetro estabelecido legalmente para a definição de baixa renda, (cinco salários mínimos) considerando-se que quase 14% das famílias tem renda inferior a um salário mínimo e quase 70% encontram-se na faixa entre 1 (um) e 3 (três) salários mínimos. Registre-se, ainda, que 13,58% das famílias são beneficiárias do Programa Bolsa-família, percentual semelhante ao grupo com renda familiar inferior a 1 (um) salário mínimo.

As famílias com renda superior a 5 (cinco) salários mínimos correspondem às que tiveram seu requerimento para regularização gratuita indeferido e, tendo recorrido, foram objeto de análise social específica resultando na conclusão pela inviabilidade da regularização onerosa, algumas por serem famílias numerosas e, em decorrência, disporem de uma baixa renda per capita familiar e outras por terem em sua composição pessoas idosas com sérios problemas de saúde, demandando despesas financeiras adicionais.

A composição familiar predominante no assentamento está entre 3 a 5 pessoas por família com 58,9% e, apenas 10,45% tem a partir de 5 (cinco) membros.

A afirmação do assentamento como ocupação consolidada, demonstrada no Gráfico 3, se deu com a participação de grande número de famílias que permanecem no local, inclusive uma parte delas, em torno de 20%, residem no local há mais de 30 anos, ou seja, desde as primeiras décadas da ocupação.

Gráfico 3 - Tempo de moradia das famílias, anterior ao processo de regularização fundiária no assentamento Bengui - Etapa 2.



Fonte: CODEM/CRF/Cadastro Social (2014). Elaborado pela autora.

Esses números revelam que mais da metade (53,66%) das famílias residem na área há mais de 20 anos o que, em certa medida, condiz com a predominância de chefes de família

(54,01%) com idade superior a cinquenta anos⁶⁷, e remete a uma percepção preliminar de tendência à fixação da população no local dissociada do processo de regularização fundiária.

Outro aspecto merecedor de registro é o local de moradia anterior ao assentamento, pois quase a metade dos moradores (48,08%) é oriunda do próprio bairro⁶⁸, e essa particularidade de “residir no bairro há bastante tempo” era repetidamente citadas em conversas informais com os moradores sobre as motivações para sua permanência na área.

As residências, em sua maioria, são ocupadas por apenas 1 (uma) família com 87,46% declarando-se nessa condição. Quanto às demais residências, em 10,80% encontram-se mais de uma família⁶⁹ e 1,74% não consta informação sobre esse item.

As informações apresentadas nesta seção sobre a área de estudo e sobre o bairro Bengui evidenciam: inexistência, precariedade e/ou déficits em itens tanto de infraestrutura básica⁷⁰ como de equipamentos públicos com predominância de uso residencial, baixa renda familiar⁷¹ da população local, representadas pelas famílias que tiveram seus lotes regularizados, caracterizam o assentamento como área de interesse social.

É pertinente, portanto, o tratamento diferenciado de outras áreas, para garantir a urbanização, a regularização fundiária e a melhoria habitacional, com vistas à permanência da população local, nos termos estabelecidos pelo Plano Diretor de Belém. Ao mesmo tempo atende aos itens considerados pela ONU para o conceito de assentamentos urbanos informais.

Para assentamentos urbanos com essas características, o caráter multidimensional da regularização fundiária urbana, que estabelece medidas de ordem jurídica, urbanística, ambiental e social, representa uma estratégia de ação pública, ao menos no plano legal, com possibilidade de reverter a situação de irregularidade das ocupações ilegais, promovendo a inserção dos assentamentos urbanos informais à cidade legal, garantindo o direito à propriedade e o direito à cidade para a comunidade moradora (BEZERRA; CHAER, 2013).

⁶⁷ Sobre a idade dos demais chefes de família 35,19% tem entre 30 e 50 anos, 7,32 têm menos de 30 anos e 3,48 não informaram a idade.

⁶⁸ Quanto às demais famílias, 33,8% vieram de outro bairro, 8,36% de outra cidade, 2,79% de outro Estado e 6,97% não informaram o local de moradia antes de residirem no assentamento.

⁶⁹ Desse percentual 2,44% tem 3 famílias em cada domicílio e 1 (uma) situação apresenta mais de 3.

⁷⁰ Consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não (BRASIL, Lei 6766/1979. Art. 2º § 5º).

⁷¹ O Decreto Federal 9.310/2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, em seu art. 6º § único estabelece o teto de 5 salários mínimos para caracterizar baixa renda, mas prevê a possibilidade de definição desse teto pelo Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo. Mesmo que não institucionalizado, o município de Belém acompanha o decreto federal.

5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ASSENTAMENTO BENGUI-ETAPA 2

A abordagem do processo de regularização fundiária, neste capítulo é contextualizada a partir do Programa “Chão Legal”, associando seu caráter formal – lei de criação e regulamentação – aos procedimentos de execução adotados, procurando identificar sua conexão com as diretrizes estabelecidas pela legislação em vigor à época, nomeadamente o caráter multidimensional da regularização fundiária e a fixação da população na área regularizada⁷², além de apontar a abrangência, as dificuldades e os avanços alcançados pelo Programa.

Já a apresentação dos resultados do processo desenvolvido no assentamento Bengui – Etapa 2 exemplificam e atestam em que medida as dimensões jurídica, urbanística, ambiental e social da regularização fundiária foram atendidas, o índice de permanência e saída de famílias da área após a regularização e os fatores que motivam a saída ou permanência, com base nas entrevistas realizadas.

5.1 O Programa “Chão Legal”

A lei de criação do Programa definiu como eixos de atuação: as demandas individuais por regularização fundiária e a execução de projetos (BELÉM, Lei 8.739, art. 3^o, 2010), sendo foco do estudo, o segundo eixo cujas atividades iniciaram em 2010 pela execução dos projetos de regularização fundiária de interesse social em assentamentos localizados nos bairros: Pedreira, Fátima, Maracacuera e Bengui⁷³, que se enquadravam no disposto da Lei de criação do Programa quanto à abrangência em “áreas de domínio municipal, além dos bens dominicais⁷⁴ e direitos decorrentes do patrimônio enfitêutico administrado pela CODEM.” (BELÉM, Lei 8739, art. 2^o, 2010).

No ano seguinte, para atender item obrigatório de projeto de urbanização integrada executado pelo Município, no âmbito do PAC, teve início um novo projeto que envolvia parte

⁷² A lei 11.977/2009 estabeleceu como um de seus princípios “a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental.” (BRASIL, Lei 11.977/2009, art. 48, I). Já a Lei 13.465/2017 em seu artigo 10, III, define esse princípio como objetivo da regularização fundiária, sem incluir a questão da habitabilidade e das melhorias.

⁷³ No bairro de Fátima: projeto Fátima 2; no bairro Maracacuera (distrito de Icoaraci): projeto Morada de Deus; no bairro Bengui: projeto Bengui Etapa 1.

⁷⁴ O Código Civil Brasileiro define os bens dominicais como os bens públicos “que constituem patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma destas entidades.” (Lei n. 10.406/2002, art. 99, II).

dos bairros Paracuri, Agulha e Cruzeiro no distrito de Icoaraci, para o qual foi firmado convênio com a Universidade Federal do Pará, para a execução de etapas específicas⁷⁵ da regularização fundiária.

De acordo com técnicos que atuavam junto ao Programa na época foi um período de aprendizado e engendramento de procedimentos operacionais para atender à nova legislação (Lei 11.977/2009) sobre a matéria, que, em grande medida, subsidiaram a definição de procedimentos operacionais normatizados posteriormente.

Essas experiências, somadas a algumas medidas adotadas pela gestão municipal em 2013⁷⁶ favoreceram tanto as condições operacionais para a execução dos projetos no âmbito do Programa como sua ampliação, por meio de parcerias, principalmente com órgãos executores de projetos de urbanização onde a regularização fazia parte de seus componentes.

As demandas de regularização fundiária, por meio de projetos, conforme observado pela pesquisadora, são formalizadas junto à CODEM, oriundas de lideranças e organizações comunitárias formais ou informais, agentes políticos e órgãos públicos sendo analisadas, preliminarmente, considerando o zoneamento urbanístico estabelecido pelo Plano Diretor Municipal, dominialidade, quantitativo de lotes, tempo de ocupação, tipo de uso predominante, infraestrutura e serviços públicos existentes, uma breve caracterização socioeconômica da população residente e estimativa de custos para execução.

A partir desse diagnóstico preliminar as demandas passam a integrar um cadastro de demandas para posterior decisão pela diretoria da CODEM quando à priorização dos projetos que serão executados.

Para a priorização foram estabelecidos os seguintes critérios taxativos: i) a área ser de dominialidade municipal; ii) maior tempo de ocupação; iii) menor grau de consolidação da infraestrutura urbana⁷⁷ e; iv) maior número de famílias a serem beneficiadas (CODEM, Resolução n. 010, art. 35, 2013).

Durante atuação da pesquisadora junto ao Programa foi possível observar que o fator dominialidade representou uma variável determinante para a priorização, tanto em se tratando de dominialidade municipal, como por cenários considerados favoráveis a negociações com

⁷⁵ As etapas realizadas pela UFPA foram: levantamento topográfico e cadastro social.

⁷⁶ As principais medidas adotadas foram: i) a criação da Coordenadoria de Regularização Fundiária como unidade executora ligada à Diretoria de Gestão Fundiária da CODEM; ii) a regulamentação da lei que criou o Programa; iii) a ampliação da equipe de execução e; iv) a terceirização dos serviços de topografia, cadastro imobiliário, cadastro social e mobilização social.

⁷⁷ A Resolução 010/2013, art. 2º relaciona os seguintes itens que compreendem a infraestrutura urbana: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

os proprietários (privados ou públicos), mas que, na prática, nem sempre chegavam a bom termo.

Os instrumentos urbanísticos de regularização patrimonial a serem aplicados no âmbito do Programa foram: i) Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM); ii) Concessão de direito real de uso (CDRU); iii) Contrato sobre direito de superfície; iv) Alienação não onerosa com encargos; v) Legitimação de posse mediante demarcação urbanística (BELÉM. CODEM, Resolução 010, art. 31, 2013).

Desses instrumentos, que geram direitos reais aos beneficiários da regularização, foram aplicados no Programa a CDRU, a CUEM e uma tentativa não concluída de aplicação da Legitimação de posse mediante demarcação urbanística.

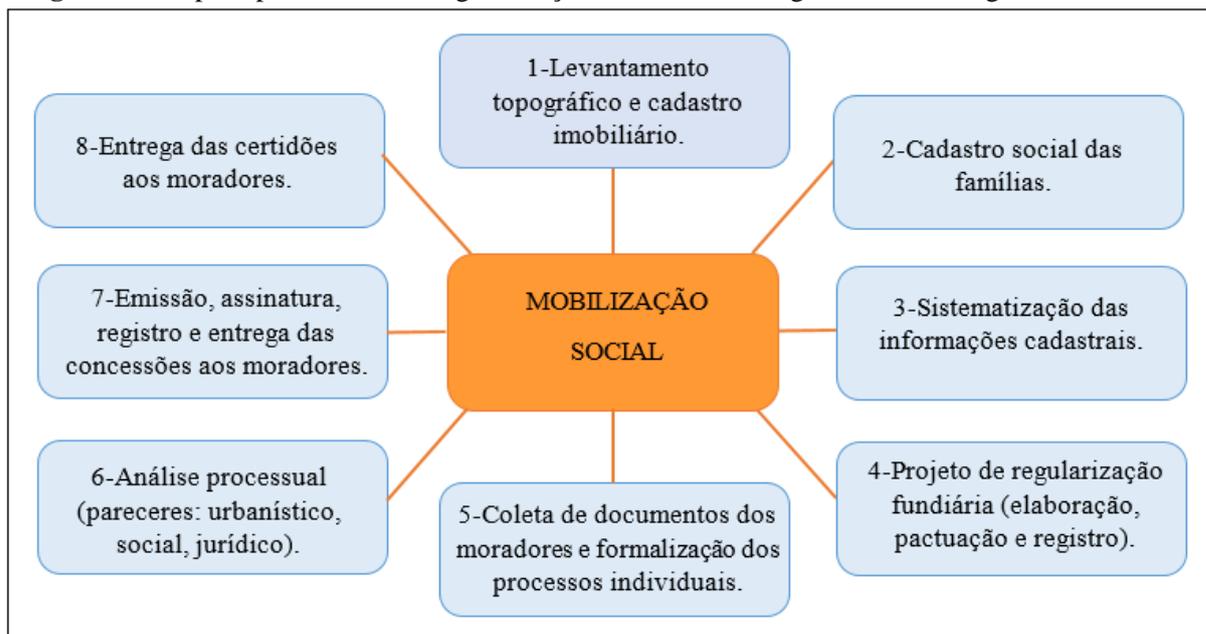
Já como instrumentos administrativos, que não produzem efeitos para fins de registro no Cartório de Imóveis, foram relacionados: i) Autorização administrativa; ii) Certificado de regularização fundiária e; iii) Autorização Especial de Uso (AEU) para fins comerciais.

No período analisado de execução do Programa foi utilizado apenas o Certificado de Regularização Fundiária que é previsto para as situações de: i) imóveis situados parcial ou totalmente em áreas não edificáveis de cursos d'água, logradouros públicos existentes ou projetados, ou áreas previstas para futura intervenção de ordem urbanística ou ambiental, implantação de equipamentos ou serviços públicos; ii) imóveis que não possuam acesso direto a logradouros públicos; iii) imóveis que dependam de obras de intervenção urbanística ou ambiental para que possa ser efetivada a regularização fundiária, entre outros (BELÉM/CODEM, Resolução 010, art. 32, 2013).

As ações de regularização fundiária que por sua natureza são bastante complexas, com etapas de execução ora concomitantes ora articuladas em sequência, por demandarem insumos resultantes de etapas precedentes, exigem procedimentos técnicos detalhados e análises específicas sobre suas dimensões (jurídica, urbanística, ambiental e social) na perspectiva de conferir aos documentos finais a segurança jurídica necessária, configurando um processo gradual e muitas vezes, moroso.

As etapas operacionais adotadas no Programa “Chão Legal”, à época da execução do projeto Bengui – Etapa 2 (Figura 8), pressupõem o diagnóstico fundiário concluído, a legislação municipal atualizada e as demais normativas já institucionalizadas e, mesmo estando organizadas em sequência, algumas etapas, conforme suas especificidades, podem ser executadas de forma concomitante.

Figura 8 - Etapas operacionais da regularização fundiária no Programa “Chão Legal”.



Fonte: Acompanhamento da execução pela autora, no período de 2013 a 2017.

O elemento central desse processo é a mobilização social, aqui entendida como o processo permanente de interação entre a equipe executora do Programa e os moradores dos assentamentos que estão sendo regularizados, por meio de reuniões, distribuição de material informativo e atendimentos individualizados para esclarecimentos sobre questões específicas, entre outros mecanismos.

Cabe registrar que essa metodologia foi agraciada com o Selo do Mérito ABC/FNSHDU⁷⁸ na categoria planos e/ou programas de habitação de interesse social, edição 2017, tendo como destaque a participação da população dos assentamentos regularizados nas diversas etapas da regularização fundiária, notadamente as etapas de levantamento topográfico/cadastro imobiliário, cadastro social, coleta de documentos e pactuação do Projeto.

Antecedendo a cada uma dessas etapas, que são operadas em campo, é realizada uma reunião para informar e esclarecer sobre a importância, objetivos, necessidade da participação e acompanhamento dos moradores, além de divulgar o cronograma de execução da etapa em questão.

⁷⁸ ABC/FNSHDU – Associação Brasileira de Cohabs e Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Foi também contemplado com premiação, na mesma categoria, o Projeto Fé em Deus executado em parceria com a COHAB, onde foi aplicada a metodologia do Programa “Chão Legal.”

A mobilização para essas reuniões ocorre por meio de visitas domiciliares⁷⁹ com foco nos itens da pauta e entrega de material impresso contendo informações gerais sobre o Programa e as principais etapas da regularização fundiária, na perspectiva de sensibilizar os moradores para a importância de sua participação no evento.

Para consolidar a compreensão dos participantes sobre os assuntos tratados durante a reunião, é distribuído novo material impresso abordando os principais itens, de forma resumida e em linguagem simples, incluindo o cronograma de execução dessa etapa, para acompanhamento pelos moradores.

Outra providência que buscava o bom rendimento das reuniões foi estabelecer o quantitativo máximo de 400 (quatrocentos) moradores a serem mobilizados para cada reunião, após avaliação sobre a média de comparecimento que de acordo com as folhas de frequência de reuniões consultadas estava em torno de 60 a 65%, estimando-se, de acordo com esse padrão, o comparecimento de, aproximadamente, 250 (duzentos e cinquenta) moradores em cada reunião, quantitativo considerado razoável pela equipe do Programa “Chão Legal” para oportunizar os esclarecimentos adicionais que fossem solicitados durante o evento.

Dessa forma, os projetos com grande número de lotes eram setorizados, seguindo esses parâmetros para definir o número de reuniões necessárias, inclusive para fins de estimativa de custo em novos projetos. Em média eram realizadas quatro reuniões com moradores em cada assentamento ou setor, sendo: a primeira antecedendo a etapa de levantamento topográfico e cadastro imobiliário; a segunda antecedendo as etapas de cadastro social e coleta de documentos dos moradores; a terceira para a pactuação do projeto de parcelamento e a última, para a entrega dos títulos.

Considerando que as reuniões eram realizadas no próprio assentamento, preferencialmente em prédios públicos, em alguns deles era difícil encontrar espaço com dimensões e ambientação adequadas ao porte desses eventos.

Avaliar a importância e eficácia dessa metodologia, que prima pelo envolvimento dos beneficiários em todo o processo de regularização fundiária, exige estudo comparativo com estratégias de execução que não incluem, ao menos de forma prioritária, essa vertente participativa, como foi o caso da fase inaugural do Programa. A tentativa de avançar nessa análise, mesmo que em caráter preliminar no âmbito do “Chão Legal”, foi frustrada em razão das informações referentes a esse período inicial encontrarem-se dispersas e incompletas.

⁷⁹ Os mobilizadores recebem capacitação específica sobre a temática e o processo que será desenvolvido, possibilitando responder questões gerais que os moradores possam apresentar durante a visita.

Entretanto, com base no acompanhamento da execução dos projetos, em vivências profissionais anteriores e declarações de técnicos que atuaram no Programa na fase inicial, é possível afirmar que essa perspectiva metodológica tem importância fundamental para a ampliação do alcance da regularização, traduzida pela correlação entre o número de lotes existentes no assentamento e o quantitativo de lotes regularizados o que, cogita-se, constituir um dos indicadores de eficácia da regularização, ao menos quanto à relação custo e benefício.

A elaboração do projeto de regularização fundiária tem como norte o conteúdo mínimo estabelecido na legislação:

I - as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas; II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei. (BRASIL, Lei 11.977, art. 51, 2009).

É oportuno ressaltar que a Lei 13.465/20017, acrescenta outros itens⁸⁰ para o conteúdo mínimo do projeto e detalha, com mais objetividade, os já previstos pela legislação anterior.

Uma das principais fontes de informações que subsidiam a elaboração do projeto, em especial a definição do parcelamento do solo, são as resultantes da etapa de levantamento topográfico e cadastro imobiliário que retratam a forma real como foi consolidada a ocupação oferecendo elementos, à luz da legislação vigente, para a flexibilização dos parâmetros urbanísticos⁸¹ de maneira a assegurar, com prioridade, a permanência da população moradora na área regularizada “[...] assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental” (BRASIL, Lei 11977, art. 48, I, 2009, não paginado) sendo ratificada pela Lei 13465/2017 a prioridade para a permanência da

⁸⁰ No artigo 35 da Lei 13.465/2017 encontram-se os itens relacionados ao conteúdo mínimo para o projeto de regularização fundiária: “I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV - projeto urbanístico; V - memoriais descritivos; VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo”.

⁸¹ Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

população como objetivo da Reurb (art.10, I, 3), mas sem fazer referência às questões de habitabilidade e sustentabilidade.

Já com relação à aprovação do projeto de regularização fundiária de interesse social, que envolve os licenciamentos urbanístico e ambiental pelo município (BRASIL, Lei 11977, art. 53, 2009) e que a legislação posterior exclui o licenciamento ambiental para núcleos urbanos informais que não tenham restrições ambientais, há que se registrar os entraves e as estratégias adotadas durante a execução do Programa, na tentativa de superação, tanto no que diz respeito à flexibilização de parâmetros urbanísticos, que no entendimento da equipe técnica da SEURB responsável pelo licenciamento urbanístico, não encontrava amparo na legislação urbanística municipal, como pela atipicidade do licenciamento ambiental para a regularização fundiária, por não encontrar correspondência com o enquadramento estabelecido pelas normativas para o licenciamento de obras que representa a demanda usual nos órgãos licenciadores.

Esses impasses retardaram, sobremaneira, a efetivação do licenciamento, ato indispensável para o registro do Projeto no Cartório de Imóveis, e em decorrência, o registro das concessões emitidas em nome dos moradores, pois se fizeram necessárias inúmeras discussões entre as equipes técnicas do Programa “Chão Legal” e dos órgãos municipais envolvidos direta ou indiretamente no processo de licenciamento, além de visitas conjuntas nas áreas de regularização.

Sobre a flexibilização de parâmetros urbanísticos a Lei 11.977/2009 autoriza para as ZEIS, a redução de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidas na legislação de parcelamento do solo urbano em assentamentos consolidados anteriormente à publicação da referida lei (art. 52), enquanto a legislação municipal de Belém admite área mínima de 60m² (sessenta metros quadrados) e testada mínima de 5m (cinco metros) em loteamentos para urbanização ou regularização fundiária de áreas já ocupadas (BELÉM, Lei Complementar de Controle Urbanístico 02, art. 100, § 1º, II, /1999).

Além disso, o Plano Diretor Municipal previu a elaboração de um plano de urbanização para cada ZEIS (art. 104) com a definição de padrões específicos de parcelamento, aproveitamento, uso, ocupação e edificação do solo (art. 105) que, se elaborados, poderiam parametrizar as flexibilizações.

Após várias discussões sobre estudos e propostas apresentadas nesse sentido ficou acordado, mesmo que não formalizado por meio de ato administrativo, a área mínima de 38,88m² (trinta e oito metros e oitenta e oito centímetros quadrados) para os lotes e 3,00m (três metros) de testada, definição apoiada nas especificações mínimas estabelecidas pela

Portaria nº 465/2011 do Ministério das Cidades para o PMCMV e na Lei Complementar de Controle Urbanístico (LCCU) que admite o percentual de 0,9 de taxa de ocupação máxima em lotes de dimensão inferior a 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e destinado à edificação para uso próprio (BELÉM, LCCU 02, art.61, § 2º, 1999).

Esses parâmetros “possibilitam a construção de uma moradia adequada, sem enclausuramentos, permitindo o mínimo de iluminação natural, conforto térmico e ventilação, itens extremamente necessários em nossa região que registra alto índice de umidade.” (CODEM, 2014, p. 17).

A definição do tamanho dos lotes para fins de regularização tinha como referência a planta de alinhamento disponibilizada pela SEURB com variação de 5% para mais ou para menos em relação à área ocupada passível de regularização, respaldada no art. 500, §1º do Código Civil Brasileiro (CODEM, 2014). Outros parâmetros como: largura de vias locais e dimensão de calçadas foram discutidos, caso a caso, a partir das propostas de adequação apresentadas pela CODEM, sempre referenciadas na planta de alinhamento.

Diante de todos esses impasses e, na tentativa de agilizar a etapa de licenciamento dos projetos oferecendo o respaldo normativo municipal para as decisões dos órgãos licenciadores, teve início um processo de discussão, levantamento e análise da legislação e normativas pertinentes junto aos órgãos que de alguma forma tem interface com a questão, objetivando definir e institucionalizar, por meio de decreto do Executivo Municipal, as competências, procedimentos e prazos para o licenciamento integrado de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Esse empreendimento contou com o assessoramento da Clínica de Direitos Humanos/ICJ/UFGA e avançou chegando à elaboração de minuta preliminar do Decreto.

Porém, o advento da Medida Provisória 759 convertida em Lei 13.465/2017, que introduziu alterações na lógica do processo de regularização fundiária, sendo alvo de inúmeras críticas e Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) que ainda tramitam nas instâncias jurídicas competentes, motivou a paralização do processo sem que o Decreto fosse finalizado e, até o presente momento, - fevereiro/2019 - essa atividade não foi retomada.

As parcerias estabelecidas com outros órgãos, que variavam entre: i) a execução de todas as etapas do processo⁸² pelo “Chão Legal”; ii) a execução de parte das etapas da

⁸² Esta situação se deu na parceria com o Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEM) referente aos projetos Antonio Vinagre e Sub-Bacia 1 e com a SEURB no projeto Paracuri.

regularização fundiária⁸³ e; iii) o financiamento⁸⁴ para execução de projetos, ampliaram o leque de projetos, mas a efetividade da execução, no entanto, ainda não apresenta correspondência direta com o volume dessa ampliação, pois alguns projetos não chegaram a ser executados e outros ainda se encontram em execução.

Entre as principais razões que inviabilizaram a execução de alguns projetos, está a questão de dominialidade⁸⁵, especialmente os que contavam com obras de urbanização integrada no âmbito do PAC demandando conclusões de processos de desapropriação. O projeto Jardim Uberaba, cuja execução não avançou, previa o ajuizamento de ações de usucapião pela Defensoria Pública e mesmo tendo sido realizados os levantamentos técnicos e a coleta de documentos dos moradores, além das questões de dominialidade, o processo esbarrou em tratativas com o Poder Judiciário sem produzir condições objetivas para o prosseguimento⁸⁶.

Afora a complexidade inerente aos empreendimentos de regularização fundiária e o demorado processo de licenciamento, outros dois fatores contribuíram para retardar a conclusão de projetos no âmbito do Programa Chão Legal: i) o elevado quantitativo de lotes em um assentamento que torna ainda mais complexa a elaboração da planta de parcelamento do solo, em razão da diversidade de situações encontradas exigindo análises específicas⁸⁷ e; ii) a resistência dos Cartórios de Registros de Imóveis para incorporar, em sua rotina de trabalho, os registros gratuitos de títulos de regularização fundiária, a despeito de tal benefício ser limitado ao primeiro registro de cada lote havendo, inevitavelmente, a expectativa de futuras transações onerosas sobre esse mesmo lote.

A proposta formal do Programa “Chão Legal”, expressa em sua lei de criação, não obstante ter um enfoque genérico contempla itens centrais para a execução da política de regularização fundiária urbana no município, como: a definição do órgão responsável pela temática, no caso a CODEM, o estabelecimento de prioridades para áreas de domínio municipal e para o tipo de demandas privilegiando o interesse social, a sinalização para o

⁸³ Essa modalidade de parceria foi firmada tanto com a Defensoria Pública para ações de usucapião no Projeto Carmelândia, cabendo à CODEM os levantamentos técnicos e a coleta de documentos dos moradores e à Defensoria Pública o ajuizamento das ações como na parceria com a COHAB para os projetos Fé em Deus, Pantanal, Pratinha, e Taboquinha.

⁸⁴ O Programa “Chão legal” recebeu financiamento da COHAB para execução dos projetos: Jardim Liberdade, Ranário, Água Cristal, Terra Firme e Área Central da COHAB.

⁸⁵ Pelo menos três projetos foram programados, mas não chegaram a ser executados por problemas de dominialidade: Jardim Uberaba, Liberdade e Riacho Doce.

⁸⁶ Não foi possível obter dados oficiais na CODEM quanto à situação de execução do Programa “Chão Legal” em 2018 que permitissem aferir se houve avanço na regularização desses assentamentos.

⁸⁷ Esta situação não se aplica ao projeto Jardim Uberaba, onde a perspectiva era a regularização por meio do instrumento da *usucapião* que dispensa elaboração do projeto (Lei 11.977/2009, art. 51 § 1º).

estabelecimento de parcerias e a conexão necessária com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor do município.

A vinculação das ações de regularização fundiária ao contexto das diretrizes urbanísticas estabelecidas pelo Plano Diretor do município representa uma ruptura formal com o paradigma vigente antes de ser instituída a política nacional por meio da Lei 11.977/2009, que era limitada à regularização jurídica com foco exclusivo no lote, e propicia o ambiente institucional necessário para a incorporação, no âmbito do Programa, das novas dimensões da regularização fundiária – urbanística, ambiental e social - presentes em seu conceito legal (BRASIL, Lei 11.977, art. 46, 2009).

Esse vínculo representa uma importante convergência com o que dispõe a política nacional de regularização fundiária. E o “modus operandi” adotado na execução dos diversos projetos no âmbito do Programa, aponta o atendimento a alguns princípios relevantes da política, relacionando-se: a prioridade para a permanência da população residente na área ocupada, que foi facilitada pela flexibilização dos parâmetros urbanísticos; a participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização e; a concessão do título preferencialmente para a mulher. (BRASIL, Lei 11977/2009, art. 48, 2009).

Outro ponto que também converge com a política nacional é o escopo dos projetos de regularização fundiária elaborados no período de 2013 a 2017, que atenderam ao conteúdo mínimo estabelecido pela legislação e incluíram a proposição de mediadas de ordem urbanística e ambiental. No entanto, essas medidas, que resultariam em melhorias de condições de vida nos assentamentos regularizados não foram executadas, apesar de terem sido discutidas com os órgãos responsáveis⁸⁸ e, encaminhadas para inclusão em suas agendas de trabalho, após o registro dos projetos no cartório de registro de imóveis correspondente.

Já as medidas de ordem social que, supostamente, poderiam contribuir para a permanência da população nos assentamentos regularizados, não foram propostas nos projetos do Programa “Chão Legal”, deixando uma lacuna no que se refere à multidimensionalidade da regularização fundiária, prevista em seu conceito legal.

Diante das considerações apresentadas é possível afirmar que, do ponto de vista formal, no período analisado, o Programa “Chão Legal” observou as principais diretrizes adotadas pela política nacional de regularização fundiária e, em seu aspecto operacional, desenvolveu uma metodologia de trabalho que favorece, sobremaneira, a efetividade da

⁸⁸ Para fins do licenciamento dos projetos as medidas urbanísticas e ambientais não foram categorizadas como condicionantes, mas tão somente como propostas.

dimensão jurídica, por meio da regularização dos lotes ocupados nos assentamentos trabalhados e, provavelmente, isto represente o seu ponto alto.

Entretanto, o caráter multidimensional da regularização fundiária, parcialmente contemplado no plano formal, não se tornou realidade, considerando-se que as melhorias esperadas pela implementação das medidas urbanísticas e ambientais não aconteceram, permanecendo, na prática, o paradigma anterior à política nacional da regularização fundiária, de foco exclusivo no lote. E, nas palavras de Saule Junior, 2004, p. 146):

Conferir um título de propriedade urbana para os grupos sociais que vivem em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, como a implantação de infraestrutura, oferta de equipamentos públicos – como escolas e postos de saúde – e a efetiva possibilidade de trabalho e geração de renda, será um benefício temporário.

Para o autor, a regularização fundiária representa uma alternativa de política pública adequada para o tratamento de áreas já ocupadas de forma irregular pela população de baixa renda, não podendo estar desvinculada dos demais quesitos que garantem o direito à moradia.

5.2 O processo de regularização fundiária no assentamento Bengui – Etapa 2

A execução do Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social Bengui – Etapa 2 foi autorizada pela Diretoria Executiva da CODEM, por meio da Decisão n. 16.521, de 21.01.2013, processo administrativo nº. 2012/001395654 e as atividades de campo tiveram início no segundo semestre de 2013, após conclusão do processo licitatório para terceirização de algumas etapas e obedeceu à metodologia definida para o Programa “Chão Legal”.

Como instrumento jurídico de regularização fundiária foi utilizada a Concessão, modalidade introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pelo artigo 7º do Decreto-lei nº 271/1967 e está prevista no artigo 1.225, XII do Código Civil Brasileiro, como um direito real resolúvel, transmissível por ato “inter vivos” e “causa mortis”, passível de aplicação em terrenos públicos ou particulares, de forma onerosa ou gratuita, por tempo limitado ou indeterminado, onde o concessionário usufrui, plenamente, o terreno para os fins estabelecidos no contrato e se responsabiliza pelos encargos civis, administrativos e tributários incidentes sobre o imóvel e suas rendas.

O desvirtuamento do uso estabelecido no contrato de concessão implica a rescisão contratual unilateral por via administrativa, por iniciativa do concedente (Decreto-lei 271, art. 7º, 1967), no caso o Município de Belém, por meio da CODEM.

Do gênero concessão do direito real de uso, que guarda especificidades de acordo com sua finalidade, foi utilizada a espécie concessão do direito real de uso para fins de moradia, que deve adotar orientação legislativa de seu ente-proprietário, no caso o Município de Belém por intermédio da CODEM, observadas as diretrizes gerais constantes na legislação federal.

As concessões são, usualmente, priorizadas em detrimento, principalmente, das alienações de terrenos públicos, seja por venda ou doações, com o objetivo de resguardar os interesses coletivos sobre o uso adequado dos bens imóveis públicos contando com a maior celeridade quando se fizer necessário seu cancelamento, por não demandar ação judicial (CARVALHO FILHO, 2006).

Tal argumento direcionou a escolha do instrumento, predominando a aplicação da CDRU, em razão de dificuldades que os moradores geralmente enfrentam para comprovar, documentalmente, o tempo de ocupação exigido para aplicação da CUEM, nos termos estabelecidos pela Medida Provisória 2220/2001:

Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público, situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, MP 2220, art. 1º, 2001).

A alienação não onerosa com encargos também não se mostrou viável, uma vez que a Lei Orgânica do Município de Belém (1989) exige prévia autorização da Câmara de Vereadores, precedida de demarcação oficial para sua outorga (art. 36, I), o que ocasionaria retardamento ao processo, além do que o Plano Diretor veda qualquer hipótese de doação em ZEIS pelo Poder Público Municipal (art. 104 § 2º).

Dos instrumentos administrativos previstos na Resolução 010/2013 foi utilizado na regularização do assentamento o Certificado de Regularização Fundiária, para os casos em que o lote estava localizado em área para futura intervenção urbanística, não possuía acesso direto ao logradouro público ou ainda, quando as reduzidas dimensões não atendiam requisitos mínimos de habitabilidade, ressaltando-se que a conclusão quanto a esta última situação resultava de análise técnica e da percepção do ocupante⁸⁹.

As etapas operacionais da regularização fundiária desenvolvidas no assentamento Bengui – Etapa 2 correspondem ao descrito para o Programa “Chão Legal” no tópico anterior.

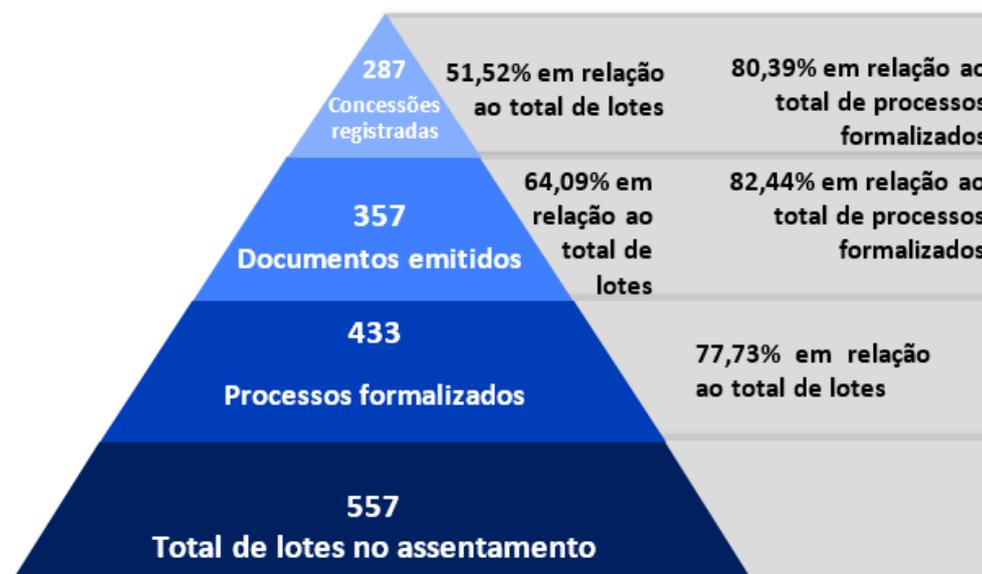
⁸⁹ Para subsidiar a decisão era realizada visita no local por profissionais das áreas urbanística e social seguindo um roteiro pré-definido de itens a serem observados e avaliados, que incluíam as condições físicas/ambientais e itens relativos à família como: composição familiar, renda e grau de interesse dos ocupantes quanto à permanência no local.

Após serem sistematizadas as informações oriundas dos cadastros imobiliário e social foram priorizados para iniciar o processo individual de regularização por meio da coleta dos documentos e a consequente instrução dos processos administrativos, os ocupantes de lotes que atendiam aos requisitos indicadores de gratuidade para a regularização, quais sejam: i) imóveis de uso residencial ou misto (residencial combinado com outro tipo de uso, com prevalência do uso residencial); ii) os proprietários da edificação que ocupa o lote residirem no próprio imóvel e; iii) a renda familiar dos ocupantes não ultrapassar cinco salários mínimos.

Os lotes de uso não residencial, os vazios, os ocupados com casas alugadas, cedidas, ou fechadas e os de uso residencial cujos ocupantes não atendiam aos requisitos da gratuidade⁹⁰, seriam regularizados posteriormente por se tratarem, em princípio, de concessões onerosas, instrumento ainda não regulamentado no âmbito municipal.

Seguindo essa lógica de priorização e após serem vencidas as etapas de análise processual com emissão dos pareceres urbanístico, social e jurídico, a emissão e registro dos títulos entregues aos beneficiários da regularização gratuita, o Projeto apresentou os dados quanto à efetividade da regularização patrimonial demonstrados na Figura 9.

Figura 9 - Demonstrativo da efetividade de titulação dos lotes no assentamento Bengui – Etapa 2, até junho/2017.



Fonte: Planilha de controle do programa “Chão Legal” (jun. 2017). Elaborada pela autora.

⁹⁰ Os documentos consultados não oferecem a totalização de cada uma dessas situações, registrando apenas que existiam 4 lotes vazios e 31 não alcançaram a dimensão mínima estabelecida.

A diferença entre o número de lotes (557) e o quantitativo de processos formalizados (433) resulta tanto da priorização estabelecida a partir dos critérios já relacionados, como de dificuldades de moradores do grupo priorizado, para apresentar a documentação necessária à formalização dos processos individuais, ou ainda, mesmo que residualmente, o desinteresse pela regularização⁹¹.

Cabe também o esclarecimento com relação ao quantitativo de documentos emitidos incluindo dezoito Certificados de Regularização Fundiária, por sua natureza não são passíveis de registro no Cartório de Imóveis, portanto, a expectativa efetiva de registro não se aplicaria a esses documentos.

Finalmente, é oportuno destacar que os dados apresentados não traduzem os resultados finais quanto à abrangência da titulação no assentamento, nem mesmo do grupo priorizado, registrando-se que o documento consultado (planilha de controle junho/2017) aponta que pelo menos 52 (cinquenta e dois) Contratos de Concessão encontravam-se, ainda, em processo de registro no Cartório além da possibilidade de superação de dificuldades relativas à documentação que inviabilizaram a formalização de alguns processos nessa fase inicial e resultarão na emissão de novas concessões.

A partir do conceito formal de regularização fundiária urbana, nomeadamente o seu caráter multidimensional, procurou-se compreender, de forma geral, em que proporção essas dimensões foram atendidas na área de estudo.

As medidas jurídicas abrangeram a qualificação dos moradores com a instrução dos processos administrativos correspondentes, análise processual e titulação dos lotes em favor dos moradores, como também foram cumpridos os procedimentos de registros, tanto do Projeto após os licenciamentos quanto dos títulos emitidos. No entanto, as providências para o ordenamento numérico dos imóveis, não foram adotadas, havendo apenas o início de tratativas junto à SEFIN nesse sentido, mas que não avançaram ao ponto de sua efetivação.

Com relação às medidas urbanísticas e ambientais foram previstos: i) o alargamento da faixa de domínio da rua Betânia⁹², que na hierarquia viária tem o status de via coletora; ii) o prolongamento da pass. Major Miguel; iii) a construção de rampas de acesso em todos os

⁹¹ Para uma estimativa realista sobre o número de lotes, cujos ocupantes, mesmo fazendo parte do grupo que foi priorizado, que deixaram de formalizar os processos, seria necessário conhecer o quantitativo de imóveis de uso residencial e misto que corresponderia ao universo dos priorizados. Essa informação, no entanto não foi disponibilizada pela CODEM, justificada por limitações do Sistema que processa as informações cadastrais utilizado no Programa “Chão Legal”.

⁹² De acordo com a proposta de medida urbanística indicada pelo Projeto, a Rua Betânia passaria dos atuais 7,00m (sete metros) de largura para 30,10m (trinta metros e dez centímetros), parâmetro estabelecido pelo Plano Diretor do Município para adaptação de ruas coletoras com trânsito nos dois sentidos, já estabelecidas no Projeto Bengui – Etapa 1, executado em 2011, assim como a construção de rampas de acesso e calçadas.

cruzamentos e ao longo das faces de quadra e sinalizações vertical e horizontal e; iv) a implantação de um parque público em área adjacente ao assentamento com capacidade para atender à população do bairro⁹³ (CODEM, 2014), mas nenhuma dessas medidas foram executadas.

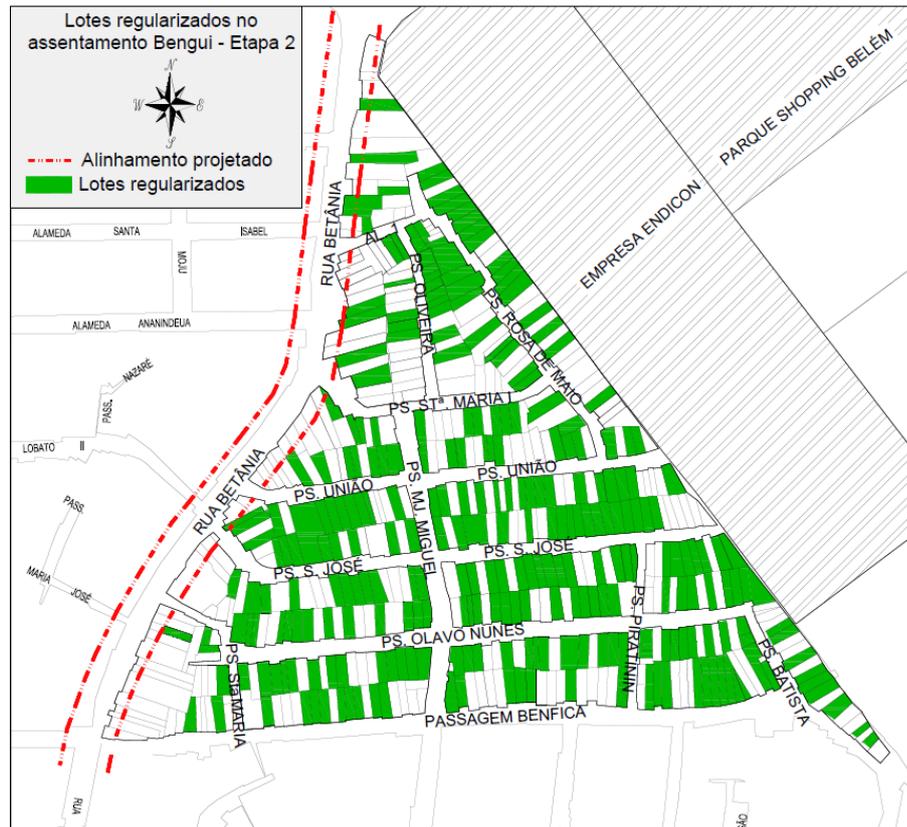
No entanto, mesmo não fazendo parte das medidas propostas, foi realizado o recapeamento asfáltico e sinalização de trânsito vertical e horizontal com implantação de lombadas na Pass. Major Miguel que resultaram em melhores condições de trafegabilidade para veículos que buscam acessar o shopping, provavelmente a principal motivação para que fossem realizadas essas melhorias.

A legislação vigente à época (Lei 11.977/2009) estabelecia a necessidade de indicação de medidas para adequação da infraestrutura básica (art. 51, V) sem configurar o caráter impositivo da execução, enquanto a legislação atual exige, para aprovação do projeto de regularização fundiária, o cronograma físico dos serviços e obras relativos às medidas urbanísticas e ambientais, acompanhada do termo de compromisso assinado pelos executores responsáveis, mas sem previsão de penalidades no caso de descumprimento do cronograma (BRASIL, Lei 13.465, art. 35, § IX e X, 2017).

A Figura 10 demonstra, espacialmente, o parcelamento do assentamento Bengui – Etapa 2, destacando os imóveis regularizados e o alinhamento proposto para a Rua Betânia como medida urbanística integrante do projeto de regularização fundiária. Nota-se que os imóveis não regularizados (cor branca) concentram-se ao longo do referido logradouro, importante corredor de tráfego do bairro Bengui.

⁹³ A dimensão do parque é de 17.477,82 m²(dezessete mil quatrocentos e setenta e sete metros e oitenta e dois centímetros).

Figura 10 - Espacialização dos lotes regularizados no assentamento Bengui – Etapa 2 e alinhamento proposto para a rua Betânia.



Fonte: CODEM/CRF (2017).

A concentração de imóveis não regularizados na rua Betânia, se explica tanto por ser o referido logradouro um importante corredor de comércio e serviços, usos que não foram priorizados para regularização imediata, como pelo papel atribuído à Rua Betânia na hierarquia viária como via coletora que, por exigir alargamento, demanda a utilização de área hoje parcialmente ocupada, restringindo, sobremaneira, o quantitativo de imóveis passíveis de titulação por meio de Concessão de Direito Real.

Para discutir o tratamento da dimensão social no âmbito do Projeto, importa lembrar sua relação com os mecanismos de construção da cidadania, mediante a democratização da gestão de políticas públicas, que buscam assegurar a participação dos diversos segmentos sociais na formulação, execução e acompanhamento das ações de desenvolvimento urbano, adotando-se medidas de caráter formativo, de decisão e controle (ROLNIK, 2006).

A legislação sobre regularização fundiária, nem mesmo nas entrelinhas, reserva destaque para essa dimensão como o faz com relação às dimensões urbanística, jurídica e ambiental, para as quais é definida, objetivamente sua obrigatoriedade, senão veja-se: a Lei 11.977/2009 tratou a questão estabelecendo como um dos princípios da regularização

fundiária a “participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização fundiária” (art. 48, III), enquanto a nova legislação inclui entre os objetivos da Reurb, apenas: “franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.” (BRASIL, Lei 13.465, art. 1º, XII, 2017).

Com foco mais amplo no que diz respeito à participação da sociedade na implementação de políticas urbanas, que poderia ensejar a adoção de medidas sociais em projetos de regularização fundiária urbana, o Estatuto da Cidade relaciona entre suas diretrizes: “a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.” (BRASIL, Lei n.10.257, art. 2º, II, 2001).

Até mesmo o Plano Diretor Municipal elenca como uma das diretrizes da política municipal de habitação: “garantir a participação efetiva da população nos processos participativos locais, que envolvam os beneficiários de programas de melhoria de habitabilidade e regularização fundiária.” (BELÉM, Lei 8.655, art. 27 VIII, 2008).

Não obstante as referências legais, ainda que pouco objetivas, não foram definidas no assentamento estudado, medidas relativas à dimensão social que ultrapassassem o período de execução do projeto até a titulação. Essa lacuna pode ser creditada, em certa medida, tanto à timidez da legislação correlata que não lhe confere um caráter impositivo como condicionante para a titulação, que ainda representa o *carro-chefe* da regularização fundiária, como pela ausência de decisão política para sua elaboração/implementação.

Há que se registrar, no entanto, dois aspectos importantes nesse processo, que poderiam ser facilitadores no âmbito da dimensão social. O primeiro foi a significativa participação dos moradores nas reuniões⁹⁴, o que se interpreta como um grande potencial para o protagonismo da população do assentamento no acompanhamento, controle e responsabilização compartilhada, entre poder público e sociedade, quanto às melhorias urbanísticas e ambientais propostas pelo projeto.

O segundo é a disponibilidade de informações sobre as condições socioeconômicas da população local decorrentes do cadastro social, que poderiam subsidiar proposição de medidas de caráter social, econômico e cultural capazes de potencializar os benefícios da regularização fundiária, na perspectiva de consolidar a permanência das famílias no local após a regularização.

⁹⁴ De acordo com as listas de frequência consultadas, chegou a 75% de comparecimento.

Não obstante terem sido atendidos todos os itens de estudos estabelecidos na legislação para o projeto de regularização fundiária, com as medidas urbanísticas e ambientais devidamente formuladas e a regularização patrimonial ter garantido a segurança jurídica das posses, a não execução das medidas urbanísticas e ambientais remete à constatação de que: no caso em estudo, após terem decorrido cinco anos da titulação, a regularização fundiária ainda não conseguiu promover as melhorias esperadas nos espaços de uso coletivo da área regularizada.

5.3 Permanência e saída dos titulares da regularização

O levantamento realizado em campo apontou que dos 287 (duzentos e oitenta e sete) imóveis regularizados 23 (vinte e três) não estavam mais ocupados pelos titulares originais da regularização, o que representa 8,03% do universo pesquisado, seja porque foram alugados, cedidos, vendidos ou outras situações encontradas, em cada logradouro que compõe o assentamento (Tabela 4).

Tabela 4 - Situação de ocupação dos imóveis residenciais regularizados no assentamento Bengui - Etapa 2, em relação ao beneficiário original, por logradouro.

Logradouros	Total de lotes	Permanece	Alugado	Cedido	Vendido	Novo uso	Titular faleceu	Sem informação
Pass. União	45	44	1	0	0	0	0	0
Alameda 1	11	11	0	0	0	0	0	0
Pass. São José	62	58	0	0	3	1	0	1
Pass. Santa Maria	0	0	0	0	0	0	0	0
Pass. Santa Maria I	15	13	1	1	0	0	0	0
Pass. Piratinin	1	1	0	0	0	0	0	0
Pass. Major Miguel	1	1	0	0	0	0	0	0
Rua Betânia	7	7	0	0	0	0	0	0
Pass. Benfica	32	25	2	1	1	0	1	2
Pass. Rosa de Maio	23	21	1	0	0	0	1	0
Pass. Batista	8	8	0	0	0	0	0	0
Pass. Oliveira	14	12	2	0	0	0	0	0
Pass. Olavo Nunes	68	63	0	0	0	0	2	2
Total	287	264	7	2	4	1	4	5

Fonte: Levantamento em campo. (jul. 2017). Elaborada pela autora

O percentual de 91,97% de permanência, mesmo considerando que o tempo decorrido entre a regularização dos lotes e a pesquisa realizada foi de apenas 4 (quatro) anos,

surpreendeu positivamente, destacando-se ainda, que as situações “sem informação” e “titular faleceu” estão computados, para fins desse percentual, entre os que saíram do assentamento.

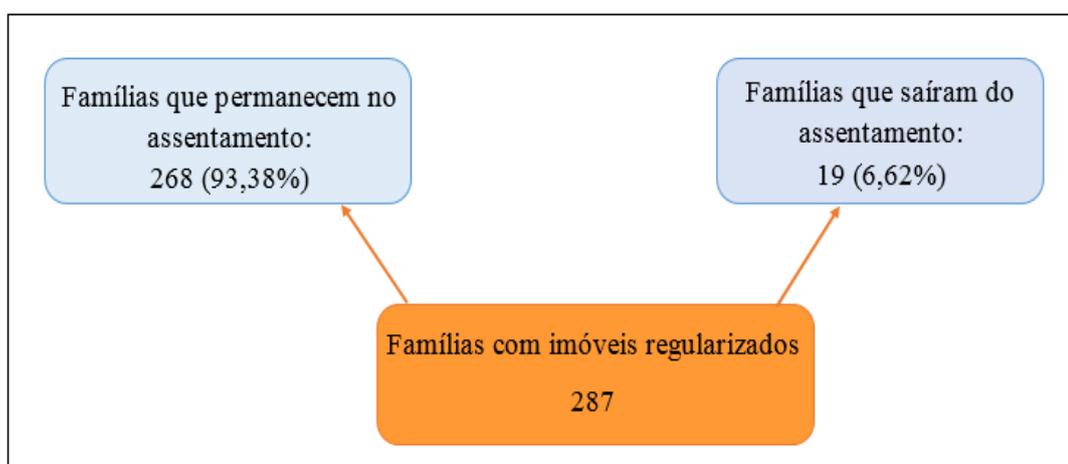
No entanto, após refletir sobre as situações encontradas, considerou-se pertinente excluir do grupo dos que saíram do assentamento os casos de falecimento do titular da regularização, por tratar-se de “saída” involuntária, estando os imóveis ocupados por familiares dos (as) falecidos(as)⁹⁵, o que altera o percentual de permanência para 93,38% (268 lotes).

Os casos “sem informação” foram incluídos no grupo dos que saíram, pois estes correspondem às casas que se encontravam sempre fechadas e que, de acordo com depoimento de vizinhos, em algumas apenas eventualmente percebiam a presença de pessoas, que eram diferentes das que residiam anteriormente. Outras pessoas acreditavam estarem abandonadas, concluindo-se que não havia moradores fixos.

Em relação ao grupo das famílias que chegaram ao assentamento após a regularização, que presumivelmente seria o mesmo quantitativo dos que saíram desde que todos os imóveis correspondentes estivessem ocupados, só foi possível confirmar a chegada de oito novas famílias.

A partir dessa lógica de agregação, as situações encontradas resultaram na composição numérica dos grupos para estudo, com a seguinte configuração (Figura 11).

Figura 11 - Quantitativo de situações definidas para análise.



Fonte: Levantamento em campo (jul. 2017). Elaborada pela autora.

⁹⁵ Os familiares, ocupantes desses imóveis, informaram ainda não haver definição sobre quem seriam os beneficiários da herança, alguns ainda em negociação entre familiares, outros com a perspectiva de venda do imóvel. Após consulta no sistema de protocolo da CODEM, foi possível confirmar não haver formalização para transferência do espólio a terceiros (herdeiros ou adquirentes).

A partir desses quantitativos foi delineada uma breve caracterização de cada um desses grupos, utilizando-se as variáveis: i) tempo de permanência das famílias na área anteriormente ao processo de regularização fundiária; ii) local de moradia antes de se instalarem no assentamento; iii) renda familiar e; iv) escolaridade dos(as) chefes de família, comparativamente ao universo dos regularizados, na perspectiva de identificar ocorrências que se diferenciasssem, proporcionalmente, do universo pesquisado ou sinalizassem associação a fatores que, direta ou indiretamente, possam influenciar a permanência ou saída de famílias em áreas regularizadas.

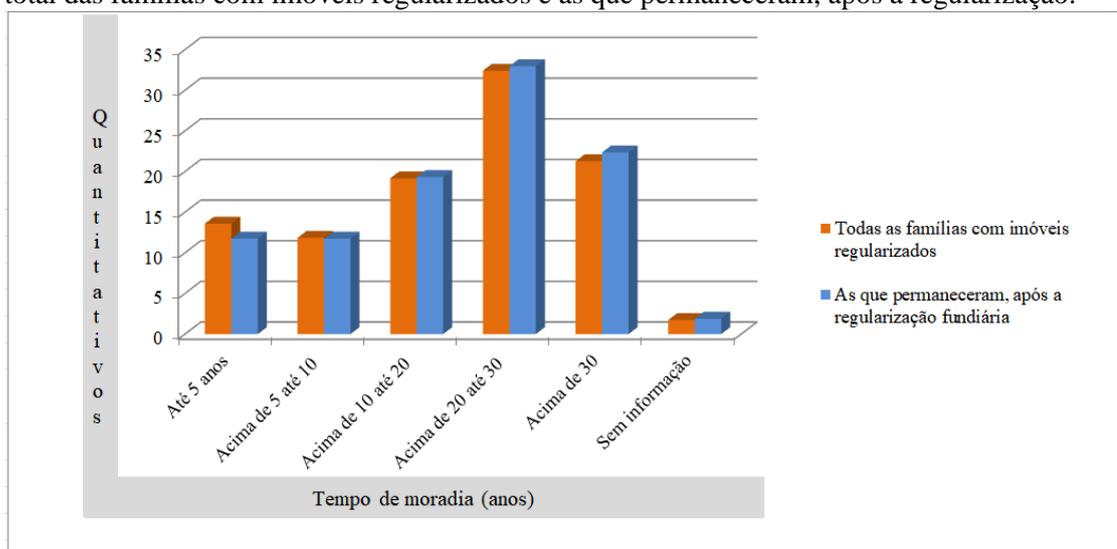
Assim, são apresentadas, a seguir, as comparações entre o perfil das famílias que permaneceram e que saíram do assentamento após a regularização em relação ao universo das famílias que tiveram os imóveis regularizados, utilizando as variáveis citadas, sem a pretensão de realizar inferências, que exigem estudos mais aprofundados.

5.3.1 Os que permaneceram

No exercício de comparação entre o perfil socioeconômico do universo das famílias que fazem parte da pesquisa, em relação ao grupo que permaneceu no assentamento após a regularização, ficou patente a similaridade, em termos proporcionais, entre os dois perfis, o que seria previsível considerando que este grupo corresponde a 93,38% do universo pesquisado.

Quando a variável é o tempo de permanência das famílias na área anteriormente ao processo de regularização fundiária foi possível observar que o maior percentual de famílias que permanecem tem o tempo de ocupação superior a 20 anos, conforme pode ser verificado no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Tempo de moradia no lote antes da regularização fundiária. Comparativo entre o total das famílias com imóveis regularizados e as que permaneceram, após a regularização.



Fonte: CODEM/CRF/Cadastro social (2013). Elaborado pela autora.

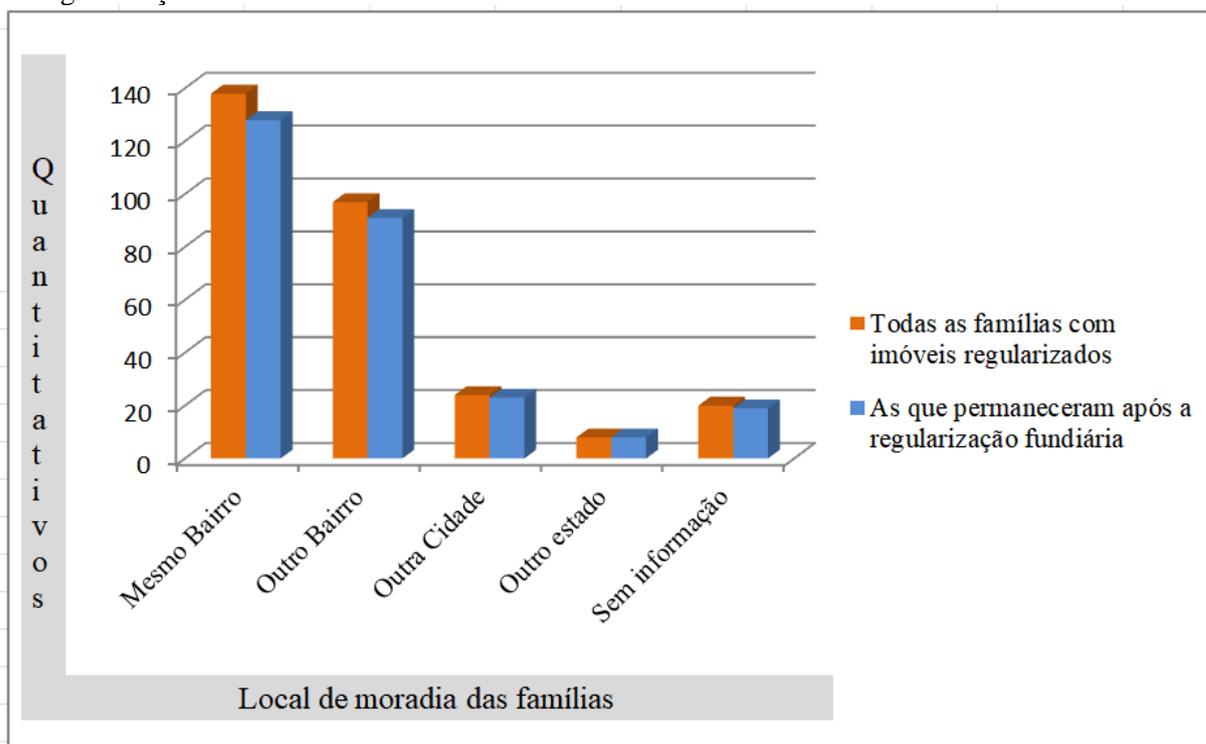
Se somados todas as famílias que ocupavam o lote regularizado há mais de 10 anos o percentual de permanência é de 68,64%, correspondendo a 197 famílias, enquanto entre os que ocupavam há menos de 5 anos o percentual está em torno de 10%.

Tal constatação abre caminho para refletir sobre essa correlação induzindo a pressupor-se que quanto maior o tempo de ocupação do lote antes da regularização, maiores seriam as probabilidades de permanência das famílias no assentamento após a regularização fundiária, possivelmente pelos laços estabelecidos, ao longo do tempo de moradia no local, com a vizinhança ou outros vínculos que por meio de estudos direcionados poderiam ser identificados.

Esse pressuposto, como os demais que são registrados nesta seção, demanda análise específica, que não constitui objetivo da pesquisa realizada.

Já a variável local de moradia das famílias antes de residirem no assentamento, revela estreita semelhança, proporcionalmente, com o total das famílias, conforme demonstrado no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Local de moradia das famílias antes de residirem no assentamento Bengui – Etapa 2. Comparativo entre o total das famílias com imóveis regularizados e as que permaneceram, após a regularização.

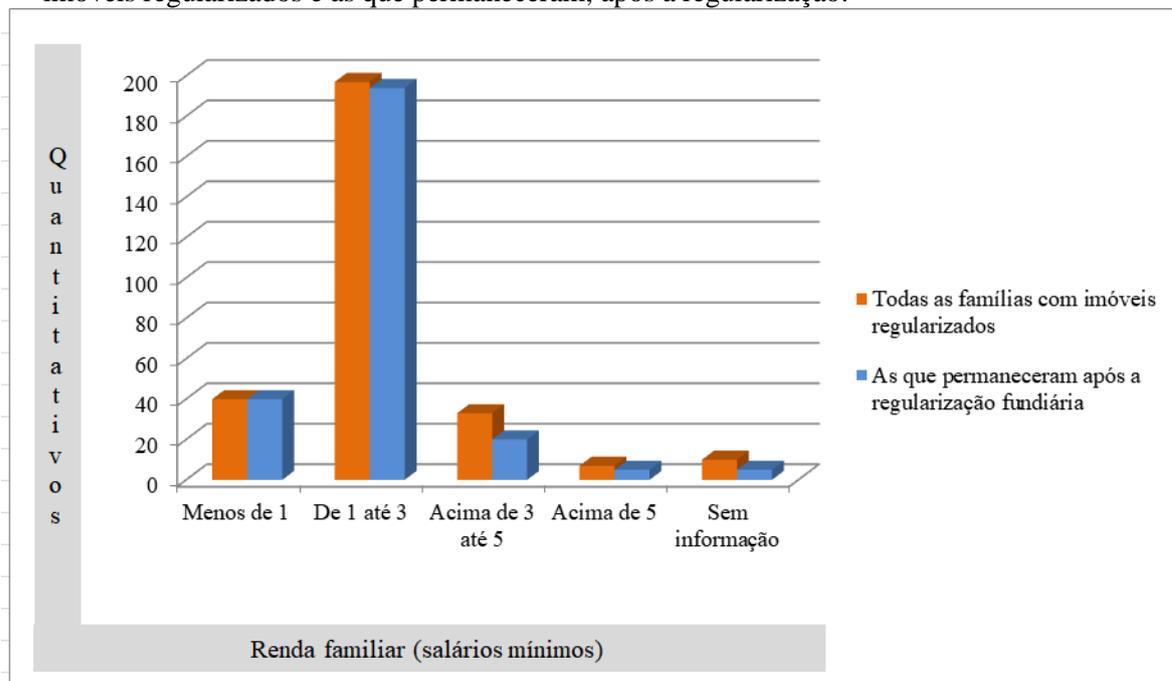


Fonte: CODEM/CRF/Cadastro social (2013). Elaborado pela autora

As informações sobre o local de moradia anterior à instalação das famílias no assentamento Bengui – Etapa 2, que em alguma medida sinalizam o fluxo (origem e destino) da mobilidade residencial de famílias que viabilizam soluções de moradia fora do mercado imobiliário formal, demonstraram que o maior percentual (47,58%) de permanência é das famílias que já residiam no bairro antes de ocuparem o lote regularizado, o que reforça a perspectiva de que os vínculos estabelecidos com o local, no caso o bairro, tem algum peso na busca de um lugar, para moradia.

A comparação referente à renda familiar (Gráfico 6), evidenciou que nenhuma das famílias com renda inferior a um salário mínimo saiu do assentamento após a regularização.

Gráfico 6 - Renda familiar, em salários mínimos. Comparativo entre o total de famílias com imóveis regularizados e as que permaneceram, após a regularização.



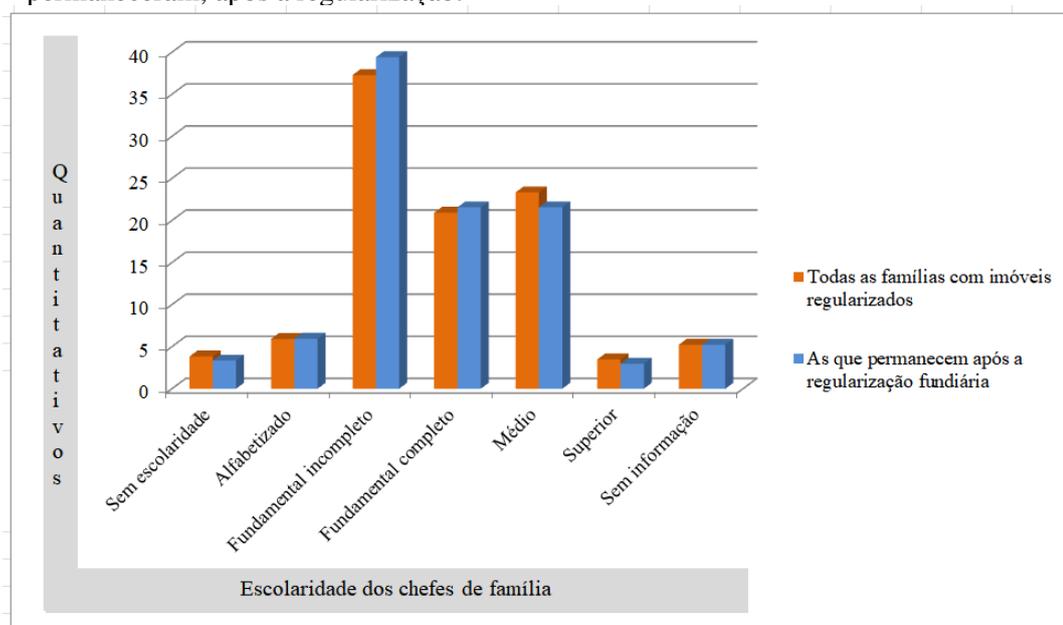
Fonte: CODEM/CRF/Cadastro social (2013). Elaborado pela autora

Tal constatação confronta a perspectiva de venda do imóvel regularizado como forma de auferir um ganho extra na estratégia de sobrevivência, especialmente pelos mais pobres, mas é importante ressaltar que esta percepção está isolada em relação a outros fatores que podem influenciar na permanência ou saída dos moradores do imóvel regularizado.

Excetuando a faixa de renda entre três e cinco salários mínimos, que apresenta uma pequena diferença entre os dois grupos, pois enquanto 11,49% do universo das famílias com imóvel regularizado apresentaram renda familiar entre três e cinco salários mínimos, no grupo de famílias que permaneceram o percentual foi de 7,57%, entre as demais faixas de renda há um comportamento bastante similar.

Na variável escolaridade dos chefes de família as diferenças são de pouca expressão, conforme podem ser visualizadas no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Escolaridade dos chefes de família do assentamento Bengui Etapa – 2. Comparativo entre o total das famílias com imóveis regularizados e as que permaneceram, após a regularização.



Fonte: CODEM/CRF/Cadastro social (2013). Elaborado pela autora

A maior diferença verificada entre os dois grupos, está no grau de escolaridade “ensino fundamental incompleto”, que predomina no universo das famílias estudadas com 37,28%, entre as famílias que permaneceram no local regularizado o percentual é de 39,4%, o que demonstra a estreita similaridade entre os dois grupos.

Após essas considerações, são apresentadas as síntese das entrevistas com os moradores que permaneceram no assentamento (Quadros 1 a 3), registrando-se os aspectos relevantes para a compreensão sobre os principais fatores que influenciaram a permanência no imóvel regularizado, a percepção construída sobre a regularização fundiária e as circunstâncias que os levaram a residir no assentamento. Antecedendo a cada síntese de entrevista encontra-se uma caracterização sucinta de cada entrevistado(a).

Quadro 1 - Perfil dos entrevistados 1 e 2 que permaneceram no assentamento após a regularização fundiária e síntese das entrevistas.

Entrevistado 1- tem 48 (quarenta e oito) anos e está no assentamento há 30 (trinta) anos. Residia em um bairro próximo, em uma casa financiada e, estando inadimplente a casa foi leiloada pelo agente financeiro tornando inevitável a saída. Em busca de solução para a nova moradia identificou no assentamento Bengui - Etapa 2 uma casa bem pequena, sem área para expansão e em precário estado de conservação, porém, com a possibilidade de ser paga em parcelas, foi possível a aquisição. Gosta do local de moradia, mas se ressentido das pequenas dimensões da casa que limita a vida de um filho que é especial.							
1.Motivos para residir no local antes da regularização.	2.Informações prévias sobre a situação fundiária do imóvel	3.Reivindicação para regularizar	4.Principais motivos para permanecer no local, após a regularização.	5.Influência da regularização para a permanência no local.	6.Fatores que poderiam influenciar uma eventual saída da moradia regularizada.	7.Benefícios, vantagens ou desvantagens da regularização fundiária.	8.Diferença entre dispor e residir em um imóvel regularizado e um não regularizado.
Urgência em viabilizar nova moradia e ter encontrado, no assentamento, uma alternativa compatível com suas possibilidades, mesmo que abaixo do desejado.	Quando adquiriu a casa não procurou saber se era regularizada, pois naquele momento o que importava era conseguir a moradia.	Não reivindicou individualmente nem participou de reivindicação coletiva, mas depois de algum tempo morando ouviu falar que iriam regularizar e ficou aguardando.	Estar “próxima de tudo” e pela vizinhança que compreende a situação de seu filho que é especial, o que lhe traz certa tranquilidade.	É importante, mas, se pudesse, compraria uma casa maior em outra área, para proporcionar mais espaço ao filho especial, desde que estivesse regularizada.	A possibilidade de adquirir uma casa maior e que esteja legalizada.	A maior vantagem é a segurança de estar em algo que é seu, de fato e de direito. Não fez referência a desvantagens.	A segurança de que só sai do imóvel por sua própria vontade, o que nem sempre acontece quando a moradia não é regularizada.
Entrevistado 2 - tem 39 (trinta e nove) anos e quando a família veio do interior foi morar em outras áreas, até que, por indicação de um tio que morava no bairro alugaram uma casa próxima, permanecendo na condição de inquilinos até conseguirem adquirir a atual moradia onde permanecem há mais de 30 (trinta) anos. Com o falecimento dos pais e a saída dos irmãos, que casaram, o entrevistado passou a ser o responsável pela casa e se habilitou para a regularização.							
Foi uma escolha de seus pais, pois ele reside nesse imóvel desde criança.	Acha que os pais nem tinham conhecimento sobre esse assunto quando adquiriram a casa.	Nunca reivindicou. Só ficou sabendo da regularização com o início das reuniões do Projeto.	A proximidade de escolas, comércio e, não ser área alagável, mas, principalmente, pelo acesso a várias linhas de ônibus.	A regularização influencia sua permanência na moradia por se sentir mais seguro com o documento do terreno que: “é bem diferente de ter um simples recibo”.	A possibilidade de ir para um local mais calmo, desde que não seja longe dos familiares. Até a segurança já foi pior, não chega a ser um motivo para sair.	A segurança de ser dono e a possibilidade de ser dado como garantia em financiamentos. Não citou desvantagens.	A certeza de que não vai sair compulsoriamente.

Fonte: Entrevistas realizadas em março/2018. Elaborado pela autora

Quadro 2 - Perfil dos entrevistados 3 e 4, que permaneceram no assentamento após a regularização e síntese das entrevistas.

Entrevistado 3 a entrevista foi realizada com o casal, mas a titular da regularização é a mulher que tem 25 (vinte e cinco) anos. Ela, que veio de outro bairro, tem graduação assim como seu companheiro, que sempre residiu no assentamento. Negociaram o terreno onde construíram a casa. Quando iniciou o processo de regularização o casal estava residindo no local há apenas um ano, e esperavam o primeiro filho.							
1.Motivos para residir no local antes da regularização	2.Informações prévias sobre a situação fundiária do imóvel	3.Reivindicação para regularizar o lote	4.Principais motivos para permanecer no local, após a regularização.	5.Influência da regularização para permanência no local.	6.Fatores que poderiam influenciar uma eventual saída da moradia regularizada.	7.Benefícios, vantagens ou desvantagens da regularização fundiária.	8.Diferença entre dispor e residir em um imóvel regularizado e um não regularizado.
O bairro é bom, a rua é tranquila e a casa fica “perto de tudo”, destacando a proximidade com a feira que funciona quase 24 (vinte e quatro) horas.	Sabia que não era regularizada, mas achava improvável ocorrer um despejo por essa razão.	Não reivindicou a regularização. Mas pouco tempo depois que vieram morar iniciou o projeto de regularização.	É uma rua calma, sem maiores problemas de segurança e “perto de tudo”, além de ser agora um terreno legalizado.	A regularização é um fator importante para a permanência, pois “traz estabilidade e desenvolvimento para a área”.	A falta de espaços de lazer no bairro é um fator negativo. Isso pode fazê-los mudar após o nascimento do filho, mas não pretendem se desvincular do bairro.	As principais vantagens são: a valorização do imóvel e a possibilidade de utilizá-lo como garantia em financiamentos. Não identifica desvantagens.	A segurança de que nunca será obrigada a sair do local. Esclareceu que não pretende vender a casa, porque se não der certo uma eventual mudança, terá sempre pra onde voltar.
Entrevistado 4 - a entrevistada tem 57 (cinquenta e sete) e residia no assentamento há 24 (vinte e quatro) anos quando foi regularizado. Sua vinda para o assentamento foi motivada pela informação, obtida por seu marido que trabalhava em uma empresa no bairro Bengui, de que uma parte da área ainda estava disponível e que seria organizada uma ocupação. A casa que residiam, em outro bairro, além de ser compartilhada com outras famílias estava localizada em uma área alagada. Participou do processo de ocupação, “que foi tranquilo” e lá construiu sua moradia.							
Desejo de conseguir uma casa exclusiva para sua família; interesse de seu marido em ficar perto dos irmãos que já moravam no bairro.	Quando construiu a casa, não tinha qualquer informação sobre legalização de terrenos.	A AMOB fazia reuniões e reivindicava em nome dos moradores. Depois fez uma declaração de construção “passada em cartório p’ra ter mais garantia”. Algumas vezes foi à CODEM, mas nada lembra sobre as informações recebidas.	Estar em um lugar que é seu mesmo, além da proximidade com familiares de seu marido e de outras coisas que são importantes, como: comércio, escola, posto de saúde e linhas de ônibus.	Sim. Porque se sente tranquila já que a casa é sua e tem “o que deixar para os filhos quando morrer”.	Não identifica motivos que possam fazê-la sair do local. “Só se for a vontade de Deus”	O principal benefício é a segurança, além de ter recebido o Cheque-Moradia ⁹⁶ possibilitando melhorar a qualidade da moradia. Não identificou desvantagens.	A diferença é a segurança, pois quem mora em uma área regularizada fica mais tranquilo. Para ela, a regularização representa uma vitória.

Fonte: Entrevistas realizadas (mar. 2018). Elaborado pela autora.

⁹⁶ Programa do Governo do Pará (Decreto N.º 432/2003) para melhoria habitacional de famílias com renda até três salários mínimos.

Quadro 3 - Perfil do entrevistado 5, que permaneceu no assentamento após a regularização fundiária e síntese da entrevista.

Entrevistado 5 - o entrevistado tem 78 (setenta e oito) anos e reside no assentamento com a família há 30 (trinta) anos vindo de outro bairro. Quando era caminhoneiro e residia em casa alugada, recebeu a informação de um colega de trabalho de que havia ainda terrenos vazios no assentamento que também lhe indicou o “dono” de um dos lotes. Concretizou a compra e construiu sua casa local.							
1.Motivos para residir no local antes da regularização	2.Informações prévias sobre a situação fundiária do imóvel	3.Reivindicação para regularizar	4.Principais motivos para permanecer no local, após a regularização.	5.Influência da regularização para permanência no local.	6.Fatores que poderiam influenciar uma eventual saída da moradia regularizada.	7.Benefícios, vantagens ou desvantagens que a regularização fundiária pode proporcionar.	8.Diferença entre dispor e residir em um imóvel regularizado e um não regularizado
Queria fugir do pagamento de aluguel.	Quando construiu a casa já sabia que o terreno não era regularizado, pois nenhum dos vizinhos tinha documento.	Com o recibo foi à CODEM e diz ter sido informado de que poderia permanecer no local, mas não legalizar, porque a área estaria destinada à construção de um prédio ⁹⁷ .	Está totalmente adaptado ao local, que fica perto da feira e dos ônibus e não é tão perigoso. Parte dos filhos que já se casaram também moram no bairro.	Considera muito importante a regularização fundiária, porém não é o principal motivo para permanecer no local.	A possibilidade de morar no interior que é sempre mais sossegado.	A vantagem é poder provar que é o verdadeiro dono da casa. Outra vantagem é a valorização do imóvel com a regularização. , Não vê desvantagem	Não correr o risco de a Prefeitura vir derrubar a casa.

Fonte: Entrevistas realizadas (mar. 2018). Elaborado pela autora.

⁹⁷ Não foram localizados registro ou informação na CODEM a respeito dessa destinação para o local.

As motivações para que os entrevistados se instalassem no assentamento, que em sua maioria ocorreu quando ainda não havia sido implantada a infraestrutura na área, estão diretamente relacionadas à impossibilidade de acesso ao mercado formal em razão da baixa renda familiar, haja vista as alegações referentes a evitar despesas com aluguel e os preços dos lotes ou casas ainda compatíveis com seus orçamentos familiares, mesmo que nem sempre a nova moradia atendesse às expectativas ou necessidades.

As vantagens locacionais relativas à infraestrutura e proximidade de equipamentos públicos foram destacadas pela entrevistada que chegou ao assentamento mais recentemente, quando este já estava dotado dessas melhorias, enquanto a proximidade com a residência de familiares foi citada por alguns, mas sem se configurar como fator principal de atração.

Já para a permanência das famílias na área regularizada esses fatores locacionais, além de recorrentes nos diversos depoimentos foram fortemente enfatizados e figuram como um dos primeiros a serem citados em resposta à pergunta formulada, admitindo-se haver um alto grau de importância desse item para a fixação das famílias, quiçá o mais importante, mesmo que, em uma tentativa de hierarquização objetiva junto aos entrevistados, sempre esteve associado a outros fatores, como: a segurança proporcionada pela titulação das residências citada em quase todos os depoimentos, a proximidade de familiares que residiam no bairro ou no assentamento, e a adaptação ao local incluindo a vizinhança.

Refletindo sobre esses depoimentos é possível conjecturar que a premência em viabilizar uma solução para a moradia que levou essas famílias ao assentamento, configurava-se como absoluta centralidade em sua estratégia de vida, não deixando margem para a observação de requisitos que não representassem impedimento, de ordem prática, ao ato de morar no local, como por exemplo: ser ou não regularizado.

Ao analisar as lógicas de acesso à terra urbana, Abramo (2003) além das lógicas de mercado que se manifestam através de relações legais, estabelecidas a partir de um marco normativo e jurídico regulado pelo Estado e das que ocorrem no mercado informal, inclui uma terceira denominada “lógica da necessidade”, que é ao mesmo tempo:

A lógica da necessidade é simultaneamente a motivação e a instrumentalização social que permite a coordenação das ações individuais e/ou coletivas dos processos de ocupação do solo urbano. A diferença das outras duas lógicas, o acesso ao solo urbano a partir da lógica da necessidade não exige um capital político, institucional ou pecuniário acumulado; a princípio, a necessidade absoluta de dispor de um lugar para instaurar-se na cidade seria o elemento para acionar essa lógica de acesso à terra urbana. (ABRAMO, 2003, p. 22).

Abramo (2003) informa, ainda, que essa lógica se verifica de forma expressiva nos países latino-americanos e em grande parte da África e Ásia e decorre da urbanização

acelerada do pós-guerra, das disparidades sociais e das grandes dificuldades financeiras desses países. O principal objeto de estudo nessa lógica são os processos de ocupação e sua literatura é marcadamente latino-americana.

O processo de ocupação verificado no assentamento Bengui – Etapa 2, pelo menos em sua fase inicial, assemelha-se à perspectiva dessa lógica.

Já a percepção sobre a importância e significado da regularização fundiária no contexto da moradia parece ter sido construída a partir da execução do Projeto, pois apenas 2 (dois) dos entrevistados, após instalarem-se na área, diligenciaram anteriormente nesse sentido sem evidências de empenho na empreitada e, a maioria declarou não ter conhecimento ou se preocupado com essa questão quando ocupou o lote, mas quando ventilada a possibilidade de saída para outro local de moradia, havia sempre a ressalva: “desde que seja regularizada”.

Os fatores citados nas entrevistas, que poderiam motivar a decisão de sair do local foram associados à busca de melhoria da qualidade de vida, traduzida por moradias em locais mais tranquilos, domicílios mais amplos e espaços de lazer próximo à residência, com apenas uma entrevistada não vislumbrando qualquer possibilidade de sair do lote regularizado.

O ponto de vista dos entrevistados quanto aos benefícios e vantagens da regularização fundiária na vida dessas famílias revelou um misto de conteúdo simbólico e instrumental, expresso o simbolismo pela segurança que a titulação dos lotes reserva aos beneficiários como uma espécie de salvaguarda diante de qualquer contestação quanto ao direito de permanência no local, além de proteger os herdeiros por meio de um patrimônio imobiliário.

Já o caráter instrumental foi manifestado na perspectiva de o documento de regularização do imóvel representar um instrumento de acesso a financiamentos, sendo oferecido como garantia em transações dessa natureza, além do reconhecimento da valorização por tratar-se de imóvel regularizado.

A questão referente a desvantagens da regularização fundiária foi incluída no roteiro das entrevistas com o intuito de identificar eventual sobrecarga no orçamento familiar decorrente de novas obrigações tributárias como desdobramento do processo de regularização fundiária, que pudesse influenciar a saída da área regularizada.

Os depoimentos demonstraram que até o momento isso não ocorreu, pois os entrevistados deste grupo nunca foram notificados para pagamento do IPTU, presumindo-se usufruírem da isenção prevista na legislação municipal, que para o exercício de 2018 foi de R\$ 40.226,43 (quarenta mil duzentos e vinte e seis reais e quarenta e três centavos). Este fato prejudicou, em certa medida, o cotejamento entre o valor venal dos imóveis estabelecido para

fins tributários e o valor atribuído pelos moradores após a regularização, restando usar como referência de valor venal o patamar de corte para fins de isenção em 2018.

Com base nessa lógica comparativa, os valores atribuídos pelos entrevistados foram todos superiores ao teto de isenção, com variação entre 55 e 100%.

Complementarmente, foi abordada a percepção dos entrevistados sobre o olhar de agentes externos quanto à moradia em um assentamento urbano informal, focando a especificidade de tratar-se de área não regularizada.

Há que se considerar a carga depreciativa elaborada no imaginário social, que relaciona as áreas periféricas dos centros urbanos a mitos vinculados à pobreza, violência e criminalidade e que reverbera no aparato de gestão pública por meio da aplicação de políticas repressivas incluindo o uso generalizado de violência policial nessas áreas (FERNANDES, 2007). E essa visão estigmatizada sobre os moradores de assentamentos informais também está associada à ausência de legalidade no processo de ocupação dessas áreas e, sobre tal associação, Rolnik (2015) esclarece que:

Embora o estigma territorial transforme habitantes em criminosos ou em violadores da ordem urbanística, o “crime” em questão – como em infinitos outros casos – é não obedecer ao planejamento, locus onde se definem as formas permitidas ou proibidas de organizar o espaço. (ROLNIK, 2015, p. 174).

Essa perspectiva abre caminho para o entendimento de que a legalidade das formas de ocupação da terra determinaria outras relações sociais, incluindo aquelas, que não tem qualquer relação com a terra ou com a habitação.

No caso em estudo, os entrevistados foram unânimes em informar nunca terem sido alvo de qualquer manifestação de viés preconceituoso, relacionada à ausência de regularização da área, no entanto, registraram que é recorrente a referência quanto ao estigma da violência e insegurança imputados ao bairro Bengui, ressaltando que essas manifestações ocorrem tanto no ambiente de trabalho como em estabelecimentos públicos ou privados, quando se identificam como moradores do bairro.

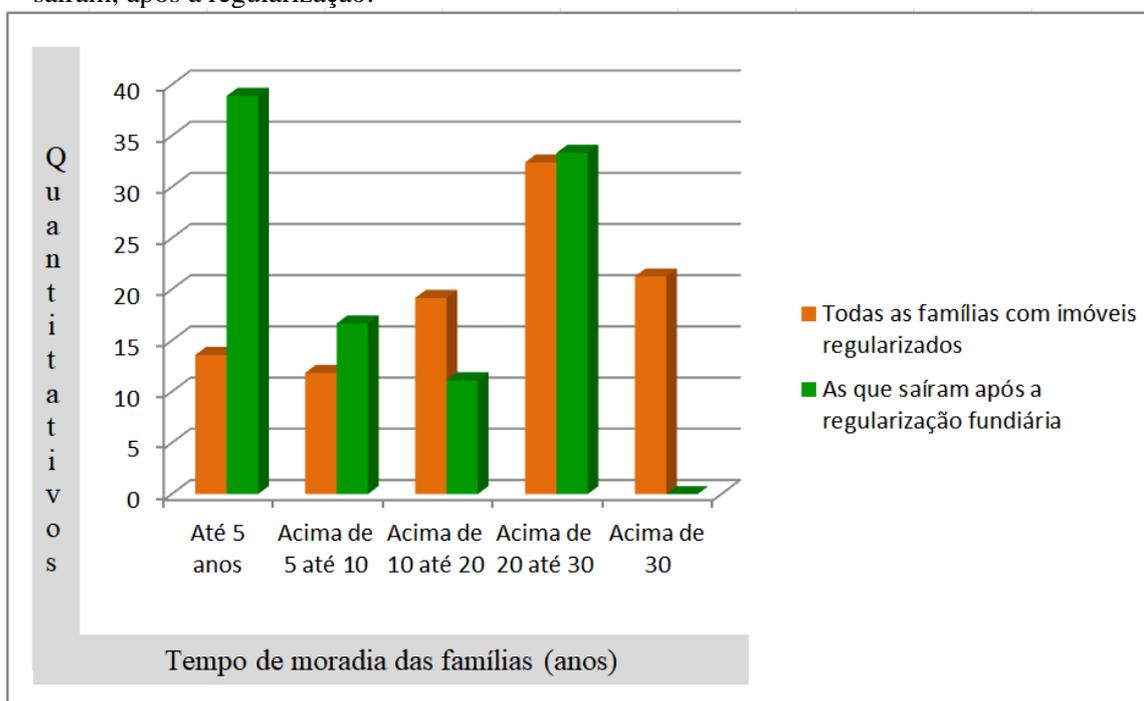
Ao mesmo tempo, os entrevistados ressaltaram que esse estigma já foi mais forte e atribuem a diminuição tanto à redução da criminalidade no bairro, o que não foi passível confirmar com dados estatísticos, como pela disseminação mais recente da violência urbana nos diversos bairros da cidade.

Um dos entrevistados, no entanto, declarou acreditar que alguns moradores, mesmo não sendo discriminados pelos “de fora”, se sentiam inferiorizados por residirem em local não regularizado.

5.3.2 Os que saíram

A comparação entre este grupo, que é composto por 19 (dezenove) ocorrências e o universo da pesquisa, quando utilizada a variável tempo de permanência das famílias nos imóveis antes da regularização, aponta uma incidência relevante de saída dos que ocupavam há menos tempo o imóvel que foi regularizado, correspondendo a 42,10%. Significa que das 19 famílias que saíram do assentamento após a regularização, 9 não ultrapassavam até 5 anos de ocupação, ou seja, 47,36%, assim como indicou que das famílias com maior tempo na área nenhuma saiu do assentamento após a regularização, conforme pode ser visualizado no Gráfico 8.

Gráfico 8 - Tempo de moradia no assentamento Bengui – Etapa 2, antes do processo de regularização. Comparativo entre o total de famílias com imóveis regularizados e as que saíram, após a regularização.



Fonte: Cadastro Social CODEM/CRF (2014) e levantamento em campo (jul. 2017). Elaborado pela autora.

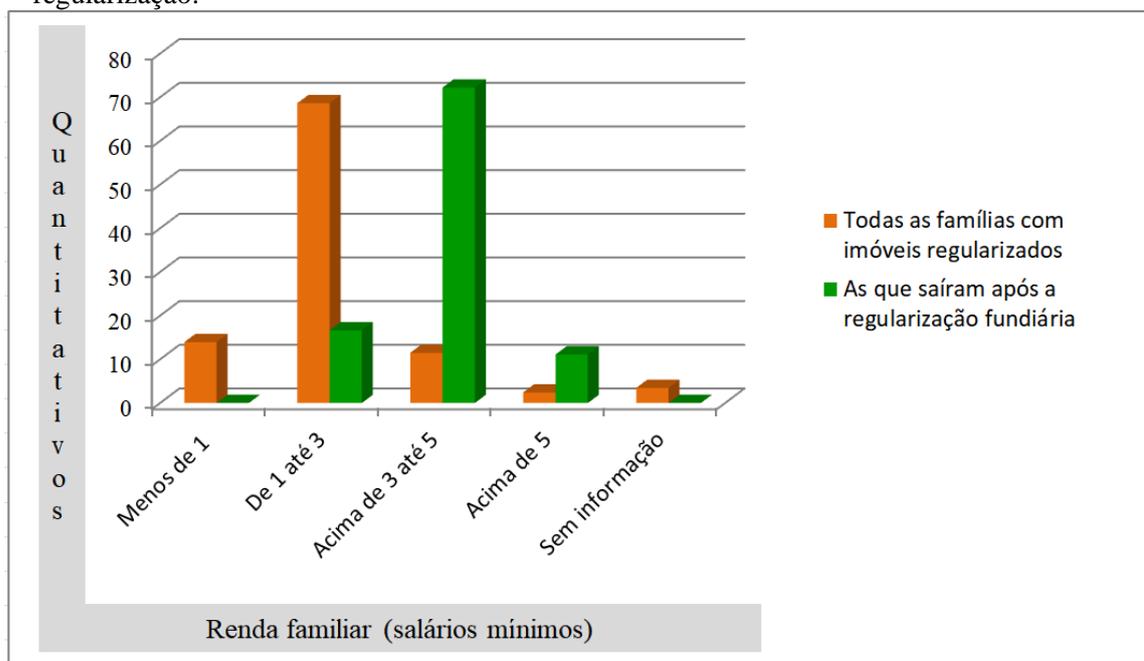
Enquanto no universo pesquisado a maioria (53,65%) já residia no imóvel há mais de 20 anos antes da regularização, os que saíram estão concentrados, principalmente, na faixa de até 5 (cinco) anos de permanência com 38,9%, observando-se que nenhuma das famílias que residia no imóvel há mais de 30 (trinta) anos, saiu da área após a regularização.

Essas constatações, mesmo que limitadas a informações quantitativas, representariam uma tendência de que o menor tempo de ocupação do imóvel representaria maior pré-

disposição das famílias para saírem do assentamento após a regularização? Tais indagações recebem um contraponto quando se compara o local de moradia antes da fixação no assentamento, pois entre a totalidade dos regularizados quase a metade (48,08%) veio do próprio bairro, presumindo-se preliminarmente, a existência de vínculos razoavelmente fortalecidos com o local, que poderiam funcionar como elemento motivador da permanência. No entanto, a maioria (61,11%) dos que saíram, também tem como origem o bairro Bengui.

No que diz respeito à renda familiar, ilustrado pelo Gráfico 9, pelo menos dois aspectos mereceram destaque.

Gráfico 9 - Renda familiar no assentamento Bengui – Etapa 2, em salários mínimos. Comparativo entre o total de famílias com imóveis regularizados e as que saíram, após a regularização.

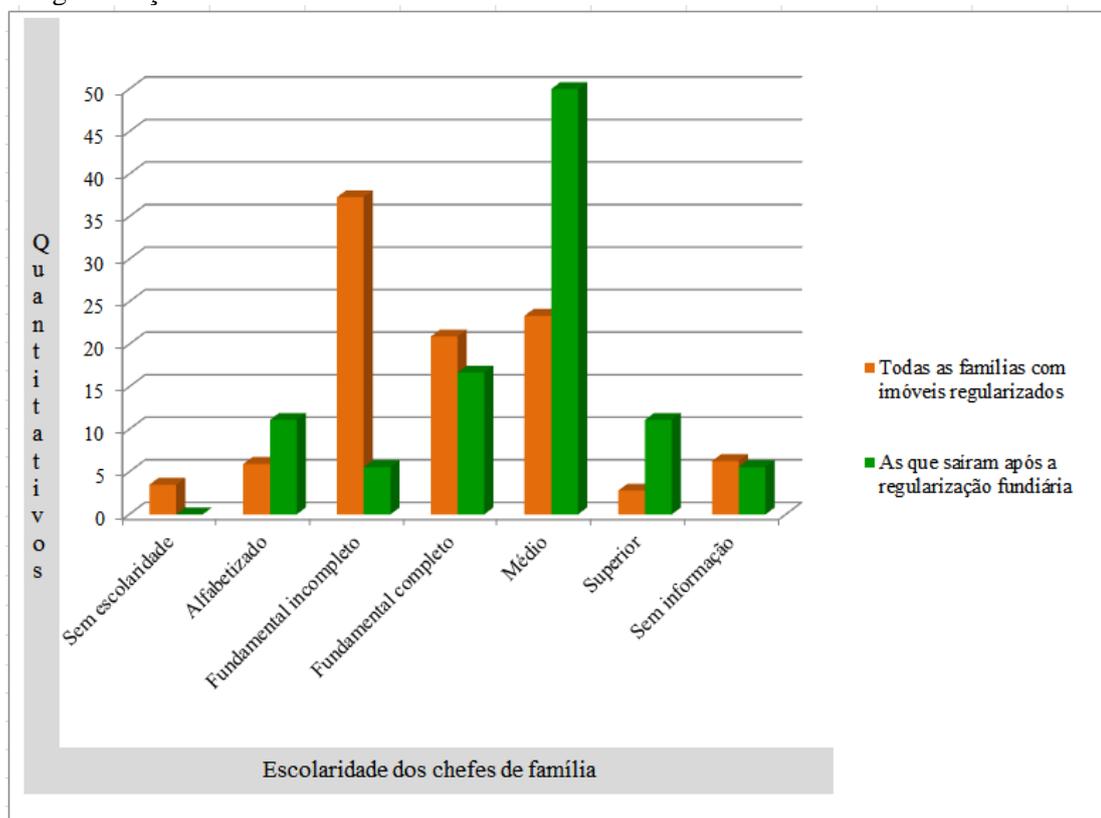


Fonte: Cadastro Social CODEM/CRF (2014) e levantamento em campo (jul. 2017). Elaborado pela autora.

Enquanto a faixa predominante (68,64%) de renda familiar no universo dos regularizados é de 1 (um) a 3 (três) salários mínimos, entre os que saíram prepondera o intervalo acima de 3 (três) até 5 (cinco) salários mínimos com 72,22%, assim como nenhuma das famílias com renda inferior a 1(um) salário mínimo, deixou o assentamento regularizado. Esta relação estaria a sinalizar que as famílias de menor renda, tendem a permanecer na área regularizada?

A variável escolaridade dos(as) chefes de família também apresentou diferencial em relação ao universo pesquisado que pode ser verificado no Gráfico 10.

Gráfico 10 - Escolaridade dos chefes de família do assentamento Bengui – Etapa 2. Comparativo entre o total de famílias com imóveis regularizados e as que saíram, após a regularização.



Fonte: CODEM/CRF - Cadastro Social (2014). Elaborado pela autora.

Nesta comparação, enquanto quase a metade (46,68%)⁹⁸ do total de regularizados sequer concluiu o ensino fundamental, entre os que saíram 61,11% cursaram até o ensino médio e dos 10 (dez) chefes de famílias que tem graduação, 2 (dois) saíram da área após a regularização.

Esse exercício de caracterização comparativa restrito a dados quantitativos, se de um lado pode sinalizar possíveis tendências quanto a fatores capazes de influenciar a permanência ou não de famílias em assentamentos regularizados, de outro, alertam para a fragilidade de assertivas baseadas apenas em informações quantitativas e evidenciam a necessidade de estudos teórica e empiricamente fundamentados, para avançar na busca de entendimento dessa questão.

Os Quadros 4 e 5 sintetizam as entrevistas realizadas com os moradores que saíram do assentamento Bengui – Etapa 2 após a regularização.

⁹⁸ Percentual correspondente à somatória das situações: sem escolaridade, alfabetizados e ensino fundamental incompleto.

Quadro 4 - Perfil do entrevistado 1, que saiu do assentamento Bengui – Etapa 2, após a regularização fundiária e síntese da entrevista.

Entrevistado 1 (alugou o imóvel) - a entrevistada tem 56 anos, é graduada, sempre residiu no bairro e no imóvel regularizado estava há 23 anos. Construiu sua primeira casa no assentamento em parte do um terreno cuja posse era de seus familiares e, posteriormente, trocou por outra, com terreno maior, o que permitiu a ampliação proporcionando melhores condições de moradia. À época da regularização contava com uma renda em torno de 3 (três) salários mínimos, mas no momento da entrevista encontrava-se desempregada. Quando saiu do imóvel para cuidar de sua mãe cedeu para um familiar que não pôde permanecer no local. Temendo eventual invasão, por se estar desocupado e, encontrando-se desempregada, resolveu alugar.								
1.Motivos para residir no assentamento antes da regularização	2.Interesse pela regularização do lote.	3.Principais razões para alugar o imóvel regularizado.	4.Situação fundiária do imóvel em que reside atualmente	5.Vantagens da nova moradia, em relação à anterior.	6.Benefícios e/ou vantagens sobre possuir um imóvel regularizado.	7.Informação sobre impedimento legal de alugar o imóvel regularizado por Concessão.	8.Intenção de voltar a residir no imóvel regularizado	9.Formalização do aluguel e valorização do imóvel pela regularização.
-Permanecer perto da família, que sempre morou e continua morando no bairro; -A localização próxima de comércio posto de saúde e escola. como:	Nunca reivindicou por não ter noção de sua importância. Mesmo após entender que era necessário, apenas aguardou, acreditando que um dia a regularização aconteceria.	-Prestar assistência à genitora que é idosa e se encontrava doente. -Precaver-se de possível invasão do imóvel ficando desocupado. -Encontrar-se desempregada e poder contar com o valor do aluguel para se manter.	O imóvel é regularizado em nome de sua mãe e está localizado no assentamento.	Apenas o fato de estar cuidando da mãe. Destacou, inclusive, que sua casa era bem maior e mais confortável, o que teve oportunidade de confirmar.	O importante é: “a segurança de que o terreno é meu e a Prefeitura não vem me tomar”.	Alegou desconhecer o impedimento. Pensava que não podia vender e declarou não ter lido, com atenção, o documento recebido, no qual consta a vedação.	Pretende voltar a residir no imóvel regularizado, desde que consiga tanto viabilizar a assistência para a mãe por meio de terceiros, como conquistar um novo emprego. Ressaltou que não pretende vender o imóvel, principalmente agora que é “um ótimo patrimônio”.	A casa foi alugada sem contrato, pois a entrevistada “conhece bem” a inquilina e considerou dispensável essa formalidade. A proximidade com bancos, shopping, faculdade e outros empreendimentos valoriza mais o imóvel do que a regularização.

Fonte: entrevistas realizadas (mar. 2018). Elaborado pela autora

Quadro 5 - Perfil do entrevistado 2, que saiu do assentamento após a regularização fundiária e síntese da entrevista.

Entrevistado 2: (vendeu o imóvel) - a entrevistada tem 28 (vinte e oito) anos, reside no bairro desde que nasceu, onde os familiares permanecem, mas estava há 4 (quatro) anos quando foi regularizado. Este foi adquirido em 2010, quando os preços no assentamento ainda eram acessíveis. A venda foi anunciada (placa afixada na fachada da casa) durante 2 (dois) anos até conseguir um comprador. Mudou-se para outra casa adquirida em um bairro próximo (Pantanal) que se encontra em processo de regularização, cujo valor foi inferior ao de venda do imóvel regularizado, mesmo apresentando um padrão construtivo e dimensões superiores em relação à moradia anterior ⁹⁹ .						
1 Motivos para residir no assentamento antes da regularização	2 Interesse pela regularização do lote.	3 Principais razões para vender o imóvel regularizado.	4 Situação fundiária do imóvel em que reside atualmente	5 Vantagens da nova moradia, em relação à anterior.	6 Benefícios e/ou vantagens sobre possuir um imóvel regularizado.	7 Formalização da venda do lote regularizado e da aquisição da nova moradia. Valorização.
-Permanecer próximo da família que, continua no bairro; -Ter conseguido uma casa de preço compatível com suas possibilidades financeiras. -A boa localização, por estar perto de escola, feira e posto de saúde.	Não reivindicou porque quando foi morar no assentamento, logo recebeu a informação de que havia um projeto para regularizar a área.	A casa regularizada precisava ser reformada e não dispondo de recursos para fazê-lo, resolveu vender, mas demorou, para que surgisse um comprador. Só conseguiu vender “depois que o shopping já estava funcionando e o terreno já era regularizado”.	Encontra-se em processo de regularização por meio do Programa “Chão Legal”. Essa perspectiva foi determinante para a decisão de adquirir a nova moradia.	A casa é um pouco maior, em melhor estado de conservação e dispõe de área para ampliação. Além de não ficar tão distante do bairro Bengui onde estão seus familiares.	O benefício maior é a garantia de que é o verdadeiro dono e por isso não tem a ameaça de ser retirado do local. Destacou a importância confirmar se é regularizada quando for comprar um imóvel, “pra não dar problema depois”.	Ao adquirir o imóvel fez questão do recibo “passado no cartório pra ter maior garantia”. Sobre a venda, passou “toda documentação” (título do lote) para o comprador, por saber que ele necessitará para a transferência. A regularização é muito importante, mas a localização valoriza mais,

Fonte: Entrevista realizada em março (2018). Elaborado pela autora.

⁹⁹ O imóvel foi adquirido em 2010 pelo valor de R\$18.000,00 (dezoito mil reais) e vendido em 2015 por R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), de acordo com declaração da entrevistada.

Os fatores que influenciaram a busca por moradia no assentamento, no grupo dos moradores que saíram do assentamento após a regularização, não estão distantes da perspectiva dos que permaneceram no assentamento. No entanto, a ênfase maior foi para a proximidade de familiares e as vantagens da localização. Também são comuns: a percepção sobre a importância da regularização fundiária antes e depois da titulação dos lotes, assim como as vantagens e benefícios que associam a regularização fundiária com a segurança de permanecer no imóvel sem ameaças de retirada compulsória do local.

As motivações para a saída da área, apresentadas pelas duas entrevistadas, foram bastante particularizadas. Enquanto a que ensejou o aluguel teve como objetivo atender a uma demanda de ordem pessoal, com a perspectiva de retorno da beneficiária à moradia regularizada, o caso da venda representou a possibilidade de melhoria nas condições de moradia da família, baseado em dois fatores convergentes: i) a residência adquirida era maior que a anterior, encontrava-se em bom estado de conservação e dispunha de área para ampliação e; ii) o valor de venda, que foi ligeiramente superior ao valor da aquisição¹⁰⁰, poderia contribuir para a pretendida ampliação.

Sobre a valorização dos imóveis os entrevistados deste grupo entendem que tanto a regularização fundiária como os diversos empreendimentos e serviços existentes às proximidades do assentamento contribuem para a valorização, acreditam, no entanto, que o peso da regularização seja menor, apesar de destacarem, mais uma vez, sua importância.

Neste grupo foi identificado o único contribuinte efetivo do IPTU, que mesmo recebendo o carnê correspondente só começou a pagar após ser notificado sobre execução da dívida e realizar negociação para o parcelamento do débito. Foi possível então, comparar, a partir de dados reais, o valor venal para a cobrança do IPTU e o valor atribuído ao imóvel pela beneficiária da regularização fundiária, que estimou uma quantia correspondente a 26% superior¹⁰¹ ao valor venal definido pelo Município.

Quanto aos aspectos formais das transações, duas situações se apresentaram: as relações coloquiais que dispensam documentos inerentes à oficialização de atos que regem direitos e obrigações reiteradas entre partes, estando presentes inclusive valores em dinheiro e patrimônio imobiliário, no caso da residência alugada e, no caso do imóvel vendido, já ocorreu certo nível de formalidade, por meio de recibo “passado no cartório” quando a

¹⁰⁰ O valor da venda foi de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) e o valor da compra foi de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) de acordo com declaração da entrevistada, A pesquisadora não teve acesso aos documentos comprobatórios dessas transações.

¹⁰¹ O valor venal (2018) estabelecido para cobrança do IPTU foi de R\$118.177,00 (cento e dezoito mil cento e setenta e sete reais) e o valor estimado pela moradora foi de R\$160.000,00 (cento e sessenta mil reais).

entrevistada adquiriu a nova moradia e, o cuidado em disponibilizar o documento ao comprador, necessário ao pedido de transferência. Cabe registrar que a venda correu em 2015 e até julho/2017 o pedido de transferência não havia sido formalizado junto à CODEM.

Esses casos evidenciam o descumprimento de regras expressas em duas cláusulas que constituem o Termo administrativo de concessão de direito real de uso para fins de moradia emitido em favor dos beneficiários e por eles assinados, quais sejam: i) cláusula quarta - concede o imóvel ao beneficiário, a título gratuito, para fins de sua moradia ou de sua família, respaldado pelo artigo 7º do Decreto-Lei n. 271/67 e artigo 10º da Resolução n. 10/2013 e; ii) cláusula sexta - veda a locação ou cessão total do imóvel a terceiros, bem como a alienação ou transferência sem a prévia anuência da CODEM.

Configura-se, dessa forma, a existência de irregularidades dentro de uma situação de regularidade, tendo em vista que o processo de regularização fundiária representou o ajustamento da área, e no caso específico, dos lotes, à ordem vigente. No entanto, as regras que manteriam a condição de regularidade não foram cumpridas, caracterizando o retorno à situação de irregularidade, em relação à ocupação do imóvel, com outra roupagem.

Complementarmente foram observados os anúncios de venda e aluguel afixados nas fachadas de casas do assentamento como um todo e não apenas dos imóveis regularizados, cujos resultados encontram-se na Tabela 5, por entender-se que essa informação poderia expressar, em alguma medida, a perspectiva de saída de novas famílias, ao menos no plano das intenções, e indicar aspectos da dinâmica imobiliária local, ainda que de forma elementar.

Tabela 5 - Anúncios de venda e aluguel de imóveis no assentamento Bengui - Etapa 2, em julho/2017 e janeiro/2018.

Tipos de anúncios	Períodos	
	Julho/2017	Janeiro/2018
Casas para venda	5	13
Casas para aluguel	2	4
Kitnets para aluguel	1	4

Fonte: Observação em campo (julho/2017; janeiro/2018). Elaborada pela autora

Foram identificados, separadamente, os anúncios de aluguéis de casas dos aluguéis de kitnets, pois estes últimos constituem sempre parte integrante da moradia, conforme foi possível constatar, o que não representaria, necessariamente, uma intenção de saída da área

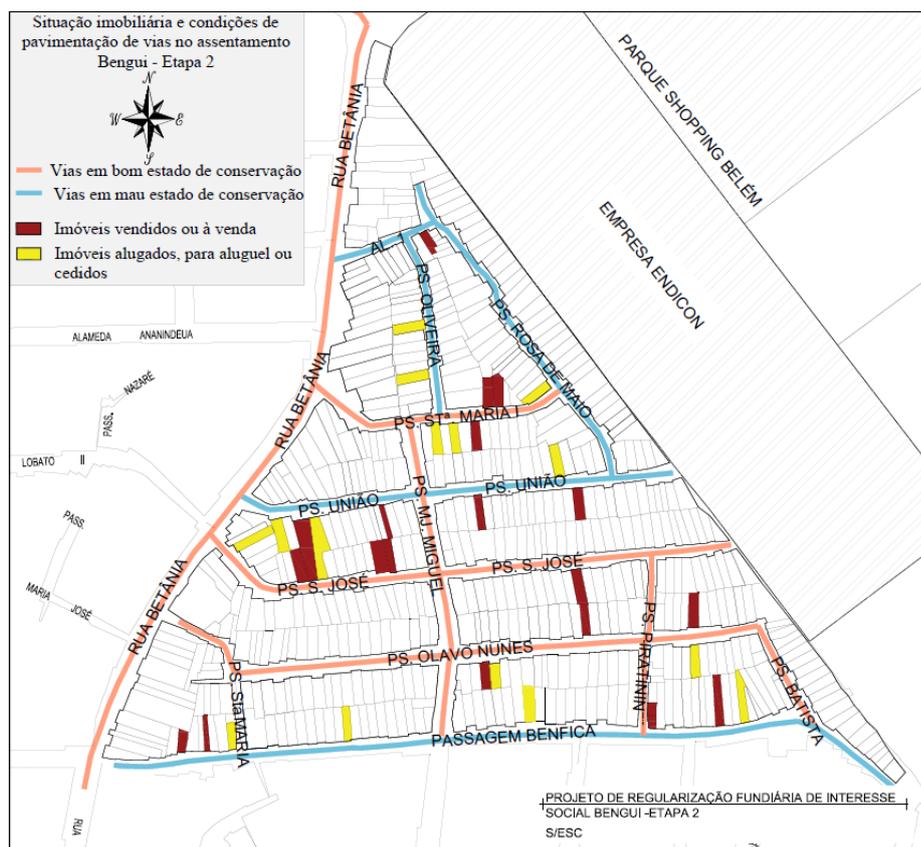
regularizada, mas tão somente uma estratégia de complementação da renda familiar por meio do aluguel. Além disso, o impeditivo quanto à locação de imóveis regularizados por meio de Concessões, refere-se ao aluguel total do imóvel, conforme assinalado anteriormente, o que fortaleceu a decisão de separar as duas situações.

Os resultados apontaram crescimento em todos os itens, mas em relação ao anúncio de casas para venda o aumento real é menor, pois duas das casas anunciadas no primeiro período permaneceram com o anúncio até o segundo momento de observação, o que, em certa medida, corrobora declarações de entrevistados quanto à dificuldade de venda dos imóveis na área, provavelmente em razão dos preços elevados, que de acordo com alguns moradores com os quais houve diálogo sobre os anúncios, ocorria por força das vantagens locacionais e também pela valorização decorrente da regularização fundiária. O aumento verificado, mesmo com as ressalvas feitas, pode representar uma tendência a ser confirmada por estudos posteriores.

Sobre o grande aumento do número de anúncio para aluguel de kitnets, também em conversas informais com moradores do assentamento estes creditavam o avanço em função da segurança da posse gerada pela regularização do imóvel, que encorajou a construção desse tipo de acomodação, com vistas ao incremento da renda familiar. O fato de não haver anúncio para venda nesse item fortalece a premissa de complementação de renda.

Em busca de detectar se havia alguma relação entre as condições de infraestrutura do assentamento e as ofertas de venda ou aluguel foram espacializados os imóveis anunciados, associados à condição de pavimentação dos logradouros que fazem parte do traçado viário do assentamento (Figura 12).

Figura 12 - Situação imobiliária (venda e aluguel) e condições de pavimentação das vias do assentamento Bengui - Etapa 2.



Fonte: CODEM/2013, e levantamento realizado pela autora (jul. 2017); (jan. 2018).

Observa-se maior concentração de imóveis anunciados na Pass. Benfica, que apresenta mal estado de conservação de seu pavimento, mas que é, ao mesmo tempo, o logradouro com o maior número de imóveis no assentamento. Em seguida, a Pass. União, que também conta com a pavimentação mal conservada, mas que em quantitativo de imóveis se assemelha a outros logradouros do assentamento Bengui – Etapa 2. Na Pass. Rosa de Maio, que também não apresenta bom estado de conservação, não existem imóveis anunciados. Assim, não é possível afirmar que haja uma correlação entre intenções de venda ou aluguel e pavimentação precária ou bem conservada.

5.3.3 Os que chegaram

Neste este grupo, que é composto de apenas dois entrevistados, não foi realizado comparativo de perfil entre grupos por não se dispor do cadastro social, apresentando-se, a seguir, a síntese das entrevistas e respectivos comentários (Quadro 6).

Quadro 6 - Perfil dos entrevistados 1 e 2, que chegaram ao assentamento após a regularização fundiária e síntese das entrevistas.

Entrevistado 1 (inquilina) - a entrevistada cursou até o ensino médio, sempre morou no bairro na casa própria de seus pais. Depois que casou passou a residir em casa alugada e há 8 (oito) meses ocupa um imóvel regularizado também na condição de inquilina. Sua renda familiar está na faixa de 1 a 3 salários mínimos (valores de 2018) e parte dessa renda decorre de seguro-desemprego. O valor do aluguel atual que corresponde, exatamente, ao valor do aluguel anterior em uma casa de padrão mais baixo localizada no bairro, mas fora dos limites do assentamento, compromete 25% da renda familiar. Declarou estar muito satisfeita com a nova moradia.					
1. Motivos para vir morar no assentamento regularizado	2. Informação prévia sobre regularização do assentamento	3. Situação de regularização da moradia anterior.	4. Opinião sobre a importância de residir em um imóvel regularizado.	5. Interesse em permanecer na área, por ser regularizada.	6. Formalização do aluguel e valorização do imóvel.
Gosta do bairro porque “tem tudo” e a casa que alugou fica bem próxima da rua principal (Rua Betânia) por onde passam os ônibus, tem feira, farmácia e outras coisas necessárias.	Sabia que era regularizado porque ouviu falar do trabalho de regularização, mas não procurou confirmar quando decidiu sobre o aluguel, por não considerar importante para um inquilino.	Não soube informar, mas considera que para comprar um imóvel “tem que ter o documento p’ra não correr o risco de perder depois”.	É importante porque tem a segurança de que não será retirado do local pela Prefeitura.	Tem grande interesse, pois além de ser regularizada fica perto de tudo. Os familiares estão próximos e é bastante valorizada, principalmente pela proximidade do shopping. Mas, os preços para venda estão muitos altos.	Locadora e locatária não acharam necessário firmar contrato de aluguel, pois “se conhecem há muito tempo” e mantém relação de confiança recíproca.
Entrevistado 2 – (inquilino) o entrevistado mora no bairro desde criança onde os familiares (mãe e irmãos) permanecem. Depois de constituir sua família ainda permaneceu residindo com a mãe e depois tornou-se inquilino, no próprio bairro, condição que mantém no imóvel que foi regularizado, onde se encontra há 1 (um) ano. A renda familiar está na faixa entre 2 (dois) e 3 (três) salários mínimos e o aluguel compromete em torno de 33% dessa renda. Sua atividade profissional (trabalhos de contabilidade) é desenvolvida no próprio bairro. Informou também possuir uma casa no distrito de Outeiro que diz ser regularizada, onde passa os finais de semana.					
Foi criado no bairro. Para ele é “um lugar bom de morar, sem riscos, boa vizinhança, tem tudo perto” e está próximo de seus familiares.	Sabia que era regularizado, mas isso não influenciou na decisão de se tornar inquilino nesse imóvel.	Não era regularizado, mas isso nunca o preocupou por ser inquilino. No entanto, enfatizou a importância da regularização, na hora de comprar um imóvel.	A segurança de que a Prefeitura não vem retirar.	Gostaria de se fixar no bairro na condição de proprietário de sua moradia para ficar perto da família, do trabalho e por considerar uma “área boa pra morar”.	O aluguel foi formalizado por meio de contrato para um período de 3 (três) anos.

Fonte: Entrevistas realizadas (mar. 2018). Elaborado pela autora.

Os entrevistados deste grupo posicionaram-se de forma muito semelhante nos diversos itens abordados, destacando-se apenas como diferença relevante a forma de estabelecer as relações entre locador e locatário.

Quanto às razões para buscar moradia no assentamento, mesmo na condição de inquilinos, são semelhantes às dos outros grupos de entrevistados: estarem próximos de familiares e as vantagens locacionais, acrescentando a regularização fundiária quando expressam o desejo de se fixarem no assentamento, como proprietários de suas residências.

Como os demais, também associam a regularização dos lotes com a segurança de permanecer no local sem riscos de saída compulsória e identificam a Prefeitura de Belém como o agente que poderia representar ameaça à continuação da moradia no local, por ser a “dona” da área. Tal indicação foi citada, anteriormente, apenas pela entrevistada que alugou o imóvel.

5.4 Valorização imobiliária

A terra é um elemento vital tanto para a produção capitalista como para as diversas atividades humanas, e tratando-se de um bem não reprodutível cujo direito de uso é monopolizado pelo proprietário, ela passa a ter um preço que é pago pelos indivíduos destituídos dos direitos de propriedade. Nos espaços urbanos onde a regulação do solo se dá pelos mecanismos da sociedade capitalista a terra assume um valor enquanto mercadoria, com características específicas no que diz respeito ao seu processo de produção, apropriação e consumo (SINGER, 1980), tendo, assim, um valor de uso e um valor de troca.

Assim, o que vai determinar o valor dessa mercadoria denominada “solo urbano” não são apenas atributos intrínsecos ao terreno, mas um conjunto de fatores externos, a eles associados, que acompanham as modificações da organização espacial da cidade e, de acordo com Roch e Guerra (1979), estão centrados na localização do solo urbano no âmbito da Divisão Econômica e Social do Espaço. Nas palavras de Maricato (1997, p. 4) “A valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias é o motor que move e orienta a localização dos investimentos públicos, especialmente na área dos transportes” e seguindo a lógica da geração e captação das rendas fundiária e imobiliária acarreta, entre suas consequências, o aumento dos preços de terrenos e imóveis.

O aparato legal que regula as normas de uso e ocupação do solo é, também, um elemento importante para definir a qualidade da localização e, em decorrência, o preço dos terrenos no mercado imobiliário, principalmente por meio do zoneamento com a fixação de

índices de ocupação e gabaritos de forma diferenciada nas diversas áreas da cidade, tanto pelo potencial construtivo como pelo tipo de edificação permitido.

Assim, para abordar a valorização imobiliária na área de estudo, como um componente complementar à análise do objeto central da pesquisa, este tópico está dividido em três subtópicos, na perspectiva de oferecer alguns elementos que ajudem a compreensão, mesmo que preliminar, sobre a valorização imobiliária na perspectiva do mercado, do Município e dos moradores do assentamento.

5.4.1 Valorização para o mercado imobiliário

A estrutura sócio-espacial das grandes cidades brasileiras é marcada por duas lógicas de coordenação das ações sociais e econômicas: a primeira tem o Estado no papel de mediador social definindo a forma e a magnitude do acesso à riqueza da sociedade e a segunda é regida pelo mercado, com o acesso à riqueza social mediado, predominantemente, por relações de troca, onde o acesso à terra urbana está diretamente relacionado à grandeza do capital monetário acumulado pelos indivíduos ou grupos sociais, e pode ocorrer tanto por meio de relações econômicas legais, condicionadas por um marco normativo e jurídico regulado pelo Estado que constituem o mercado formal, como à margem do sistema legal constituindo o mercado informal (ABRAMO, 2003).

Abramo (2003) acrescenta, ainda, a lógica da necessidade, que dispensa qualquer tipo de capital acumulado e é movida pela necessidade absoluta de contar com um espaço para instalar-se na cidade. Essas três lógicas co-existem, a partir das particularidades e universalidades dos sistemas urbanos e das formas de regulação das cidades.

O mercado informal de terras, que predomina em áreas com características similares ao assentamento estudado, pode ser classificado em dois grandes sub-mercados fundiários: i) o de loteamentos, que opera o fracionamento de glebas na periferia das cidades e, é definido, em grande medida, por uma estrutura oligopólica de mercado na formação dos preços, representa o principal vetor de expansão da malha urbana e; ii) o sub-mercado de áreas consolidadas que apresenta estrutura concorrencial racionada e características bem distintas do de loteamentos, explica os processos de consolidação e adensamento dos assentamentos populares (ABRAMO, 2003). Nessa categoria se inscreve o assentamento Bengui – Etapa 2.

A formação de preços do solo urbano no sub-mercado informal de áreas consolidadas não acompanha o nível de preços do mercado formal das áreas legalizadas que lhe são contíguas, apresentando regularidade e uma lógica que nega o funcionamento aleatório nesse

tipo de mercado, portanto, uma lógica endógena. Essa premissa contraria tanto a economia urbana neoclássica como o senso comum, que consideram a formação de preços do solo nessas áreas como um reflexo do mercado formal, com “uma taxa de desconto em função de algumas características internas, tais como grau de violência e estágio da urbanização.” (ABRAMO, 2003, p. 19).

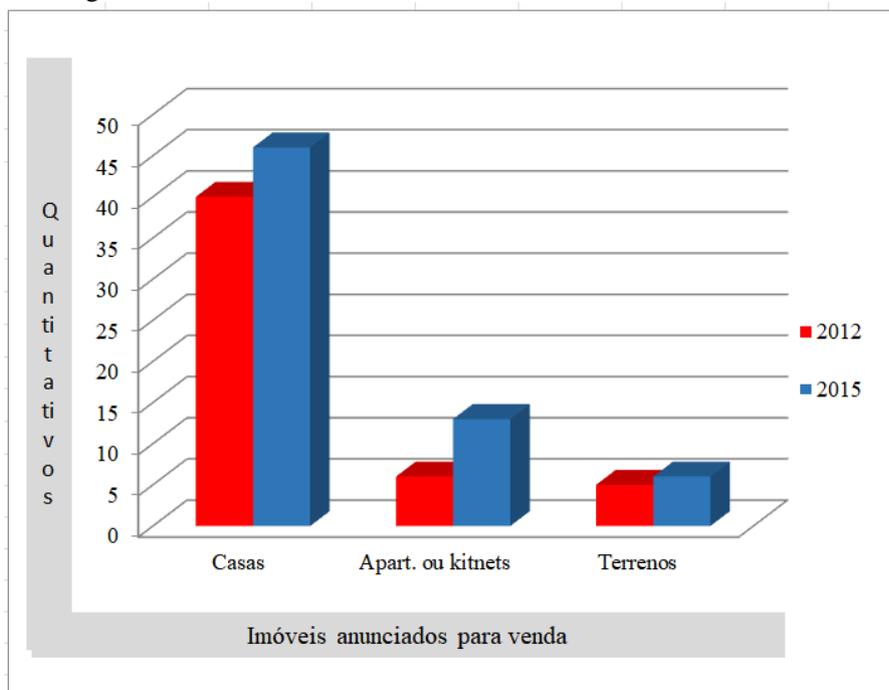
A fonte de informações relacionadas à dinâmica do mercado formal, que poderia representar alguma relação com o assentamento estudado, foram os anúncios de jornais referentes a aluguel e venda de imóveis no bairro Bengui, em período anterior e posterior ao processo de regularização, que mesmo apresentando lacunas e imprecisões, conforme já registrado, lançam alguma luz sobre a temática.

Sobre os anúncios consultados que dispunham de endereços, nenhum foi identificado na área que delimita o assentamento Bengui – Etapa 2, o que pode sinalizar que as transações imobiliárias que lá ocorrem, se dão no âmbito do mercado informal. No conteúdo dos anúncios também não há qualquer referência sobre a situação de legalidade dos imóveis anunciados.

Os resultados obtidos que demonstram os anúncios de aluguéis e vendas, os Gráficos 11 e 12, evidenciam um aumento de 29,59% na quantidade de anúncios entre os dois períodos pesquisados, correspondendo a um acréscimo médio de dez por cento ao ano, mas cabe ressaltar a ocorrência de situações que evidenciaram repetições de anúncios para um mesmo imóvel e outras que suscitaram esse entendimento sem que fosse possível asseverar que se tratava de duplicidades¹⁰². Assim, a opção foi computar todos os anúncios identificados, considerando-se que tais ocorrências se deram nos dois períodos, o que não comprometeria a comparação.

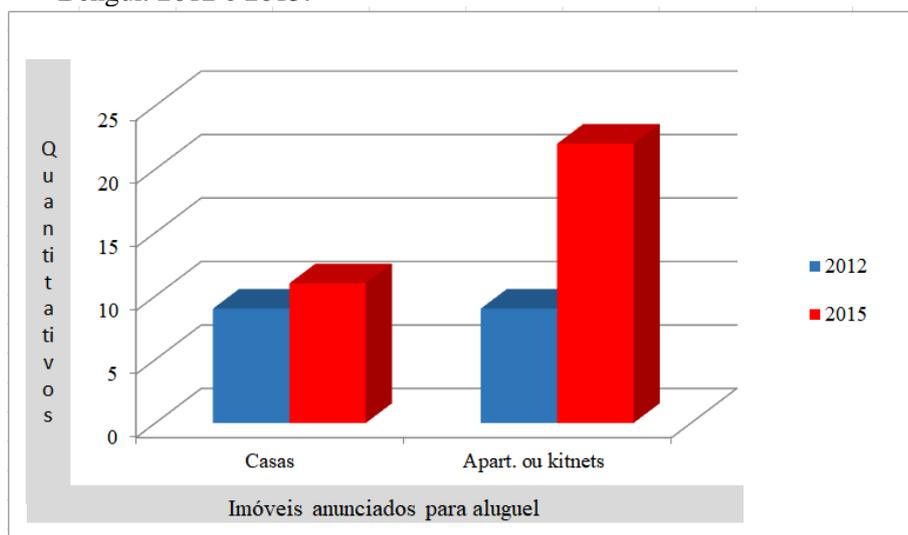
¹⁰² As situações entendidas como repetições foram as que replicavam, integralmente, o conteúdo do anúncio. Já as que suscitavam essa leitura, apresentavam a mesma descrição, apenas divergentes sobre o valor, para mais e para menos.

Gráfico 11 - Comparativo de anúncios de venda de imóveis no bairro Bengui. 2012 e 2015.



Fonte: Jornais O Liberal e Diário do Pará, caderno de classificados (2012 e 2015).
Elaborado pela autora.

Gráfico 12 - Comparativo de anúncios de aluguel de imóveis no bairro Bengui. 2012 e 2015.



Fonte: Jornais O Liberal e Diário do Pará, caderno de classificados (2012 e 2015).
Elaborado pela autora.

O crescimento geral (vendas e aluguel) médio, aferido pela quantidade de anúncios entre os dois momentos, ficou em torno de 30% e, os terrenos e casa para venda e casas para aluguel não apresentaram crescimento expressivo. No entanto os anúncios referentes

apartamentos ou kitnets¹⁰³ mostraram um aumento exponencial, que para venda foi de 116,67% e, para aluguel, chegou a 144,44%.

Constatação similar, relativa ao aluguel, foi verificada na área circunscrita ao assentamento Bengui – Etapa 2, pelo levantamento de anúncios afixados nas fachadas dos imóveis, realizado em julho de 2017 e janeiro de 2018, já demonstrado anteriormente, o que leva a conjecturar que a lógica da dinâmica imobiliária, aqui entendida como a movimentação do estoque imobiliário, especialmente no quesito aluguel, guarda similaridade entre os mercados formal e informal, diferente do que ocorre com a formação dos preços.

Mesmo com as limitações da pesquisa e da escassez de literatura sobre o mercado informal de terras, ainda que se faça presente nas diversas cidades do Brasil e da América Latina e, represente o mecanismo de acesso à terra urbana para grande parte da população pobre, foi possível levantar aspectos importantes que fazem parte da dinâmica imobiliária do assentamento estudado e seu entorno, representado pelo bairro Bengui, onde está inserido, na forma de comparação entre o mercado imobiliário formal e o informal.

5.4.2 Valorização para o município

Os investimentos do poder público na implantação de infraestrutura e serviços urbanos impactam, direta e significativamente, na valorização dos imóveis localizados na área beneficiada e em seu entorno. Significa dizer que a sociedade como um todo, por meio do pagamento de tributos, promove as melhorias e a valorização, que terão uma apropriação privada pelos atuais proprietários, adquirentes ou ocupantes informais dos imóveis aí localizados.

A escassez de recursos públicos ou mesmo a opção em atender a interesses de particulares ou grupos representam o poder econômico ou político local, fazem com que os investimentos em infraestrutura e serviços públicos sejam direcionados para áreas específicas do espaço urbano e, em alguns casos podem até chegar a atender aos segmentos populacionais de menor poder econômico e político (SILVA, 1999).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 145 ratificou a previsão para qualquer ente federativo instituir o tributo “contribuição de melhoria” decorrente de obras públicas, que já havia sido estabelecido pelo Código Tributário Nacional para “fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e

¹⁰³ Em apenas um desses anúncios de 2012 e em dois de 2015, foi possível identificar que não se tratava de imóvel tipo kitnet, pela descrição indicando dois quartos no imóvel anunciado.

como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.” (BRASIL, Lei 5172, art. 81, 1966). No entanto, a cobrança desse tributo no país é residual e, em Belém, não foi identificado registro de sua aplicação.

No assentamento Bengui – Etapa 2, os investimentos em infraestrutura que implicariam a valorização imobiliária no local, se deram antes do processo de regularização fundiária, à exceção das melhorias introduzidas na Travessa Major Miguel, que dá acesso ao Parque Shopping Belém. Tal valorização, tendo ocorrido, foi apropriada pelos ocupantes da época dos investimentos, mas não existem registros que possam atestar o grau de valorização.

A apropriação da valorização imobiliária pelo município de Belém que promoveu o investimento, se materializa ao incorporar essa valorização no cálculo do valor venal dos imóveis aí localizados, obtido através da Planta de Valores Genéricos (PVG)¹⁰⁴ e das informações existentes no Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM), para fins de cobrança do IPTU e ITBI, nas transações que ocorrerem após a regularização fundiária.

É importante lembrar que o poder público tanto no Brasil como nos países latino-americanos, mesmo dispondo de um conjunto de instrumentos jurídicos e institucionais para exercer o controle sobre o desenvolvimento urbano, não tem sido capaz de intervir, de maneira eficaz, nos mecanismos de valorização da terra (SILVA, 1999).

Considerando que o CTM do município de Belém foi atualizado, em sua totalidade, no ano de 2000 e, parcialmente em 2017, envolvendo apenas dez bairros, entre eles o Bengui (CODEM 2014), deduz-se que a valorização imobiliária decorrente dos principais investimentos em infraestrutura e serviços públicos implantados, onde se destacam a implantação do sistema de drenagem e pavimentação das vias, já foi incorporada ao valor venal dos imóveis.

A política tributária adotada pelo município de Belém prevê a isenção automática de pagamento do IPTU e taxas agregadas (Resíduos Sólidos e Urbanização)¹⁰⁵ para imóveis de uso residencial cujo valor venal não ultrapasse um teto estabelecido pelo município, que para o exercício de 2018 foi de R\$ 40.226,43 (quarenta mil duzentos e vinte e seis reais e quarenta e três centavos), desde que os proprietários só disponham desse imóvel e nele residam. Isenta,

¹⁰⁴ A Planta de Valores Genéricos de Imóveis Urbanos (PVG), de acordo com a ABNT é um conjunto de valores básicos unitários de imóveis urbanos, compreendendo terrenos, edificações e glebas, devidamente homogêneos segundo critérios técnicos e uniformes quanto à contemporaneidade, aos atributos físicos, as características das respectivas zonas no tocante à natureza física, à infraestrutura, aos equipamentos comunitários, aos níveis de atividades existentes às possibilidades de desenvolvimento e às posturas legais para uso e ocupação do solo.

¹⁰⁵ A taxa de urbanização é destinada aos gastos com arborização, conservação de calçamento e fiscalização das vias públicas (Lei n. 7.677/1993) e a taxa de resíduos sólidos, para os gastos com coleta de lixo e limpeza da cidade (Lei n. 8.623/2007).

ao mesmo tempo, o pagamento do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) quando o valor da transação não extrapolar o referido teto.

São, ainda, beneficiados pela isenção tributária, dependendo de solicitação e verificação pelo Município: os aposentados por invalidez que não disponham de outra fonte de renda, senão a decorrente de aposentadoria que não deve superar 02 (dois) salários mínimos, os ex-combatentes da II Guerra Mundial e cidadãos que tenham sido convocados como “soldados da borracha”¹⁰⁶, extensivo o benefício para sua viúva e filhos inválidos, independente do valor do imóvel, mantendo-se o critério de só disporem desse imóvel e nele residirem (BELÉM, Lei 7.933, 1998).

Na área delimitada para o estudo, que contabiliza 557 (quinhentos e cinquenta e sete) lotes, foram identificados nos registros do CTM, 339 (trezentos e trinta e nove) imóveis cadastrados para fins de lançamento do IPTU e destes, 282 (duzentos e oitenta e dois), equivalentes a 83,18%, foram beneficiados pela isenção em 2018 por não ultrapassarem o teto do valor venal estabelecido (CODEM, 2014) acrescentando-se que, de acordo com o site da Prefeitura de Belém, consultado em 13.11.2018, dos 400.000 (quatrocentos mil) imóveis cadastrados na área urbana, 160.000 (cento e sessenta mil), ou seja, 40% foram isentos no exercício de 2018.

Admite-se que esses números podem sinalizar, de forma aproximada, o grau de apropriação da valorização imobiliária pelo município, decorrente dos investimentos públicos.

Quanto à valorização que se presume resultar da regularização fundiária, vale lembrar Angelin (2011) indicando que a negociação de um imóvel regularizado, para fins de financiamento, pode elevar o valor de venda em cerca de 20% acima do valor de mercado e, não obstante o item regularização fundiária não constituir atributo do imóvel para fins de cálculo do valor venal, a PVG, que subsidia essa definição, leva em conta as informações extraídas do mercado imobiliário. E, nessa perspectiva, se é verdadeiro afirmar que a situação jurídica do imóvel repercute no mercado imobiliário é também razoável admitir que o município, em alguma proporção, incorpora a valorização imobiliária que advém da regularização fundiária.

É necessário que o Município promova a reavaliação sistemática dos imóveis com atualização constante da base de cálculo dos tributos imobiliários, incorporando as alterações

¹⁰⁶ *Soldados da borracha* foram brasileiros arregimentados tanto na Amazônia como em outras regiões do país, para trabalhar na extração da borracha para os Estados Unidos da América (Acordos de Washington). A borracha era essencial para a manutenção das operações militares durante a Segunda Guerra Mundial. Muitos acabaram morrendo em razão das condições insalubres que enfrentavam, além de doenças, enquanto outros não conseguiram retornar aos seus locais de origem.

que ocorrem, continuamente no tecido urbano e no ambiente construído, para garantir uma cobrança adequada e a redistribuição da carga tributária de forma equitativa e justa.

5.4.3 Valorização para os moradores

A percepção dos moradores do assentamento Bengui – Etapa 2 sobre a valorização imobiliária no local foi capturada no conteúdo das entrevistas dos moradores que permaneceram e que saíram do assentamento após a regularização. Estão presentes nessa percepção, tanto o valor monetário dos imóveis como a valoração dos atributos da área, que funcionam como fator de retenção dos que permaneceram e de atração para os que chegaram, além de reconhecidos como muito importantes pela moradora que deixou o assentamento.

O principal fator destacado, nessa perspectiva, foi a localização dos imóveis, por se encontrarem próximos, geograficamente, de diversos serviços utilizados pelos moradores em seu cotidiano, destacadamente os serviços de abastecimento de um modo geral e transporte coletivo, que foram citados de forma quase unânime, sendo referidos também como importantes, a proximidade com o shopping, escolas, equipamentos de saúde e bancos. A valorização dessas particularidades, de acordo com os entrevistados, está inserida nos valores monetários por eles estabelecidos para os seus imóveis.

Quanto à localização de imóveis e sua influência na determinação dos preços do solo urbano, Silva (1995) comentou que não é apenas em torno da terra, em si, que os conflitos pela sua apropriação ocorrem, mas a luta está em torno dos atributos a ela correspondentes, ao representarem a distribuição das melhorias que são fundamentais para a habitação no meio urbano.

Maricato (1997) ratifica esse comentário registrando que a terra será mais, ou menos valorizada, conforme sua situação em relação ao contexto urbano e os benefícios que ela pode incorporar.

Observando atentamente o conteúdo das entrevistas foi possível identificar, nas entrelinhas, essa lógica mercantil que envolve os fatores locacionais do solo urbano, ressaltando-se que ao atribuírem os valores de seus imóveis, a maioria dos entrevistados destacou o componente da regularização fundiária na composição desses valores, o que pode ser considerado um diferencial em relação ao mercado formal que, pelo menos na pesquisa sobre os anúncios de jornal esse atributo não se fez presente.

Considerando que entre todos os sete entrevistados que compuseram o grupo dos que permaneceram e dos que saíram do assentamento após a regularização fundiária, apenas um

morador foi notificado para o pagamento do IPTU conhecendo, portanto, o valor venal de seu imóvel, deduziu-se que os demais foram beneficiados pela isenção, não ultrapassando, então, o valor de R\$ 40.226,43 (quarenta mil duzentos e vinte e seis reais e quarenta e três centavos), estabelecido para o exercício de 2018.

Com essa perspectiva foi realizada a comparação entre os valores atribuídos pelos entrevistados aos respectivos imóveis e o valor do teto de isenção, excetuando-se dessa lógica o imóvel cujo valor venal era conhecido (Tabela 6).

Tabela 6 - Comparativo entre o valor de imóveis atribuídos pelos moradores entrevistados em relação ao valor venal definido pelo Município para 2018 e diferença em percentuais.

Entrevistados	Valor venal do imóvel (R\$)	Valor atribuído pelo entrevistado (R\$)	Diferença (%)
Entrevistado 1	40.226,43	73.000	81,47
Entrevistado 2	40.226,43	56.000	39,21
Entrevistado 3	40.226,43	78.000	93,9
Entrevistado 4	40.226,43	68.000	69,04
Entrevistado 5	40.226,43	63.000	56,61
Entrevistado 6	40.226,43	65.000	61,59
Entrevistado 7	118.187,00	160.000,00	35,37

Fonte: Entrevistas realizadas (2017) e CODEM (2018). Elaborada pela autora.

Como pode ser verificado o menor percentual de acréscimo (35,37%) corresponde ao valor atribuído pelo morador que foi possível comparar com o valor venal real, mas ocorreu, ao mesmo tempo, uma atribuição de valor com percentual aproximado (39,21%). Especialmente para aqueles que atribuíram os valores mais altos foi solicitado, de maneira mais enfática, os critérios nos quais se baseavam para estabelecer os valores obtendo-se, sempre, como resposta a questão locacional e a regularização fundiária.

Um dado concreto, mesmo que se trate de um caso isolado, que valoriza a regularização do imóvel, é o da moradora que vendeu uma casa pequena regularizada no assentamento, e adquiriu outra por um valor 25% mais baixo, com área construída e terrenos bem maiores, em outro assentamento não regularizado.

Ao observar, no local, os sete imóveis que foram objeto da comparação, é possível afirmar que, pelo menos em área construída¹⁰⁷ e tipo de material construtivo, o imóvel do sétimo entrevistado se destaca, significativamente, de todos os demais, que são bem menores, ainda que apresentem certa semelhança com relação ao estado de conservação. A percepção sobre esses itens, que constituem fatores de avaliação, leva a crer que, de fato, o imóvel do entrevistado de número 7 é o de maior valor, e como tal, foi tributado.

A grande diferença dos valores atribuídos pelos moradores, para maior, mesmo que não tenha sido possível comparar com o valor venal real e ainda que tenha ocorrido uma supervalorização por parte dos proprietários, os percentuais constatados permitem sugerir que o município não apropria, para fins tributários, a valorização imobiliária, pelo menos do ponto de vista dos moradores.

¹⁰⁷ Esse imóvel é constituído de dois pavimentos, com laje de concreto em toda a extensão e apenas uma pequena parte que não é rebocada.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A regularização fundiária de assentamentos urbanos informais passou a ser operada em maior volume no país próximo ao final da década de 2000, ao contar com legislação específica (Leis Federais 11.481/2007, 11.952/2009 e 11.977/2009) e, posteriormente, a Lei 13.465/2017, a regularização fundiária urbana ganha status de política pública e se avoluma nas diversas cidades do Brasil, por meio de financiamento e capacitação pelo Governo Federal e, por iniciativa de Estados e Municípios, mesmo independente desse aporte federal.

Nos últimos anos os financiamentos foram gradativamente reduzidos, mas a temática já faz parte das agendas governamentais, especialmente dos municípios, que, provavelmente por ser o ente federado mais próximo da população, é o mais demandado para implementação dessa política, mas que nem sempre consegue atender, por limitações técnicas e/ou financeiras ou não sendo proprietários das áreas sob sua jurisdição nem sempre alcançam êxito em negociações com os proprietários, sejam eles públicos ou privados, inviabilizando a possibilidade de regularização em nome dos ocupantes. Outro agravante é a fragilidade das informações fundiárias, eivadas de imprecisões, lacunas e contradições que tem origem no processo historicamente confuso de legislação e gestão fundiária em todo o país, refletindo fortemente na estruturação e ocupação do espaço urbano.

Não obstante as ações de regularização fundiária urbana terem crescido bastante nas cidades, existem apenas informações aproximadas sobre o quantitativo de imóveis irregulares, de imóveis regularizados e, menos ainda, sobre os impactos da regularização fundiária urbana na vida da população que teve suas moradias regularizadas.

Em Belém, que teve o primeiro ato relativo à questão fundiária em 1627, ao receber da Coroa portuguesa a sua primeira área conhecida como primeira légua patrimonial, o cenário não é diferente e conta com um agravante singular que é um conjunto de disputas judiciais entre o Município e a União Federal pelos terrenos de marinha e acrescidos, que teve início em 2004, sem decisão até o momento, registrando-se que ocorreram também tentativas por via administrativa, sem êxito.

Mesmo nesse cenário, o município instituiu o Programa Municipal de Regularização Fundiária no ano de 2010 e vem executando projetos em vários bairros da cidade, inclusive em assentamentos localizados nessas áreas de litígio judicial, provavelmente, na expectativa de uma decisão judicial favorável ao município ou possibilidade de negociação, no caso de

sentença favorável à União¹⁰⁸, que permita a convalidação dos títulos emitidos. A execução do Programa “Chão Legal” também não conta com um processo de avaliação sistemática sobre os efeitos da regularização fundiária nos assentamentos regularizados.

O presente trabalho trouxe para o debate acadêmico a tentativa de compreender se a regularização fundiária em assentamentos urbanos informais contribui para reter ou motivar a evasão das famílias que tiveram suas moradias regularizadas, advogando-se a hipótese de que, pela valorização monetária incorporada aos imóveis após a regularização e tratando-se de famílias de baixa renda, a possibilidade de venda do imóvel legalizado, que poderia proporcionar um ganho adicional em sua estratégia de sobrevivência, impulsionaria a saída dessas famílias do assentamento.

Admitia-se, também, em hipótese, que a ausência ou insuficiência de infraestrutura e serviços públicos acessíveis à população do assentamento, poderia ser um fator de abandono da área pelas famílias com imóveis regularizados, em busca de outros locais para moradia.

Assim, foram analisadas as ações do Programa “Chão Legal” na perspectiva de identificar a conexão dessas ações com as diretrizes da Política Nacional de Regularização Fundiária, resumidas em seu conceito formal e, apontados, sob a ótica dos moradores do assentamento urbano informal Bengui – Etapa 2 que tiveram seus lotes regularizados, quais os fatores que contribuem para a permanência ou saída do local após a regularização, assim como os elementos de atração para que outros moradores decidam residir nessa área que foi objeto de regularização fundiária.

A concepção do Programa, expressa em sua lei de criação, que mesmo podendo ser considerada bastante genérica, traduziu a perspectiva de acompanhar o que preconiza a Política Nacional de Regularização Fundiária no que diz respeito ao caráter multidimensional da regularização fundiária, ao estabelecer o vínculo com as diretrizes urbanísticas municipais e ofereceu as orientações norteadoras para a implementação das ações, delegando competências que viabilizariam a execução e definindo critérios para estabelecer prioridades, em relação ao público alvo e às áreas a serem regularizadas.

A institucionalização por meio de lei municipal fortaleceu a perspectiva de continuidade das ações, para além de um mandato eletivo de gestão municipal, registrando-se que já são contabilizados dez anos de atuação e a regulamentação, que só ocorreu três anos após a criação do Programa, por seu nível de detalhamento e abrangência, ofereceu o suporte normativo necessário para a execução. Conclui-se, ante essas considerações que, do ponto de

¹⁰⁸ Diversos juristas acreditam que caso ocorra uma decisão judicial, dificilmente será contrária à União Federal.

vista formal, o Programa guarda sintonia com as diretrizes da Política Nacional de Regularização Fundiária.

Quanto à execução das ações no âmbito do Programa, que veio progressivamente sendo ampliada, principalmente por meio de parcerias, e neste trabalho é exemplificada pelo estudo de caso desenvolvido no assentamento Projeto Bengui – Etapa 2, há que se registrar como avanços: i) a construção de uma metodologia que busca o envolvimento dos moradores nas diversas etapas do processo, e sua contribuição tanto para um maior alcance do quantitativo de titulação em relação ao número de lotes existentes em cada assentamento, como para a compreensão dos moradores sobre essa política pública e; ii) a flexibilização dos parâmetros urbanísticos, nomeadamente quanto às larguras de vias¹⁰⁹ e definição de lotes mínimos, que foram adequadas à realidade dos assentamentos regularizados conforme estabelece a legislação, evitando a remoção de famílias do assentamento regularizado

A elaboração dos projetos, que de acordo com as diretrizes nacionais deve envolver a multidimensionalidade da regularização fundiária com a proposição de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, no caso em estudo constatou-se o seguinte desempenho: i) atendimento integral às medidas jurídicas com a efetiva titulação dos lotes e os procedimentos registrais pertinentes ao processo; ii) proposição de medidas urbanísticas e ambientais, e; iii) ausência de proposição de medidas de caráter social no escopo do Projeto.

Constata-se, portanto, que mesmo no plano formal por meio do projeto elaborado, não foi contemplado, integralmente, o caráter multidimensional da regularização fundiária ao deixar de propor medidas de ordem social.

Quanto às medidas urbanísticas e ambientais propostas, nenhuma delas foi executada¹¹⁰, mesmo após decorrem cinco anos da titulação. Portanto, as melhorias esperadas pela implementação dessas medidas não aconteceram, permanecendo, nesse aspecto, o paradigma anterior à política nacional da regularização fundiária, com foco exclusivo na regularização jurídica dos lotes.

A busca por compreender os fatores que induzem a permanência ou saída das famílias que tiveram os lotes regularizados no assentamento, do ponto de vista dos moradores, foi conduzida a partir de algumas reflexões preliminares baseadas em informações que ora sinalizavam a perspectiva de permanência, ora a perspectiva de saída.

¹⁰⁹ Exceção para a via coletora (rua Betânia) que pela função na hierarquia viária foi mantida a largura prevista no plano de alinhamento.

¹¹⁰ Na última visita realizada no assentamento, especialmente nos locais onde seriam executadas as medidas propostas, ocorreu em dezembro de 2018 e nada havia sido realizado.

Uma delas foi o tempo de ocupação das famílias nos respectivos lotes antes da regularização, onde 53,66% ocupavam o local regularizado há mais de 20 anos, o que poderia sinalizar a existência de vínculos com o local que poderiam motivar a permanência das famílias no assentamento, assim como o destaque recorrente, em conversas iniciais com os moradores, que enalteciam a condição do terreno como não alagável, em razão do sistema de drenagem, que mesmo não seguindo padrões técnicos rigorosos, era considerado eficaz, o que o distinguia, positivamente, de vários outros locais da cidade, até mesmo os que se encontram bem próximos à área central.

Já a percepção dos moradores entrevistados quanto à valorização dos imóveis regularizados, que apontou percentuais superiores (35,37% a 93,9%) ao valor venal presumido desses imóveis para fins de tributação, por tratar-se de famílias de baixa renda, a venda do imóvel regularizado, poderia representar um ganho que, em suas estratégias de sobrevivência, atenderia necessidades não supridas em razão das limitações financeiras. Por outro lado, os entrevistados não deixaram transparecer a intenção de comercializar os imóveis regularizados.

Um aspecto importante a ser considerado, mesmo não sendo apresentado como hipótese da pesquisa, mas que permeia o senso comum e discussões entre estudiosos de temas associados é a perspectiva de que, a presumida valorização dos imóveis após a regularização, associada à implantação de infraestrutura em assentamentos urbanos regularizados, sendo apropriada pelo ente público municipal para fins tributários, em especial a cobrança de IPTU, representaria uma sobrecarga no orçamento dessas famílias, predominantemente de baixa renda, ao ponto de abandonarem a área regularizada após comercializar o imóvel, buscando outra moradia isenta de tais encargos.

Mas essa sobrecarga não se confirmou no assentamento estudado, pois mesmo antes da regularização fundiária o IPTU já era lançado nessa área e 83,18% dos imóveis cadastrados foram isentos do pagamento no exercício de 2018, não havendo, pelo menos até o período verificado, alteração nesse item. A infraestrutura e os serviços públicos utilizados pelos moradores do assentamento, ainda que apresentem deficiência, também já existiam antes do processo de regularização fundiária.

Finalmente, o percentual de permanência (93,38%) das famílias no assentamento estudado, mesmo tendo decorrido apenas quatro anos entre o período da regularização dos imóveis (2013) e a realização das entrevistas (2017), colocou em xeque a hipótese da regularização fundiária como principal fator para a saída dos beneficiados do assentamento.

No ambiente dessas reflexões foram realizadas as entrevistas, instrumento de grande relevância na pesquisa, para desvendar as motivações tanto para a permanência, como para a saída de famílias do assentamento após a regularização. Sob a ótica dos moradores entrevistados a localização do imóvel, considerando a proximidade com serviços diversos, como: transporte público, comércios, bancos escolas, posto de saúde, se mostra como um fator preponderante para a permanência das famílias no assentamento regularizado, registrando-se que todos os entrevistados foram enfáticos nesse reconhecimento, inclusive os que haviam saído do local.

Elencaram, ao mesmo tempo, ainda que sem o mesmo destaque: a infraestrutura implantada e a regularização fundiária. Esta, sempre associada à segurança e proteção quanto a eventuais despejos, que segundo os entrevistados, antes da regularização representavam uma ameaça real.

Assim, é possível afirmar, que no assentamento Bengui – Etapa 2, mesmo com a alta valorização dos imóveis após a regularização atribuída pelos moradores entrevistados e, ainda que se trate de segmento populacional de baixa renda, a regularização fundiária não representou um indutor de saída das famílias da área regularizada, possivelmente contido pelo fator locacional associado aos vínculos de apoio locais, construídos ao longo do tempo de moradia dessas famílias no assentamento, conforme transpareceu durante as entrevistas, inclusive com a citação de fatos que exemplificam essa perspectiva. Portanto, a hipótese estabelecida foi confirmada.

No entanto, mesmo que o estudo não aponte elementos capazes de categorizar a regularização fundiária como um fator determinante para a retenção das famílias na área regularizada, há que se registrar o destaque sobre o simbolismo conferido à regularização fundiária pelos moradores entrevistados, como instrumento de segurança e proteção contra ameaças de expulsão por meio de despejos, que paira sobre segmentos cujas moradias estão assentadas em ocupações irregulares, do ponto de vista fundiário, como era o caso do assentamento estudado.

Quando os entrevistados foram instigados a se manifestarem sobre a possibilidade de saída do local, havia sempre a ressalva: “desde que seja para uma área regularizada”.

As constatações oferecidas pelos resultados da pesquisa, cuja estratégia foi o estudo de caso único, suscitam questionamentos, que não representavam o objetivo da pesquisa, mas que podem ser objeto de novos estudos, quem sabe por meio de estudos de caso múltiplos, o que permitiria o comparativo entre assentamentos com características diferenciadas,

especialmente em relação às variáveis infraestrutura e localização, que se apresentaram na pesquisa como elementos de destaque para a retenção das famílias no assentamento estudado.

Estudos dessa natureza poderiam responder a indagações do tipo: quando não há uma infraestrutura razoável nem vantagens locacionais, qual o peso da regularização fundiária na decisão de permanecer ou não na área regularizada?

A título de exemplo faz-se referência ao estudo realizado pela pesquisadora no município de Bragança Estado do Pará, citado na Justificativa desta dissertação, onde as vantagens locacionais se faziam presentes, mas as condições de infraestrutura e serviços públicos eram bastante precários.

Nessa pesquisa, a regularização fundiária foi percebida pelos moradores como um instrumento de luta em busca de melhorias para o assentamento regularizado, legitimados pela condição de legalidade quanto à ocupação, decorrente da regularização fundiária.

Considerando que a regularização fundiária urbana é uma política pública que vem se expandindo, recomenda-se aos seus operadores que sejam adotadas providências relacionadas tanto à otimização dos procedimentos de execução como sobre a avaliação de resultados.

No primeiro caso sugere-se: i) inclusão das medidas propostas, nos instrumentos de planejamento municipal – Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual - quando estas forem de responsabilidade municipal, no sentido de garantir a execução; ii) união de esforços pelos órgãos públicos que tem interface com a questão fundiária e cartórios de registro de imóveis, no sentido de garantir que os diagnósticos fundiários sejam mais céleres e seguros; iii) normatização de procedimentos operacionais envolvendo todas as etapas do processo, inclusive as sub-etapas do projeto – pactuação e licenciamento – no sentido de conferir agilidade e segurança para a tomada de decisões técnicas pelas equipes de trabalho.

Sobre avaliação recomenda-se que a abordagem se dê em dois eixos que se complementam. O primeiro, por meio de amostragem, com o objetivo de aferir a permanência ou não das famílias nos respectivos imóveis e a manutenção do tipo de uso quando a regularização fundiária tiver ocorrido por meio de CDRU, sugerindo-se uma carência inicial mínima de dois anos após a regularização, definindo-se a periodicidade seguinte de acordo com os resultados encontrados no levantamento inicial.

Caso o instrumento utilizado para a regularização implique a transferência do domínio pleno do lote ao morador, a sugestão é que a verificação se dê por meio de levantamento nos cartórios de registro de imóveis correspondentes, identificando-se o quantitativo de beneficiários originais cujos registros permanecem em seu nome, com um período maior entre a concessão dos títulos e o levantamento pretendido, considerando que os procedimentos de

registro cartorial nem sempre são céleres assim como as providências formais para as transferências muitas vezes demoram a ocorrer.

Exemplo desse fato se deu no assentamento Bengui – Etapa 2, onde, dos 7 (sete) imóveis que foram vendidos, os procedimentos formais para transferência aos compradores, conforme estabelece a legislação pertinente e está explicitado em uma das cláusulas do Termo de Concessão emitido em nome dos beneficiários da regularização não foram adotados até o período de realização da pesquisa, o que representa uma irregularidade sobre a regularidade.

Para o outro eixo, que abordaria os impactos trazidos pela regularização fundiária tanto para as famílias beneficiárias como para o assentamento e seu entorno, prevê-se o mínimo de 5 (cinco) anos¹¹¹ após a regularização, recomendando-se a realização desses estudos em parceria com instituições acadêmicas.

Por fim, recomenda-se intensificar a busca pelo envolvimento da população moradora nas diversas etapas da regularização fundiária, não apenas na perspectiva de ampliar numericamente o alcance da titulação, mas também, na construção e legitimação das medidas propostas no projeto de regularização fundiária, instrumentalizando os beneficiários para o acompanhamento da execução e esclarecendo-os sobre as condicionantes do título recebido, especialmente quando se tratar de CDRU.

¹¹¹ A indicação de cinco anos está relacionada ao período de vigência dos Planos Plurianuais onde deveria ser contemplada a execução das medidas propostas no projeto de regularização fundiária.

REFERÊNCIAS

- ABELÉM, Aurilea Gomes. *Urbanização e remoção: para que e para quem? – Estudo sobre uma experiência de planejamento nas baixadas de Belém*. 1982. 139 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1982.
- ABRAMO, Pedro. *A dinâmica do mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres*. Rio de Janeiro: IPPUR; UFRJ, 2003. (Coleção Estudos Cariocas)
- ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. R.B. *Estudos urbanos e regionais*, v. 9, n. 2, nov. 2007.
- ABREU, Maurício de Almeida. A apropriação do território no Brasil colonial. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (org.). *Explorações geográficas: percursos no fim do Século*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 197-245.
- ABREU, Paula Vanessa Luz de. *A Morfologia do plano de expansão da cidade de Belém e a estrutura fundiária do município no século XIX*. 2016. 203 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.
- ACEVEDO MARIN, R. E. Civilização de rio, civilização da estrada: transporte na ocupação da Amazônia nos séculos XIX e XX. *Papers do Naea*, Belém, UFPA, v. 170, n. 1, 2004.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Instrumentos e experiências de regularização fundiária em áreas urbanas ocupadas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7. 1997, Recife. *Anais [...]*. Recife, 1997. v. 1.
- AMARAL, R. *Fundação de Belém do Pará: jornada de Francisco Caldeira Castelo Branco*. Brasília: Senado Federal, 2010. 108 p.
- ANGELIM, Elaine Cristina de Souza. *A modelagem para a mensuração das variáveis qualitativas violência urbana e regularidade fundiária na formação do valor de imóveis residenciais urbanos*. 2011. 120 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil), Instituto de Tecnologia, Universidade Federal do Pará. Belém, 2011.
- ARAGÓN, Luiz E. *Amazônia, conhecer para desenvolver e conservar: cinco temas para um debate*. São Paulo: Hucitec, 2013.
- BECKER, B.K. Modelos e cenários para a Amazônia: o papel da ciência. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias estratégicas*, n. 12, p. 3 – 24, set. 2001.

BELÉM. *Lei Ordinária nº 6795*, de 24 de abril de 1970. Dispõe sobre a constituição da Codem e dá outras providências. Disponível em: <https://cm-elem.jusbrasil.com.br/legislacao/594104/lei-6795-70>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BELÉM. *Lei n. 7682*, de 05 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a regionalização administrativa do município de Belém, delimitando os espaços territoriais dos distritos administrativos. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/1994/768/7682/lei-ordinaria-n-7682-1994-dispoe-sobre-a-regionalizacao-administrativa-do-municipio-de-belem-delimitando-os-respectivos-espacos-territoriais-dos-distritos-administrativos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 26.01.2019.

BELÉM. *Lei nº 7933*, de 29 de dezembro de 1998. Dispõe sobre isenções tributárias no município de Belém e dá outras providências. Disponível em: www.normasbrasil.com.br/norma/?id=172542. Acesso em: 24 jan. 2019

BELÉM. CODEM. *CD evolução urbana de Belém-1972, 1977 e 1998*. Belém, 1998.

BELÉM. *Lei Complementar 02*, de 19 de julho de 1999. Dispõe sobre o parcelamento do solo no município de Belém, e dá outras providências. Belém, 1999.

BELEM. *Lei n. 8.655*, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Belém, e dá outras providências. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/plano_diretor/Plano_diretor_atual/Lei_N.8.655-08_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BELÉM, *Lei 8.739*, de 19 de maio de 2010. Institui o Programa municipal de regularização fundiária do município de Belém “Chão Legal”. Belém, 2010.

BELÉM. CODEM. *Projeto de regularização fundiária de interesse social Bengui – Etapa 2*. CODEM, Belém, 2014.

BENATTI, José Heder. *Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural*. 2003. 344 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2003.

BEZERRA, Maria do Carmo; CHAER, Tatiana M. S. A avaliação de programas de regularização fundiária de interesse social: o que conquistamos e como avançar? *In: SEGUNDO SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL*. 2013, Passo Fundo, RS. *Anais [...]*. Passo Fundo, RS, 2013. Disponível em: <http://www.imed.edu.br/>. Acesso em: 13 fev. 2017.

BOMBEIROS. Disponível em: <https://www.bombeiros.pa.gov.br/unidades/1o-grupamento-bombeiro-militar/>. Acesso em 15 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brazil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 2 jan. 2018.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 6 jan. 2018.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 7.960*, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760compilado.htm. Acesso em: 3 ago. 2018.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 3 jan. 2018.

BRASIL. *Lei n. 10.257*, 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. *Lei 11.124*, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: www.cdhu.sp.gov.br/download/plano-habitacional/lei-11124-2005.pdf. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. *Brasil. Grupo de trabalho interministerial: Plano BR-163 Sustentável. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém*. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, jun. 2006.

BRASIL, *Lei 11.481*, de 31 de maio de 2007. Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União e altera dispositivos legais e normativos correlatos. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília, DF, 2008. Caderno 12. Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/529/PPA_2004_2007_RelatorioAvaliacao2008_Vol_I_TomoI_Texto.pdf?sequence=1. Acesso em: 2 fev. 2018.

BRASIL. *Lei n. 11.952*, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. *Lei n. 11.977*, de 7 julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. *Lei 13.465*, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e revoga e altera leis, medidas provisórias e decretos-lei. Brasília, DF, 2017. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 mai. 2018.

BRASIL, *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*, Brasília, DF: IPEA, 2018. v 1.

CARDOSO, Ana Claudia. VENTURA NETO, R. da S. A evolução urbana de Belém: trajetória de ambiguidades e conflitos socioambientais. *Cadernos Metropolitanos*, São Paulo, v. 15, n. 29, p. 55-75, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/15816>. Acesso em: 12 nov. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

CASTRO, Edna Ramos. CAMPOS, Índio. Formação Socioeconômica da Amazônia. In: CASTRO, Edna Ramos de; CAMPOS, Índio (org.). *Formação socioeconômica e desenvolvimento regional na Amazônia*. Belém: NAEA, 2015. v. 2, p.640. (Coleção Formação Regional da Amazônia).

CEOLIN, Ana Caroline Santos. A regularização fundiária como instrumento de inclusão social e de superação da pobreza: estudo de caso da comarca de São João da Ponte em Minas Gerais. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 75-104, jul./dez. 2015.

CORREA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ano 49, n. 3. p. 39 - 68, 1987.

CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRUZ, Ernesto. *História do Pará*. Belém: Ed. Universitária UFPA, 1963. 2 v. (Coleção Amazônica. José Veríssimo).

CRUZ, Sandra Helena. CASTRO, Edna Ramos. SÁ, Maria. Grandes projetos urbanos em metrópoles amazônicas: modernização e conflito. *Novos Cadernos NAEA*, v. 14, n. 2, p. 89-116, dez. 2011.

CONVÊNIO SUDAM; DNOS; GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Monografia das baixadas de Belém: subsídios para um projeto de recuperação*. 2. ed. rev. Belém, SUDAM, 1976. 1 v.

COSTA, Frederico Lustosa da; CANTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-92, set./out. 2003. Disponível em: http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Costa_castanha.pdf. Acesso em: 20 mai. 2018.

DAMATTA, Roberto. A mão visível do Estado: notas sobre o significado cultural dos documentos na sociedade brasileira. *Anuário Antropológico*, n. 99, p. 37-64, 2002.

DERENJI, Jussara da Silveira. A seleção e a exclusão no meio urbano: reformas do fim do século XIX em Belém do Pará. In: D'INCAO, M. A.; SILVEIRA, I. M. (org.). *A Amazônia e a crise da modernização*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização fundiária plena: conceitos e diretrizes*. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/63990>. Acesso em: 12 mai. 2018.

FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy*. 2011. (Série Foco em Políticas Fundiárias). Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/.../regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: 3 abr. 2018.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. *Projeto de Pesquisa Apuração de Remanescente 1ª Léguas Patrimonial de Belém: identificação dos limites da primeira léguas patrimonial e sua afetação ao uso público*. Belém: UFPA, 2017.v. 1.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. *Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988, pelo município de Parauapebas, Pará*. 2014. 259 f. Tese (Doutorado em Direito) - Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará. Universidade Paris 13 centre de recherche sur l'action locale (tese en co-tutela/thèse en co-tutelle), Belém, 2014.

FONSECA, Claudia Damasceno. *Arraiais e vilas d'el rei: espaço e poder nas Minas setecentistas*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2011.

FURTADO, C *Formação econômica do Brasil*. [S.l.]: Companhia Editora Nacional. 32 Edição. 2005.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W. ; GASKELL, G. (org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 64-89.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2018.

GOUVÊA, D. C.; ÁVILA, P. C.; RIBEIRO, S. B. A regularização fundiária urbana na Amazônia Legal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, 2009, p. 73–93. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/.../221/205>. - Acesso em: 20 nov. 2012.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Tradução: Claudio Carina; Revisão técnica: Luísa Valentini. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

JONES, A.S. *O mito da legalidade do latifúndio: legalidade e grilagem no processo de ocupação das terras brasileiras (do Instituto de Sesmarias ao Estatuto da Terra)*. São Paulo: [s,n], 2003.

KLINK, Joeroen Johannes. *Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro - Relatório*. Observatório das metrópoles: território, coesão e governança democrática. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ; IPPUR; FASE, 2008. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf. Acesso em: 15 mai. 2018.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira, *Estudos. av.*, São Paulo, v.16, n.45, may/aug. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000200004. Acesso em: 9 fev. 2018.

LOPES, J. R. B; PATARRA, N. L. Redistribuição regional e rural-urbana da população brasileira. Estudos sobre a população brasileira. *Estudos Cebrap 20*, São Paulo, p. 17-40, 1974.

LOUREIRO, R. V; PINTO, J. N. A. A questão fundiária na Amazônia. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.19, n. 54, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/download/10071/11643>. Acesso em: 15 jun. 2018.

MACHADO, L. O. Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia brasileira, *Cadernos IPPUR/UFRJ*, /Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro v. 13, n.1, p. 109-138, jan./jul. 1999.

MARICATO, Hermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *Perspec*, São Paulo, v. 14, n. 4, out./dez. 2000.

MARICATO, Hermínia. *O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano*. IPEA políticas sociais: acompanhamento e análise. 2006. Disponível em http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em: 10 fev. 2018.

MARTINE, G. As migrações de origem rural no Brasil: uma perspectiva histórica. In: ABEP, IUSSP, CELADE. *História e população*. São Paulo: Fundação SEADE, 1990.

MARX, Murillo. *Cidades no Brasil terra de quem?* São Paulo: Universidade de São Paulo, 1991.

MARX, Murillo. *Cidades no Brasil: em que termos?* São Paulo: Studio Nobel, 1999. (Coleção Cidade Aberta).

MAUÉS, R. H. *Uma outra "invenção" da Amazônia: religiões, histórias, identidades*. Belém: CEJUP, 1999.

MEIRA, Augusto. *Evolução histórica de Belém do Grão-Pará*. Belém: GRAFISA S. A. 1976. v. 1; 2. 1976.

MEIRELES, Henrique Lopes. *Direito municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros editores, 1993.

MOREIRA, Eidorfe; CONSELHO ESTADUAL DE CULTURA (PA). *Obras reunidas de Eidorfe Moreira*. Belém: Edições CEJUP/ Conselho Estadual de Cultura, [1989]. v. 1.

MOREIRA NETO, Carlos Araujo, In: FERREIRA, Alexandre Rodrigues. *Viagem filosófica ao rio Negro*, Belém: Museu Goeldi, 1983.

MOURÃO, Leila. *O conflito fundiário urbano em Belém (1960-1980): a luta pela terra de morar ou de especular*. 1987. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1987.

MUNIZ, P. *Patrimônios dos Conselhos Municipais do Estado do Pará*. Lisboa: Aillaud & Cia, 1904.

NOBENGUI. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir894/SeminAMA_InstrumEconom.pdf. Acesso em: 10 fev. 2018.

NUNES, D. A.; TRINDADE, J; TRINDADE, G Débora Aquino Nunes; TRINDADE JÚNIOR Saint-Clair Cordeiro da; TRINDADE, Gesiane Oliveira da. Cidades médias na Amazônia brasileira: da centralidade econômica à centralidade política de Marabá e Santarém (Estado do Pará). *Revista franco-brasileira de geografia*, n. 29, p. 26-28, 2016.

NASCIMENTO, Getúlio. *A formação do território brasileiro*, 2015. Disponível em: <http://www.getulionascimento.com/news/a-formacao-do-territorio-brasileiro>. Acesso em: 3 jan. 2018.

OLIVEIRA, J. A. SCHOR, T. Das cidades da natureza, à natureza das cidades. In: TRINDADE JUNIOR, S. C; TAVARES, M. G. (org.). *Cidades ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências*. Belém: UFPA, p. 15-26, 2008.

OLIVEIRA, J. A. A cultura nas (das) pequenas cidades da Amazônia brasileira. 2004. In: CONGRESSO LUSO AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8, 2004, Coimbra. *Anais [...]* Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra, Portugal setembro de 2004. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel74/JoseAldemirdeOliveira.pdf>. Acesso em 10 jan. 2018.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco. O caboclo e o brabo: notas sobre duas modalidades de força de trabalho na expansão da fronteira amazônica do século XIX. In: SILVEIRA, E. (org.). *Encontros com a civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, n. 11, p. 101-140, 1979.

OLIVEIRA, Francisco de Assis; SILVA, Félix Lélis da; PENA, Heriberto Wagner Amanajás. *A dinâmica da ocupação da Amazônia brasileira: do interesse político e econômico aos conflitos socioambientais*. 2015. (Artigo original de EUMED.NET Silva et al. 2015). Disponível em: <http://caribeña.eumed.net/wp-content/uploads/conflitos1.pdf> . Acesso em: 2 fev. 2018.

OLIVEIRA, Leonardo Henrique Schutz de. *regularização fundiária urbana no Brasil segundo a lei 11.977/2009*. Goiânia: Universidade Salgado de Oliveira, 2015.

OLIVEIRA, Natalia Altieri Santos de; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Registros paroquiais da Freguesia de Sant'anna da Campina em Belém: análise da origem fundiária. *Revista Brasileira de História do Direito*, v. 2, n. 2, p. 19-38, 2017. Disponível em: <http://governancadeteras.com.br/2017/wp-content/uploads/2017/10/NATALIA-ALTIERI-e-LULY-FISCHER-REGISTROS-PAROQUIAIS-DA-FREGUESIA-DE-SANTANNA-DA-CAMPINA-EM-BELEM.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

ONU - *Documentos temáticos da habitat III. 22 - Assentamentos informais* (versão não editada 2.0). Nova York, dia 31 de maio de 2015. Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/22-Assentamentos-Informais_final.pdf. Acesso em: 13.11.2018.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. *Política de regularização fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná*, Revista Katálysis, v. 19, n. 2, p. 184-193, Julio/-sept. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802016000200184&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 13 ago. 2018.

PARÁ. Governo; BELÉM. Prefeitura Municipal. Projeto de Saneamento para Recuperação das Baixadas de Belém. *Bacia do Una*, Belém; PMB, v.7, s.d.

PATARRA, Neide Lopes. *Movimentos migratórios no Brasil: tempo e espaços*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2003. 50 p. (Textos para discussão. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, n. 7). ISSN 1677-7093.

PENTEADO, Antonio Rocha. *Belém: estudo de geografia urbana*. Belém, UFPA, 1973.

PICCINATO JUNIOR, Dirceu; SALGADO, Ivone. Tendências gerais dos status urbanos no nordeste paulista. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*. Belo Horizonte, v. 21, n. 28, p. 100-119, set. 2014. DOI: 10.5752/P.2316-1752.2014v21n28p100. Disponível em: <http://seer.pucminas.br/index.php/Arquiteturaeurbanismo/article/view/P.2316-1752.2014v21n28p100/7852>. Acesso em: 20 jun. 2018.

PINHEIRO, Andréa et al. Assentamentos precários na região metropolitana de Belém: baixadas e ocupações. In. MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Correia (ed.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudo de caso brasileiros*. Brasília, DF: IPEA, 2016. p. 189 – 248. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160718caracterizacao_tipologia.pdf. Acesso em: 15 jun. 2018.

PEREIRA, J. M. O processo de ocupação e de desenvolvimento da Amazônia: a implementação de políticas públicas e seus efeitos sobre o meio ambiente. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, DF, v. 34, n. 134, p. 11-39 abr./jun. 1997. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/902/1/ARTIGO>. Acesso em: 20 jan. 2018.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. *Belém do Pará: Cidade e Água*. Cad. Metrop. São Paulo, v. 17, n. 33, p. 41-60, maio, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-0041.pdf>. Acesso em jan. 2019.

RAMOS, Liane Silva. *O efeito da implantação de infraestrutura para o aumento do valor do solo urbano em diferentes realidades: estudo de caso na cidade de Belém-PA*. 1999. 111f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) - Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1999.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, v.72, p.55-61, 2002.

ROLNIK, Raquel. *A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios*. IPEA políticas sociais – acompanhamento e análise. 2006. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf. Acesso em: 10 fev. 2018.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. D. São Paulo: Boitempo, 2015.

SABINO, Thiago Alan Guedes. *Produção do espaço e dispersão metropolitana em Belém: importância da logística em discursos e projetos de estruturação territorial*. Orientador Saint-Clair Cordeiro da Trindade. 2016. 201 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2016.

SANTOS, M. A região cresce mais que a metrópole. In: SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: Hucitec/Editora PUC-SP, 1994. p. 53-77.

SARGES, Maria de Nazaré. *Belém: riquezas produzindo a Belle Époque (1870-1912)*. 3. ed. Belém: Paka-Tatu, 2010 (coleção Açaí).

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SCHIMIDT, Benicio V., FARRET, Ricardo L. *A Questão urbana*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986. (Coleção Brasil: os anos de autoritarismo).

SERRA, Maurício Aguiar; FERNÁNDEZ, Ramón García. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 107-131, jul./dez. 2004. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643046>. Acesso em: 15 jan. 2018.

SILVA, Márcia R. Cavalcanti da; ARRUDA, S. Nascimento de; SILVA C. Severo da. O programa meu imóvel legal: uma experiência prática de regularização fundiária jurídico dominial de interesse social em Pernambuco. *VII Jornada Internacional de políticas públicas*. São Luiz-MA, 2015. Disponível em <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo11/o-programa-meu-imovel-legal--uma-experiencia-pratica-de-regularizacao-fundiaria-juridico-dominial-de-interesse-social-em-pernambuco.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2018.

SILVA. L.O. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. Campinas, SP: Ed. UNICAMP, 1996. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=447&tp=a. Acesso em: 3 nov. 2017.

SILVA, Maria C. C. *Meu documento é meu amuleto: a dimensão simbólica do título de regularização fundiária no contexto da vida urbana - estudo de caso no bairro Cerejo, Bragança-PA*. 2012. 72f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

SOUZA, D. V. G. *Transferência de terras da união ao estado de Roraima: enfoque institucionalista do direito de propriedade e sua influência no desenvolvimento regional - VII Seminário sobre Desenvolvimento Regional, Rio grande do Sul, RS, 9 – 11, set. 2015*. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/download/13313/2479> de DVG Souza. Acesso em: 5 jan. 2018.

STAMM, Cristiano; STADUTO, Jefferson Andronio Ramundo; LIMA, Jandir Ferrera de WADI. A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. *Interações*. Campo Grande, v.14, n.2, p. 251-265, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1518-70122013000200011&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 21 nov. 2018.

TAVARES, Maria Goretti da Costa. *A formação territorial do espaço paraense: dos fortes à criação de municípios*. Belém: UFPA, 2008.

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

TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro. A natureza da urbanização na Amazônia e sua expressão metropolitana, *Geografares*. Vitória, v. 1, n. 1, p.117-129, jun. 2000. Disponível em: www.periodicos.ufes.br/geografares/article/viewFile/1169/881. Acesso em: 31 mai. 2018.

TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro. Grandes projetos, urbanização do território e metropolização da Amazônia. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10, São Paulo, 2005. *Anais [...]* São Paulo: USP, 2005. Disponível em: <http://www.ceap.br/material/MAT21092011193332.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

TRINDADE JÚNIOR, S. C. C.; TAVARES, Maria Goretti da Costa. Cidades ribeirinhas na Amazônia: uma apresentação do tema. In: TAVARES, Maria Goretti da Costa (org.). *Cidades ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências*. Belém: EDUFPA, 2008. p. 9-12.

TRINDADE JUNIOR, S. Clair Cordeiro. Das “Cidades na floresta” às “cidades da floresta”: espaço, ambiente e urbanodiversidade na Amazônia brasileira. *Papers do NAE*. Belém, n. 321, dez. 2013. Disponível em: www.naea.ufpa.br/naea/novosite/index.php?action=Publicacao.arquivo&id=345 ISSN 15169111. Acesso em 03.06.2018.

VENTURA NETO, R da S. *O circuito imobiliário e a cidade: coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém*. 2012. 239 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Tecnologia, Universidade Federal do Pará. Belém, 2012.

VIEIRA, Alessandra d'Ávila. *PAC Urbanização de assentamentos precários*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/download?file=alessandra-d-avila-brasil.pdf>. Acesso em: 28. ago. 2018.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução: Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista para o grupo que permaneceu no assentamento após a regularização fundiária

1. Que motivos lhe levaram, originalmente, a residir nesse local?
2. Você tinha conhecimento de que a área não era regularizada?
3. Em algum momento (individual ou coletivamente) você reivindicou a regularização do imóvel (lote ou casa) que ocupou? Se positivo, qual era sua expectativa quanto à regularização?
4. Quais os principais motivos que o(a) fizeram permanecer residindo no local, após a titulação do imóvel em seu nome?
5. O fato de você dispor hoje do imóvel que é sua moradia regularizada influencia, de alguma forma, para sua permanência no local?
6. Que motivos fariam você mudar seu local de moradia após a regularização?
7. Que benefícios, vantagens ou desvantagens você considera que a regularização de seu imóvel pode lhe proporcionar? Incluindo a valorização após a regularização.
8. Para você existe alguma diferença, entre dispor e residir em uma área não regularizada e uma regularizada? Incluindo a percepção de agentes externos.

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista para o grupo que saiu do assentamento após a regularização fundiária por terem alugado o imóvel regularizado

1. Quais os principais motivos que lhe levaram, originalmente, a residir no local que, posteriormente, foi regularizado em seu nome?
2. Em algum momento (individual ou coletivamente) você reivindicou a regularização de seu imóvel? Se positivo, quais as motivações?
3. Quais as principais razões que o(a) fizeram alugar o imóvel regularizado e buscar outro local para moradia?
4. O novo imóvel que você viabilizou para morar é próprio? É regularizado?
5. Quais as vantagens da nova moradia, comparativamente com a moradia na área que foi regularizada?
6. Que benefícios e/ou vantagens você considera que um imóvel regularizado pode proporcionar aos seus proprietários?
7. Você tinha conhecimento sobre a restrição para alugar o imóvel regularizado?
8. Você tem intenção de voltar a residir no imóvel regularizado?
9. O contrato de aluguel foi formalizado? E quanto à avaliação de seu imóvel após a regularização fundiária?

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista para o grupo que saiu do assentamento após a regularização fundiária, por ter vendido o imóvel

1. Quais os principais motivos que lhe levaram, originalmente, a residir no local que, posteriormente, foi regularizado em seu nome?
2. Em algum momento (individual ou coletivamente) você reivindicou a regularização de seu imóvel? Se positivo, quais as motivações?
3. Quais as principais razões que o(a) fizeram vender o imóvel regularizado e buscar outro local para moradia?
4. O novo imóvel que você viabilizou para morar é próprio? É regularizado?
5. Quais as vantagens da nova moradia, comparativamente com a moradia na área que foi regularizada?
6. Que benefícios e/ou vantagens você considera que um imóvel regularizado pode proporcionar aos seus proprietários?
7. A venda do imóvel foi formalizada conforme estabelecido no documento de titulação do imóvel (Concessão de Direito Real de Uso)? E quanto à avaliação de seu imóvel após a regularização fundiária?

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista para o grupo que chegou ao assentamento após a regularização fundiária, na condição de inquilinos.

1. Que motivos lhe levaram a buscar esse imóvel para moradia?
2. Você tinha conhecimento de que o imóvel era regularizado?
3. O imóvel que você morava anteriormente era regularizado?
4. Qual a importância de residir em um imóvel regularizado?
5. Você tem interesse em permanecer na área pelo fato de ser regularizada?
6. O aluguel foi formalizado? E no que diz respeito ao valor do imóvel?