



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

CAROLINE DE MATTOS BUCHACRA ARAÚJO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E DIREITO À
MORADIA DIGNA: a percepção dos moradores do Conjunto Jardim Liberdade em Belém,
PA**

Belém
2025

CAROLINE DE MATTOS BUCHACRA ARAÚJO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E DIREITO À
MORADIA DIGNA: a percepção dos moradores do Conjunto Jardim Liberdade em Belém,
PA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração: Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Simaia Mercês.

Belém
2025

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

B918r Buchacra Araújo, Caroline de Mattos.
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE
INTERESSE SOCIAL E DIREITO À MORADIA DIGNA : a
percepção dos moradores do Conjunto Jardim Liberdade em
Belém, PA / Caroline de Mattos Buchacra Araújo. — 2025.
185 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Simaia do Socorro Sales das Mercês
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo
de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em
Gestão Pública, Belém, 2025.

1. Regularização fundiária urbana de interesse social. 2.
Aglomerados subnormais. 3. Moradia adequada. 4.
Movimentos sociais. 5. Segurança da posse. I. Título.

CDD 341.374

CAROLINE DE MATTOS BUCHACRA ARAÚJO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E DIREITO À MORADIA DIGNA: a percepção dos moradores do Conjunto Jardim Liberdade em Belém, PA

Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração: Gestão Pública Municipal.

Aprovado em:

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Simaia do Socorro Sales das Mercês
Orientadora – PPGGP/NAEA/UFPA

Prof.^a Dr.^a Luly Rodrigues da Cunha Fischer
Examinador Externo – PPGDDA/UFPA

Prof.^a Dr.^a Rosana Pereira Fernandes
Examinador Interno – PPGGP/NAEA/UFPA

Dedico esta pesquisa a todas as pessoas que vivem em assentamentos precários, que lutam diariamente por melhores condições de habitação, que acreditam em ideais de integração socioespacial, que não perdem a fé mesmo diante das adversidades, pessoas batalhadoras, que merecem mais do que um olhar da administração pública, merecem o empoderamento do seu direito de ser cidadão.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, na pessoa do Senhor Jesus Cristo, a quem reconheço toda honra e glória. Agradeço por ser meu companheiro diário, durante toda a minha trajetória de vida, meu Salvador e Mestre. Obrigada.

Agradeço à minha mãe, Maria da Penha, incansável em seus cuidados comigo e com meus irmãos, em nos ensinar a sermos pessoas comprometidas com a justiça social, nos incentivando nos estudos e acreditando em nós. A ela dedico, em especial, todas as conquistas nesta trajetória. Obrigada.

Agradeço ao meu amado pai, José Alexandre, meu amigo e conselheiro, pela fé que tem em mim, por sempre acreditar que posso dar um passo à frente. Agradeço, principalmente, por nos ensinar, com seu exemplo, a ser um ser humano generoso para com as pessoas ao nosso redor.

Agradeço ao meu marido, Jacson Samuel Hirschmann, meu amor, meu melhor amigo, meu companheiro, meu porto seguro e grande incentivador. Eu te amo!

Agradeço aos meus irmãos, Alexandre Filho e Pedro Cali, pela amizade e amor, em especial ao meu irmão caçula, Pedro, que durante o curso de mestrado foi meu companheiro nos momentos de desalento e solidão, trazendo alegria e carinho. Obrigada, meus irmãos!

Agradeço à minha avó, Odete, *in memoriam*, por ter me alfabetizado e ter me ensinado na infância a não desistir dos meus objetivos e estimular a minha fé em Deus.

Agradeço à minha avó, Nazira, *in memoriam*, que veio a falecer durante a trajetória do curso de mestrado, que me acolheu desde a infância, sempre torceu pelos meus caminhos profissionais e pessoais.

Agradeço ao meu tio Nazareno e à tia Simone pelo acolhimento, amizade, carinho e cuidados desde a infância, e por se felicitem com os objetivos por mim alcançados.

Agradeço ao Prof. Adagenor, pela orientação, por acreditar em mim e por caminhar ao meu lado, lutando por esse mestrado. Muito obrigada, professor!

Agradeço imensamente à Prof.^a Simaia, por toda orientação, pelas reuniões, pelos ensinamentos e por ter me ajudado a conduzir este trabalho até aqui. Obrigada!

Agradeço aos professores do curso, por todo o conhecimento adquirido, aos funcionários e a toda a equipe que compõe o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos.

Agradeço aos meus colegas de turma pelos debates realizados, pelas brincadeiras e pela amizade construída ao longo deste caminho.

Agradeço aos moradores do Conjunto Jardim Liberdade, aos membros da Amob, aos demais moradores do Bairro do Benguí, aos colaboradores dos movimentos sociais urbanos, aos funcionários da Codem, à direção da Codem e a todos que contribuíram para que esta pesquisa fosse realizada.

*Não a nós, SENHOR, nenhuma glória para nós, mas sim
ao teu nome, por teu amor e por tua fidelidade!*

(Salmos 115:1)

RESUMO

Este estudo investiga a percepção dos moradores no Conjunto Jardim Liberdade, em Belém (PA), acerca da ação de regularização fundiária de interesse social, empreendida no âmbito do Programa Chão Legal. O objetivo é verificar se essa política pública contribuiu para o direito à moradia adequada, conforme os parâmetros internacionais definidos pela Onu. A escolha do objeto se justifica pelo contexto crítico da capital paraense, que, em 2010, concentrava o maior percentual de população vivendo em aglomerados subnormais do país (54%), segundo o censo 2010, o que tornou urgente a adoção de políticas habitacionais inclusivas. Nesse contexto, o programa Chão Legal, instituído pelo município de Belém em 2010, foi o principal instrumento municipal para a regularização fundiária urbana até 2021, quando a Prefeitura Municipal de Belém criou o Programa Terra da Gente. Com abordagem qualitativa, a pesquisa adota o estudo de caso como estratégia metodológica. Foram realizadas entrevistas com gestores públicos, lideranças comunitárias e moradores, além da aplicação de questionários estruturados (Apêndice C) a 134 famílias, correspondendo a mais de 90% dos domicílios da área. O estudo também envolveu análise documental e revisão bibliográfica multidisciplinar nos campos do Direito, Urbanismo, Arquitetura e Ciências Sociais. Os resultados indicam que, de acordo com a percepção dos beneficiados pela política – embora persistam fragilidades estruturais, como a precariedade da infraestrutura urbana, a ausência de equipamentos públicos e a vulnerabilidade social –, ela contribuiu para fortalecer a segurança da posse e ampliar a visibilidade institucional da comunidade. A partir da indicação de aspectos positivos e limitações da implementação do projeto apontadas principalmente pelos moradores, o estudo contribui com propostas de aperfeiçoamento da política pública de regularização fundiária em Belém.

Palavras-chave: política urbana; aglomerados subnormais; regularização fundiária urbana; moradia adequada; programa chão legal; Conjunto Jardim Liberdade; movimentos sociais; segurança da posse.

ABSTRACT

This study investigates the perception of residents in the Jardim Liberdade Housing Complex, in Belém (PA), regarding the social-interest land regularization initiative carried out under the *Chão Legal* Program. The objective is to assess whether there are indications that this public policy contributed to the right to adequate housing, in accordance with international standards defined by the UN. The choice of the object is justified by the critical context of the capital of Pará, which, in 2010, concentrated the highest percentage of population living in subnormal agglomerations in the country (54%), according to the 2010 Census, making the adoption of inclusive housing policies urgent. In this context, the *Chão Legal* program, instituted by the Municipality of Belém in 2010, was the main municipal instrument for urban land regularization until 2021, when the Municipal Government of Belém created the *Terra da Gente* Program. With a qualitative approach, the research adopts the case study as its methodological strategy. Interviews were conducted with public managers, community leaders, and residents, in addition to the application of structured questionnaires to 134 families, corresponding to more than 90% of the households in the area. The study also involved documentary analysis and a multidisciplinary literature review in the fields of Law, Urbanism, Architecture, and Social Sciences. The results indicate that, according to the perception of those benefiting from the policy, although structural weaknesses persist—such as poor urban infrastructure, lack of public facilities, and social vulnerability—the policy contributed to strengthening tenure security and expanding the institutional visibility of the community. Based on the identification of positive aspects and limitations of the project's implementation, mainly pointed out by residents, the study contributes proposals for improving the public policy of land regularization in Belém.

Keywords: urban policy; subnormal agglomerations; urban land regularization; adequate housing; *chão legal* program; Jardim Liberdade Complex; social movements; tenure security.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 –	Projeto de regulação fundiária.....	96
Quadro 1 –	Projetos antes do Chão Legal.....	121
Quadro 2 –	Projetos após regularização do Chão Legal.....	122
Quadro 3 –	Etapas do processo de regularização fundiária no Jardim da Liberdade e seus desdobramentos legais.....	123
Mapa 2 –	Mapas da configuração urbana do Jardim da Liberdade.....	125
Mapa 3 –	Planta de caracterização dos lotes.....	127

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Sede da Amob.....	53
Figura 2–	Sede da Amob.....	53
Figura 3 –	Sede da Amob.....	54
Figura 4 –	Sede da Amob.....	54
Figura 5 –	Jornal “O Bengola”.....	55
Figura 6 –	Jornal “O Bengola”.....	56
Figura 7–	Campanha pela moradia.....	56
Figura 8–	Jardim Liberdade.....	86
Figura 9 –	Jardim Liberdade.....	87
Figura 10 –	Jardim Liberdade.....	88
Figura 11 –	Perfis viários esquemáticos do Jardim Liberdade.....	89
Figura 12 –	Perfil de arborização de pequeno porte.....	90
Figura 13 –	Perfil de arborização de grande porte.....	90
Figura 14 –	Mapa da área.....	92
Figura 15 –	Áreas de Zeis-g da Comunidade Jardim da Liberdade.....	93
Figura 16 –	Entulhos nas portas das casas.....	109
Figura 17 –	Lixo espalhado na rua – 2018.....	110
Figura 18 –	Lixo espalhado na rua – 2025.....	110
Figura 19 –	Ausência de tubulações adequadas.....	114
Figura 20 –	Ausência de tubulações adequadas ainda permanece em 2025.....	114
Figura 21 –	Rua sem asfaltamento.....	116
Figura 22 –	Rua sem asfaltamento.....	117
Figura 23 –	Dificuldade de acesso para PNE (Portadores de Necessidades Especiais)	118
Figura 24 –	Rua São Pedro asfaltada.....	129
Figura 25 –	Sistema precário de esgoto atual na localização da pesquisa.....	133
Figura 26 –	Sistema precário de esgoto atual na localização da pesquisa.....	133
Figura 27 –	Sistema precário de esgoto atual na localização da pesquisa.....	134
Figura 28 –	Sistema precário de esgoto atual na localização da pesquisa.....	135
Figura 29 –	Sistema precário de esgoto atual na localização da pesquisa.....	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1–	Projetos do Programa Chão Legal, de 2010 a 2018.....	98
Tabela 2–	Das medidas adotadas com a finalidade de conferir segurança à ocupação.....	103
Tabela 3–	Imóveis que passaram pela regularização fundiária promovida pelo programa Chão Legal segundo os moradores.....	104
Tabela 4–	Sim: Instrumento jurídico foi utilizado.....	104
Tabela 5–	Critérios da Onu.....	105
Tabela 6–	Custo de moradia: não comprometa a satisfação das outras necessidades básicas.....	112
Tabela 7–	Custo de moradia: não comprometa a satisfação das outras necessidades básicas.....	113
Tabela 8–	Espaço adequado para os moradores ou é superlotada a moradia.....	115
Tabela 9–	Quantas pessoas por quarto?.....	115
Tabela 10–	Facilidade de acesso.....	115
Tabela 11–	Possibilidade de emprego e desenvolvimento econômico.....	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agentes Públicos de Habitação
Amob	Associação dos Moradores do Bairro do Benguí
BNH	Banco Nacional de Habitação
Cdesc	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
Ceb	Comunidades Eclesiais de Base
Centur	Centro Cultural Tancredo Neves
CF	Constituição Federal
CMP	Central de Movimentos Populares
CNC	Conferências das Cidades
Codem	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
Cohab	Companhia de Habitação do Estado do Pará
Conam	Confederação Nacional de Associações de Moradores
ConCidades	Conselho das Cidades
Cosanpa	Companhia de Saneamento do Pará
Cuem	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
Daben	Distrito Administrativo do Benguí
Desc	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas
EC	Estatuto da Cidade
Eiv	Estudo de Impacto de Vizinhança
Femecam	Federação Metropolitana de Centros e Associações de Moradores
FMRU	Fórum Metropolitano de Reforma Urbana
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos
FNE	Federação Nacional dos Engenheiros
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação Social
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LCCU	Lei Complementar de Controle Urbanístico
Lom/BE	Lei Orgânica do Município de Belém
Mcid	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MP	Medida Provisória
Naea	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial de Saúde
Ong	Organização Não Governamental
Onu	Organização das Nações Unidas
PDM	Plano Diretor do Município
PDP	Planos Diretores Participativos
PDU	Plano Diretor Urbano
Pidesc	Pacto Internacional de Direitos Econômicos
PlanHab	Plano Nacional da Habitação
Plansab	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLHIS	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMDI	Plano Municipal de Desenvolvimento Integrado
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Rfis	Programa de Recuperação Fiscal
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
Seduc/PR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SFH	Serviço Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação Social
UFPA	Universidade Federal do Pará
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNMP	União Nacional de Moradia Popular
Zau	Zona do Ambiente Urbano
Zeis	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	URBANIZAÇÃO E ASSENTAMENTOS IRREGULARES NO BRASIL E EM BELÉM.....	25
2.1	O processo de urbanização no Brasil e no Pará.....	25
2.2	A formação histórica dos assentamentos irregulares no Brasil e em Belém...	36
3	OS MOVIMENTOS SOCIAIS PELA REFORMA URBANA E OS MARCOS NORMATIVOS DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E EM BELÉM.....	42
3.1	Os movimentos sociais pela reforma urbana e a política urbana no Brasil e em Belém.....	42
3.2	A trajetória de atuação dos movimentos sociais pela reforma urbana na construção dos marcos normativos de regularização fundiária urbana no Brasil e em Belém.....	52
4	DIREITO À CIDADE E À MORADIA ADEQUADA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL.....	61
4.1	Direito à cidade.....	61
4.2	A função social da propriedade e o direito à propriedade.....	66
4.3	Direito à moradia adequada.....	70
4.4	Regularização fundiária urbana de interesse social.....	76
5	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL IMPLEMENTADA NO CONJUNTO JARDIM LIBERDADE.....	86
5.1	Projeto de Regularização Fundiária do Conjunto Jardim Liberdade: concepção, proposta urbanística e limites de execução.....	86
5.2	Caracterização territorial e fundamentos jurídicos da regularização no Jardim da Liberdade.....	92
5.3	O programa municipal de regularização fundiária urbana denominado Chão Legal.....	94
5.4	O Conjunto Jardim Liberdade e seus moradores.....	99
5.5	As condições de moradia no Conjunto Jardim Liberdade.....	101
5.6	Percurso histórico da regularização fundiária no Jardim da Liberdade: achados empíricos e interlocução com o direito à cidade.....	120
5.7	Apuração dos resultados alcançados pelo projeto de regularização fundiária urbana com vistas à efetivação do direito à cidade e à moradia adequada.....	128
5.8	Conclusões e discussão da experiência no Jardim Liberdade: avanços, retrocessos e perspectivas.....	132

5.9	Propostas para o aprimoramento da política de regularização fundiária: governança, continuidade e participação.....	137
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
	REFERÊNCIAS.....	146
	APÊNDICES.....	158
	ANEXOS.....	166

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação trata da regularização fundiária urbana de interesse social, Programa de Recuperação Fiscal (Rfis) no Conjunto Jardim Liberdade, em Belém (PA), a partir, principalmente, da análise da percepção dos moradores sobre os resultados do projeto executado por meio do programa municipal Chão Legal. O objetivo geral é compreender se há indícios de que a intervenção promovida pelo programa se configurou como medida de efetivação do direito à moradia adequada, à luz dos parâmetros definidos pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (Onu-Habitat, 1991).

A regularização fundiária urbana de interesse social é dever do poder público e instrumento basilar para a concretização do direito à moradia adequada. A referida intervenção, objeto deste estudo, foi implementada nos ditames legais da revogada Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (Brasil, 2009), que preconizava que o processo de RFU deveria contemplar um conjunto mínimo de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, assegurando aos beneficiários a função social da propriedade, a segurança da posse e a inclusão plena na vida urbana.

Nesse sentido, a Rfis não pode se restringir à entrega de títulos, ela deve incorporar medidas estruturais que ampliem o acesso à infraestrutura urbana, aos serviços públicos e à mobilidade, além de conter mecanismos que evitem a reprodução da informalidade e da exclusão socioespacial (Fernandes, 2007). A moradia adequada, portanto, deve ser compreendida como um direito multidimensional, que ultrapassa o abrigo físico e engloba condições dignas de habitabilidade, segurança, saneamento, transporte, lazer e integração social (Brasil, 2010).

A gravidade do problema urbano em Belém justifica a urgência da pesquisa. De acordo com o Censo Demográfico de 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), o município passou a registrar 57,8% dos domicílios ocupados em favelas e comunidades urbanas, mantendo-se como a capital brasileira com o maior percentual de população vivendo em situações de informalidade urbana, índice superior à média nacional, que é de apenas 8,1%.

Em 2010, esse número já era expressivo, com 54,5% dos habitantes residindo em aglomerados subnormais. A elevação desse percentual revela a persistência e o agravamento do fenômeno, reiterando a centralidade de políticas públicas voltadas à regularização fundiária e à urbanização de áreas precárias. Essa realidade evidencia, ainda, uma urbanização excludente,

na qual a insegurança da posse, a vulnerabilidade ambiental e a baixa qualidade de vida comprometem os princípios constitucionais da função social da cidade.

Diante desse cenário crítico e da histórica pressão dos movimentos sociais por reforma urbana, a gestão pública municipal estruturou o programa Chão Legal, instituído pela Lei nº 8.739, de 19 de maio de 2010 (Belém, 2010). Vinculado à Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (Codem), o programa tem como objetivo viabilizar juridicamente a Rfis, com ações articuladas nos planos jurídico, urbanístico e social, regulamentadas pela Resolução nº 10/2013.

O período de mapeamento da pesquisa compreende os anos de 2013 a 2018, sendo que em 2025 ocorreu a revisão dos dados do IBGE, por meio de uma consulta junto à Codem acerca das atividades pós-regularização no Conjunto Jardim Liberdade, bem como outras informações acerca do programa e mais uma visita in loco. A escolha do Conjunto Jardim Liberdade como campo empírico se justifica por ele possuir um compilado de características gerais dos assentamentos irregulares entre as experiências de regularização fundiária de interesse social conduzidas pela Codem, sintetizando diretrizes, limites e contradições da política implementada. Em um cenário urbano, marcado por elevados índices de informalidade e déficit habitacional, a investigação da experiência local oferece subsídios inestimáveis para o aprimoramento das políticas públicas e para o avanço do debate no que tange ao direito à cidade e à moradia adequada.

A atuação dos movimentos sociais é parte indissociável dessa trajetória. Em Belém, a Associação dos Moradores do Bairro do Benguí (Amob) destaca-se como agente histórico na luta por direitos urbanos desde a década de 1970. Sua atuação persistente, junto à Codem e a outros órgãos públicos, foi decisiva para a formulação e implementação do programa Chão Legal. Outras associações, como as dos bairros Guamá, Terra Firme e Jurunas, também contribuíram para a construção da política urbana, mas a Amob se diferencia por sua organização interna e visibilidade conquistada em diferentes esferas, inclusive nacional e internacional.

Vale mencionar que, embora a Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab) execute ações de regularização fundiária em todo o estado, no município de Belém, tais ações são operacionalizadas por meio da Codem, conforme estabelecido em termos de cooperação técnica. Isso reforça o protagonismo institucional da Codem no desenvolvimento da política local de Rfis.

Em 2018, a Codem possuía o total de 22 projetos de regularização fundiária de interesse social, divididos em três momentos: (1) antes do Chão Legal; (2) antes da Resolução nº

10/2013; e (3) a partir da Resolução nº 10/2013. Antes da formalização do programa Chão Legal, entre 1990 e 2010, foram implementados quatro projetos de regularização fundiária urbana: Aldo Almeida (1990), Fátima (1990), Parque União (2002) e Raimundo Jinkings (2009). Entre 2010 e 2012, alguns projetos passaram a ser conduzidos já sob a denominação de Chão Legal, embora ainda sem a vigência da Resolução nº 10/2013: Morada de Deus 1, Morada de Deus 2, Fátima 2 e Unidos Venceremos.

A partir de 2013, com a regulamentação instituída pela Resolução, o programa foi ampliado e sistematizado, incluindo os seguintes projetos: Benguí 1, Benguí 2, Carmelândia, Canarinho, Eduardo Angelim 1, Cabano Antônio Vinagre, Jardim da Liberdade, Fé em Deus, Sub-Bacia 1, Paracuri 1, Eduardo Angelim 2, Terra Firme, Área Central da Cohab, Ranário, Água Cristal, Taboquinha, Pratinha e Pantanal.

Dentre os 18 projetos realizados sob a vigência da Resolução nº 10/2013, foi possível acessar e examinar 12 processos administrativos de regularização: Morada de Deus 1, Morada de Deus 2, Benguí – Etapas 1 e 2, Jardim Liberdade (Benguí – Etapa 3), Eduardo Angelim – Etapa 1, Cabano Antônio Vinagre, Fé em Deus, Sub-Bacia 1, Área Central da Cohab, Ranário e Água Cristal.

A verificação desses projetos permitiu identificar um conjunto recorrente de características e desafios enfrentados nas ações de regularização: ocupações informais sobre áreas públicas municipais, ausência de infraestrutura urbana adequada, precariedade dos equipamentos coletivos, atividades econômicas dispersas, subutilização dos terrenos e concentração de população em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A maior parte dessas áreas está inserida em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis); contudo, mesmo aquelas que não se enquadravam originalmente como Zeis, foram, na sequência, reconhecidas como de interesse social, com base no art. 2º da Lei nº 8.739/2010, por meio de decretos de desafetação emitidos pelo Poder Executivo Municipal.

A investigação envolveu a aplicação de questionários (Apêndice C) aos moradores do Jardim Liberdade, a análise de documentos institucionais e a realização de entrevistas semiestruturadas, conduzidas em 2018 com representantes da Codem, coordenação do programa Chão Legal e lideranças da Associação do Bairro do Benguí. A amostra incluiu 134 das 144 residências existentes, o que representa mais de 90% do universo pesquisado, assegurando uma base robusta para as inferências.

A metodologia integra técnicas qualitativas, conforme o delineamento proposto por Ramos e Busnello (2005), combinando levantamento documental, observação participante e entrevistas. A pesquisadora atuou de forma imersiva no campo, aplicando visitas e buscando

conviver próximo à comunidade. Segundo Martins e Theóphilo (2007), esse tipo de abordagem exige o registro minucioso de situações, relatos e vivências dos sujeitos envolvidos.

A pesquisa de campo utilizou dois instrumentos complementares: roteiro de entrevistas semiestruturadas (Apêndice D) e questionário aplicado aos moradores. As entrevistas, conduzidas com representantes da Codem, coordenação do programa Chão Legal e lideranças comunitárias, seguiram o roteiro com 12 perguntas abertas (Apêndice D), permitindo captar percepções, memórias e avaliações sobre o processo de regularização e seus impactos concretos. Conforme destaca Sampieri (2013), esse tipo de desenho descritivo visa compreender o indivíduo e o contexto em que está inserido, permitindo observar a realidade sob múltiplas perspectivas.

Já o questionário aplicado no Conjunto Jardim Liberdade, composto também por 14 perguntas, em sua maioria objetivas, foi elaborado com base nos parâmetros do Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Onu-Habitat (1991) de moradia adequada. O instrumento foi estruturado em três categorias de avaliação: (i) dados socioeconômicos dos moradores; (ii) aspectos da implementação da regularização fundiária; e (iii) verificação da efetivação do direito à moradia adequada, conforme os indicadores da Onu.

O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Onu-Habitat (1991), que interpreta o art. 11, §1º, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ratificado pelo Brasil em 1992), é o indicador usado nesta pesquisa para compreender a efetivação do Direito à moradia digna, haja vista que a Lei n. 11.977/2009, que regulamentou a execução do projeto, foi revogada e, ainda, o Brasil é signatário do Pacto da Onu-Habitat. Dessa forma, a referida lei se revela um instrumento de aferição atual, internacional e com efetividade legal no Brasil.

As visitas de campo ocorreram em 10 dias distintos, entre 10 e 28 de julho de 2018. Durante a aplicação do questionário, todos os participantes foram informados sobre os objetivos da pesquisa, os temas abordados e o sigilo das respostas, com a possibilidade de permanecerem anônimos, o que assegurou condições éticas e de confiança para a coleta dos dados.

A pesquisa está dispensada da submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Pará (UFPA), por se tratar de coleta de opinião pública sem identificação dos participantes, utilizando, ainda, dados de domínio público (relatórios institucionais, estudos censitários do IBGE e artigos científicos), além de bancos de dados agregados e anonimizados.

A etapa de análise documental incluiu consulta a normas, legislações, relatórios técnicos, projetos, planilhas e notícias de jornais, com foco nos arquivos da Codem, na

Coordenação do Programa Chão Legal, na Associação do Bairro do Benguí e no Centro Cultural Tancredo Neves (Centur). Esse levantamento abrangeu o período de 1980 a 2018, sendo atualizado em 2025 (ocorreu a revisão dos dados do IBGE, uma consulta junto à Codem acerca das atividades pós-regularização no Conjunto Jardim Liberdade, bem como outras informações acerca do programa e mais uma visita in loco) para contextualizar a trajetória das políticas e decisões institucionais relacionadas à regularização fundiária.

A regularização fundiária urbana é um tema de grande relevância social e acadêmica. Desde sua inclusão na Constituição de 1988, no Capítulo da Política Urbana, tem sido objeto de estudos interdisciplinares que envolvem áreas como Direito, Arquitetura e Urbanismo, Sociologia, Geografia e Planejamento Urbano.

Em vista disso, realizou-se, também, um mapeamento bibliográfico em repositórios de teses e dissertações da Capes (2010-2018), período posterior à promulgação da Lei nº 11.977/2009, que representou o primeiro marco jurídico nacional a tratar da Regularização Fundiária de Interesse Social. Embora essa legislação tenha sido revogada pela Lei nº 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, sua promulgação impulsionou a produção acadêmica sobre o tema, constituindo importante referência normativa até a consolidação do novo marco regulatório, que ampliou e sistematizou os instrumentos de regularização fundiária urbana e rural no país.

Os trabalhos selecionados, juntamente com a literatura utilizada, orientaram a construção conceitual sobre o direito à cidade e à moradia adequada. Entre os principais referenciais, destacam-se: Lefebvre (1968; 2001), Harvey (2008), Fernandes (2007; 2010; 2014), Maricato (2011), Afonsin (2011), Dias (2002; 2012) e Rolnik (2010, 2015).

Na seleção bibliográfica, foram priorizados estudos que esmiuçaram a Rfis como instrumento de efetivação do direito à moradia adequada, bem como pesquisas sobre políticas públicas e programas municipais com experiências práticas de implementação, considerando seus critérios, dificuldades e resultados observados.

Como parte do levantamento bibliográfico, foram encontrados 238 trabalhos entre teses e dissertações relacionados à regularização fundiária urbana no Brasil. A partir deles, foram selecionados 11 estudos relevantes, com base na proximidade temática e metodológica com a proposta desta dissertação. As produções examinadas abordam construções teóricas e conceituais e estudos empíricos sobre a implementação da regularização fundiária de interesse social em diferentes contextos urbanos.

Entre eles, evidenciam-se as dissertações de Nascimento (2013), Salomon (2013), Ribeiro (2014), Borges (2015), Tamboril (2016) e Trindade (2015), além da tese de Cardoso

(2017) e do estudo de Dib Chohfi (2013), que contribuem com aportes teóricos e exames críticos sobre os desafios jurídicos, urbanísticos, sociais e econômicos que envolvem esse instrumento.

Além disso, a seleção incluiu dois trabalhos de Silva (2019) e Santos (2018), focados especificamente na cidade de Belém do Pará, por dialogarem de forma direta com o contexto territorial e institucional da pesquisa. Ambos abordam a regularização fundiária sob o viés da produção desigual do espaço urbano e revelam os limites das políticas locais diante da precariedade estrutural das periferias metropolitanas.

Em estudo sobre o Programa Chão Legal, Santos (2018) sustenta que a regularização fundiária, embora formalmente orientada pela noção de direito à moradia, opera, reiteradamente, como estratégia de mediação de conflitos urbanos, marcada por escolhas políticas, descontinuidade administrativa e baixa integração entre titulação e urbanização. Já Silva (2019), ao averiguar o processo de regularização na comunidade do Aurá, em Ananindeua, destaca que a titulação isolada, sem garantia de infraestrutura e serviços públicos, tende a esvaziar o conteúdo normativo do direito à moradia adequada, conforme os parâmetros da Onu.

Tais contribuições reforçam a compreensão de que a efetividade da regularização depende da emissão de títulos e da articulação entre planejamento urbano, mobilização comunitária e função social da terra. Também foram identificados dois artigos científicos publicados na base Scielo, que esmiúçam a regularização fundiária de interesse social sob diferentes enfoques: um sob a perspectiva da integração socioespacial (Gonçalves, 2009) e outro a partir de ações insurgentes na cidade de Belém, com estudo de caso na Bacia Hidrográfica da Estrada Nova (Cruz; Alves, 2016). Esse último, inclusive, examina a implementação do Programa Chão Legal, o mesmo que orientou a regularização no Conjunto Jardim Liberdade, viabilizando aproximações metodológicas e críticas com a presente pesquisa.

Nesse contexto, o Conjunto Jardim Liberdade foi escolhido como recorte empírico, por reunir características típicas dos assentamentos passíveis de regularização fundiária de interesse social: ausência de infraestrutura básica, população de baixa renda, uso residencial consolidado e pacífico, localização em área pública municipal e enquadramento em Zeis. Entre os projetos implementados no âmbito do programa Chão Legal, o Jardim Liberdade é um dos que expressa as diretrizes, os limites e as contradições da política pública estudada, justificando sua seleção como estudo de caso.

Diante da seriedade da crise habitacional em Belém e da centralidade do Programa Chão Legal na estratégia municipal de enfrentamento à informalidade urbana, a pesquisa voltou-se

ao tema da titulação formal e da promoção de melhorias nas condições de vida, infraestrutura e pertencimento territorial, conforme previsto nos marcos constitucionais e internacionais relacionados à moradia adequada.

A partir desse recorte, e como antes mencionado, a presente dissertação tem como objetivo geral compreender se há indícios de que a experiência de regularização fundiária do Programa Chão Legal, no caso do Conjunto Jardim Liberdade, se configurou como medida de efetivação do direito à moradia adequada, à luz dos parâmetros definidos pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Onu-Habitat (1991).

A questão-problema que orientou esta investigação é: qual a percepção dos moradores do Conjunto Jardim Liberdade acerca da contribuição do projeto de regularização fundiária urbana de interesse social para a melhoria das condições da moradia na área, à luz dos critérios objetivos do direito à moradia adequada? Para responder a essa questão e alcançar o objetivo proposto, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- i. Caracterizar as condições de moradia no Conjunto Jardim Liberdade e seu entorno;
- ii. Caracterizar o projeto de regularização fundiária e identificar as medidas efetivamente implementadas;
- iii. Analisar a percepção dos moradores em relação às contribuições da ação de regularização fundiária para a melhoria de suas condições de moradia;
- iv. Analisar a percepção dos moradores acerca de suas condições de moradia com base nos critérios objetivos estabelecidos pela Onu para o direito à moradia adequada.

A presente dissertação está organizada em cinco seções. A Seção 2 apresenta um panorama histórico e estrutural da urbanização e da formação dos assentamentos informais no país e na capital paraense. A Seção 3 discute a atuação dos movimentos sociais e a consolidação da política urbana.

Por seu turno, a Seção 4 aborda os marcos legais e teóricos da regularização fundiária e do direito à moradia. A Seção 5 apresenta os caminhos metodológicos da pesquisa, detalhando o tipo e abordagem adotados, os instrumentos de coleta, a organização, a sistematização dos dados e as questões éticas envolvidas. Em seguida, a Seção 5 se debruça sobre o estudo de caso do Conjunto Jardim Liberdade, analisando a implementação da regularização fundiária de interesse social no território, com base em dados empíricos, documentos institucionais e

entrevistas. Por fim, o trabalho se encerra com as considerações finais, que avaliam a efetividade da política, seus limites e potencialidades.

2 URBANIZAÇÃO E ASSENTAMENTOS IRREGULARES NO BRASIL E EM BELÉM

2.1 O processo de urbanização no Brasil e no Pará

Estabelecer uma leitura sobre a urbanização no Brasil e em Belém se constitui tarefa permeada por múltiplas nuances, diversos contornos, recortes e significados. O conceito de urbanização, para Souza (1995, p. 66), define-se como: “[...] o urbano é o abstrato, o geral, o externo, onde está a produção, classes sociais, a divisão do trabalho. O conjunto dessas histórias é que nos dá a teoria da urbanização. [...] A urbanização pode ser entendida como um espaço em permanente mutação. Como um espaço mutante”.

Essa compreensão se desdobra na realidade de Belém como expressão de uma urbanização desigual e fragmentada, cuja expansão da cidade se deu, majoritariamente, por meio de ocupações populares em territórios periféricos, marcados pela ausência histórica do poder público. Conforme apontam Santos (2018) e Silva (2019), a conformação urbana da capital paraense foi orientada por uma lógica seletiva de investimentos, que priorizou a valorização fundiária de áreas centrais e formalizadas, em detrimento da integração efetiva das franjas urbanas.

Nesse contexto, a urbanização se apresenta como um processo contraditório: ao mesmo tempo que revela dinâmicas de resistência e de produção do espaço por sujeitos coletivos, como as associações de moradores, também escancara as limitações estruturais de políticas que operam no varejo, como a regularização fundiária de interesse social, sem articulação com um projeto de cidade redistributiva. A leitura crítica da urbanização em Belém, portanto, exige considerar os conflitos que atravessam o território, as desigualdades no acesso à infraestrutura e à terra regularizada, e as formas como o Estado atua, ou se omite, mediante a precariedade urbana institucionalizada.

Tal percepção se alinha à leitura crítica de Milton Santos, para quem a urbanização, nos países periféricos, não representa um processo homogêneo ou natural, mas, na verdade, um fenômeno desigual e subordinado à lógica do capital. Em “A urbanização desigual”, Santos (1993) demonstra que o espaço urbano é construído por múltiplos tempos e racionalidades, refletindo a permanência de formas de exclusão estrutural mesmo em contextos de aparente modernização. A cidade, portanto, materializa contradições entre centralidade e marginalidade, visibilidade e invisibilidade, progresso e carência: uma geografia do conflito, produzida tanto pela ação do capital quanto pela resistência de sujeitos coletivos.

Essa abordagem permite, inclusive, compreender a particularidade da urbanização amazônica, marcada pela fragmentação institucional, pelo crescimento informal e pela ausência de planejamento que integre habitação, mobilidade, infraestrutura e preservação ambiental. Como apontam Santos (2018) e Silva (2019), a urbanização periférica de Belém foi moldada por omissões do Estado e pela força histórica da autoconstrução popular, configurando-se como território de lutas por reconhecimento, legalidade e permanência.

Para Lefebvre (2008, p. 11), a urbanização é um efeito induzido da industrialização e não uma causa indutora. Logo, para compreender a urbanização, o ponto de partida é o processo de industrialização, pois, para o autor, este processo é o motor das transformações da sociedade. Para Harvey (2004), porém, a urbanização é compreendida como um processo que seria o caminho onde processos socioespaciais seriam direcionados à reprodução capitalista, no tocante aos aspectos mais essenciais à sua reprodução.

Dessa forma, compreende-se a urbanização como um processo construtor socioespacial, induzido pelo processo de industrialização. A industrialização atrai o êxodo rural para o núcleo urbano, o qual conseqüentemente passa por um processo de urbanização.

Lefebvre (1999) compreende que há uma mudança na natureza da urbanização ao longo da história, sempre em direção a uma organização da cidade de maneira que os excedentes sejam direcionados a uma maior rentabilidade. Essa mesma mudança tem resultado em um aprofundamento da divisão social do trabalho, bem como das diferenças e fragmentações no interior da cidade.

Nesses termos, a cidade cada vez mais assume o caráter de uma mercadoria integralmente submetida ao valor de troca. Em conformidade com esse entendimento, Harvey (2008) também compreende uma integração da urbanização pelo desenvolvimento no modo de produção capitalista ao observar que a primeira sempre contribui de forma providencial na produção de lucros e, essencialmente, na absorção de excedente.

Silva (2008) pensa a urbanização como o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural, não sendo na verdade um simples crescimento das cidades e sim um fenômeno de concentração urbana. Para o autor, quando a população ultrapassa os 50% em um país, passa a ser considerada como urbanizada, tendo nos países industrializados os maiores índices de urbanização. Essa concentração urbana não reuniria somente pessoas, mas também atividades econômicas, serviços e uma infraestrutura diferenciada que expressaria uma concentração na cidade.

Para Santos (1993), as alterações no processo de urbanização e estruturação territorial, então, são conseqüências de condicionantes sociais, econômicas e principalmente políticas, já

que o fenômeno urbano e a cidade são colocados em movimento de acordo com os interesses dos agentes socioeconômicos hegemônicos, associados à reprodução do capital de forma estreita.

Dessa forma, o fato urbano representado, principalmente, pelas grandes cidades, tende a aparecer como uma considerável acumulação de pobreza e grupos excluídos, os quais não têm acesso a empregos formais, não têm acesso a serviços e infraestrutura básica, possibilitando que se difunda e generalize uma verdadeira crise urbana (Santos, 1993). Um ponto comum tratado pelos autores é a sua função essencial à reprodução e à difusão do modo de produção capitalista, de modo fundamental, na produção capitalista do espaço urbano, colocando este como condição e objeto da acumulação.

No Brasil, a urbanização foi representada por diferentes momentos no século XVI, no qual a ocupação se dava por meio de feitorias marítimo-militares, mesmo que poucas tenham se elevado à categoria de vila ou cidade posteriormente. No referido século, existiam na colônia do Brasil cerca de 14 vilas. As de maior projeção eram Salvador, Rio de Janeiro, Olinda e São Vicente, que alcançaram considerável importância durante a dominação de Portugal (Abreu, 2009).

No século XVII, por sua vez, o número de vilas aumentou para 34, e duas das mais importantes eram as de Belém e São Luís. A primeira se estabelece a partir de uma fortificação na confluência dos rios Guamá e Pará, cujo objetivo era a proteção daquela parcela do território de incursões estrangeiras, aliada a uma estratégia de proteção do Nordeste canavieiro de invasões holandesas e francesas (Abreu, 2009).

Até esse momento, destacamos que havia a produção de um urbanismo de fachada (Santos, 2012), por meio do qual os núcleos com caráter urbano eram formados na faixa atlântica devido a fatores já referidos e a vantagens locais no que se refere à comunicação com a Europa.

Esse quadro se alterará um pouco no século XVIII, quando ocorre uma maior presença do fenômeno urbano no Brasil, intensificado pelo papel assumido pelos bandeirantes, pela expansão da mineração na Chapada Diamantina, o fortalecimento da expansão da pecuária no Nordeste e a fundação de núcleos missionários na Amazônia (Azevedo, 1992).

O fato de ocorrer a criação de núcleos por ações pontuais e não por um processo global permite tratar esse acontecimento mais como uma mera formação de cidades e núcleos urbanos do que como um processo extensivo de urbanização. Ainda que as cidades da mineração e os núcleos de exploração missionários na Amazônia tenham adquirido relativa força econômica e se comunicavam com as cidades litorâneas, sua organização era dispersa e a única comunicação

que interessava era o transporte de valores. Alguns deles concentraram algum valor, porém nada era densamente e efetivamente capitalista (Santos, 1993).

Azevedo (1992) aponta que, em 1720, havia 12 nucleações com o título de cidade, dentre elas estavam Belém, São Luis, Oeiras, João Pessoa, Cuiabá, Goiás, Salvador, Mariana, São Paulo, Olinda e Rio de Janeiro, todas localizadas no litoral ou que serviam como entreposto para a exportação de produtos valorizados na época, mesmo estando interiorizadas, como é o caso de Cuiabá e Mariana.

Os núcleos urbanos constituídos até o século XVIII possuíam baixa diferenciação em relação aos espaços externos à aglomeração, seja social, seja produtiva, além de uma divisão social do trabalho pouquíssimo clara e uma restrita subordinação do campo pela cidade. A situação de dispersão e isolamento dos núcleos urbanos regionais se manteve até o final do século XIX, quando ocorre uma mudança da economia escravocrata para a economia exportadora capitalista (Azevedo, 1992).

Nesse contexto, as cidades intensificaram a concentração do capital mercantil e o controle burocrático, ou seja, o aparelho administrador do Estado e os instrumentos necessários à exportação mais e mais terão a cidade como lócus. Desse modo, pode-se concluir que, até o final do século XIX, os centros urbano-regionais brasileiros coexistiam de forma paralela e fortemente isolada.

No século XIX, são geradas as condições necessárias para a constituição da rede urbana brasileira, cuja estruturação ocorreu com a formação de um mercado interno nacional. Nesse momento, a economia cafeeira ganhava relevância econômica dentro do Brasil, sendo a única célula exportadora a conseguir evoluir no cenário nacional, permitindo a urbanização do estado de São Paulo e esse influenciar para o restante do Brasil.

As condições farão com que uma articulação com o restante do território seja concebida e condicionarão a dominação do restante da economia nacional a partir desse centro. Com isso, se iniciará a expansão do urbano pelo país não como a proliferação de pequenos núcleos, mas como processo que alçará maior protagonismo na produção dos subespaços nacionais. Assim, uma coerência e uma unificação passam a ser verificadas e relacionadas de forma direta com o desenvolvimento das forças produtivas brasileiras.

A economia cafeeira deixou um legado essencial a esse processo, pois toda infraestrutura e capital produzido por esse ciclo foi apropriado pelo modelo urbano-industrial que se formava, como bancos, indústrias, comércio etc. Isso tudo se sintetizou no espaço urbano e lhe conferiu as funções diversificadas e o dinamismo que se observam atualmente.

A diversificação produtiva, as novas frações de classe e a circulação cada vez mais ampla de mercadorias se constituem, se consolidando a partir de 1929, quando ocorrem incentivos do Estado para que a acumulação capitalista alce novos mercados no interior do território. A integração do mercado nacional e significativas mudanças urbano-regionais vão se dar com o governo de Getúlio Vargas em 1930, quando, de fato, se efetiva uma relação comercial centro-periferia. A integração da rede urbana brasileira ocorre, assim, mediante o comércio de mercadorias com outras regiões, como o Centro-Oeste, o Norte e o Nordeste.

As mercadorias no centro industrial que se formava se diversificavam de forma muito acelerada, tendo necessidade de um mercado consumidor mais amplo. O alcance mais eficiente e veloz de novos mercados era travado pela infraestrutura de transporte e comunicação, a qual se tornava defasada para as novas demandas. Essa situação persiste até a década de 1950, quando a industrialização era restringida e a integração se dava apenas pelo comércio de mercadorias (Brandão, 2012).

A partir de 1956, inicia-se o fomento à industrialização pesada, ao passo que a integração do território brasileiro se fará primordialmente pela integração via acumulação de capitais, o que consiste na passagem de capital produtivo entre regiões, redefinindo de forma significativa a relação centro-periferia. O Plano de Metas promoveu mudanças no aparelho produtivo com a criação de indústrias de bens de consumo e bens de produção. A entrada do capital estrangeiro em solo nacional também teve seus importantes reflexos. Essa conjunção de fatores fará com que o Brasil adentre na década de 1960 com a acumulação de capitais se reproduzindo em escala nacional de forma produtiva, modernizando também a economia urbana.

Essas mudanças econômicas, políticas e sociais produziram mudanças espaciais que foram vistas no campo e na cidade, pois estes espaços entraram num processo de readequação. A migração do campo para a cidade, a urbanização enquanto processo e a metropolização do espaço passaram a ser processos comuns em virtude dos acontecimentos do período.

Na passagem da década de 1960 para 1970, a urbanização se notabiliza de tal forma que fica nítido seu caráter para além do crescimento demográfico, econômico ou de formação de cidades, mas expressa cada vez mais um meio socioespacial particular, dotado de valores e padrão de consumo diferenciados, passando a ser compostos novos agentes e uma diversificação produtiva cada vez maior. Nesse momento, o Brasil passa a ser predominantemente urbano, com o surgimento de muitas cidades no interior do país e com o grande crescimento das metrópoles.

Após esse período, até a metade da década de 1980, ocorreu o processo de desconcentração, em que as indústrias de São Paulo se deslocaram para o interior do Estado e para outras regiões. Preocupações com a soberania de espaços brasileiros frente à geopolítica internacional e ações políticas dos governos militares contribuíram para o alargamento da fronteira agrícola e mineral, principalmente para a Amazônia, a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). As bases produtivas regionais são introduzidas num processo de modernização e avanço do urbano, mas já se dando de forma processual, extensiva, impondo uma nova qualidade no espaço oriundo de pontos distantes do território nacional e ligada de forma mais ou menos intensa com um sistema-mundo que tem seus reflexos no lugar de modo inevitável.

Nas cidades, as indústrias já não são mais as atividades produtivas primordiais, pois dividem espaço e, muitas vezes, são suplantadas por um setor terciário crescente. Paralelamente a isso, a própria produção da cidade passa a ser feita no seio de interesses patrimonialistas e especulativos e o espaço urbano se torna via passível para acumulação. Um mercado fundiário especulativo e a possibilidade de ganhos pecuniários adquirem tal hegemonia na cidade brasileira que o aparecimento de favelas e uma manifestação cada vez maior da cidade ilegal se tornam elementos constitutivos. Nessa última fase da urbanização brasileira, além de sua significativa expansão e contradições, como a deterioração da vida nas cidades, passa a se fazer presente. Essa é uma marca que está cada vez mais ligada aos processos políticos e econômicos e à base espacial com que se reproduz a economia política da urbanização e da cidade.

No Brasil, o processo de urbanização se intensificou na segunda metade do século XX, passando de um país agrícola para um país urbano e metropolitano. Atualmente, o país está entre os mais urbanizados do mundo, com mais de 80% dos habitantes morando nas mais de 5,5 mil cidades brasileiras (IBGE, 2010).

A urbanização brasileira que vinha crescendo passou a se desenvolver notoriamente a partir da década de 1950, com a modernização que foi sendo implantada no Brasil, como as novas indústrias, novas rodovias e a construção de Brasília. Com isso, a urbanização foi se intensificando nas diversas regiões do território. Foi a partir dos anos 1960, mas, sobretudo no decorrer da década de 1970, que as mudanças foram acontecendo e não eram somente quantitativas, eram também qualitativas e entramos na década seguinte em um processo de aceleração (Vieira Neto, 2011).

O Brasil caminhava a passos rápidos para o fim do século XX como um país urbano, tendo como origem e resultado de um processo iniciado na década de 1940-50, principalmente na região Sudeste, e a partir daí, esse contraste se acentuou e se generalizou, aumentando nas

regiões do país e integrado em uma época em que vivemos das incertezas da década de 1980, chamada por muitos como década perdida. Durante os anos 1980, a urbanização foi se tornando acelerada e decorreu acompanhada de diversas crises relacionadas com o modelo desenvolvimentista adotado no Brasil (Vieira Neto, 2011).

O Estado, como grande financiador desse projeto econômico, começou a sair de cena, dando lugar a uma nova política econômica, o chamado projeto neoliberal, provocando muitas mudanças no país e na vida da população. Antes, porém, lembramos que por pouco mais de vinte anos (1964-85) vivemos um período de mudanças de regimes de governos, vivemos a falta de liberdade de expressão e de garantia dos direitos constitucionais que jamais devem ser esquecidos, assim também os problemas nas cidades.

Entramos em períodos de transição de governos e uma nova Constituição Federal (CF), mesmo assim, os reflexos negativos da política econômica herdada intensificaram-se durante a década de 1980 até a década seguinte. Com isso, aumentou a concentração de renda e, por outro lado, intensificaram-se a pobreza e o desemprego (Vieira Neto, 2011).

Algumas das regiões brasileiras estavam com sua urbanização bem acima do índice nacional, como é o caso da região Sudeste em primeiro lugar, e em segunda posição a região Centro-Oeste. Milton Santos (1993) assevera que o Centro-Oeste e mesmo a Amazônia se apresentavam como extremamente receptivos aos novos fenômenos da urbanização, dado que eram praticamente virgens, não possuindo infraestrutura de monta, nem outros investimentos fixos vindos do passado e que pudessem dificultar a implantação de inovações. A região Sul, a região Nordeste e a região Norte, embora tivessem um percentual representativo, permaneceram abaixo dos índices da urbanização do país e, por todos os lugares, os problemas se intensificaram (Vieira Neto, 2011).

Como podemos observar, o Brasil passou por um processo de mudanças e, por toda essa rápida urbanização do território brasileiro, entendemos que este não é um só processo demográfico em que aumentaram os índices de população ou de concentração populacional em determinados lugares. Ele tem dimensões e interpretações mais amplas. Podemos afirmar que a própria sociedade brasileira vai assumindo e tornando-se mais urbana. Por outro lado, as cidades, além de concentrarem a crescente parcela da população do país, tornaram-se o local ideal das atividades econômicas, nos mostrando relações sociais cada dia mais contraditórias.

O Brasil fechou o século XX como um país urbano, pois, no ano de 2000, a população urbana ultrapassou 2/3 da população total e atingiu a marca dos quase 138 milhões de pessoas. Destacam-se algumas características históricas e recentes sobre a urbanização brasileira: 1. Concentração fundiária - característica brasileira desde a colonização, desdobrou-se em baixa

qualidade de vida nas áreas rurais, baixos salários e falta de apoio ao pequeno trabalhador rural, motivando a migração campo-cidade; 2. O processo de industrialização, especialmente em alguns estados da região geoeconômica Centro-Sul - motivou a migração para as grandes cidades desses estados, que passaram a polarizar a economia do país; 3. O processo produtivo no espaço rural - a partir da sua modernização, começa a absorver menor quantidade de mão de obra; 4. A construção de novas vias - a partir do modelo rodoviário de transporte, facilitou o processo migratório e o acesso aos centros urbanos.

Os valores da vida urbana vão ser amplamente disseminados pelos meios de comunicação, principalmente rádio e televisão, como forma de seduzir a população rural a migrar para a cidade. Os excluídos do campo criam perspectiva em relação ao espaço urbano e acabam se inserindo no espaço urbano no circuito inferior da economia (mercado informal). Apesar do contínuo processo de metropolização, é possível perceber na atualidade que a região Sudeste brasileira enfrenta o processo de desmetropolização, ou seja, a redução do ritmo de crescimento de algumas metrópoles, a exemplo de São Paulo, que passa a apresentar um ritmo de crescimento mais lento em relação a algumas cidades médias do interior.

O crescimento de cidades médias está ocorrendo em função da desconcentração dos investimentos produtivos (desconcentração industrial), buscando mais vantagens para a indústria, como isenção fiscal, terrenos e mão de obra mais baratos para a indústria, fuga dos congestionamentos das metrópoles, entre outros, além da migração da população das grandes metrópoles que busca qualidade de vida em cidades médias. O crescimento do setor terciário, devido à diminuição das indústrias nos grandes centros urbanos, faz com que essa camada de mão de obra seja absorvida pelo setor de serviços e comércio. Essa nova realidade vai transformar a paisagem urbana, com a diminuição das indústrias e o crescimento de shoppings e centros empresariais.

A urbanização é, de toda forma, uma dinâmica mundial da economia capitalista na era moderna e representa, quase sempre, o processo de desenvolvimento econômico das sociedades. Nesse contexto, os principais desafios a serem enfrentados nos espaços urbanos são vencer as contradições sociais geradas pela concentração de renda e democratizar as estruturas, para garantir a todos os cidadãos o direito à cidade, conforme já apontara o filósofo Henri Lefebvre.

A expansão do urbano no Brasil enquanto componente do processo geral da estruturação do território é elemento datado de aproximadamente 70 anos atrás, porém, o fenômeno urbano e sua forma espacial correspondente mais direta, a cidade, já se fazia presente no período

colonial, no qual os núcleos tidos como urbanos eram desarticulados e tinham funções específicas ao atender às demandas da produção colonial.

Sendo assim, é possível dizer que cada momento da estruturação do território brasileiro – como o período colonial, o período do início da industrialização e da Região Concentrada de São Paulo, e o período da efetiva integração nacional – consolidou o processo de urbanização e teve uma característica na produção do espaço urbano. Apresentar estas principais características é nosso objetivo nesta seção.

No nosso ponto de chegada da discussão a ser estabelecida, devemos anunciar: a hegemônica formação urbano-industrial brasileira, sem sombra de dúvida, existe e foi formada juntamente com profundas heterogeneidades estruturais. Seu entendimento acompanha a longa duração do território brasileiro e, nos primórdios, esteve associada à “inércia, rigidez e continuidade” (Brandão, 2012), condicionadas por ciclos econômicos que garantiam um desenvolvimento desigual.

Desde o início da colonização, as dimensões territoriais do que viria a ser o Brasil dificultaram e despertaram o pequeno desejo na sua real ocupação. Nesse momento, as atividades econômicas de exploração, a comunicação com outros pontos da colônia e a ocupação se deram no litoral. Essas benfeitorias fundadas no litoral tinham a função: primeiramente, de proteção; e, posteriormente, de armazenamento do que era explorado. Ou seja, a ocupação inicial tinha caráter protetor e depois explorador. Essa é a origem dos primeiros núcleos construídos no litoral, alguns dos quais se tornaram importantes vilas e cidades.

Essas ocupações iam aumentando em número, ainda que de forma incipiente; conforme se encontrava um produto agrícola e nativo, com valorização no mercado europeu, se consolidava um ciclo produtivo. Regionalmente, constituíam-se núcleos de ocupação sem articulação entre si e que possuíam ligações mais estreitas com a Europa do que com o restante da colônia. Esse isolamento, apesar de escrever os primeiros capítulos do Brasil na geografia histórica moderna, resultava muito mais da colonização exploratória que era feita, esta que deixava a ocupação e a integração do território em segundo plano.

A unificação do território só vai se dar durante o século XX, quando processos ligados a determinações capitalistas passam a se reproduzir com maior impacto a partir de São Paulo e o colocam como centro de acumulação mais importante do país e também o centralizam como o principal núcleo urbano-industrial do país, foco de irradiação do urbano e da integração do território nacional a partir da estruturação de um mercado unificado.

No sentido de estabelecer um caminho coerente, partamos do início da formação de núcleos urbanos no Brasil. Ressaltamos que nesse momento a ocupação era isolada e desconexa

por conta das correntes pioneiras que estruturaram o território brasileiro logo no seu início. Sua natureza intermitente e a produção local e regional de economias mercantis contribuíam, em grande grau, para a manutenção do isolamento.

Os primeiros aglomerados tinham a função de defesa e expansão das fronteiras, e formavam núcleos urbanos com baixíssima complexidade funcional e diferenciação com seu entorno. Santos (1993) lembra que esses núcleos eram mais a manifestação do poder de além-mar no local, estabelecida mediante as mesmas necessidades do controle do território. Brandão (2012) as trata como bases extrarrurais, uma vez que pouco se diferenciava da área de influência fora do núcleo e possuía função bem definida.

O processo de urbanização em Belém está ligado à avaliação do movimento espacial da ocupação de Belém, que deve ser levado a cabo e considerado a partir de seus elementos estruturadores: os vetores de expansão, as práticas, processos espaciais e as formas espaciais resultantes.

Nossa abordagem se inicia na ocupação inicial de Belém de cunho estratégico e militar no ano de 1616, cujo fim era assegurar a posse e presença de Portugal na referida porção da colônia. O marco da ocupação é o Forte do Presépio e seu simbolismo na defesa do território contra a invasão de franceses, ingleses e holandeses. Além disso, as igrejas passaram a ser elementos de grande importância na colonização e manutenção do controle português sobre o território.

A ocupação fica restrita aos arredores do Forte até o final do século XVII, momento no qual a ocupação ruma acompanhando a margem do rio Pará e origina o início da forma espacial de Belém, dando uma primeira definição aos seus espaços com a formação de dois núcleos: um chamado de cidade, o qual tange à proximidade imediata do Forte do Presépio e às ruas circundantes (atual bairro da Cidade Velha); e a área chamada de Campina, nucleação localizada além do Igarapé do Piri e que constituía a boca do sertão da época.

A cidade irá adquirir seus primeiros limites definidos a partir de 1627, quando o capitão-general Francisco Coelho de Carvalho fornece a área de uma légua à municipalidade de Belém, demarcada em 1703, se estendendo em linha reta do Forte do Presépio até o atual bairro do Marco, extensão conhecida como Primeira Légua Patrimonial e que limitou a expansão da cidade aos seus limites até o ano de 1899.

Esse desenvolvimento de Belém da beira do rio até a interiorização está umbilicalmente ligado ao seu histórico processo de constituição urbana. Moreira (1966) observa esse movimento e elabora um quadro evolutivo de acordo com a forma de ocupação verificada. Sendo assim, da fundação da municipalidade até o fim do século XVIII, observa-se uma

ocupação periférica, situada às margens dos rios Guamá e Pará numa condição espacial ribeirinha; no fim do século XVIII até os últimos anos do século XIX, a ocupação penetra no território, isto é, se interioriza ao longo das porções de maiores cotas topográficas e contornando as áreas alagadas verificadas. Por fim, ocorre a continentalização da ocupação a partir do final do século XIX em diante, em que a penetração da ocupação se interioriza com mais intensidade e ultrapassa a Primeira Léguas Patrimonial, principalmente em função da Estrada de Ferro Belém-Bragança.

Se queremos compreender os aspectos mais gerais da urbanização e suas reverberações em Belém, a fase da continentalização é a de maior relevância para a abordagem, já que nesse período as variáveis estruturantes de um núcleo urbano relacionado com o âmbito regional e nacional se encontram de forma mais definida, como: o incremento populacional intenso que a metrópole sofre; agentes produtores no espaço no interior da metrópole, como agentes fundiários; e as políticas habitacionais.

Transformações políticas e econômicas alteraram o incentivo do incremento populacional na década de 1950, haja vista que os lemas “Energia e Transporte” e “Cinquenta Anos em Cinco” se converteram em reverberações pelo espaço nacional e amazônico, como a construção da rodovia Belém-Brasília, permitindo o acelerado deslocamento populacional para a região. Essa ligação rodoviária permitiu que o acesso populacional à maior cidade da Amazônia, Belém, fosse possível, materializando resultados significativos na demografia local. Entre 1960 e 1991, o crescimento populacional da cidade de Belém aumentou em torno de 842.518 (IBGE, 1960; 1991), condicionando a macrocefalia urbana da metrópole, já que as baixadas se encontravam saturadas e o solo urbano no centro da cidade estava submetido a ações especulativas que tornavam inviável o seu acesso às camadas de menor renda.

A metropolização do espaço ocorre justamente a partir do deslocamento desses grupos de menor renda para o entorno metropolitano, acarretando no crescimento populacional dos municípios vizinhos, o qual se relaciona diretamente com as invasões de terra e as construções de conjuntos habitacionais a partir da década de 1970. Esses dois elementos são determinantes para a expansão urbana na Região Metropolitana de Belém e a conformação de um quadro caótico no centro da cidade, com a manifestação de desigualdades socioespaciais e segregação socioespacial por conta da fragmentação do tecido urbano. Esses fatores, que legam áreas a diferentes usos e diferentes condições de acesso aos serviços urbanos, não se limitam à metrópole, mas constituem-se em elementos comuns aos municípios em seu raio de influência.

É notória a insuficiência dos meios pelos quais o acesso ao solo urbano e à moradia é feito nas cidades brasileiras atuais, no sentido de suprir as necessidades de grande parte da

população, principalmente relacionadas à infraestrutura e aos equipamentos urbanos. Por isso, verificam-se com clareza desigualdades socioespaciais e precárias condições de moradia da população pobre. Embora se observe essa situação nessa segunda década do século XXI, os deficitários caminhos de provisão de moradia no Brasil são históricos, o que sempre condicionou o surgimento de ocupações ilegais de terras ociosas, a constituição de cortiços, favelas e a formação de assentamentos insalubres, cuja autoconstrução da moradia é a principal forma de provimento do espaço construído.

Isso é característico do urbano brasileiro devido aos altos índices de desigualdade social e de renda, o que terá reverberações no interior da cidade e lhe deixará marcas significativas. Desse modo, diversas aglomerações precárias se configuram, adquirindo diversas nomenclaturas, como favelas, loteamentos irregulares e/ou clandestinos, invasões, baixadas, conjuntos habitacionais degredados e outras formas cuja denominação varia localmente ou pela forma que se constituem.

2.2 A formação histórica dos assentamentos irregulares no Brasil e em Belém

É impossível, nos limites destes escritos, traçar uma trajetória completa da história de todos os assentamentos ou aglomerados precários a nível nacional, mas pode-se fazer uma aproximação de suas principais manifestações, oferecendo um mínimo trato conceitual para definir os aglomerados precários e suas situações mais comuns. Inicialmente, trataremos dos cortiços, os quais sempre se apresentam como formas de moradia de aluguel providas de somente um cômodo, estando o banheiro e outras instalações sujeitas ao coletivo, isto é, utilizável pelos outros moradores.

A origem dos cortiços se dá a partir da utilização de edifícios antigos e desvalorizados no centro das cidades, onde a perda de importância da área o relegou a transformações no uso e as classes mais abastadas deram lugar às camadas pobres. Porém, intensifica-se a presença da construção de edificações para esse fim específico, sendo que os banheiros e as outras instalações continuam a ser coletivas. Esse caráter coletivo das instalações leva a perceber uma precariedade de infraestrutura, pois essas características de instalações coletivas levam seus moradores a terem sua qualidade de vida comprometida. Sua situação irregular não é regra, já que os prédios possuem um proprietário a quem os habitantes pagam aluguel.

A seu modo, é comum ver também aglomerados precários formados por loteamentos irregulares. Primeiramente, devemos entender por loteamentos as ações de parcelamento do solo realizadas por um agente específico, seja econômico ou político, para que ocorra a venda

de suas frações. Muitos loteamentos são denominados de irregulares quando sua realização ocorre sem adequados processos de licenciamento pelo poder público e não atendem às normas urbanísticas de maneira integral, portanto, legalmente são irregulares. Os loteamentos também podem ser clandestinos, pois são feitos totalmente à margem e sem qualquer interesse inicial em colocá-lo nos registros oficiais. Estes loteamentos são realizados geralmente por agentes do meio da própria população sem acesso à moradia, passando a constituir, assim, a cidade ilegal, fora do planejamento da administração pública, e os coloca em situação não de precariedade, mas de ausência de infraestrutura básica.

A respeito das tradicionais favelas, há outras 13 nomenclaturas que se utilizam para ocupações desse tipo (Cardoso, 2016) e são, de modo geral, aglomerações extensas formadas através da ocupação ilegal do solo urbano de propriedade pública ou privada e sem o estabelecimento de um parcelamento do solo, quer seja clandestino, quer seja irregular. Vale ressaltar que existem muitas formas de ocupação ilegal do solo urbano que não recebem o nome de favela, já que esta denominação é comum no Sudeste do Brasil. Em outras partes do país, essa mesma forma de aglomeração pode ser chamada também de invasões, de vilas em Porto Alegre e Belo Horizonte, de baixadas em Belém (ainda que o fator natural tenha determinação) e ainda de mocambos em Recife.

Há também os casos dos conjuntos habitacionais degradados, os quais foram produzidos para possuírem caráter popular, ou seja, seriam de interesse social. Muitas vezes, esses conjuntos habitacionais não efetivam a titulação de seus moradores, deixando muitos em situação de ilegalidade, além de ficarem sujeitos a deficiências no espaço construído e à deficitária manutenção de suas instalações. Soma-se a isso, como aglomerados precários, os conjuntos habitacionais que foram “invadidos” antes de sua conclusão, tamanha era a escassez de moradia e a insatisfação popular no interior do espaço urbano, resultando em aglomerados com precária infraestrutura e baixa assistência do poder público no suprimento de suas carências.

A partir da década de 1990, uma classificação formal, com fins de oferecer tratamento estatístico com abrangência nacional, foi desenvolvida pelo IBGE para se referir aos aglomerados do tipo favela: os aglomerados subnormais. Os aglomerados subnormais se referem a setores censitários, isto é, aglomerações de no mínimo 51 domicílios que possuem carências de infraestrutura e irregularidade fundiária, estabelecidos em terrenos privados ou públicos e em período recente, com o arranjo desorganizado, com alta densidade habitacional e com carência em grande parte dos equipamentos e serviços necessários.

Os aglomerados subnormais, desde 1991, vêm sendo usados como uma metodologia de definição do espaço e, ao longo do tempo, têm seguido diversas definições e readequações em seu conceito. De acordo com o IBGE (2010), define-se como um conjunto, no mínimo, constituído de 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) precárias de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas de forma desordenada ou densa.

Tal definição é feita baseada nos critérios (IBGE, 2010): (a) ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); (b) possuir pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletida por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais, tais como energia elétrica, coleta de lixo, redes de água e esgoto.

Esses espaços podem ser enquadrados, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, favelas, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente (IBGE, 2010).

Esses aglomerados urbanos apresentam menos condições operacionais e de gestão na execução de políticas urbanas, pois, para essas áreas, os projetos devem ser muito bem planejados e estruturados, visto que dependem de muitos recursos estruturais, humanos e financeiros, revelando, com isso, o enorme desafio institucional da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para o atendimento das necessidades habitacionais das populações que habitam esses espaços.

De acordo com Cardoso (2016), por estarmos falando de algumas tipologias de aglomerados precários, a condição de precariedade também deve ser delimitada. O autor propõe que a precariedade seja referida da seguinte forma: em primeiro lugar, ao risco que os aglomerados estão sujeitos, seja por alagamentos ou deslizamentos, por exemplo; em segundo lugar, à acessibilidade, já que a estrutura viária, principalmente nas grandes cidades, pode prover melhores ou piores qualidades de vida; em terceiro lugar, à infraestrutura, que também é enquadrada nessa delimitação, pois o acesso à água tratada, ao saneamento e à iluminação pública definirão melhores ou piores condições de moradia; em quarto lugar, à habitabilidade das habitações, a qual se refere ao número de pessoas que vivem na unidade habitacional, à salubridades e à segurança; a qualidade ambiental do assentamento também é fundamental de

ser considerada, já que se refere à situação dos corpos hídricos e do solo e à arborização do entorno. Sendo assim, ao se falar de aglomerado precário, esses elementos definidores do adjetivo “precário” não devem ser perdidos de vista, senão correremos o risco de perder a eficiência e a precisão em nossa pesquisa.

Historicamente, no Brasil, quase todos os núcleos urbanos com crescimento demográfico e expansão acelerada registraram o desenvolvimento em seu interior de áreas com moradias precárias, onde se encontrava carência ou mesmo ausência de serviços e infraestrutura urbana básica. Com Belém não foi diferente, uma vez que, desde o início do século XX, seu núcleo urbano, além de apresentar sinais de sobrecarregamento, já era constituído de maneira marcante pelos tradicionais aglomerados precários, ainda que não de forma latente.

Esses aglomerados da população de baixa renda e sua segregação têm sua situação agravada mediante as intervenções na gestão de Antônio Lemos (1897-1909), no que se refere à gestão urbana, já que este procurou desenvolver projetos de “embelezamento” e saneamento da cidade. Sua prioridade era a construção de edifícios luxuosos, construção de praças, além do incentivo às moradias elitistas. O outro lado da moeda é que houve também a proibição de construções mais simples no centro da cidade, como sobrados. E mais, a construção de puxados foi proibida em toda a cidade. Portanto, essas ações políticas legaram grande parte dos grupos mais pobres a morar em áreas fora do controle institucional estabelecido e também da “cidade legal”.

A produção desses tipos de assentamento também se relaciona a outras intervenções políticas, quando na década de 1930 áreas de grandes dimensões e topografia mais elevada são destinadas a instituições militares e públicas, formando o conhecido Cinturão Institucional, o que se conformou como uma barreira à expansão de Belém, haja vista que a ocupação estaria restrita ao seu interior e só poderia se expandir para além de seus limites.

A década de 1940 também teve seu significativo papel na formação de aglomerados precários, pois essa foi a década da Segunda Guerra Mundial e do estabelecimento dos acordos de Washington, por meio do qual o Brasil firma acordo com o governo norte-americano e garante a exportação de látex. O reaquecimento da economia da borracha faz com que Belém se torne, de novo, destino de grande contingente populacional, provocando esgotamento das áreas de terra firme até a década de 1950 e tornando as baixadas áreas favoráveis para a ocupação dos grupos sociais mais pobres que chegavam a Belém e não poderiam se inserir no espaço urbano de forma completa, consolidando de vez as contradições no seio da cidade, já que nessa época os equipamentos urbanos já possuíam seletiva distribuição (Rodrigues, 1998).

A consolidação da ocupação das baixadas e sua configuração como aglomerados precários se deveu a motivações de ordem política, econômica e, é claro, natural. Os dois primeiros motivos respondiam pela legitimação da ação de agentes fundiários e incorporadores urbanos que permitia a intensificação da especulação imobiliária e impossibilitava o acesso às frações da cidade com melhor infraestrutura e topografia favorável aos grupos mais pobres.

Por outro lado, as razões de ordem natural se relacionam ao fato de grande parcela do sítio urbano de Belém, aproximadamente 40%, estar drenado por igarapés numa extensa rede de microbacias hidrográficas sujeitas ao movimento de cheias e vazantes dos rios Guamá e Pará, sendo este também chamado de Baía do Guajará (Moreira, 1966). Desse modo, a ocupação do espaço urbano de Belém esteve umbilicalmente ligada a esse fator natural, pois eram as baixadas que sobravam para as camadas de renda mais baixas ocuparem, haja vista que as obras de infraestrutura e saneamento que poderiam torná-las habitáveis possuíam altos custos. Esse caráter ilegal, sem infraestrutura básica e sujeito a enchentes, se conformou numa das primeiras formas bem definidas de aglomerados precários na Região Metropolitana de Belém.

A localização dos assentamentos com essa característica de precariedade mudará a partir da década de 1970, quando ocorrem as obras de saneamento. A melhoria de infraestrutura nas áreas de baixada ocorre porque, além do sítio urbano estar sobrecarregado, estas áreas sujeitas a inundações estavam contíguas ao centro da cidade. Seu saneamento acarretaria em sua expressiva valorização e ofereceria oportunidades de negócio a agentes do ramo imobiliário, além de relocar os seus antigos moradores. Diante do crescimento demográfico de Belém, os grupos mais pobres optaram por ocupar, de forma ilegal, as áreas de transição da cidade com sua periferia, rompendo o Cinturão Institucional e transformando o uso do solo com a constituição de aglomerados fora do planejamento do poder institucionalizado.

Por último, a construção dos Conjuntos Habitacionais, oriundos das iniciativas do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Financeiro de Habitação (SFH), consolidou a expansão dos grupos de baixa renda belenense em direção a Ananindeua e à rodovia Augusto Montenegro, seja de forma legal, com a compra das unidades, seja de forma ilegal, com invasão de conjuntos e terrenos contíguos.

Grande parte desses conjuntos habitacionais tinha o caráter popular e era feita para atender às camadas de menor nível salarial. Muitos desses conjuntos possuíam localizações distantes do centro da cidade de Belém. Na década de 1990, principalmente, tamanha era a efervescência e insatisfação popular, bem como as soluções legais de prover moradia, que

ocorreu a invasão de vários conjuntos habitacionais inacabados e outro tipo de aglomerado precário foi formado, sendo marca bastante característica do espaço urbano metropolitano.

Assim, com base no exposto, torna-se possível definir as tipologias de aglomerados precários. As primeiras bem definidas foram as baixadas, ocupações ilegais nas áreas centrais de Belém, por meio de ações coletivas, as quais estavam bem delimitadas no espaço e no tempo, com grande intensidade de ocorrência nas décadas de 1950 e 1960; as segundas foram as tradicionais “invasões de terra” que ocorreram nas áreas de transição do centro para a periferia de Belém, com intensidade marcante na década de 1970 e ainda com novo fôlego na década de 1990; e, por último, a invasão dos conjuntos habitacionais inacabados nas áreas de expansão de Belém, os quais estavam localizados no âmbito do planejamento estatal, mas já tiveram seu “funcionamento” iniciado como um aglomerado precário.

A partir de cada um desses vetores, a população pobre age em prol de sua moradia, o que desencadeou uma nova configuração do espaço urbano restrito ao espaço da cidade e depois se expandindo para o âmbito metropolitano. Aglomerados precários iam se formando nesses movimentos. Não se pode perder de vista que esses processos são conformados de acordo com influências que se davam desde o interior da metrópole. Isso ocasionou o inchaço populacional e a concretização das ações de alguns agentes produtores do espaço urbano, na apropriação das baixadas após seu saneamento, para que espaços carentes ou com ausência de infraestrutura urbana fossem gestados.

3 OS MOVIMENTOS SOCIAIS PELA REFORMA URBANA E OS MARCOS NORMATIVOS DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E EM BELÉM

2.1 Os movimentos sociais pela reforma urbana e a política urbana no Brasil e em Belém

A história da luta pela reforma urbana no Brasil se iniciou na década de 1960, quando os segmentos progressistas da sociedade lutavam por reformas fundiárias. A primeira proposta de uma reforma urbana no Brasil foi formulada no Congresso Nacional em 1963, incentivada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, precedida do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, em Petrópolis, Rio de Janeiro (Maricato, 2001).

O progresso na agenda da reforma urbana foi inviabilizado em 1964, com o golpe militar e a constituição de um regime político autoritário, que durou até 1984 (Uzzo; Saule, 2009). O regime militar foi responsável por uma política urbana baseada no planejamento urbano tecnocrata, pontuado por padrões de difícil execução e distorcidos da realidade da população, defendendo uma gestão urbana fragmentada, a qual geria o território a partir de políticas setoriais (Aragão, 2016).

Em meados das décadas de 1970 e 1980, a discussão da reforma urbana renasce, a sociedade brasileira passa por um processo de redemocratização, na busca por uma política urbana coerente com a realidade das cidades brasileiras. Os movimentos sociais ganham visibilidade gradual e relevância no campo político. Assim, é constituída a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano, em 1977, resultando no projeto de lei nº 775/1983, que buscava a implementação de instrumentos urbanísticos que conduzissem à efetivação do direito à cidade, o combate à especulação imobiliária e, conseqüentemente, a implementação do princípio da função social da propriedade. Este projeto foi reprovado no plenário do Congresso Nacional, com expressivas reações adversas (Aragão, 2016).

Nesse período, a Igreja Católica lançou um documento chamado Ação Pastoral e o Solo Urbano, o qual defendia a função social da propriedade urbana. Esse texto é considerado um marco importante na luta pela reforma urbana, pois, aliado às propostas defendidas pelos movimentos sociais e aos instrumentos concebidos no projeto de lei nº 775/1983, foram estabelecidos mecanismos de regularização fundiária dos assentamentos populares, com o combate à retenção de imóveis ociosos e o estabelecimento da participação popular nos processos de construção das políticas urbanas (Uzzo; Saule, 2009; Correa; Catete, 2011; Aragão, 2016).

A Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (Ceb) e grupos missionários ligados à concepção da Teologia da Libertação, também constituiu atores da sociedade essenciais no contexto de intensa mobilização social com fins à construção da reforma urbana democrática (Gusso, 2013).

Nesse contexto de redemocratização e construção de uma nova Constituição, em janeiro de 1985, como resultado dos processos de mobilização social, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana no Brasil, com forte articulação, formado por uma pluralidade de agentes da sociedade, que defendiam mais que uma reivindicação por moradia; eles fortaleciam a ideia de cidade para todos, a casa além da casa, a casa com infraestrutura, um novo padrão de política urbana, buscando a efetivação de um direito à Cidade e o cumprimento da função social da propriedade urbana (Uzzo; Saule, 2009; Correa; Catete, 2011; Gusso, 2013).

Assim, foi se fortalecendo um grupo de atores sociais, pesquisadores e intelectuais da área urbana, que se reuniram e definiram o conceito da reforma urbana com uma nova ética social, criticando as duas faces vividas em uma mesma cidade, condenando a exclusão da maior parte dos habitantes, determinada pela lógica da segregação socioespacial. Esse grupo de agentes sociais que compunha o movimento estava formado pela Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Articulação Nacional do Solo Urbano, Movimento dos Favelados, Instituto dos Arquitetos, Pastorais e os movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros (Uzzo, Saule, 2009).

Todo esse cenário social e intelectual construído reabriu o espaço para a discussão política do tema da reforma urbana. Assim, em 1987 e 1988, com a Assembleia Geral Constituinte, resgatados tais ideais, princípios e concepções, foi apresentada uma proposta de emenda constitucional de iniciativa popular de reforma urbana. Entretanto, com o contexto de mudanças pós-1964, as forças populares tiveram um difícil trabalho frente ao embate com o poder das forças conservadoras. O movimento nacional pela reforma urbana tem um papel importante nesse ponto, pois articulou o cenário de participação popular em todo o Brasil.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) estava fortalecido e estruturado e, em 1987, apresentou uma proposta de emenda popular pela reforma urbana, de nº 63, com 160 mil assinaturas e amparada por mais de 48 associações representativas regionais e ainda com apoio da FNE, da FNA e do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) (Bassul, 2005; Gusso, 2013).

A emenda popular ao projeto de Constituição trata-se de um mecanismo que permite a inserção de emendas advindas da sociedade, condicionadas à subscrição de no mínimo 30 mil

eleitores, por pelo menos três organizações da sociedade civil formalizadas legalmente. Ressalta-se que a emenda popular pela reforma urbana continha 130 mil assinaturas a mais que o exigido na Assembleia Nacional Constituinte, dando mais que legitimidade ao documento, fortalecendo o próprio movimento pela reforma, demonstrando a capacidade de mobilização entre os diversos agentes sociais envolvidos, a efetividade da articulação em rede a nível nacional, que mobilizou segmentos além do local específico de atuação, bem como o fortalecimento das organizações da sociedade civil (Gusso, 2013).

Este momento é significativo para a história no Brasil, para a construção da trajetória do ordenamento jurídico pátrio, bem como para a política urbana nacional. A percepção da lei estava centralizada, tratava-se de uma conquista engajada de luta. Finalmente, a lei foi o direito conquistado, e mesmo que em posteriori não materializasse a melhoria de vida, representava um ganho capaz de promover e direcionar novas ações, articulações e esforços coletivos com fins à progressão coletiva social.

A proposta de emenda trazia mais de dez pontos, entre eles a integração socioespacial, o direito universal a condições condignas de uma vida urbana, a gestão democrática das cidades, o monopólio estatal para a prestação de serviços públicos, vedado o subsídio de serviços concedidos à iniciativa privada, a participação popular na elaboração e na implementação dos planos de uso e ocupação do solo, dentre outros (Bassul, 2005).

A referida emenda não foi acatada na integralidade e resultou em dois artigos (arts. 182 e 183) na CF de 1988. No capítulo intitulado “Da Política Urbana”, apesar de não atender a todos os anseios na luta do Movimento Nacional pela Reforma, significou um avanço, pois pela primeira vez uma CF Brasileira trata da questão urbana com vistas ao uso democrático do espaço urbano (Uzzo, Saule, 2009).

Com o objetivo de regulamentar os arts. 182 e 183 da CF e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana nacional, a redação dos artigos condicionou a aplicação dos instrumentos à criação de uma lei federal específica que regulamentasse e vinculasse os instrumentos aos planos diretores municipais.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana não se desarticulou após a Constituinte de 1988, mas, fortalecido, passou a formar o chamado Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR), nos mesmos moldes da rede articulada nacionalmente durante a Assembleia Constituinte, o qual dá continuidade às demandas urbanas com o objetivo de elaborar propostas de participação democrática da sociedade civil e também pressionar o Congresso Nacional a regularizar o Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988, com a proposta de lei denominada de Estatuto da Cidade (Gusso, 2013; Silva, 2017).

O FNRU engloba diversos movimentos populares, como associações de classes, sindicatos, correntes da igreja católica, partidos políticos, instituições de pesquisa, Organização não Governamental (Ong), dentre outros. Ressalta-se especialmente a participação de quatro movimentos sociais expressivos: a Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam); Central de Movimentos Populares (CMP); União Nacional de Moradia Popular (UNMP); e Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) (Gusso, 2013; Silva, 2017).

O FNRU manteve atuação constante nos debates acerca da reforma urbana no país e defendia os seguintes princípios: (1) o direito à cidade e à cidadania; (2) a gestão democrática da cidade; e (3) a função social da cidade e da propriedade (Cafrune, 2016).

Durante a década de 1990, o FNRU teve atuação intensa nacional e articulação internacional, participou de eventos da Organização das Nações Unidas (Onu), como a conhecida ECO 92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Brasil, bem como, em 1996, a Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat II), em Istambul, na Turquia (Cafrune, 2016).

A Lei nº 10.257, que regulamenta os artigos constitucionais da política urbana nacional, foi sancionada após dez anos de tramitação, em 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, a qual também foi resultado de pressão dos movimentos populares pela reforma que reivindicavam a efetivação do direito à moradia adequada, a função social da propriedade urbana e a sensibilidade à noção de direito à cidade. O ato normativo estabelece diretrizes gerais da política urbana e instrumentaliza a atuação da agenda da reforma urbana, com gestão participativa e o cumprimento da função social da propriedade (Costa; Favarão, 2016).

O arcabouço de ferramentas contidas no Estatuto da Cidade tem três instrumentações:

- i. Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano: parcelamento, edificação, imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, direito de preempção, dentre outros;
- ii. Instrumentos de regularização fundiária: fundamentados no direito à moradia adequada e o direito à cidade, zonas especiais de interesse social, usucapião especial de imóvel urbano, concessão de uso especial para fins de moradia e direito real de uso;
- iii. Instrumentos de democratização da gestão urbana: em sintonia com a CF de 1988, defende a democracia participativa, com a instrumentalização de órgãos colegiados de política urbana, audiências públicas, conferências, conselhos, criação de espaços para o debate da política urbana (Marguti; Costa; Galindo, 2016).

Dos instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios trata-se de instrumento que visa induzir a ocupação de áreas urbanas com reconhecida infraestrutura instalada e que se encontra subutilizada. Para sua aplicação, é necessário identificar, na cidade, em quais zonas incidirá o instrumento, além de definir o critério de subutilização no plano diretor ou em lei dele decorrente.

Sua aplicação não deve estar desarticulada com outros instrumentos previstos no estatuto, na medida em que este instrumento é o primeiro ato para a utilização de instrumentos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. O IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública é aplicado quando o prazo estipulado pela aplicação do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios não é observado.

O princípio é a majoração das alíquotas do IPTU no prazo de cinco anos consecutivos, observado o limite máximo legal de 15%. Caso o proprietário do imóvel não dê a utilização prevista no plano diretor no prazo, o município poderá manter a cobrança até que seja dada utilização ao imóvel, ou até a sua desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública.

A aplicação do conjunto dos instrumentos, parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, não tem finalidade arrecadatória.

O Direito de Preempção trata-se do direito de preferência do município para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação entre particulares, em áreas indicadas em lei baseada no plano diretor, cuja finalidade seja para regularização fundiária, execução de programas habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento da expansão urbana, implantação de equipamentos públicos comunitários, de espaços públicos de lazer, de unidades de conservação ou para proteção de outras áreas de interesse ambiental, histórico, cultural ou paisagístico.

O direito de superfície é um instrumento que consiste no direito de utilizar o solo, o subsolo e o espaço aéreo de um dado terreno que pode ser outorgado pelo seu proprietário a terceiro, na forma de um contrato específico. O princípio de sua compreensão é a distinção entre a propriedade do solo e o seu uso, não havendo correspondência entre a figura do superficiário e a do proprietário. Após o término do contrato, o proprietário retoma a propriedade plena do seu bem.

A outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso baseia-se no princípio do solo criado. Consiste na possibilidade de construção acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido. Nesse sentido, o plano diretor deve definir as áreas de incidência, além dos

limites de coeficientes pelos quais os proprietários podem construir, mediante contrapartida financeira.

A transferência do direito de construir trata-se do potencial de construção do lote, se é transferível e alienável a outro localizado em determinada zona passível de recebimento de potencial construtivo. Sua aplicação restringe-se aos imóveis considerados necessários para fins de implantação de equipamentos urbanos comunitários, de preservação e destinados a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

A operação urbana consorciada é um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo município, com a participação dos proprietários, dos moradores, dos usuários permanentes e dos investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

O Estatuto da Cidade (EC) define as diretrizes gerais que devem ser observadas para a promoção da política urbana, voltada a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, o direito às cidades sustentáveis e o desenvolvimento de gestões democráticas nas cidades. Com base no princípio da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade, a lei contém normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana de modo a garantir o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos (Uzzo; Saule, 2009).

Para cumprir sua finalidade, o EC determina em seu artigo 2º, inciso XIV, que a Regularização Fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda são objetivos do Estatuto. Ainda, no artigo 4º, inciso V, letra 'q', determina-se que a Regularização Fundiária é um dos instrumentos da política urbana, nesse caso, um instrumento de natureza 'jurídica e política', devendo ser regido pela legislação que lhe é própria (artigo 4º, §1º).

O Estatuto é o norte a ser seguido pelos planos diretores municipais, já que o art. 182 da CF determina que a política de desenvolvimento urbano dos municípios seja pautada pelas diretrizes gerais fixadas em lei.

Um dos pontos inovadores na Constituição e no Estatuto é a aplicação de penalidades pela retenção de solo urbano, com a finalidade de evitar, principalmente, a especulação imobiliária. São três as penalidades, na sequência temporal: 1) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; 2) IPTU progressivo no tempo; 3) Desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública. O Estatuto também inova no que diz respeito à recuperação de investimentos feitos pelo Estado em determinada região e que tenha valorizado

imóveis diretamente. São as contribuições de melhoria pagas por donos de imóveis valorizados por obras públicas.

Nesse período, é importante ressaltar a criação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Seduc/PR), com ideais de apropriação dos princípios de direito à cidade por parte do governo federal. Como resultado de relevantes atuações da Seduc/PR e da incansável atuação dos movimentos sociais pela reforma, o direito à moradia adequada foi considerado um direito fundamental no ordenamento jurídico pátrio, em 2000, com a Emenda Constitucional nº 26 (Uzzo, Saule, 2009; Brasil, 2010; Correa, Catete, 2011).

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades (MCID), que significou um ponto importante para a problemática urbana brasileira. Pela primeira vez, foram unificadas em um Ministério as questões urbanas. Desse modo, elas foram tratadas como políticas públicas de maneira integrada com outras problemáticas, como mobilidade e saneamento (Brasil, 2010).

A partir de 2003, inicia-se a construção dos ciclos das Conferências da Cidade, com a estruturação da participação social por meio das representações dos diferentes segmentos sociais. Assim sendo, passam a ser realizadas conferências municipais, microrregionais e estaduais, as quais levam agendas, propostas e delegados dos diferentes segmentos sociais para a conferência nacional, na qual pactuam-se as propostas que irão orientar a implementação da política de desenvolvimento urbano do país, que será executada pelo Mcid, sob a supervisão e acompanhamento do Conselho das Cidades (ConCidades), instituído em 2003 e eleito nos ciclos das Conferências das Cidades.

Em acordo com as diretrizes do EC, que definiu que a construção de uma política de desenvolvimento urbano deve ser pensada a partir da participação social, foi estabelecido o sistema de Conferências das Cidades (CNC). Além da efetivação da participação democrática, busca-se aproximar as ações dos governos à realidade social local e captar as especificidades dos diferentes territórios.

Até o dado momento, foram realizadas seis CNC, que foram importantes na concretização de objetivos gerados a partir da luta pela reforma urbana e da promoção do princípio da universalização do direito à cidade. A CNC, prevista no art. 43 do Estatuto da Cidade, é um evento de abrangência nacional, tido como maior evento no que diz respeito à discussão sobre a política urbana e a deliberação de resoluções que traçam as diretrizes sobre a política urbana. Sua organização também objetiva a conscientização e a mobilização das cidades para o enfrentamento dos problemas urbanos, induzindo a participação direta de diferentes segmentos sociais.

Na 1ª CNC, em 2003, estabeleceram-se os parâmetros para um Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU), com o intuito de promover a integração das políticas setoriais, o princípio para fundamentação do direito à cidade e cumprimento da função social da cidade e da propriedade, bem como o acesso universal à moradia adequada, ao saneamento básico, ao transporte público e à acessibilidade. Ressalta-se, também, o fortalecimento do viés da governança baseada na gestão descentralizada e democrática, com acesso à informação e participação social (Brasil, 2017).

Na 2ª CNC, em 2005, foram aprovados o princípio da gestão democrática, da participação social e do controle social e as diretrizes das políticas de planejamento urbano, bem como a estrutura e os instrumentos da política regional e metropolitana (Brasil, 2017).

Na 3ª CNC, realizada em 2007, o debate centrou-se nas temáticas referentes aos avanços na PNDU, à construção do sistema nacional de desenvolvimento urbano e à criação de uma política de regularização fundiária, além da criação de uma política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos (Brasil, 2017).

Em 2010, na 4ª CNC, foi realizado um balanço das conquistas e dos desafios ao longo do processo de construção da PNDU, que acabou culminando na demanda por avanços nos resultados já existentes, assim como na reivindicação pela criação de conselhos nos estados e municípios (Brasil, 2017).

Na 5ª CNC, em 2013, aprovou-se a proposta do sistema nacional de desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a integração das políticas de desenvolvimento urbano com as políticas sociais e econômicas, bem como realizar a articulação com os diversos entes federados.

Destacam-se a oficialização do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) e as propostas para articular o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) com as políticas de desenvolvimento urbano.

A 6ª CNC ocorreu em 2017, em Brasília. A conferência foi precedida por etapas preparatórias que consistem na realização das conferências municipais e das conferências estaduais e do Distrito Federal. A temática foi a função social da cidade e da propriedade, com lema pelas cidades inclusivas, participativas e socialmente justas.

Em decorrência da criação do Mcid e das articulações dos movimentos pela reforma urbana, em 2005, foi aprovada a Lei Federal nº 11.124, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação Social (FNHIS), bem como seu Conselho Gestor. Em sequência, foi criado o Plano Nacional da Habitação (PlanHab), trazendo um conjunto de ações e medidas de natureza institucional, econômica e jurídica, com o objetivo

de dar corpo e consistência ao Sistema Nacional de Habitação. A partir daí, condições legais e institucionais foram criadas para a consolidação do setor habitacional como política de Estado.

Em meio a toda esta construção institucional e consolidando os ideais da reforma urbana, com vistas a efetivar a promoção da política urbana no país, em 2009, é publicada a lei nº 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Pode-se considerar um relevante avanço a referida lei, haja vista que traz um capítulo inteiro tratando de regularização fundiária urbana, constituindo-se na primeira normativa acerca do tema no ordenamento jurídico brasileiro. Ainda, trouxe a definição de regularização fundiária como um conjunto multidisciplinar 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.

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) se materializa e se concretiza na integração conjunta do poder público e dos movimentos sociais, que outorgam a esse instrumento regulador o poder da inclusão social, mediante a legitimação da posse, cujo propósito é assegurar à população envolvida a segurança jurídica da garantia constitucional da posse e da propriedade, dando, com isso, destinação social e, conseqüentemente, desenvolvendo a função social da propriedade urbana.

Dessa forma, favorece a dignidade da pessoa humana, pois permite uma legítima vinculação do ocupante ao solo urbano, que poderá dar a ele uma legítima finalidade, inclusive para fins de moradia, o que também acaba por significar o respeito à função social da propriedade.

Trata-se de instrumento capaz de possibilitar uma efetiva melhora de condições de vida da população, embora tenhamos o entendimento de que a imediata realização do procedimento de regularização fundiária exija melhores considerações, que fogem ao âmbito do presente trabalho, dada a impossibilidade da Administração Pública de atender, em tese, a todas as demandas e exigências que lhe são impostas.

Um compêndio de legislações foram sancionadas, com fins a estabelecer uma reforma legislativa federal: em 2007, a Lei nº 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; em 2010, a Lei nº 12.305, que institui e regulamenta a política nacional de resíduos sólidos; a lei nº 12.587, de 2012, que institui a política nacional de mobilidade urbana; a Lei nº 12.836, de 2013, que institui as regras para os municípios situados em áreas de risco ou que pretendam ampliar seu perímetro urbano; a Lei nº 11.952, de 2009, que trata da

regularização fundiária de terras federais na Amazônia Legal; a Lei nº 12.651, de 2012, que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos em áreas de preservação permanente.

A trajetória da política urbana nacional demonstra uma intensa reforma legislativa federal, com vistas a viabilizar a implementação de ações locais de regularização fundiária urbana, simplificando o procedimento tanto para a integração dos assentamentos nas cidades quanto para a titulação dos moradores (IPEA, 2016). Essa reforma legislativa incorporou a regularização fundiária como item obrigatório nos programas habitacionais e na agenda de um conjunto expressivo de municípios brasileiros (IPEA, 2016).

Em meio a grandes discussões e reivindicações dos principais estudiosos acerca do tema, em dezembro de 2016, foi publicada a Medida Provisória nº 759, dispondo sobre a regularização fundiária rural e urbana e instituindo mecanismos com a justificativa de aprimorar a eficiência dos procedimentos referentes ao instituto. A referida medida provisória gerou a Lei nº 13.465 de 2017, a atual legislação federal que trata da regularização fundiária urbana no país.

A irregularidade fundiária é uma questão estrutural das cidades brasileiras, caracterizadas por um crescimento urbano desordenado. A regularização fundiária urbana pode contribuir para a inserção plena do cidadão na cidade e para a ordenação do espaço urbano, reduzindo passivos urbanísticos e ambientais, e proporcionando a transformação de uma economia informal, característica marcante destes espaços, em economias formais. Ademais, conclui-se que a política urbana nacional deveria focar em mecanismos de controle da irregularidade com fins a dissipar o círculo vicioso que gera – o elevado dispêndio ao erário municipal com a correção do problema.

Apesar de todo aparato legal existente, a propriedade fundiária e imobiliária continua a fomentar a desigualdade social e urbana (Maricato, 2011). A efetivação dos instrumentos legais da política urbana (EC, Planos Diretores Participativos (PDP), Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que defendem cidades justas sob os pressupostos da liberdade e da igualdade, pode estar na Carta de 1988 e nos instrumentais legais regulatórios posteriores, mas não tem se traduzido em políticas sociais de alcance massivo.

3.2 A trajetória de atuação dos movimentos sociais pela reforma urbana na construção dos marcos normativos de regularização fundiária urbana no Brasil e em Belém

Os movimentos nacionais pela reforma urbana, com a defesa de ideais, princípios e direito à cidade, atuavam em redes, articulados com estados e municípios do Brasil, o que

influenciou a formação de movimentos locais pela reforma urbana, como aconteceu na capital paraense, Belém.

O movimento social pela reforma urbana começou em Belém na década de 1970, em meio a diversos conflitos habitacionais. As organizações populares surgem nos bairros da cidade, reivindicando direitos, especificamente ligados à reforma urbana. Da articulação das organizações populares em Belém, criou-se, em 1979, a Comissão dos Bairros de Belém (CBB), que foi o maior movimento expoente na cidade.

Nesse mesmo período, foi criada a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH), uma entidade de grande significado para o movimento social, que surgiu com o objetivo de assessorar os movimentos populares na luta pelos seus direitos.

A CBB tem destaque importante por desempenhar um papel de interlocutora das demandas sociais nas problemáticas urbanas, como transporte, saneamento e principalmente moradia. Com campanhas teóricas, com o envolvimento das associações de bairro, centros culturais e comunitários, a comissão conseguiu, ao longo da trajetória, motivar a organização dos movimentos populares, se fortalecendo e adquirindo mais notoriedade.

A problemática urbana se intensificou no ano de 1977 com o problema da falta de espaço para a habitação, quando cerca de 350 mil pessoas não tinham onde morar na capital paraense, e resultou nas ocupações de 11 espaços de propriedade particular nos bairros como Jurunas, Cremação, Pedreira, Terra Firme e Benguí (Rosana, 1997).

O Bairro do Benguí, pontualmente, recebeu uma gama de desempregados, de pessoas advindas das cidades interioranas que se instalaram em precárias condições de habitação e de serviços públicos. Com a influência da CBB, reflexo do contexto nacional, a comunidade aprimorou um aprendizado na cidade de organização e de resistência, nascendo nesse bairro uma das associações de bairro mais representativas de Belém, a Amob (Figuras 1, 2, 3 e 4).

Figura 1 – Sede da Amob



Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

Figura 2 – Sede da Amob



Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

Figura 3 – Sede da Amob



Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

Figura 4 – Sede da Amob



Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

A referida associação possui conquistas adquiridas para o bairro, por meio de diversas reivindicações frente ao poder público, tais como luz elétrica, água encanada, transporte público e a construção da Escola Estadual Maria Luíza da Costa Rego. A estruturação organizada da Associação dos Moradores do Benguí lançou, em 1987, um jornal chamado de ‘O Bengola’, importante fonte de movimentação social, conscientização de direitos e promoção de princípios pela moradia adequada.

O jornal alternativo se manifestava por meio da produção das matérias e fotos no estímulo à reflexão sobre a realidade do bairro, situando e convidando o leitor para ser

responsável em promover as mudanças almejadas na comunidade e não simplesmente identificar o problema e aguardar que os governantes apresentassem a solução para cada caso. As manchetes, por exemplo, eram escritas em caixa alta para atrair a vista do leitor, como a reportagem “Campanha pela moradia”, capa do jornal “O Bengola” (ano I, julho de 1987, nº 4), em que aproximadamente 600 moradores percorreram as avenidas de Belém/PA, no dia 28 de maio de 1987, protestando pelo direito à moradia e também por direitos que envolviam transporte público, educação, saúde e saneamento (Amorim *et al.*, 2013).

Figura 5– Jornal “O Bengola”



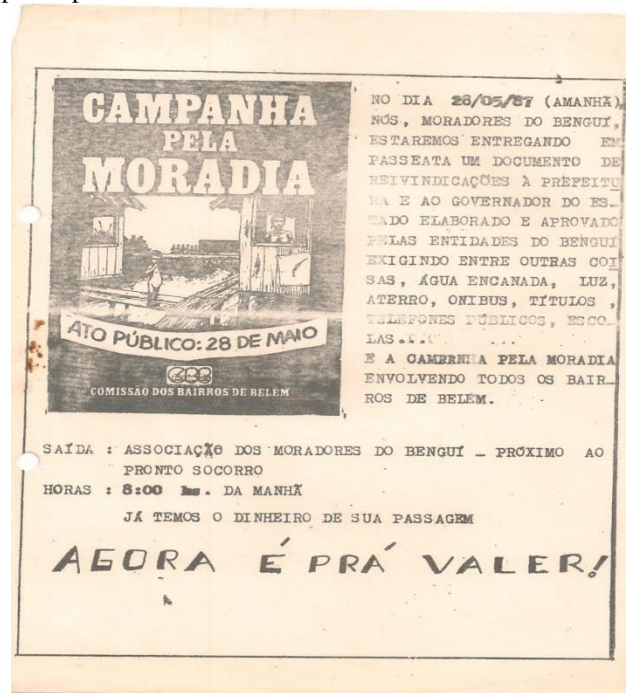
Fonte: Amob (2018).

Figura 6– Jornal “O Bengola”



Fonte: Amob (2018).

Figura 7– Campanha pela moradia



Fonte: Amob (2018).

Como resultado das progressivas lutas pela reforma urbana por parte da comissão dos bairros de Belém e demais atores sociais, em 11 de janeiro de 1988, foi sancionada a lei de

parcelamento do solo urbano no Município de Belém, com o objetivo de regular todo e qualquer parcelamento de terras no Município, seja por particular ou por entidade pública, para qualquer fim. Para tanto, busca assegurar a observância de padrões de urbanização essenciais para o interesse da comunidade.

Nesse cenário, aconteceu em Belém o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU), em 8 de fevereiro de 1992, com o intuito de criar espaços para o debate político com propostas e alternativas às políticas públicas urbanas (Santos, 1993).

Com o FMRU, os movimentos sociais pretendiam garantir a aprovação de um plano diretor voltado aos interesses da população na cidade, com fins à efetivação do direito à cidade e à moradia adequada, uma gestão democrática e o cumprimento da função social da propriedade. Esta articulação proporcionou um significativo avanço institucional, com a elaboração e aprovação do Plano Diretor Urbano (PDU) de Belém, em 1993 (Silva, 2017).

Em 1993, foi realizado o III Congresso da CBB. Nesse congresso, foi criada outra entidade que englobaria Belém e Ananindeua, a denominada Federação Metropolitana de Centros e Associações de Moradores (Femecam).

Santos (1993) afirma que, apesar de a década de 1980 ter sido considerada de abertura política e a participação garantida como direito, tratou-se de um direito cedido pelo Estado, em que os movimentos populares participavam das políticas públicas apenas no consentimento das propostas e não da elaboração das mesmas.

Em caminhada pela construção de uma política urbana reformada, em 30 de julho de 1996, foi criada a Lei nº 7.806, que revogou a Lei nº 7.245 de 24 de janeiro de 1984, a qual teve como objetivo tratar da área de expansão da cidade, situada além da Primeira Léguas Patrimonial, integrando-a ao espaço formal da cidade, sob a forma de novos bairros, uma vez que, apesar de encontrar-se totalmente ocupada por segmentos de população de assentamentos informais, por concentrações de alta renda, representadas por condomínios fechados, ou ainda por instituições públicas e grandes empresas, não era considerada nas ações de gestão pública.

A legislação aumentou o número de bairros de 20 para 71, e considerou também parte do território composto pelas ilhas de Mosqueiro e Outeiro. A nova lei, em princípio, manteve os limites territoriais existentes nos bairros da Primeira Léguas Patrimonial, com exceções no bairro do Souza (que teve sua área subtraída para o surgimento do Curió-Utinga e da Castanheira) e no bairro da Sacramento (que teve sua área acrescida com introdução da ocupação Malvinas) (Belém, 2017).

A nova lei dos bairros condicionou suas definições aos limites municipais estipulados na Lei Estadual nº 5.778 de 1993, aos Distritos Administrativos definidos na Lei nº 7.682 de

1984, e às normativas dispostas no Plano Diretor do Município (PDM) de Belém e no Plano Diretor das Ilhas. Considerando a tendência da expansão urbana e as demandas da população, realizou consulta às comunidades envolvidas e entidades da sociedade civil, como a Comissão dos Bairros de Belém Femecam, essas atuando como parceiras na mobilização, coleta de dados e na própria definição dos limites dos bairros.

A partir da definição dos novos bairros de Belém, além do poder público municipal, outros agentes do espaço urbano passaram a considerar seus limites como referência, a exemplo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que ajustou os setores censitários aos bairros municipais.

Em seguimento, a Lei Complementar nº 2 de julho de 1990, denominada de Lei Complementar de Controle Urbanístico (LCCU), é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do Município, com fins a assegurar a função social da cidade e da propriedade imobiliária de fins urbanos. O desenvolvimento da cidade pressupõe a democratização do acesso a bens, serviços e qualidade ambiental a todos os seus habitantes e usuários. Para tanto, reflete as políticas e diretrizes definidas pelo Plano Diretor do Município de Belém, especialmente as que se referem à regulação da ação dos agentes imobiliários produtores, apropriadores e consumidores do espaço urbano, visando a organização da cidade e a orientação de seus vetores de crescimento.

Com a promulgação da LCCU/90, foram revogadas as demais leis que regulamentavam o espaço urbano de forma segmentada, como a lei que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, entre outras. A LCCU tem o objetivo de implantar os novos mecanismos instituídos pelo Plano Diretor, detalhando os procedimentos de controle do uso e ocupação do solo em Belém. Entretanto, a mesma só tem ingerência na área continental do Município, a parte insular é regida por legislação específica.

Percebe-se a progressão da política urbana local na década de 1980 e 1990, com a solidificação dos movimentos sociais estruturados pela reforma urbana e as conquistas legais constituídas. Assim, como marco institucional relevante para o município de Belém, em 30 de julho de 2008, é sancionada a lei nº 8.655, que trata do plano diretor municipal. Do qual, dispõem que a política urbana do Município de Belém obedece aos preceitos da CF, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município de Belém (Lom/BE), em especial, da Lei Federal nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, em sincronia com os objetivos do desenvolvimento da cidade, com justiça social, melhoria das condições de vida de seus habitantes e usuários e o desenvolvimento das atividades econômicas.

O plano diretor municipal abrange a totalidade do território e é um instrumento básico da política urbana do Município, integrando o sistema de planejamento municipal. O PDM traz como princípios fundamentais para a execução da política urbana de Belém: 1. A função social da cidade, que compreende os direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade e acessibilidade, ao emprego, trabalho e renda, à assistência social, bem como aos espaços públicos e ao patrimônio ambiental e cultural do Município; 2. A função social da propriedade urbana, que abrange: a) habitação, especialmente habitação de interesse social; b) atividades econômicas geradoras de emprego, trabalho e renda e que contribuam para o desenvolvimento da cidade; c) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; d) preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental do Município e preservação da seguridade; 3. A sustentabilidade, que consiste no desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado, economicamente viável, culturalmente diversificado, e política e institucionalmente democrática; 4. A gestão democrática, garantindo a participação da população em todas as decisões de interesse público por meio dos instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade.

O PDM também defende a garantia da função social da propriedade urbana e que o uso e a ocupação do solo deverão ser compatíveis com a oferta de infraestrutura, saneamento e serviços públicos e comunitários, e levar em conta o respeito ao direito de vizinhança, a segurança do patrimônio público e privado, a preservação e recuperação do ambiente natural e construído.

As reivindicações e o controle social exercido pelos movimentos sociais, pelas associações de bairro e pela comissão dos bairros de Belém cresceram e se estruturaram ao longo dos anos. Diante do cenário alarmante que se encontrava Belém, em 2010, com os resultados do IBGE, as pressões sociais se tornaram maiores. O poder público estava compelido a dar uma resposta.

Assim, em 19 de maio de 2010, é promulgada a Lei nº 8.739, que instituiu o programa municipal de regularização fundiária do Município de Belém, denominado de Chão Legal. O referido programa fica a cargo da implementação e administração pela Codem, competindo-lhe a formulação estratégica, o detalhamento operacional e a execução.

Para tanto, ficou competido à Codem utilizar os instrumentos jurídicos adequados para cada área a ser regularizada, previstos na legislação pertinente em vigor. O instituído abrangerá as áreas de domínio do Município de Belém, além dos bens dominicais e direitos decorrentes do patrimônio enfitêutico administrados pela Codem.

Atualmente, um marco significativo na política urbana do Município foi a lei nº 9.313 de 2017, que disciplina a composição e o funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CDU), como previsto no parágrafo único do Artigo 199, da lei 8.655 de 2008, o PDM de Belém. Determina também que cabe ao conselho municipal analisar, debater, deliberar e participar dos processos de elaboração e revisão do PDM de Belém, da lei de uso e ocupação do solo e outras regulações urbanísticas, bem como apreciar e deliberar sobre as propostas de detalhamento, leis e demais instrumentos de implementação do PDM de Belém, e acompanhar e avaliar a elaboração e execução das operações urbanas, a aplicação dos instrumentos urbanísticos, os consórcios públicos e privados, os planos e projetos de intervenção urbana em habitabilidade e infraestrutura.

Em conformidade com o princípio da gestão democrática defendido pelo EC, a referida legislação determina ao conselho municipal de desenvolvimento urbano que possa sugerir ajustes e mudanças nas estratégias e prioridades do PDM de Belém, segundo os resultados do controle, avaliação e acompanhamento, bem como acompanhar a elaboração, implementação e monitoramento dos planos setoriais, zelando pela integração das políticas em questão e ainda solicitar a promoção de conferências e assembleias territoriais sobre assuntos de interesse público.

4 DIREITO À CIDADE E À MORADIA ADEQUADA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL

4.1 Direito à cidade

O conceito de Direito à Cidade foi consagrado pelo filósofo e sociólogo Henri Lefebvre, em seu livro chamado “*Le Droit à la ville*”, de 1968, na tentativa de entender e definir os processos urbanos, as características da urbanização e identificar uma maneira de democratizar esses processos. O autor define o direito à cidade como um direito de inclusão de todos os moradores da cidade nas qualidades e benefícios da vida urbana que essa cidade proporciona (Lefebvre, 2008).

A gênese do conceito aconteceu em meio ao encontro da universidade com as manifestações populares, como disse Tavolari (2016, p. 94): “a academia foi às ruas e o protesto ocupou a universidade”, assim, a origem do conceito é marcada por uma face teórica e conceitual e outra, prática e reivindicatória, característica que acompanha o instituto até os dias atuais.

Cafrune (2016) assegura que o direito à cidade é um conceito que, no Brasil, se iniciou por meio de diálogos de intelectuais progressistas brasileiros com os trabalhos de Lefebvre, e se difundiu por diversas áreas do conhecimento, ultrapassando o ambiente acadêmico e passando a ocupar espaços públicos, junto aos movimentos sociais.

No texto, Lefebvre (2008) ressalta a segregação socioeconômica e seu fenômeno de afastamento na construção dos espaços urbanos nas sociedades capitalistas. Para o autor, a cidade é o local do habitat, onde acontece a vida social de uma comunidade, porém, na estrutura capitalista, a noção de habitat se perde, a cidade é suburbanizada e o proletariado afastado.

As cidades expressam a dinâmica da segregação na ordenação espacial, refletindo no espaço físico a segregação econômica, social e cultural que existe em sua estrutura (Lefebvre, 2008 *apud* Dias, 2012). Diante deste cenário, o autor traz o direito à cidade como um reestabelecimento social e coletivo do espaço urbano para esses grupos que foram marginalizados e excluídos, que vivem em periferias, à margem da sociedade (Lefebvre, 2008).

O autor afirma que é impossível a reconstituição da cidade antiga que possuía o sentido de habitat. Constata-se que somente com a construção de uma nova cidade, com novas bases, com outras escalas e condições, superando a forma capitalista de organização social, que o sentido retornaria e, assim, a capacidade criadora dos habitantes (Lefebvre, 2008).

Acreditamos que o direito à cidade deve ser defendido não apenas como a percepção de acesso aos serviços e equipamentos básicos da vida urbana, mas, principalmente, como o direito de participar da construção da cidade, de os habitantes serem os construtores do espaço urbano, acima da lógica mercantil e excludente.

Para Lefebvre (2008, p. 117-118), o “Direito à Cidade” não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como “Direito à vida urbana, transformada, renovada”. Em vista disso, o direito à cidade é o direito à vida urbana e a tudo que ela pode proporcionar, com uso pleno dos momentos e locais.

A percepção do direito à cidade como um direito multifacetário, que traz consigo o direito à vida urbana, o direito à habitação, direito à dignidade, direito à mobilidade, dentre outros, também é compreendida por Pedro Jacobi desde meados de 1986. O autor aspira a uma cidade democrática, onde o cotidiano é transformado, não somente direito à casa e terra, mas de encontros e a disposição de outros direitos.

Para o geógrafo e Prof. David Harvey (2008), os estudos concluem que o foco central da cidade está no mercado, na economia e em métodos de produção. São as três vias que levam às novas formas de segregação e exclusão de pessoas do espaço urbano e da sua construção. Cada vez mais, aqueles que vivem à margem da sociedade estão sendo excluídos do desenvolvimento econômico e da participação na formação do espaço urbano.

De acordo com Harvey (2008, não paginado):

O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Aliás, com frequência, não se trata de um direito individual uma vez que esta transformação depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de criar e recriar nossas cidades e a nós mesmos é, eu quero argumentar, um dos mais preciosos e dos mais negligenciados dos nossos direitos humanos.

Mediante o exposto, o direito à cidade não pode ser compreendido como um direito individual, mas sim coletivo. Acima do que pensamos em direito, Harvey (2008) afirma que se trata de um poder, que está sendo deixado de lado e que é por meio do exercício deste poder que as pessoas poderão transformar a cidade e transformar a si mesmas.

Assim, remodelando os processos de criação do espaço urbano, trazendo aqueles que estão à margem social para fazerem parte do processo, sendo inclusos e efetivando o direito da função social da cidade, estaremos diante da democratização na construção do espaço urbano e a consequente efetivação do direito à cidade (Harvey, 2008).

O direito à cidade trata da constituição e reconstituição do espaço e do tempo, sendo a expressão do movimento democrático de apropriação do espaço e reconstituição como o principal instrumento de superação das desigualdades e possibilidades de inserção dos cidadãos (Lefebvre, 2008).

Os fenômenos da expansão das cidades em direção às áreas rurais são acompanhados da degradação da qualidade de vida e da realidade urbanística, transformando e reproduzindo a acumulação capitalista do espaço, resultando no processo de exclusão socioespacial com a expulsão de camadas populacionais para as áreas distantes do centro da cidade (Santos, 2008; Dias, 2012).

Para Lefebvre (2008), a deterioração da vida social nas cidades é uma consequência do crescimento da economia e das forças produtivas, que não provocam um desenvolvimento social, gerando a contradição espacial, onde de um lado está o Estado reforçando o poder do centro da cidade e do outro as camadas populacionais excluídas.

O direito à cidade está no encontro e acesso pleno à centralidade da cidade por todas as camadas populacionais que nela vivem, reapropriando-se do espaço e do tempo, portanto, a reconstituição de uma unidade espacial, superando as desigualdades existentes e efetivando a inserção da população ao centro urbano (Lefebvre, 2008 *apud* Dias, 2012).

Nos termos da articulação legal da noção do direito social à terra, inclusive a ideia do direito à cidade, pelo menos no contexto urbano, o Brasil continua sendo um líder mundial. Isso é compreensível, pois se trata de um dos países com o maior índice de consolidação da terra urbana e por mais tempo no mundo (Crawford, 2017).

No contexto nacional, o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001, trata-se da consolidação do processo de efetivação do direito à cidade à população brasileira, o qual trouxe instrumentos para que o poder público municipal possa atuar objetivando a função social da cidade. O paradigma de direito à cidade deverá estar implícito e explícito em todas as políticas públicas e planos urbanísticos, para que haja a efetivação da função social da propriedade e a inclusão daqueles que estão segregados (Dias, 2012).

À vista disso, o EC busca impulsionar o poder público na luta por espaços urbanos qualitativos, inclusivos e com efetividade no exercício da cidadania, pensando no espaço como um conceito maior que tão somente uma expressão de valor de troca ou de consumo, como um espaço de exercício de direitos, pois a cidade é o reflexo do modo de viver (Lefebvre, 2008 *apud* Dias, 2012).

O EC refletiu muitas das preocupações de Lefebvre sobre os efeitos desiguais e discriminatórios no uso do solo urbano. O estatuto também representa uma resposta forte às

necessidades urbanas no mundo atual e, em parte, mostra uma preocupação com a distribuição desigual dos recursos urbanos (Crawford, 2017).

O EC regulamenta uma série de instrumentos que buscam consolidar e efetivar o direito à cidade, tais como: os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, os instrumentos de regularização fundiária e os instrumentos de democratização da gestão urbana.

Ao interpretar o tratamento jurídico brasileiro, Cavallazzi (2007) entende o direito à cidade como expressão do direito à dignidade da pessoa humana, o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos que inclui o direito à moradia, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos, ao lazer, à segurança, ao transporte público, à preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado.

Diante das perspectivas apresentadas por Lefebvre (2001), planejar e executar políticas públicas para espaços urbanos, com fundamento nos princípios de inclusão social, sustentabilidade e democracia, faz-se necessário, para que as necessidades dos diferentes atores sociais com diferentes interesses sejam consideradas (Dias, 2012).

É importante para a concepção destes conceitos e estudos que a cidade seja enxergada como um organismo vivo, que se modifica junto com as pessoas que nela vivem. Desse modo, a exploração do espaço deve acontecer de forma consciente, com a compreensão da construção desse espaço com vistas a direcioná-lo, desvendá-lo, valorá-lo, desconstituindo a troca pelo uso (Lefebvre, 2008).

No âmbito internacional, o direito à cidade é reconhecido na Carta Mundial do Direito à Cidade, que dispõe sobre o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e justiça social, em consequência, construindo uma cidade sem discriminações de gênero, idade, raça, etnia, orientação política ou religiosa, preservando a memória cultural e social, bem como as diferenças dos diversos grupos de pessoas que nela habitam (Carta Mundial do Direito à Cidade, 2005; Dias, 2012).

O documento internacional citado define no seu artigo II os princípios do direito à cidade, tais como a gestão democrática, a função social da cidade e da propriedade, o exercício pleno da cidadania, proteção às pessoas vulneráveis, igualdade, compromisso social do setor privado e o impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas.

A efetivação do direito à cidade pressupõe que ela exerça sua função social, que consiste no usufruto pleno da economia e da cultura da cidade, bem como da utilização dos recursos, da realização de projetos e investimentos em seus habitantes, fundamentado na equidade da distribuição, respeito à cultura e sustentabilidade lógica (Carta Mundial do Direito à Cidade, 2005).

A função social da cidade deve atender aos interesses da população, ter um ambiente sadio, condições dignas de habitabilidade, não havendo divisões entre grupos ou pessoas no usufruto, constituindo um objeto uno a todos (Saule Júnior, 2010).

A complexidade das sociedades modernas necessita de possibilidades para que os cidadãos desfrutem dos benefícios e a dignidade que a propriedade pode conferir, e também que facilitem o modo como as pessoas interagem com a propriedade. A união conceitual da função social da propriedade e do direito à cidade permite que dois aspectos da propriedade possam andar juntos: a interação individual e a interação social (Crawford, 2017).

Ressalta-se que no preâmbulo da Carta Mundial do Direito à Cidade, dispõe-se que se trata de um instrumento dirigido a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade. Para Harvey (2008), o direito à cidade é um tipo de direito humano; nesse sentido, Saule Júnior (2005) defende que, para as cidades conseguirem se tornar justas, saudáveis, democráticas, é necessária a incorporação dos direitos humanos no campo da governança das cidades. O autor defende ainda que, no direito brasileiro, a concepção de direito à cidade se configura como um novo direito humano, por estar instituído de objetivos e elementos próprios (Saule Júnior, 2005).

Para Schonardie, Lutzer e Berton (1981, p. 383), o direito à cidade se funda em princípios epistemológicos: “marcados pelos direitos humanos, com objetivo de transformar a cidade em um espaço onde todas as pessoas possam desfrutar e realizar todos os direitos humanos, por meio da construção de condições de bem-estar coletivo e igualdade e justiça social”.

Desde meados de 1970, Robert Park defende que o direito à cidade deve ser entendido como um direito humano, de outro tipo por ser coletivo, mas inalienável, e que permite ‘transformar a cidade de acordo com os desejos do coração, o que desafia o sistema capitalista’ (Harvey, 2008; Tavolari, 2016). O conceito de direito à cidade reflete o exercício da cidadania, com a inclusão e participação de todos na produção do espaço urbano, garantindo acesso e produção, bem como a dignidade da pessoa humana (Dias, 2012).

Compreende-se que o direito à cidade é um direito fundamental, defendido nos arts. 182 e 183 da CF de 1988, na política de desenvolvimento urbano, com fins ao ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar dos habitantes, trata-se de conceito discutido em plano de direito humano.

O direito à cidade é um conceito que não se define com base somente na ciência jurídica. Apesar de ter nomenclatura de direito, trata-se de multidisciplinaridades: ciências ambientais, sociais, filosóficas, geográficas, sociológicas, urbanísticas, políticas, históricas, dentre outras.

É importante dizer que, para a definição de seu conceito, não há como traduzi-lo tão somente como legislação jurídica, mas sim a partir de uma construção de consciência acerca do direito à cidade.

Em conformidade com esse entendimento conceitual, Maricato, desde a década de 1980, defende a necessidade da ampliação de consciência do tema, por compreender que envolve uma concepção mais ampla que tão somente um direito à terra urbana; envolve a forma como a produção da cidade é desigual e que o direito à cidade é direito à cidadania e à vida na cidade.

Desde a sua concepção com Lefebvre, até a sua aplicabilidade nos dias atuais, o conceito traz consigo a defesa de direitos e garantias que hoje estão arrolados na CF do Brasil de 1988, bem como valores e princípios sociológicos basilares para o desenvolvimento da sociedade. Trata-se de mais do que um direito de melhorias de infraestrutura: trata-se de questões de cidadania e democracia, uma demanda de princípios de justiça.

Nesse ponto, Tavolari (2016, p. 102) afirma que a compreensão do direito à cidade não está restrita às reivindicações imediatas por melhorias de bens e serviços urbanos, mas sim ao conjunto destas demandas aliadas a noções de democracia e cidadania, e constituem um ponto em comum acerca dos estudos sobre o tema, bem como da experiência compartilhada pelos movimentos sociais.

O direito à cidade é um conceito discutido ao longo dos anos, que envolve a compreensão da urbanização e a construção de espaços urbanos, processos de segregação socioespacial e proteção de direitos. Desde a sua concepção até os dias atuais, foi debatido em cenários acadêmicos e em espaços sociais, e sua compreensão foi absorvida pelos movimentos sociais e pelos estudiosos sobre o tema de diversas concentrações de conhecimento.

Trata-se de um instrumento de efetivação da cidadania, de um instituto multidisciplinar, de um conjunto de princípios jurídicos e sociológicos, com fins à construção de uma noção urbana baseada na integração social e na igualdade de condições de vida.

4.2 A função social da propriedade e o direito à propriedade

O instituto da propriedade é um elemento primordial na execução da política urbana e no ordenamento territorial. O princípio da função social da propriedade urbana nasceu junto com as mudanças ocorridas progressivamente no conceito de propriedade, abandonando o conceito de um direito absoluto e inviolável para entrar em sintonia com as necessidades coletivas (Dias, 2002 *apud* Santos, 2008).

A propriedade, por um longo período da história, garantiu direitos individuais dos proprietários, dando um poder absoluto na administração da propriedade, desconsiderando os objetivos sociais, resultado da influência do Direito Romano (Dias, 2002). No decorrer da história, vários padrões conceituais passaram por mudanças, fomentadas pela Revolução Francesa, o Iluminismo e a filosofia liberal, mudanças que foram confirmadas nas teorias e filosofias defendidas na Declaração dos Direitos dos Homens, em 1789 (Dias, 2002).

Assim, gradativamente, a ponderação de valores harmonizados entre si, com fins à dignidade da pessoa humana, apresentou-se como um direito de propriedade com base na concepção de bem-estar social, utilizado para interesses sociais e coletivos (Dias, 2002).

No ordenamento jurídico pátrio, o direito de propriedade e o princípio da função social da propriedade estão amplamente defendidos, a começar pelo artigo 5º, incisos XXII e XXIII, da CF de 1988, que garante o direito de propriedade e determina que ela atenderá à sua função social.

O art. 170, III, da Constituição de 1988, estabelece ainda que a ordem econômica, deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com fins a assegurar uma existência digna, com base na justiça social, observando o princípio da função social da propriedade, corroborando que se trata de um princípio de ordem econômica e financeira.

Em observância à estrutura do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), que dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, o artigo 1º estabelece que a finalidade da lei é estruturar o SBDC e dispor acerca da prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.

Em sequência, a Constituinte, na Seção 3, que trata da Política Urbana, reafirma a indispensável efetivação do princípio da função social da propriedade urbana nos assuntos de política urbana. O artigo 182 determina que toda política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, deve ter o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes. E ainda, o parágrafo §2º do referido artigo determina expressamente que a propriedade urbana deve cumprir sua função social e que tal princípio é cumprido quando a propriedade atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor municipal.

Ressalta-se que o princípio da função social da propriedade prevalece em face do direito, da obrigação e do dever do particular, ainda que as regras de ordenação urbana não estejam expressas no plano diretor do Município. O Constituinte, ao estabelecer que o Município

estipulará em plano diretor a função social da propriedade urbana, buscou assegurar as peculiaridades locais, portanto, não excluindo o dever de cumprimento do princípio em face da inexistência de um plano diretor municipal (Dias, 2012).

A Constituição de 1988 traz mecanismos de coerção para a efetivação da função social da propriedade, quais sejam: o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação. Estas medidas limitadoras representam meios compulsórios de forma direta ou indiretamente para alcançar o objetivo de forçar o uso adequado do solo urbano. Diante disso, pode-se assegurar o impedimento da ocupação de áreas não suficientemente equipadas, evitar a retenção especulativa de imóveis vagos ou subutilizados, preservar o patrimônio cultural ou ambiental, exigir a urbanização ou ocupação compulsória de imóveis ociosos, captar recursos financeiros para o desenvolvimento urbano, bem como exigir a reparação de impactos ambientais (Mazza, 2014).

O Código Civil de 2002, no Capítulo I, trata da propriedade em geral e no artigo 1.228, §1º, dispõe que o direito de propriedade deve ser exercido em conformidade com as finalidades econômicas e sociais, preservando a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico, o patrimônio histórico, artístico e evitar a poluição do ar e das águas, assim corroborando com o princípio da função social da propriedade.

O direito de propriedade não é pleno, pois encontra limitação no dever de atender a uma função social da propriedade. O princípio da função social revela um novo regime jurídico à propriedade, pois incide no próprio conteúdo desse direito, como elemento que determina a aquisição, o gozo e a utilização. Assim sendo, a propriedade é considerada legítima tão somente enquanto considerada “propriedade função” (Silva, 1999).

Os movimentos sociais pela reforma urbana foram atuantes nos debates e discussões durante o processo de concepção do EC, direcionando o surgimento destes novos paradigmas de propriedade para a efetivação do direito à moradia adequada, o planejamento urbano, o direito à cidade, o uso e utilização do espaço urbano democrático, bem como o direito da propriedade privada urbana com fins à função social urbana (Dias, 2012).

Com o advento do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001, ocorreram mudanças de paradigmas na interpretação e utilização de determinados institutos, como foi o caso da propriedade privada urbana. O EC normatizou diversos valores, que atualmente determinam e direcionam as soluções na problemática urbana (Dias, 2012).

Com o novo paradigma para a utilização da propriedade privada urbana, estabelecido pelas regras, princípios e diretrizes do Estatuto, o conceito da função social da propriedade urbana também entra em um novo estágio. Na mesma sintonia, o elemento função social deve

ser utilizado para contribuir com a solidariedade social; desse modo, a propriedade não é mais um direito subjetivo do proprietário (Dias, 2002).

Atualmente, compreende-se que, para o exercício do direito de propriedade ser legítimo, ele deve cumprir com sua função social, haja vista que o exercício do direito de propriedade se condiciona a essa finalidade social, consubstanciada nas normas de política urbana (Dias, 2012).

O reconhecimento de que o proprietário deve utilizar a sua propriedade em acordo com os interesses sociais provoca profundas mudanças institucionais; conseqüentemente, ordenamentos jurídicos são criados para alinhar e definir esses novos paradigmas, que transformam, mesmo que gradativamente, a realidade da função social da propriedade, a exemplo do EC (Dias, 2012).

O direito de propriedade tem laços estreitos com o direito à moradia. Assim, a propriedade urbana direcionada para a obtenção de lucros às classes dominantes em detrimento da solução de problemáticas urbanas primárias, acaba por contrapor-se ao direito fundamental da dignidade da pessoa humana (Bonizzato, 2015).

À vista disso, o direito de propriedade é um direito fundamental quando cumpridor do princípio da função social da propriedade, que é considerado um princípio de transformação da propriedade capitalista, condicionando-a ao interesse de toda a sociedade e assim construindo um novo conceito à propriedade privada, incidindo em seu conteúdo (Dias, 2002; Bonizzato, 2015). Para cumprir a função social urbana, a propriedade deve propiciar habitação adequada, condições adequadas de trabalho, recreação ou circulação humana, efetuando também a função social da cidade (Silva, 1988).

Diante do cenário positivado constitucionalmente, o direito de propriedade urbana está consubstanciado em regras que consagram a prevalência do interesse coletivo sobre o interesse do particular. O particular não perde o direito do seu bem, mas quando os interesses se chocam, prevalece o interesse público, pelo bem-estar da sociedade. Dito isso, a propriedade urbana deve ser um instrumento de busca na qualidade de vida, promoção da dignidade da pessoa humana, proteção do meio ambiente, proteção à saúde e inclusão social.

Diante das considerações expostas, consideramos que o instrumento de regularização fundiária de interesse social é um dos mecanismos legais de eficácia do princípio da função social da propriedade urbana, pois, observadas as medidas jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas do objeto de regularização fundiária, aquela propriedade desenvolve o bem-estar social e a utilização da propriedade com fins à política urbana constitucional, efetivando a função social da propriedade urbana e o direito à cidade.

4.3 Direito à moradia adequada

O direito à moradia adequada é um direito básico de cidadania e condição essencial para a sobrevivência do ser humano, e constitui um direito garantido pelos Direitos Humanos, no ordenamento jurídico pátrio e internacional. O reconhecimento como direito fundamental foi estabelecido em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (DUDH), no artigo XXV.

Em corroboração com a Declaração de 1948, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), em 1966, valida o reconhecimento do direito à moradia adequada como uma garantia fundamental à dignidade da pessoa humana. A Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos, de 1996, reafirma o compromisso dos governos com a progressiva efetivação do direito à moradia adequada.

A CF de 1988, em conformidade com o entendimento internacional acerca da garantia fundamental à moradia adequada, determina em seu artigo 6º: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A moradia é um direito historicamente aprimorado, visto que sempre se teve um instinto em relação à sua tamanha necessidade, mesmo que ainda não fosse discutida a sua adequação digna para o completo desenvolvimento do ser humano (Souza, 2004). Ter um lugar para permanecer e desenvolver-se está ligado aos anseios do indivíduo, pois para alcançar as necessidades básicas da vida – como relaxar, trabalhar, educar-se –, faz-se necessário um lugar fixo e amplamente reconhecido por todos (Souza, 2004).

Conceitua Silva (2008) que o direito à moradia significa não ser privado de uma habitação de forma arbitrária, bem como ter uma habitação. Para tanto, efetivar o direito de obter uma moradia exige medidas e prestações estatais, constituindo assim os programas habitacionais, que o artigo 23¹, IX, da CF de 1988 assegura. Para que as pessoas tenham um mínimo de garantia nesse direito à moradia, é necessário proporcionar a possibilidade de conseguir esta moradia, de maneira que seja compatível com os rendimentos dos habitantes (Silva, 2008).

¹Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

A pesquisa realizada em 2017, pelo Instituto Internacional² *World Resources Institute Ross Center for Sustainable Cities* (Agenda Habitat), afirma que 330 milhões de famílias no mundo todo não têm acesso a habitação segura e de qualidade, isto é o equivalente a 1,2 bilhão de pessoas. Portanto, o direito à moradia se constitui de um direito multifacetado, com várias faces que o compõem, tais como saneamento, segurança, saúde, acessibilidade e outros, e a garantia deste direito exige a construção de habitações suficientes para todos. Nesse ponto, afirma Souza (2008) que o Estado deve apoiar e estimular as iniciativas pessoais, as autoconstruções, ou cooperativas, a fim de atender o maior número de pessoas.

A efetivação do direito à moradia pressupõe a compreensão do que seria uma moradia em condições dignas de se tornar um direito, haja vista não se tratar tão somente de um pedaço de teto para se abrigar, mas sim, o conceito deve fornecer uma base para reivindicações justificadas, tais que criem deveres estatais e reconheçam a dignidade humana, alcançando um padrão de vida adequado.

A Secretaria de Direitos Humanos (SDH) do Brasil afirma que as condições básicas para que uma vida seja considerada digna devem atender a um tripé composto por alimentação, saúde e moradia. Em seu livro “Por uma cultura de direitos humanos: direito à moradia adequada” (SDH, 2013, p. 9), ela introduz as seguintes indagações reflexivas: “O que é padrão de vida adequado? Qual é o padrão mínimo para que um ser humano viva com dignidade? Existem muitas necessidades a serem preenchidas para que se tenha uma vida digna. No entanto, há pelo menos condições básicas que precisam ser atendidas para que as pessoas possam sobreviver. São elas: alimentação adequada, saúde e moradia”.

O estabelecimento de um padrão mínimo para uma moradia ser considerada adequada foi feito no Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas³, que regula o artigo 11, nº 1, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual reconhece o direito de todos a um padrão de vida adequado, para si e sua família, inclusive na alimentação, vestuário e habitação. O referido artigo 11, nº 1, do

²O WRI Brasil faz parte do World Resources Institute (WRI), instituição global de pesquisa com atuação em mais de 50 países. O WRI conta com o conhecimento de aproximadamente 700 profissionais em escritórios no Brasil, China, Estados Unidos, Europa, México, Índia, Indonésia e África. <https://wrirosscities.org/> O WRI Brasil é uma instituição sem fins lucrativos que transforma grandes ideias em ações para promover a proteção do meio ambiente, oportunidades econômicas e bem-estar humano. Atua no desenvolvimento de pesquisas e implementação de soluções sustentáveis em mudanças climáticas, florestas e cidades. Alia excelência técnica à articulação política e trabalha em parceria com governos, empresas, academia e sociedade civil.

³O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Cdesc) é órgão das Nações Unidas criado em 1985, com a finalidade de avaliar o cumprimento do Pidesc pelos países signatários. Constituído por 18 expertos em matéria de direitos humanos, tem por função primordial averiguar os relatórios remetidos pelos Estados e emitir orientações, observações finais e observações gerais. Estas cumprem o papel de uma “jurisprudência” do órgão, conquanto nenhuma das ações do Comitê tenha efeito vinculante para os Estados.

Pidesc, determina ainda que os Estados-partes deverão tomar as devidas medidas para assegurar a realização desse direito.

O Pacto Internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais foi instituído em 1966 e entrou em vigor no dia 03 de janeiro de 1976, mas foi ratificado no Brasil somente em janeiro de 1992. O Pacto é o principal documento de proteção dos direitos sociais no âmbito da Organização das Nações Unidas, trata-se de um processo de especificação e aperfeiçoamento dos direitos estabelecidos na DUDH.

O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define o que considera uma moradia adequada em sete pontos que se desdramam, quais sejam: 1. Segurança legal da ocupação; 2. Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura; 3. Acessibilidade; 4. Habitabilidade; 5. Facilidade de acesso; 6. Localização e 7. Respeito ao meio cultural.

O direito à moradia adequada não deve ser compreendido em sentido restrito, afirma o Comitê (Compilação de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos, p. 111), mas sim, visto a partir de um direito a um lugar para viver em segurança, paz e dignidade. Afirma que o direito à moradia está ligado a diversos outros direitos humanos e que a expressão ‘alojamento’ deve ser interpretada com as considerações estabelecidas na compilação conceitual do termo.

A compilação conceitual de adequação é considerada significativa no domínio do direito à habitação. Trata-se de diversos fatores que devem ser levados em conta para determinar se uma forma de abrigo pode ser considerada habitável ou não. Estes fatores são de natureza social, econômica, jurídica, cultural, climática, ecológica e outros.

A segurança legal da ocupação trata da segurança da posse, e afirma que independentemente do tipo de ocupação, todas as pessoas devem ter um certo grau de segurança, que garanta a proteção legal contra a expulsão, a agressão e outras ameaças. Em decorrência disso, os Estados-partes devem adotar medidas, de natureza imediata, com fins a conferir segurança legal da ocupação às pessoas que estão vulneráveis à expulsão ou a ameaças.

Essa primeira compilação conceitual é complementada pelo Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que trata de despejos forçados e esclarece acerca das consequências dos despejos forçados⁴ frente às obrigações conferidas no Pacto Internacional Direitos Económicos, Sociais e Culturais (Desc), e assegura a todas as pessoas

⁴ CG nº7.3: “remoção permanente ou temporária de pessoas, famílias e/ou comunidades de suas moradias e/ou das terras que ocupam, contra a sua vontade e sem oferecer-lhes meios apropriados de proteção legal ou de outra índole, nem lhes permitir seu acesso a elas. Entretanto, a proibição de despejos forçados não se aplica àqueles efetuados legalmente e em acordo com as disposições dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos”.

um nível de segurança da posse em que seja garantida a proteção de despejos forçados. O Comentário Geral nº 7 reafirma a Resolução da Comissão de Direitos Humanos da Onu, de 1993, que os despejos forçados constituem uma grave violação aos direitos humanos (Osório, 2014).

Ressalta-se que o Comentário Geral nº 4 do Comitê Desc também dispõe que todas as pessoas devem possuir um grau de segurança da posse com fins a garantir proteção jurídica contra despejos forçados e outros tipos de ameaças, defendendo que os despejos só podem acontecer quando fundamentados em circunstâncias excepcionais⁵, e devem acontecer de acordo com Princípios de Direitos Humanos (Osório, 2014).

A segunda compilação conceitual trata da disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas. O documento dispõe que um alojamento adequado deve dispor de estruturas essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição, e que uma moradia adequada deve ter acesso permanente a recursos naturais e comuns, além de água potável, energia elétrica, sistema de saneamento, sistema de coleta de lixo e serviços de emergência e atendimento.

Esta medida traz uma compilação com múltiplas exigências, mas separa em quatro pontos: saúde, segurança, conforto e nutrição. Ao tratar da saúde, dispõe que a moradia adequada deve ter serviços de pronto atendimento, urgência e emergência próximos à localidade. A infraestrutura de serviços urbanos, como sistema de eletricidade, saneamento, coleta de lixo e água potável, constitui a segurança, o conforto e a possibilidade de instalações para o cozimento e trato da alimentação.

A acessibilidade trata-se dos custos financeiros da moradia, da sua economicidade, que os gastos para manter a moradia estejam dentro do padrão econômico e financeiro dos moradores que lá vivem. Assim, devem situar-se a um nível que não ameace, nem comprometa, a satisfação de outras necessidades básicas.

Para tanto, o Comentário determina que os Estados-partes devem providenciar medidas para que as despesas das moradias não sejam incompatíveis com os níveis de rendimento dos habitantes, e ainda que é dever do Estado instituir um sistema de subsídios para atender às moradias que não possuem meios econômicos suficientes para se manter. Este princípio também determina que o Estado crie modalidades de financiamento para moradias.

⁵ CG nº7.11: “mesmo que alguns despejos possam ser justificados, como por exemplo a falta de pagamento de aluguel ou os danos causados a uma propriedade alugada ou concedida, sem causa justificada, as autoridades competentes devem garantir que os despejos sejam implementados de maneira permitida por legislação compatível com o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e que as pessoas afetadas disponham de todos os jurídicos apropriados”.

O critério da habitabilidade transmite a observância dos aspectos físicos e estruturais da moradia, em termos de proporcionar aos ocupantes do espaço se proteger do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento e de outros perigos para a saúde, dos riscos devidos a problemas estruturais e de vetores de doença. Nesse critério, a habitabilidade é o quesito que traz a segurança física dos ocupantes e, para isso, o Comitê incentiva os Estados-partes a observarem a aplicação das medidas sanitárias⁶ na habitação.

No princípio da facilidade de acesso, o Comitê estabelece que uma moradia adequada deve ser acessível às pessoas que a ele têm direito. Os grupos vulneráveis devem ter pleno acesso, permanentemente. Assim, pessoas idosas, crianças, portadores de deficiências, doentes terminais, soropositivos, doentes crônicos, doentes mentais, vítimas de catástrofes naturais, pessoas que vivem em zonas sujeitas a catástrofes naturais e outros grupos devem ser beneficiados prioritariamente à moradia. O comentário nº 4 recomenda aos Estados membros que a legislação e a política de habitação devem atender às necessidades especiais destes grupos.

No sexto quesito, da localização da moradia adequada, conceitua-se que um alojamento adequado deve estar situado em local provido de possibilidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches, feiras ou mercados, policiamento, sistema de transporte público, dentre outras estruturas sociais. Da conceituação deste princípio, o Comitê ressalta que as habitações de interesse social não devem ser construídas em lugares poluídos, nem na proximidade imediata de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos seus ocupantes.

O sétimo componente da codificação de moradia adequada é a observância ao respeito pelo meio cultural. Este item é um cuidado do Comitê com as peculiaridades e diversidades de cada grupo de pessoas, assegurando que a arquitetura, os materiais de construção utilizados nas moradias e as políticas públicas habitacionais devem permitir exprimir, de forma adequada, a identidade e diversidade culturais. Sejam em projetos de urbanismo, regularização fundiária ou construções e/ou modernizações habitacionais, é necessário assegurar que as dimensões culturais dos moradores não serão sacrificadas. Ressalta ainda que, se for necessário, o Estado deve providenciar equipamentos técnicos modernos.

Estes são os sete critérios mínimos que uma moradia deve ter para ser considerada adequada para a habitação. O Pacto Internacional Desc dispõe ainda que estes sete critérios estão dispostos em três princípios gerais, seguindo o entendimento da Onu. 1. Liberdade: a não destruição arbitrária e a demolição da própria casa, assim sendo, o direito de ser livre de

⁶Elaborados pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

interferências na sua casa, o direito à privacidade e à família, o direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento; 2. Garantias: o direito à moradia adequada abrange as garantias da segurança da posse, da restituição da moradia, da terra e da propriedade, do acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada, da participação na tomada de decisões referentes à moradia; e 3. Proteções: estabelece proteção contra a remoção forçada, constituindo um elemento-chave do direito à habitação adequada, intimamente ligada à segurança da posse e à proteção jurídica (Onu-Habitat, 2007).

O princípio da Liberdade que conduz à moradia adequada alcança o direito à liberdade de expressão e de associação, como organizações comunitárias dos moradores, associações de bairro etc., bem como, a liberdade em participar no processo de decisão dessa habitação social. Nesse ponto, trata-se de um direito indispensável a ser exercido e preservado por todas as camadas da sociedade.

Em sintonia com o princípio da gestão democrática e participação popular defendidos na CF de 1988, o Comitê ressalta que a participação de todos os interessados (pessoas em situação de rua ou mal alojadas), por meio de consultas intensas, são razões de relevância e eficácia para garantir o respeito dos direitos humanos.

O Comitê determina medidas imediatas a serem tomadas independentemente do estado de desenvolvimento do país e, para isso, recomenda a instrução por meio do documento denominado de Estratégia Global para o Abrigo, bem como outros estudos internacionais, pois muitas das medidas necessárias à promoção do direito à moradia adequada exigem que os Governos renunciem práticas costumeiras e se comprometam a facilitar auxílio para os grupos interessados.

Ressalta-se que a compilação internacional assegura que, se a aplicação de tais medidas necessitar de meios que ultrapassem o máximo dos recursos disponíveis, o Estado-parte deverá (trata-se de uma obrigação e não de uma sugestão) formular um pedido de cooperação internacional, com base no artigo 11, nº 1, e nos artigos 22 e 23 do Pacto, e informar ao Comitê, pois é dever do Estado-parte tomar todas as medidas necessárias para garantir o exercício do direito à moradia adequada.

Para tanto, o Estado-parte poderá adotar uma estratégia nacional de habitação, considerando as problemáticas locais e peculiaridades, a trajetória histórica dos assentamentos naquele país, assim como a cultura e aspectos peculiares daquela comunidade. Para tanto, o Estado-parte deve fundamentar-se no disposto no nº 32 da Estratégia Global para o Abrigo.

A tutela do direito à moradia é um conceito mais abrangente que a tutela ao direito de propriedade. O direito à moradia abrange conceitos e outros direitos que vão além da

propriedade em si e que atingem a própria pessoa, como segurança, paz, dignidade, saúde, entre outros (Brasil, 2013).

A efetivação do direito à moradia adequada acontece aliada ao cumprimento do princípio da função social da propriedade. No Brasil, o EC traz a regularização fundiária como um dos instrumentos de cumprimento da função social da propriedade. A regularização fundiária deve englobar uma preocupação com o resgate ético da cidade, bem como a questão da legalização da posse exercida com fins de moradia e a melhoria do ambiente urbano do assentamento (Alfonsin, 1997).

O direito à moradia e o direito às cidades sustentáveis devem ser os fundamentos para a promoção de uma política urbana com vistas à urbanização e à legalização dos assentamentos precários, objetivando a melhoria nas condições de vida, tanto no aspecto da moradia como no aspecto ambiental, tendo como meta a regularização fundiária urbana com fins à moradia, integrando essas populações ao espaço urbano, de modo a aumentar sua qualidade de vida, resgatar sua cidadania e efetivar o direito à moradia adequada (Bacelete, 2010).

4.4 Regularização fundiária urbana de interesse social

A política de desenvolvimento urbano no Brasil, preconizada pela Constituição de 1988 e defendida pelos movimentos sociais pela reforma urbana, visa o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. A Constituinte ressalta o papel do Poder Público Municipal na execução da política de desenvolvimento urbano, estabelecendo a obrigatoriedade do plano diretor (aos Municípios com mais de 20 mil habitantes) como o instrumento básico para a execução dessa política. Para isso, o plano diretor determina a função social da propriedade urbana e a ordenação da cidade (artigo 182, caput, §1º e 2º, CF/88).

A política de desenvolvimento urbano traz instrumentos gerais para a sua execução na Lei nº 10.257 de 2001, que são: 1. Os planos de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social nas esferas nacional, regionais e estadual; 2. O planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; 3. O planejamento municipal, evidenciando o plano diretor, o parcelamento, uso e ocupação do solo, dentre outros; 4. Os institutos tributários e financeiros, tais como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, contribuição de melhoria e incentivos fiscais; 5. Os estudos prévios de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV); 6. os institutos jurídicos e políticos, tais como desapropriação, tombamento, usucapião, legitimação da posse,

demarcação urbanística, dentre outros, mas com destaque nesse momento para o instrumento de natureza jurídica e política que é a regularização fundiária urbana.

De acordo com Alfonsin (2010), o instrumento da regularização fundiária urbana 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 em desconformidade com a lei, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

O MC traz a compreensão acerca da regularização fundiária urbana plena, a qual é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo poder público por razões de interesse social, com o objetivo de adequar os assentamentos informais consolidados, garantindo o direito social à moradia adequada e à função social da propriedade e da cidade (Brasil, 2010).

O Ministério defende ainda que a regularização fundiária urbana é uma obrigação do poder público, devendo ser implementada como uma forma de concretização do direito à moradia adequada e direitos de cidadania, mesmo enfrentando muitas dificuldades no abismo entre a legalidade e a ilegalidade (Brasil, 2010; Maricato, 2010).

No ordenamento brasileiro, a regularização fundiária de interesse social não se trata apenas de projeto de gestão pública sugerido à administração pública, mas sim de uma política pública, com ordem constitucional para o seu cumprimento.

A regularização fundiária urbana é entendida como uma política pública curativa ao promover a incorporação e requalificação dos assentamentos irregulares às cidades, porém, também deve ser tratada como uma ação preventiva, no sentido de evitar a formação de novos assentamentos precários. Para isso, a regularização fundiária deve promover a inclusão social, a cidadania, a moradia adequada e regular e a função social da propriedade urbana (Rolnik, 2011; Bruno, 2014).

A lei nº 11.977 de 2009, no artigo 46, conceitua a regularização fundiária como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com vistas à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, a fim de garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Diante do conceito legal e do conceito trazido pelo MC, resta claro demonstrado que a compreensão acerca do instrumento de regularização fundiária parte de uma dimensão multidisciplinar, que abrange o caráter jurídico, urbanístico, ambiental e social, no qual não se

pode negligenciar nenhuma destas, uma vez que isso incorre no risco de que não se atinja a plenitude dos objetivos de um processo de regularização fundiária urbana.

Os princípios da regularização fundiária urbana estão contidos no artigo 48 da referida lei, sendo eles: I. 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; II. Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III. Participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV. Estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e VI. Concessão do título, preferencialmente, para a mulher.

Assim, corroborando com os princípios legais estabelecidos para o instrumento estão o Direito à cidade, por prever a integração social à cidade, e a participação popular, ao assegurar a participação dos interessados em todas as etapas do processo. Ainda, ressalta-se que, ao se tratar de assegurar um nível adequado de habitabilidade, o conceito de moradia adequada configurado pela Onu deve ser trazido em composição à interpretação legal, haja vista que o Brasil assinou o Pacto Internacional que compila tal conceito.

No que se refere aos legitimados, é importante destacar que a norma jurídica abre precedentes para outros promotores da regularização fundiária, que não só e exclusivamente os entes públicos, União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. De acordo com o artigo 50, os seus beneficiários, individual ou coletivamente, cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária, também são legitimados.

A regularização fundiária é um instrumento que objetiva a efetivação da função social da propriedade e, em sua execução, deve-se levar em consideração: a) levantamento de documentação referente à dominialidade; b) a proposta de intervenção; c) elaboração de projeto urbanístico para o local e o seu cronograma de execução; d) elaboração e aprovação de legislações; e) viabilização de recursos; f) ações de urbanização; g) melhoria habitacional; h) desadensamento habitacional; i) promoção social e; j) a geração de emprego e renda, buscando com isso a melhoria da qualidade de vida local e a consequente permanência das pessoas, no espaço regularizado. É nesse bojo de atividades que está a plenitude de um projeto de regularização fundiária e a sua sustentabilidade.

A regularização fundiária de interesse social é aplicável a assentamentos urbanos em situação irregular e ocupados por uma população na qual predomine a baixa renda, que apresentem requisitos como: • localidades ocupadas de forma mansa e pacífica há pelo menos cinco anos; • localizadas em Zeis; • em caso de áreas públicas, devem estar em Zeis ou podem ser declaradas de interesse social para a implantação de projeto de regularização fundiária de interesse social. Essa lei não trata apenas de definir direcionamentos administrativos para a habitação, como também vem reconhecer a regularização fundiária como processo de grande importância em um conjunto de ações articuladas para a viabilização de acesso à moradia adequada em áreas irregulares.

A Zeis é uma parcela de área urbana destinada à população de baixa renda, com o objetivo de adotar parâmetros especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo, adequados e específicos aos assentamentos informais objeto de intervenção. As 'Zeis' são destinadas às áreas de recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de habitação de interesse social. Dessa forma, a regularização fundiária de um assentamento incluído em uma 'Zeis' pelo plano diretor ou outra lei municipal deve ser facilitada, pois é permitida a fixação de parâmetros especiais, mais flexíveis, condicionado à existência de um plano de urbanização (Brasil, 2010; Bruno, 2014).

O presente trabalho parte da conceituação defendida pelo Ministério das Cidades de regularização fundiária plena, ou seja, significa objetivamente que a pessoa, primeiro, tem de ter um lugar onde morar, deve ter um trabalho para poder prover a sua moradia, lazer, acessibilidade e todo um conjunto de fatores que exerçam função social no espaço em que ela mora, para que, assim, esse indivíduo possa se manter, de fato, na cidade formal.

Quando o instrumento de regularização fundiária é efetivado na sua plenitude, observadas suas dimensões e medidas, princípios e objetivos, verifica-se a efetivação do direito à moradia adequada e a promoção do direito à cidade. Ambos são direitos, princípios e conceitos correlatos, alinhados entre si, não há como executar um projeto de regularização fundiária de interesse social sem que as observâncias mínimas para uma moradia ser considerada adequada, tampouco há de ser implementar uma política de regularização fundiária de interesse social sem estar aliado ao conceito de direito à cidade.

As diretrizes para a regularização fundiária, que foram definidas no Estatuto da Cidade e foram corroboradas na Lei 11.977 de 2009, definem que esse processo deve ser implementado junto às demais outras políticas públicas. Se o fundamento da regularização é a manutenção, com condições estruturais, da população assentada no local por ela ocupado, sem um conjunto de medidas que induzam ao desenvolvimento socioeconômico e que interrompa o ciclo de

exclusão social, os investimentos públicos serão inócuos, não garantindo a sustentabilidade de suas ações (Melo, 2010, p. 185).

Legalizar e urbanizar uma área já consolidada e com a predominância de pessoas pobres, ocupando esses espaços, garante a essa parcela da população o seu tão sonhado direito à moradia, garante a sua proteção no espaço e a melhoria ambiental desse espaço. Isso, no entanto, implica em maciços investimentos em saneamento, drenagem, recomposição de áreas verdes, enfim, um conjunto de investimentos que tornem uma área regularizada, sustentável, do seu ponto de vista, jurídico, fundiário, urbanístico, ambiental e social.

Para tanto, é necessário fazer uma leitura técnica de quatro questões fundamentais que darão início ao processo participativo, pois serão levados ao conhecimento da comunidade envolvida, que são:

1 A legislação incidente acerca do território ocupado pelo assentamento: realizar um compêndio da legislação incidente sobre a área, tanto na esfera municipal, com a lei orgânica e o plano diretor, a lei de parcelamento do solo e legislações que tratem de habitação de interesse social e proteção ambiental, quanto na esfera estadual e federal, com a CF de 1988, o Estatuto da Cidade, as resoluções do Conselho Nacional das Cidades, legislação ambiental, parcelamento do solo, registros públicos e código civil;

2 A pesquisa fundiária: com fins a identificar de quem pertence a propriedade formal da área em que se localiza o assentamento, o seu domínio e eventuais ações judiciais que o envolvam;

3 O levantamento topográfico: objetiva coletar e representar em mapa todas as informações físicas e urbanísticas relativas ao assentamento, permitindo a elaboração do projeto de regularização fundiária e do cadastro físico dos lotes;

4 A pesquisa social: busca levantar as principais características da comunidade do assentamento receptor da intervenção, estabelecendo um primeiro contato com equipe técnica e as lideranças da comunidade, bem como verificando o interesse social da regularização fundiária. Envolve informações como total de população, nível de renda, atividades econômicas desenvolvidas, histórico da ocupação, formas de organização comunitária, necessidades de infraestrutura, serviços urbanos e características das entidades em atuação no local (Brasil, 2010, não paginado).

Tal leitura técnica objetiva uma caracterização detalhada acerca da informalidade da ocupação e comprova o interesse social da regularização fundiária a ser implementada. Todas as informações reunidas devem subsidiar a elaboração do projeto de regularização, dando consistência ao processo (Brasil, 2010).

O projeto de regularização fundiária é feito a partir da caracterização do assentamento (Anexo B), dispondo da existência de equipamentos urbanos no entorno, as condições de consolidação do assentamento e eventuais obras previstas. Com base nessas informações, é realizado um diagnóstico do assentamento, com a avaliação das condições de infraestrutura e dos equipamentos existentes, avaliação da adequação do sistema viário, avaliação dos projetos

e a caracterização das áreas de preservação ambiental, por ventura existentes, bem como das áreas de risco e necessidade de remoção de moradias (Brasil, 2010).

Independentemente de quem seja o legitimado proponente da regularização, deve ser iniciada com a elaboração do projeto, que será apresentado e aprovado pelos munícipes, receptores de tal política. Este projeto pode ser antecedido pelo auto de demarcação urbanística, de acordo com a lei nº 11.977/09, o qual deve refletir a realidade da ocupação, com a descrição da área ocupada, representada em planta e memorial.

O projeto de regularização fundiária deve conter no mínimo: 1. O levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional da área, 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; 2. A planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; 3. O estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; 4. O projeto urbanístico, que deverá conter: a) a indicação das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; b) das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver; c) quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; d) dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; e) de eventuais áreas já usucapidas; f) das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias; g) das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; h) das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias; i) de outros requisitos que sejam definidos pelo Município; 5) Os memoriais descritivos; 6) A proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; 7) O estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; 8) O estudo técnico ambiental, quando for o caso; 9) O 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 10) O termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico (Brasil, 2017; Moura, 2017).

A implementação desse projeto, com as obras de urbanização e instalação de equipamentos e serviços públicos, levará à regularização urbanística. O memorial descritivo deve conter um breve relato sobre o processo de regularização fundiária, com uma apresentação

geral, com a localização da área de intervenção e seu entorno imediato em escala adequada, descrição dos aspectos legais e institucionais incidentes na área, a justificativa e condicionantes do parcelamento do solo urbano, histórico da ocupação da área, situação dominial, descrição analítica do sítio físico; localização; topografia; formas de uso e ocupação do solo; sistema de circulação; infraestrutura urbana; densidade populacional; espaços e equipamentos públicos; sistema de endereçamento; e normas de uso e ocupação do solo. O quadro demonstrativo das áreas deve conter a identificação e a área de cada lote, do sistema viário, das áreas verdes, das áreas institucionais e das faixas de domínio e servidão. A somatória dessas áreas deverá coincidir com a área total da gleba expressa na matrícula existente no cartório de registro de imóveis (Brasil, 2010).

Considera-se infraestrutura essencial o sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual, o sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual, a rede de energia elétrica domiciliar, sistema de drenagem, quando necessário, e outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais (Brasil, 2017).

Assim, a regularização fundiária de interesse social deve atender aos interesses da cidade, o núcleo regularizado deve estar munido de serviços públicos próximos ou no local, com uma qualidade de vida mínima.

Para tanto, é necessário considerar tudo que existe, edificado ou ocupado na área, informando o que deve ser mantido ou que será excluído, bem como as compensações urbanísticas necessariamente previstas. Por isso, o município tem a obrigação e não a faculdade de proporcionar à população um sistema de apoio, com fins a contribuir na redução das diferenças sociais.

O cadastro social objetiva caracterizar em detalhe as condições sociais e econômicas dos moradores de cada lote que será regularizado. O Ministério das Cidades defende que o cadastramento para qualificação dos moradores é um dos momentos mais importantes do processo, devendo ser feita a visita em todas as casas, explicando o projeto aos moradores e mostrando que a regularização fundiária é um direito que envolve não só a segurança da posse, mas também o acesso à infraestrutura urbana, aos serviços públicos e a melhores condições de habitabilidade (Brasil, 2010; Pólis, 2014).

Os principais passos do cadastro social são a realização de jornadas de conscientização e capacitação da comunidade sobre as possibilidades legais, jurídicas e administrativas de regularização fundiária do assentamento, por meio de reuniões e assembleias com a comunidade, explicando os objetivos e a forma de desenvolvimento do trabalho, estabelecendo

os setores nos quais se divide o assentamento, indicando os representantes e líderes dos setores e conseqüentemente escolhendo os moradores que acompanharão o levantamento topográfico cadastral (Brasil, 2010).

Quanto à comprovação de posse, deve ser feita por prova documental, pois existem casos em que a comprovação aconteceu por meio de depoimentos de testemunhas. Quando o atual morador não tiver tempo suficiente de posse, pode-se somar o tempo de posse dos seus antecessores no imóvel. Nesse caso, é necessário juntar os documentos que comprovem a posse de todos os moradores incluídos na cadeia sucessória (Brasil, 2010).

É necessário o estabelecimento de um escritório na área receptora da intervenção, trata-se de um local de referência para o acompanhamento de todo o processo, sendo utilizado para a divulgação de informações, a coleta de documentos, realização de plantões jurídicos, urbanísticos e sociais. O escritório deve permanecer funcionando para atender moradores não cadastrados e aqueles que ainda não entregaram todos os seus documentos (Brasil, 2010).

Um ponto importante defendido pelo Ministério das Cidades é a realização de oficinas de trabalho com representantes dos vários setores do assentamento, com o objetivo de estabelecer consensos sobre os procedimentos que serão adotados. Nessas oficinas, a participação dos vários agentes que estarão envolvidos no processo é essencial, incluindo técnicos de prefeituras, defensores públicos, representantes de organizações não-governamentais, entre outros, tudo isso com fins à integração e participação de todos os envolvidos (Brasil, 2010).

A regra geral determina que as áreas de risco e áreas de preservação ambiental não podem receber o processo de regularização fundiária, entretanto, quando há projetos que capazes de superar eventuais riscos e cumprir metas de compensações ambientais, então, a implementação da política pública urbana poderá acontecer.

A concessão de uso especial para fins de moradia Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (Cuem) é um instrumento para regularização fundiária em áreas públicas urbanas, das três esferas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), criado juntamente com a usucapião urbana, pelo art. 183 da CF de 1988 e disciplinada pela Medida Provisória (MP) nº 2.220, de 2001.

O direito à Cuem não implica em aquisição da propriedade, constitui direito de usar daquele que exercer posse por cinco anos, ininterrupta e sem oposição, até 22 de dezembro de 2016, de área urbana com metragem máxima de 250 m², para fins de moradia e que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural (Brasil; 2017).

Ressalta-se que não é a propriedade do bem que é concedida, essa permanece com a Administração Pública, o que outorga é a concessão de um dos poderes inerentes ao direito de propriedade, qual seja, o direito de usar o bem (Alfonsin, 2010).

A concessão de uso especial para fins de moradia é conferida de forma gratuita ao homem ou mulher (ou ambos), independente do estado civil. O herdeiro legítimo continua em pleno direito na posse do seu antecessor, desde que já resida no imóvel no momento da abertura da sucessão, que pode ser vendido ou doado e ser oferecido como garantia para financiamentos habitacionais nas disposições que trata a Lei nº 11.481, de 2007 (Moura, 2017).

O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de o concessionário dar ao imóvel uma destinação diversa da moradia, porém é facultada a concessão de autorização para fins comerciais, também se extingue quando o concessionário adquirir propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural. Essa extinção é averbada no cartório de registro de imóveis, por declaração do poder público (Brasil, 2001).

A Cuem possui uma característica essencial, pois trata-se de um direito, definido, assim, na Medida Provisória que a instituiu. Em virtude disso, retrata um conjunto de regras jurídicas atinentes à regularização fundiária de bens públicos, expressando um direito como norma referente à legalização possessória, sujeito à aplicação de sanção no descumprimento (Aguiar; Borba, 2010).

Assim, é importante destacar que a Cuem é uma espécie normativa que impõe um dever ao Estado, anteriormente as disposições tratavam como faculdade do poder público a concessão, como ato discricionário. Com a Cuem, o concessionário que esteja em acordo com os requisitos estipulados torna-se um detentor do direito de uso (Aguiar; Borba, 2010).

Os programas de regularização fundiária devem objetivar a integração socioespacial dos assentamentos informais e não apenas a titulação. É necessária a compreensão acerca da natureza e dinâmica dos processos de produção da informalidade urbana, para que mecanismos sejam usados com fins a evitar essa reprodução. Quanto à regularização fundiária urbana, quando observadas as medidas multidisciplinares que a compõem, consegue ser um instrumento de efetivação do direito à cidade (Fernandes, 2011).

Para isso, os programas de regularização fundiária precisam ser formulados em sintonia com outras estratégias socioeconômicas e político-institucionais, voltadas especificamente para a erradicação da pobreza e o fomento à criação de emprego e renda (Fernandes, 2011).

Conforme Rolnik (2012), os programas de regulação fundiária devem garantir aos seus beneficiados a segurança da posse combinada com as dimensões urbanísticas, sociais e

ambientais, com vistas a fornecer condições de permanência dos moradores no local regularizado.

5 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL IMPLEMENTADA NO CONJUNTO JARDIM LIBERDADE

5.1 Projeto de Regularização Fundiária do Conjunto Jardim Liberdade: concepção, proposta urbanística e limites de execução

Inserido no Lote E da antiga Fazenda Val-de-Cans, no município de Belém, o Conjunto Jardim Liberdade localiza-se no Distrito Administrativo do Benguí (Daben), no limite da 2ª Léguas Patrimonial. O terreno foi incorporado ao patrimônio da Codem em fevereiro de 1987, por transferência da Prefeitura Municipal de Belém. O conjunto está situado entre a Estrada do Benguí (Rua do Japonês) e a Passagem São Miguel, fazendo limite com a Ocupação Paulo Freire e o Residencial Park Monte Fuji, empreendimento da empresa Freire e Melo.

Figura 8 – Jardim Liberdade



Fonte: Google Earth (2025).

Com aproximadamente 200 famílias residentes, a área apresenta moradias predominantemente em alvenaria, construídas por autoconstrução, além de rede de energia elétrica, serviço público de coleta de lixo, escola municipal, ligação de água pela Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa), drenagem pluvial em parte das ruas e uma Unidade de Saúde nas proximidades. As principais vias de acesso (Passagem São Miguel, Estrada do Benguí e Travessa São Pedro) são pavimentadas com asfalto e possuem sarjetas e meio-fio, embora não contem com calçadas projetadas.

No entanto, as vielas e as vias internas que compõem a poligonal do Jardim Liberdade revelam um padrão distinto: apresentam pavimentação precária, em alguns trechos com blokret ou vestígios de asfalto antigo e a maioria não possui calçamento nem pavimentação adequada. Há ainda residências construídas sobre os meios-fios, indicando ocupação densa e falta de ordenamento viário no interior da comunidade, conforme Figuras 9 e 10.

Figura 9 – Jardim Liberdade



Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

Figura 10 – Jardim Liberdade



Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

A ocupação do território teve início no final da década de 1970, consolidando-se ao longo das décadas seguintes até alcançar uma área de 34.494,66 m² e perímetro de 760 metros, segundo a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (Codem, 2018). Trata-se, portanto, de uma área urbanizada de fato, mas não plenamente regularizada sob o ponto de vista fundiário, urbanístico e ambiental.

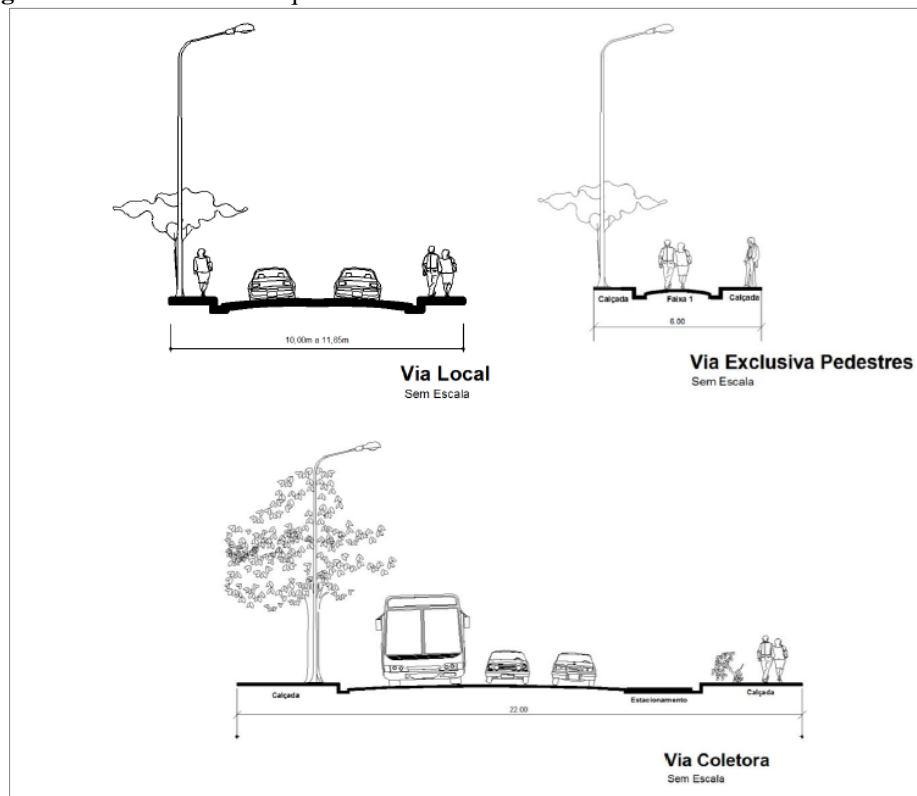
O Conjunto Jardim Liberdade, situado no bairro do Benguí, configura-se como território de interesse estratégico para a política de Regularização Fundiária de Interesse Social conduzida pelo município de Belém, sob responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém.

À época da elaboração do projeto, o marco normativo federal vigente era a Lei nº 11.977/2009, que disciplinava o Programa Minha Casa, Minha Vida e o procedimento de regularização fundiária urbana de interesse social. Embora essa lei tenha sido posteriormente revogada pela Lei nº 13.465/2017, seu conteúdo orientou diversas intervenções municipais, inclusive o desenho técnico e jurídico do projeto da Codem. Assim, sua menção neste trabalho se justifica pela relevância histórica e normativa no período em que o projeto foi concebido e operacionalizado.

A justificativa institucional para a intervenção no Jardim Liberdade apoiava-se na precariedade fundiária, urbanística e ambiental da área, tendo como objetivo integrar o território ao tecido urbano formal e assegurar melhorias nas condições de vida da população residente. O projeto foi elaborado com respaldo técnico da Diretoria de Desenvolvimento Urbano e Social da Codem, articulado ao Plano Plurianual do município e inserido no escopo operacional do programa Chão Legal.

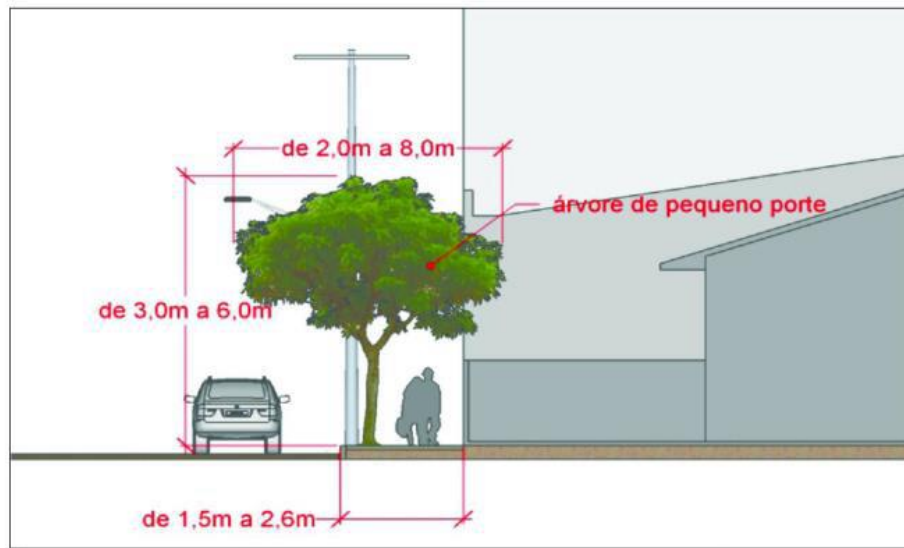
Segundo as maquetes e documentos técnicos disponíveis (Figuras 11, 12 e 13), a proposta urbanística previa: (i) implantação de redes de drenagem pluvial; (ii) pavimentação de vias secundárias; (iii) construção de calçadas com acessibilidade universal; (iv) arborização urbana; e (v) instalação de equipamentos públicos comunitários. A lógica de intervenção estava orientada pelos princípios de integração socioespacial e qualificação urbana mínima exigida para a consolidação de Zonas Especiais de Interesse Social.

Figura 11 – Perfis viários esquemáticos do Jardim Liberdade



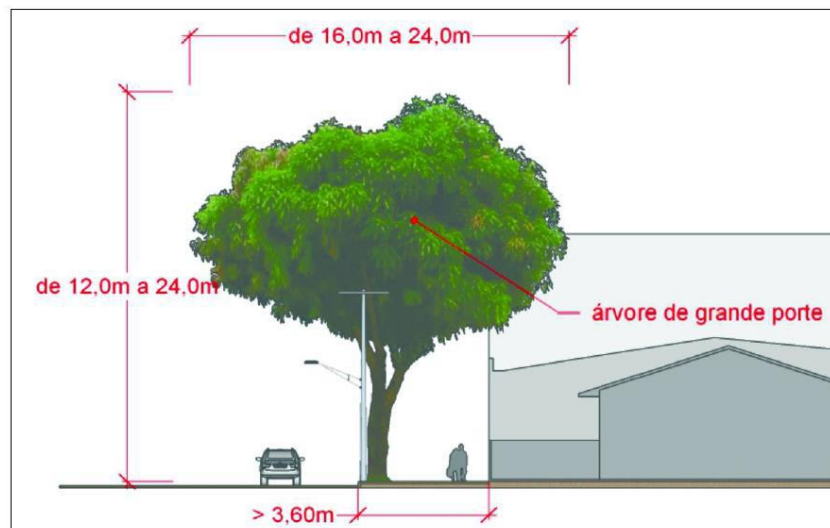
Fonte: Codem (2018).

Figura 12 – Perfil arborização de pequeno porte



Fonte: Codem (2018).

Figura 13 – Perfil arborização de grande porte



Fonte: Codem (2018).

Em contrapartida, conforme resposta institucional da Codem (2025), (Anexo E), parte significativa das intervenções previstas não foi implementada. A autarquia atribui a não execução de ações como calçamento de vias, instalação de mobiliário urbano e obras de acessibilidade à insuficiência de recursos orçamentários e à existência de entraves administrativos e judiciais relacionados à titularidade de alguns lotes. Essa divergência entre o projeto e sua execução material revela um padrão recorrente de fragmentação nas políticas de Rfis, comprometendo a integralidade dos objetivos estabelecidos.

Historicamente, o bairro do Benguí constitui uma das principais áreas de expansão urbana da periferia de Belém, marcada por processos de autoconstrução, ausência crônica de

planejamento estatal coordenado e ocupações populares em áreas com baixa cobertura de infraestrutura básica. O Conjunto Jardim Liberdade, inserido nesse contexto, expressa as contradições do modelo de urbanização periférica que ainda orienta a lógica de ocupação na capital paraense. A intervenção da Codem, embora relevante, revelou-se limitada para romper com a lógica de urbanização precária historicamente sedimentada na região.

Do ponto de vista do direito à cidade, a execução parcial do projeto acentua vulnerabilidades já consolidadas. A titulação fundiária, ainda que juridicamente relevante, não supriu as lacunas no acesso à infraestrutura, ao saneamento e aos serviços públicos. A ausência de esgotamento sanitário, o uso de fontes alternativas de água e a inexistência de calçadas acessíveis comprometem, consideravelmente, os parâmetros da moradia adequada definidos pela Onu-Habitat. Nesse sentido, observa-se o não atendimento aos critérios mínimos estabelecidos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial o ODS 6 (água potável e saneamento) e o ODS 11 (cidades e comunidades).

Após a entrega das certidões de concessão (anexo A) realizadas em 2018, a Codem deu continuidade à tramitação interna do Projeto de Rfis – Conjunto Jardim Liberdade, com processos individualizados e visitas de campo voltadas aos requerentes que, por pendências jurídicas, sociais ou urbanísticas, não haviam sido beneficiados com os títulos na etapa anterior. Em 2022, com a promulgação da Lei Municipal nº 9.733, foram convertidos aproximadamente 91 títulos de concessão (Anexo A), emitidos entre 2018 e 2021, em direito real de propriedade. Para tal, foram realizados mutirões de entrega de convites e eventos públicos, nos quais as certidões de legitimação fundiária registradas em cartório foram entregues aos moradores.

A despeito do avanço formal representado por essa conversão, as carências acumuladas de infraestrutura persistem. Por isso, recomenda-se o redesenho de estratégias de Rfis a partir de uma abordagem integrada, multissetorial e participativa, alinhada aos marcos normativos internacionais. Dentre as recomendações levantadas durante a pesquisa, destacam-se:

- i. Governança intersetorial e criação de comitê interinstitucional, envolvendo Codem, Semob, Sesan, Seurb, Cohab e Semma, para planejamento conjunto e execução coordenada.
- ii. Ações pós-regularização, com foco na permanência digna das famílias e valorização do território.
- iii. Fortalecimento da participação popular, com institucionalização do controle social via conselhos locais de regularização fundiária.

- iv. Simplificação dos trâmites burocráticos, com acordos de cooperação técnica com os cartórios e uso de sistema digital para tramitação dos processos.
- v. Transparência e indicadores de monitoramento, com criação de painel de dados *on-line* sobre o programa, incluindo mapas, metas e relatórios públicos.
- vi. Parceria com a Onu, como apoio técnico e institucional para aprimorar as políticas de regularização e garantir o cumprimento dos critérios internacionais de moradia adequada.

Tais diretrizes podem contribuir para transformar a regularização fundiária de uma política de formalização restrita a uma política urbana substantiva, comprometida com a justiça territorial e o direito à cidade.

5.2 Caracterização territorial e fundamentos jurídicos da regularização no Jardim da Liberdade

A área objeto deste estudo corresponde à Comunidade Jardim da Liberdade, situada no bairro do Benguí, no município de Belém (PA). Trata-se de um assentamento urbano consolidado, originado na década de 1970, que abriga, atualmente, cerca de 200 famílias distribuídas em nove quadras (Figura 14). A ocupação ocorreu de forma progressiva e informal, como resposta da população ao déficit habitacional urbano e à ausência de políticas públicas efetivas para garantir o acesso à terra urbanizada.

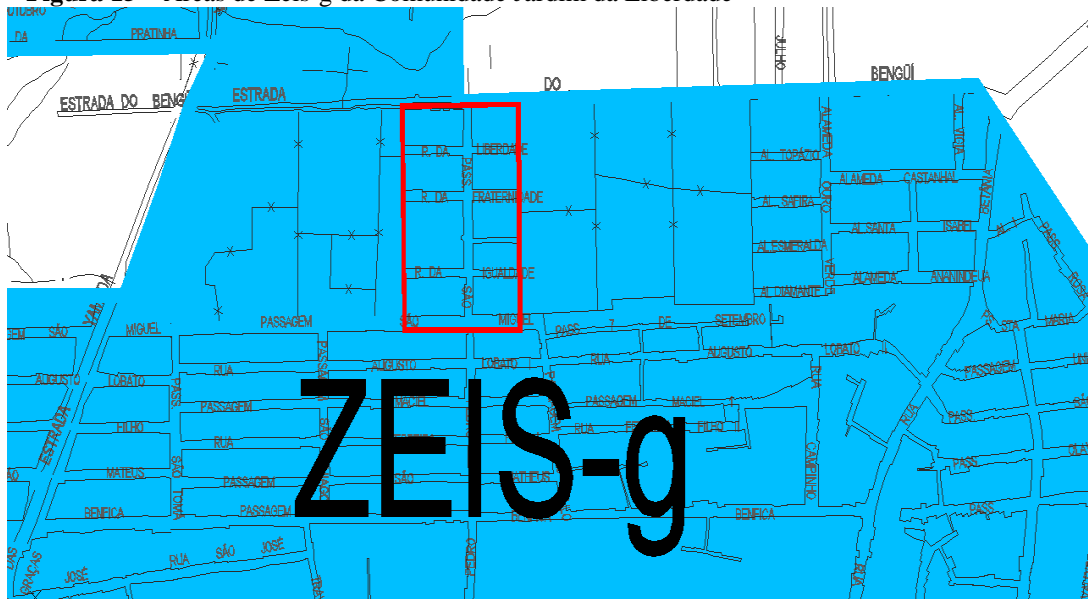
Figura 14 – Mapa da área



Fonte: Google Earth (2025).

Conforme o zoneamento estabelecido pelo Plano Diretor Municipal (Lei nº 8.655/2008), o território está inserido integralmente em Zeis-g), conforme (Figura 15), o que assegura tratamento urbanístico diferenciado, voltado à promoção da regularização fundiária, urbanização e inclusão social da população residente. Simultaneamente, está classificado como Zona do Ambiente Urbano (Zau 4) no (Anexo E), o que reforça sua vocação urbana e a necessidade de investimentos em infraestrutura e serviços públicos.

Figura 15 – Áreas de Zeis-g da Comunidade Jardim da Liberdade



Fonte: Google Earth (2025).

A mobilização da comunidade foi determinante para deflagrar o processo de regularização fundiária, articulando demandas junto ao poder público e contando com apoio político. A decisão pela inclusão no Programa Chão Legal foi tomada pela Diretoria Executiva da Codem, após realização de estudo de dominialidade e viabilizada com recursos da Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab), diante da inexistência de dotação orçamentária municipal e da urgência imposta pela pressão social. Essa articulação se enquadra nas três formas previstas para a deflagração da Reurb: demanda comunitária, cooperação institucional e mobilização política.

A caracterização do território, portanto, envolve múltiplas dimensões: uso e ocupação informal do solo, ausência de titulação, carência de infraestrutura e equipamentos públicos, além de iniciativas pontuais de melhoria ambiental, como o plantio de árvores. Ao mesmo tempo, a aplicação do arcabouço legal introduzido pela Lei nº 13.465/2017 – com instrumentos como o direito real de laje, o condomínio urbano simples e a legitimação fundiária – busca

responder à complexidade do tecido urbano informal, reconhecendo a centralidade da permanência com dignidade.

Do ponto de vista normativo e político, o processo em curso na Comunidade Jardim da Liberdade reflete os princípios do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), essencialmente quanto à função social da propriedade, ao direito à moradia e à gestão democrática da cidade. Esses princípios convergem com as diretrizes da Agenda Global da Onu-Habitat para Assentamentos Humanos, em especial, com o eixo do direito à cidade e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), notadamente o ODS 11, que preconiza a construção de cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

A regularização fundiária da área estudada, assim, deve ser compreendida como processo jurídico-formal e como estratégia de justiça urbana e reparação socioespacial. Trata-se de reconhecer e legitimar o protagonismo dos sujeitos que construíram a cidade “por suas próprias mãos”, e de garantir que políticas públicas e instrumentos legais estejam a serviço da permanência com qualidade de vida e não da exclusão silenciosa que historicamente marcou os mapas invisíveis das periferias urbanas.

5.3 O programa municipal de regularização fundiária urbana denominado Chão Legal

O Programa Municipal de Regularização Fundiária Chão Legal foi criado pela lei Municipal nº 8.739/2010, tem o objetivo de atender ao cidadão que mora nas ocupações irregulares, “garantindo-lhes segurança jurídica e o reconhecimento do direito constitucional à moradia” (Belém, 2018, não paginado).

Segundo um membro da Codem, as demandas por regularização fundiária encaminhadas pelas representações de moradores recepcionadas no órgão passam por apreciações preliminares, referentes ao zoneamento urbanístico, definido pelo Plano Diretor Municipal, bem como informações sobre a dominialidade, quantitativo de lotes, um breve estudo socioeconômico e urbanístico da área, entre outros. Estas informações são sistematizadas e passam a compor um cadastro de demandas, que são avaliadas quanto à viabilidade de implementação para fins de priorização.

Os critérios considerados prioridades são: 1. Assentamentos caracterizados como área urbana consolidada na forma da Lei nº 11.977/09, com alto nível de consolidação do ponto de vista urbanístico, definido pelas condições de acessibilidade externa e interna, redes de infraestrutura já instaladas ou em condições de instalação; 2. Assentamentos que não apresentem situações de risco de alagamento e solapamento de margens de córregos,

excepcionados os casos pontuais que possam ser tratados concomitantemente à regularização;

3. Assentamentos prioritariamente demarcados dentro de Zonas Especiais de Interesse Social, conforme estabelece o Plano Diretor Urbano do Município de Belém;
4. Assentamentos cujos moradores apresentem características de vulnerabilidade social, com preferência para aqueles cuja definição do perímetro apresente-se definida e com algum nível de organização comunitária (Codem, 2015).

O exame para a seleção das áreas, pela ótica dos critérios definidos, acontece a partir dos dados urbanísticos, ambientais e fundiários obtidos nos órgãos competentes, internos ou externos à Codem e à Prefeitura Municipal de Belém, afirma a Coordenação do Programa.

De acordo com o acervo documental existente na Codem, sobre o Programa Chão Legal, as estratégias de execução do referido programa são:

- 1) Seleção das áreas para regularização;
- 2) Mobilização Comunitária: atividades que envolvem a mobilização de lideranças e moradores dos assentamentos, eventos de caráter informativo, de orientação e deliberação, dirigidos às lideranças e aos moradores;
- 3) Levantamento Topográfico e Cadastro Físico: elaboração dos levantamentos cadastrais com o objetivo de identificar e mapear a situação fática das ocupações, servindo de instrumento para a definição do perímetro das áreas públicas municipais, o parcelamento e a individualização, identificação dos lotes, e elaboração das peças técnicas correspondentes;
- 4) Cadastro Social: uma identificação e caracterização socioeconômica das famílias residentes, por meio da aplicação de boletins, contendo questões objetivas capazes de definir um perfil socioeconômico de cada família, estabelecendo um dos elementos que orientarão a indicação do instrumento de regularização fundiária a ser utilizado em cada caso;
- 5) Elaboração, pactuação, licenciamento e registro do projeto de regularização fundiária no Cartório de Registro de Imóveis correspondente;
- 6) Coleta de documentos, instrução e autuação dos processos administrativos individuais;
- 7) Análise processual e emissão de parecer jurídico com indicação do instrumento de regularização fundiária a ser utilizado;
- 8) Emissão, assinatura e outorga dos títulos de regularização fundiária em nome dos moradores;
- 9) Mediação junto aos Cartórios de Registros de Imóveis para os procedimentos registrais dos títulos emitidos;
- 10) Entregas de títulos e respectivas certidões de registro de imóveis aos moradores.

Em 2017, o referido programa recebeu o Prêmio Selo de Mérito, pela Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC), que premia anualmente as

iniciativas consideradas relevantes no país no segmento de habitação de interesse social. Na categoria “Ações, Plano e/ou Programas de Habitação de Interesse Social”, o programa Chão Legal foi o escolhido. A ABC afirma que a premiação aconteceu porque o programa apresentou resultados de boas práticas em relação aos temas debatidos no Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social de 2017, considerado um referencial nacional (ABC, 2017).

Desde a sua criação em 2010, o programa Chão Legal implementou 22 projetos de regularização fundiária, sendo quatro deles antes de 2013, da entrada em vigor da Resolução nº 10/2013, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Projetos do Programa Chão Legal, de 2010 a 2018

	Assentamentos	Bairro	Nº de demanda	SITUAÇÃO
1	MORADA DE DEUS 01	Maracacuera	146	Finalizado: 103 C.E.
2	MORADA DE DEUS 02	Maracacuera	383	Finalizado: 223 C.E.
3	FÁTIMA 02	Fátima	716	Finalizado: 478 C.E.
4	UNIDOS VENCEREMOS	Pedreira e Telégrafo	723	Finalizado: 460 C.E.
5	BENGUÍ – ETAPA I	Benguí	385	Entrega de Certidões: 308 C.E.
6	BENGUÍ – ETAPA II	Benguí	373	Entrega de Certidões: 360 C.E.
7	CARMELÂNDIA	Mangueirão	1200	1200 Certidões entregues: Com a DPE/PA
8	CANARINHO	Parque Guajará	352	Finalizado: 352 C.E.
9	EDUARDO AGELIM – ETAPA I	Parque Guajará	73	Finalizado: 73 C.E.
10	CABANO ANTÔNIO VINAGRE	Curió-Utinga	93	Entrega de Certidões: 88 C.E.
11	CONJUNTO JARDIM LIBERDADE – BENGUÍ ETAPA III	Benguí	104	Entrega de Certidões: 97 C.E.
12	FÉ EM DEUS	Tenoné e Águas Negras	618	Finalizado: 618 C.E.
13	SUB-BACIA I	Jurunas e Cidade Velha	560	Licenciamento Municipal
14	PARACURI–POLIG 1e 2	Paracuri	1330	Aguardando Convênio
15	EDUARDO ANGELIM – POLIG 2	Parque Guajará	560	Demarcação urbanística
16	TERRA-FIRME	Terra-Firme	490	Levantamento de informações
17	ÁREA CENTRAL DA COHAB	Campina de Icoaraci	90	Registrando projeto
18	RANÁRIO	Tapanã	150	Registrando projeto
19	ÁGUA CRISTAL	Marambaia	496	Licenciamento municipal

20	TABOQUINHA	Cruzeiro	987	Levantamento de informações
21	PRATINHA	Pratinha e São Clemente	1286	Levantamento de informações
22	PANTANAL	Mangueirão	1200	Levantamento de informações

Fonte: Codem (2018).

C.E.: Certidões entregues

DPE: Defensoria Pública do Estado-PA

A partir de 2013, o programa passou a ser regulado pela Resolução nº 10/2013, que regulamenta os instrumentos e procedimentos administrativos a serem adotados pela Codem no âmbito da regularização fundiária de interesse social para a execução do Programa Chão Legal e demais atividades atribuídas à Codem pela Lei Municipal nº 8.739, de 19 de maio de 2010 (Belém, 2010), observado o disposto na legislação federal e estadual em vigor.

5.4 O Conjunto Jardim Liberdade e seus moradores

O bairro do Benguí começou a constituir-se na década de 1940, em decorrência da expansão urbana desordenada da cidade de Belém-PA, com o êxodo rural e a migração de pessoas do centro da cidade. Mediante tal aspecto, a concepção aconteceu com a omissão do Estado na promoção da infraestrutura necessária para a sua formação. O bairro possui atualmente uma população de 67.365 habitantes (IBGE/2000).

O Conjunto Jardim Liberdade está inserido no Lote 'E' da antiga Fazenda Val-de-Cans, Município de Belém-PA, no Daben e encontra-se no limite da 2ª Légua Patrimonial, foi incorporado ao patrimônio da Codem em fevereiro de 1987, pela Prefeitura Municipal de Belém-PA. Está localizado entre a Estrada do Benguí (Rua do Japonês) e Passagem São Miguel, confinante com a Ocupação Paulo Freire e Residencial Park Monte Fuji, da empresa Freire e Melo (CODEM, 2015)⁷.

O Conjunto Jardim Liberdade teve início no final da década de 1970 e, desde a sua concepção, os moradores lutam pela regularização fundiária; o primeiro pedido na Codem consta de 1979. A ocupação da área começou primeiramente com as pessoas remanescentes do Conjunto Bom Futuro, que reivindicavam junto à Prefeitura Municipal de Belém por uma habitação perto do Conjunto. Com a morosidade para os anseios serem atendidos, os descendentes dos moradores, algumas famílias que viviam junto de outras famílias em espaços mínimos, e mais pessoas em situação de rua pelo entorno do local, juntos, foram ocupando

⁷Os mapas de localização do Conjunto Jardim Liberdade disponibilizados pela Codem estão nos anexos.

gradativamente um local próximo que estava vazio, onde, posteriormente, foi constituído pelo Conjunto Jardim Liberdade, afirma a Assistente Social, que acompanha a situação do conjunto desde sua concepção.

A ocupação aconteceu inteiramente de maneira irregular, sem a participação do Estado. Os moradores construíram suas casas de maneira informal, colocaram iluminação e água, até as ruas foram formadas e elaboradas pela comunidade, que colocou os nomes de acordo com as ruas já existentes. Ainda, nesse contexto de ocupação informal e luta pelo apoio e intervenção do Estado dentro da área com infraestrutura mínima para viver, a população começou a reivindicar pela regularização fundiária, com a esperança de que, por meio do instrumento de execução da política urbana constitucional, o poder público municipal fosse compelido a agir e, enfim, trabalhar na área, proporcionando habitabilidade a todos (AMOB, 2018).

Desde 1990, vários projetos urbanísticos foram propostos junto à Secretaria de Urbanismo de Belém, com vistas a interpelar pelo processo de regularização fundiária urbana no Conjunto Jardim Liberdade. Porém, todos foram reprovados, por não haver o mínimo urbano para se viver na área (Codem, 2018).

Após inúmeras reivindicações da Amob junto ao Poder Público local, tiveram início os trabalhos de execução de infraestrutura no local e somente em 2010 o projeto de infraestrutura da área foi aprovado pela Secretaria de Urbanismo, por meio do programa Chão Legal. Com um início discreto, a infraestrutura do local foi sendo construída e, na mesma medida em que eram executadas as obras, a comunidade continuava a reivindicar constantemente pela implementação da regularização fundiária (Codem, 2018). Assim, em 2016, após mais de 30 anos de luta, o processo de regularização fundiária urbana de interesse social começou a ser implementado no Conjunto Jardim Liberdade, no Bairro do Benguí, Belém.

Atualmente, o Conjunto Jardim Liberdade possui 200 famílias, com casas predominantemente de alvenaria, construídas pelos moradores, rede de energia elétrica, serviço público de coleta de lixo, uma escola municipal, drenagem pluvial das ruas, ligação de água pela Cosan-PA, Unidade de Saúde nas adjacências, dentre alguns outros avanços (Codem, 2015).

O Coordenador de Habitação da Amob ressalta que atualmente uma das principais razões que movem os moradores do Conjunto Jardim Liberdade a reivindicarem pela regularização fundiária é o sentimento de insegurança de posse, em razão de uma especulação imobiliária crescente no local nas últimas décadas.

Na atualidade, Belém está passando por um processo de expansão das atividades do setor terciário da economia, comércio e prestação de serviços, na direção dos eixos da Avenida

Augusto Montenegro e da Rodovia BR-316. Ao longo desses eixos, estão surgindo macroempreendimentos como condomínios fechados, conjuntos habitacionais, shopping centers, supermercados, restaurantes e outros empreendimentos que, na maioria dos casos, não atendem às comunidades que já habitam na área, causando inúmeros incômodos e transtornos aos moradores dos entornos (Dias; Ramos; Lima, 2014).

O projeto de regularização fundiária do Conjunto Jardim Liberdade, referente ao Termo de Cooperação Técnica nº 17/2015 – Cohab/Codem, Processo nº 2015/434830, foi autorizado pela Diretoria Executiva da Codem em 15 de setembro de 2015, por meio da decisão nº 17.881, com vistas a beneficiar nove quadras, situadas no Bairro do Benguí, que correspondem à área ocupada pela comunidade contemplada pelo projeto (Codem, 2015).

No projeto de regularização fundiária da comunidade Conjunto Jardim Liberdade, consta que o objetivo é garantir os direitos fundamentais dos habitantes da ocupação. Para alcançar o objetivo, o primeiro passo é retirá-los da situação de irregularidade fundiária, fazendo uso dos instrumentos jurídicos disponíveis para que estes possam ser parte integrante da cidade e se beneficiar das políticas sociais disponíveis para melhorar suas condições de habitação e, conseqüentemente, suas vidas (Codem, 2015).

Conforme o Plano Diretor Municipal, o Conjunto Jardim Liberdade está situado na Zau-4, com objetivos e diretrizes especiais determinados no §1º e §2º do artigo 91 e encontra-se totalmente inserido em uma Zeis-g), com características próprias definidas no artigo 102 do Plano Diretor.

5.5 As condições de moradia no Conjunto Jardim Liberdade

Para identificar e atingir os objetivos deste estudo, utilizou-se a pesquisa de campo, aplicada em uma intervenção do programa Chão Legal, por meio dos questionários estruturados (Apêndice C), pois se trata de fundamental relevância para avaliar a identificação dos problemas enfrentados pelos moradores daquele espaço, bem como a observância dos critérios delimitados para a implementação do instituto de regularização fundiária de interesse social.

Fazem parte da exploração de pesquisa as observações de fato da pesquisadora nas visitas ao Conjunto Jardim Liberdade e as conversas informais com os moradores, mesmo que não registradas no corpo do texto. Após a aplicação do questionário, os dados foram tabulados de forma que os indicadores socioeconômicos, os fatores de avaliação da regularização fundiária urbana e os critérios de moradia adequada da Onu fossem mais bem analisados nesta pesquisa.

Dos responsáveis pelas moradias do Conjunto Jardim Liberdade, 64,17% têm idade entre 25 a 54 anos e 35,83% possuem mais de 60 anos. Dessa forma, mais da metade dos chefes de domicílio no Conjunto constitui-se da faixa etária jovem e adulta.

A pesquisadora pôde observar, ao longo das visitas realizadas no Conjunto Jardim Liberdade, que os moradores possuem conhecimento social e político, conhecimento de seus direitos e deveres enquanto cidadãos. Também foi perceptível que são pessoas culturalmente desenvolvidas e isto pode ser reflexo da intensa movimentação cultural e intelectual dentro do Conjunto, realizada pela Amob e pelos próprios moradores que criaram um espaço Cultural, no qual acontecem tributos a artistas nacionais, evidenciando a arte e a música brasileira; a apresentação é feita pelos jovens e adultos do Conjunto. O mesmo espaço cultural, de nome “Totó”, é administrado pelo Conselho Tutelar, no qual também acontece semanalmente a apresentação de filmes culturais e históricos para as crianças; o evento chama-se “cineminha das crianças”. Todo esse envolvimento cultural e artístico tem origem e incentivo dos próprios moradores, sem qualquer participação ou investimento da administração pública.

Quanto à escolaridade, 25% dos chefes de domicílio possuem ensino médio incompleto, 23% o ensino fundamental incompleto, 22% o ensino médio completo, 17% o ensino fundamental completo, 10% o ensino superior completo, 3% informaram que possuem o ensino superior incompleto e nenhum morador respondeu que é analfabeto ou que não estudou. Dessa forma, o índice de analfabetismo no conjunto é baixíssimo e mais de 75% dos moradores possuem o ensino fundamental completo.

Ao verificarmos a renda bruta domiciliar mensal, foi possível concluir que 81% dos domicílios possuem a renda de até R\$2.862,00 por mês, equivalente a três salários mínimos, e 19% das famílias alegaram que têm uma renda entre R\$2.862,00 e R\$5.724,00. É importante ressaltar que, durante a entrevista de campo, uma média de dez a doze moradores disseram que a sua renda domiciliar não chega a um salário-mínimo. Com essa identificação da renda domiciliar, é possível cruzar as demais informações socioeconômicas e concluir que mais da metade dos moradores não vive em situação calamitosa ou em condições de miserabilidade.

O tempo de moradia no conjunto é um item relevante para a apuração, pois demonstra o nível de envolvimento e estabilidade dos moradores no local. A pesquisa resultou que: 75% dos moradores residem no conjunto há mais de dez anos; 26% de 10 a 20 anos; 24% de 20 a 30 anos; e 22% há mais de 30 anos. A partir do resultado, evidencia-se que mais de 40% dos moradores estão presentes naquele local desde a sua origem, alguns participaram da ocupação da terra e da concepção do Conjunto, trabalhando inclusive para a construção das casas e de uma infraestrutura mínima básica para o local.

A pesquisa também identificou que 92% das residências no Jardim Liberdade são quitadas e de propriedade do morador(a), apenas 8% das residências são alugadas e não há nenhuma residência, que passou pela pesquisa, que tenha sido objeto de doação da Prefeitura Municipal de Belém, financiada ou cedida de alguma outra forma.

Do exame dos questionários, concomitante com o levantamento documental efetuado na Codem, verificou-se que uma propriedade localizada na Rua São Pedro possui Certidão de Concessão de Uso entregue aos proprietários, por meio de regularização fundiária de interesse social efetuada pelo programa Chão Legal. Da entrevista, constatou-se que o imóvel está alugado há quatro meses para o morador atual, o qual afirma ter ciência de que a propriedade é regularizada.

Outros casos, em situações semelhantes, também foram constatados, porém o morador não permitiu a exposição da situação. Pode-se concluir que se iniciou, ainda que, timidamente, um processo de evasão do local após a entrega da Cuem. O imóvel regularizado possui mais valor de mercado, pois dá segurança de posse ao morador; dessa forma, ao alugá-lo, esse se torna uma fonte de renda para o proprietário, que se muda do local em busca de uma melhor infraestrutura para viver.

Da segurança da posse

Tabela 2–Das medidas adotadas com a finalidade de conferir segurança à ocupação

	Quantitativo de moradores	Percentual
Organização popular	26	19%
Não souberam responder	108	81%

Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

A segurança da posse é um elemento essencial à efetivação do direito à moradia adequada, já que sem este elemento a moradia fica ameaçada por risco de despejos ou deslocamentos forçados. A segurança da posse é um princípio fundamental dentro do direito imobiliário e fundiário, garantindo a proteção jurídica daqueles que detêm a posse de um imóvel, seja de forma regular ou irregular, contra ameaças de perda ou esbulho. Esse conceito se torna ainda mais relevante no contexto de regularização fundiária e na defesa dos direitos dos ocupantes de terras urbanas e rurais, especialmente em áreas de grande vulnerabilidade social.

Na Tabela 2, 81% dos moradores não souberam responder quais foram as medidas adotadas com a finalidade de conferir segurança à ocupação, no entanto, 19% dos moradores

do Conjunto Jardim Liberdade afirmaram que foi por meio de “organização popular” ou “organização do povo”, como expuseram em seus questionários.

A pesquisadora ressalta a evidente consciência dos moradores acerca da participação popular organizada, haja vista que foram os próprios entrevistados que responderam que é a organização popular que trouxe a segurança da posse antes da implementação da política pública, pois tal item não era de resposta objetiva, tratava-se de resposta livre.

Tabela 3 – Imóveis que passaram pela regularização fundiária promovida pelo programa Chão Legal segundo os moradores

	Quantitativo de moradores	Percentual
Sim	123	92%
Não	6	4,75%
Não soube responder	5	3,25%

Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

Tabela 4 – Sim: Instrumento jurídico foi utilizado

	Quantitativo de moradores	Percentual
CUEM	97	72%
Não recebeu a CUEM	35	26%
Sem conhecimento	2	1%

Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

É importante destacar que o programa Chão Legal utiliza o instrumento previsto na Resolução nº 10/2013 da Codem, a concessão de uso especial para fins de moradia. O título de posse do qual os moradores se referem trata-se da concessão especial para fins de moradia, e consequentemente, o seu registro em cartório (Anexo A).

Na Tabela 3, observa-se que 92% dos moradores afirmaram que seus imóveis passaram pela regularização fundiária, enquanto apenas 4,75% disseram que não e 3,25% não souberam responder. Esse dado evidencia que a política pública teve um alcance expressivo dentro do Conjunto e conseguiu atingir a grande maioria da comunidade, no que se refere à titulação de Cuem. O baixo percentual de respostas negativas sugere que, ao menos no plano formal, o programa obteve êxito na sua implementação.

A Tabela 4 detalha a forma como a regularização foi efetivada. Entre os moradores que responderam "Sim", 72% receberam a Cuem (Certidão de Unidade Imobiliária Municipal), documento que formaliza a regularização e garante maior segurança na relação dos ocupantes com o poder público. Por outro lado, 26% declararam não ter recebido a Cuem, ainda que seus imóveis tenham sido regularizados, o que indica a existência de lacunas no processo de titulação ou problemas de comunicação e entrega dos documentos. Além disso, 1% afirmou não ter

conhecimento sobre o instrumento, revelando certo déficit de informação sobre o conteúdo jurídico do programa.

De forma geral, os números apontam para um resultado positivo: o programa Chão Legal conseguiu ampliar a regularização fundiária na ocupação consolidada, objeto da pesquisa. Contudo, o fato de uma parcela dos moradores (mais de um quarto) não ter recebido, ou não reconhecer o instrumento jurídico utilizado, pode comprometer a eficácia plena da política, já que a regularização fundiária não se limita apenas ao ato administrativo.

Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura

Tabela 5–Critérios da Onu

	Sim	Não
Saúde	134 (100%)	0 (%)
Segurança	134 (100%)	0 (%)
Conforto	31 (23%)	103 (77%)
Nutrição	107 (80%)	27 (20%)
Acesso permanente aos recursos naturais e comuns	64 (48%)	70 (52%)
Água potável	100 (75%)	34 (25%)
Energia elétrica	134 (100%)	0 (0%)
Iluminação pública	109 (86%)	25 (14%)
Saneamento básico	61 (46%)	73 (54%)
Sistema de coleta de lixo	134 (100%)	0 (0%)
Esgoto	64 (48%)	70 (52%)
Escolas	134 (100%)	0 (0%)
Transporte público e deslocamento	82 (61%)	52 (39%)

Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

A partir da observação da pesquisa, que vem apresentar o acesso à saúde, foi unânime a constatação, tendo 100% dos entrevistados afirmado ter acesso a esse item, no entanto, é válido salientar que não há hospital no Conjunto nem nas redondezas, mas postos de saúde, atendimento de urgência e emergência e farmácias dentro ou próximo do local pesquisado.

Sobre segurança, os moradores afirmaram em sua totalidade (100%) que há segurança pública no Conjunto, pois há uma delegacia de polícia nas proximidades e viaturas da Polícia Militar fazendo rondas no Conjunto. Entretanto, ressalta-se que não há posto de polícia, nem posto da guarda municipal no local. Informo ainda que, ao longo dos 10 dias de pesquisa no Conjunto, pude observar algumas viaturas da polícia militar ou da guarda municipal.

O requisito do conforto, segundo os critérios da Onu, para uma moradia adequada, dispõe que no entorno da moradia deve ter áreas de esporte e lazer, correios e postos de gasolina. A pesquisa constatou que apenas 23% dos entrevistados responderam que há conforto, mas 77% dos moradores esclareceram que não há. A pesquisa demonstrou que não há agências dos

correios, nem postos de combustíveis no Conjunto, nem pelas redondezas. Necessário esclarecer ainda que os entrevistados que afirmaram ter conforto se referiam a uma quadra de esporte que fica nas proximidades do Jardim Liberdade e é utilizada pelos moradores, porém trata-se de propriedade particular, conforme informação obtida por meio de conversa informal. Dessa forma, este ambiente de lazer e esporte não é um espaço público, com a prestação de um serviço da administração pública à comunidade, mas sim uma área privada, a qual o proprietário, de boa vontade, dispõe para uso dos moradores.

Sobre o item disponibilidade de nutrição aos moradores do Jardim Liberdade, com a presença de mercados, supermercados, feiras e restaurantes no lócus da pesquisa, 80% dos moradores afirmaram ter acesso a eles no Conjunto, no entanto, 20% dos entrevistados expuseram não ter acesso. O que foi possível identificar, dentro do Conjunto Jardim Liberdade, é que há pequenos mercados, feiras e restaurantes, mas não há um supermercado nem nas redondezas.

Quanto ao acesso aos recursos naturais e comuns do Conjunto, tais como praças, parques, rios e árvores, a pesquisa constatou que 48% dos moradores afirmaram ter acesso a praças, parques, rios e ambientes arborizados, mas 52% dos entrevistados asseguraram que não há esses recursos no local. O que ficou muito latente aos olhos da pesquisadora é que realmente não há espaços permanentes como praças, parques e arborização no local.

Nesse item, ressalta-se que no documento do Projeto de regularização fundiária proposto pelo programa Chão Legal, há o projeto de arborização do Conjunto Jardim Liberdade, como compensação ambiental; porém, após a regularização, tal projeto foi repassado para a Secretaria do Meio Ambiente com fins à execução, mas até o momento nada foi feito.

Quando os entrevistados foram questionados sobre o acesso à água potável, o resultado foi que 75% dos moradores responderam ter acesso à água potável e 25% responderam que não têm acesso. A pesquisadora constatou que a maioria dos moradores possui poços artesianos em suas residências. Logo, essa estimativa de 75% confirmando que têm acesso à água potável está ligada diretamente a este fato, e esses poços foram providenciados com recursos próprios dos moradores, não foi uma política pública implementada pela Prefeitura do Município de Belém.

Quanto aos 25% que afirmaram não terem acesso à água potável, estes ressaltaram que têm acesso à água da Cosanpa, mas não a consideram potável, sendo inapropriada para o consumo e cozimento de alimentos, visto que tem uma coloração ‘amarronzada’ e que, em alguns casos, precisam comprar água mineral para cozinhar seus alimentos. Os entrevistados esclareceram ainda, em conversa informal ao longo do preenchimento do questionário, que a água disponibilizada pela Cosanpa nem sempre chega a todas as casas do Conjunto.

Quando os moradores foram questionados sobre o acesso à energia elétrica, 100% dos moradores afirmaram ter acesso. Este item foi um dos pontos mais criticados pelos moradores, demonstrando grande insatisfação acerca da concessionária que presta o serviço elétrico no Estado do Pará.

Os moradores afirmaram, por meio de conversa informal ao longo do preenchimento do questionário, que o valor cobrado pela empresa, nos seis meses anteriores à pesquisa, sofreu um aumento desproporcional. Vários moradores destacaram que suas contas de energia elétrica, antes, custavam o valor aproximado de R\$70,00 a R\$100,00; hoje, chega a custar o valor de R\$500,00 ou R\$700,00, ou seja, ocorreu um aumento de mais de 700% no valor da taxa de uso do sistema elétrico.

O que a pesquisadora destaca é que os próprios moradores associam este aumento exorbitante à regularização fundiária realizada no Conjunto Jardim Liberdade. Uma moradora do Conjunto, há mais de 30 anos, disse que desde janeiro de 2018 se sente “como se pagasse aluguel morando em sua própria casa”, em razão do alto valor pago mensalmente à concessionária de energia elétrica.

A iluminação pública é essencial à qualidade de vida nos centros urbanos, atuando como instrumento de cidadania, pois permite aos habitantes desfrutar do espaço público em qualquer período; a mesma também está ligada diretamente à segurança pública, seja no tráfego ou prevenindo a criminalidade. Quando os moradores do Conjunto Jardim Liberdade foram questionados sobre a iluminação pública, 86% afirmaram ter acesso, enquanto 14% asseguraram não ter.

Durante as visitas ao Conjunto Jardim Liberdade, a pesquisadora identificou que os postes de iluminação pública, com lâmpadas em pleno funcionamento, estão localizados na Passagem São Pedro, a via principal do Conjunto, que fica posicionada horizontalmente em relação às vias: Rua da Liberdade, Rua da Fraternidade, Rua da Conquista e Rua da Igualdade, que estão posicionadas verticalmente.

A pesquisadora constatou que a quadra direita na Rua da Igualdade possui postes de iluminação pública; no entanto, estes não funcionam. Na quadra esquerda da Rua da Igualdade, não há postes de iluminação pública. Na Rua da Conquista, há dois postes que funcionam. Na Rua da Fraternidade, na quadra do lado direito, há três postes, contudo apenas dois estão funcionando; na quadra do lado esquerdo, há dois postes, no entanto, não funcionam. Na Rua da Igualdade, há postes em funcionamento.

Assim, pode-se concluir que no Conjunto há postes de iluminação pública, porém sem a devida manutenção, a maioria das ruas está sem acesso a este direito urbanístico e de

segurança pública. O saneamento básico é um item essencial na vida da sociedade e a falta dele é um grave problema que afeta diretamente a saúde da população. Reforçando o que já é exposto e notório no Município de Belém, que é a ausência de serviços satisfatórios de saneamento básico, no Conjunto Jardim Liberdade, 46% dos moradores pesquisados afirmam que não há saneamento e 54% afirmaram ter saneamento básico.

Cabe ressaltar que, ao longo da aplicação dos questionários (Apêndice C), houve diversos momentos de conversa informal com os moradores e muitos entendem que ter a fossa em sua residência é ter saneamento básico.

A Lei nº 11.445/2007 estabelece como princípio fundamental a universalização dos serviços de saneamento básico, ou seja, a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico, considerado condição essencial para a garantia de níveis adequados de saúde pública. Conforme a legislação, o saneamento básico é um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, manejo de águas pluviais e drenagem urbana.

A ausência de saneamento básico determina um ambiente insalubre, de modo que as ocupações e as utilizações degradam o meio ambiente com proliferação de doenças, que podem levar a óbito, implicando na elevação de gastos com medidas curativas na saúde da população.

Através do plano municipal de saneamento básico de abastecimento de água e esgotamento sanitário, foram constituídas naquela região quatro estações elevatórias de esgoto com tratamento; duas destas estações foram construídas no Bairro do Benguí e, apesar de o Conjunto Jardim Liberdade ser uma área interna do Bairro, até o momento não possui nenhuma residência ligada à rede de esgoto tratado. É necessário o planejamento e a implantação das infraestruturas fundamentais para suportar os serviços de saneamento básico nas residências do Conjunto Jardim Liberdade.

Os resíduos sólidos constituem uma preocupação ambiental e sanitária, principalmente nos centros urbanos, pois, quando não são destinados e tratados corretamente, trazem riscos à saúde e à qualidade de vida. A Lei nº 12.305/2010 instituiu a política nacional de resíduos sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, as responsabilidades dos geradores, do poder público e dos instrumentos econômicos aplicáveis.

Os moradores, unanimemente (100%), afirmaram que há coleta de lixo e que é realizada semanalmente. A pesquisadora, ao longo das visitas de pesquisa de campo, pôde constatar que a coleta de resíduos sólidos é realizada em dias alternados por caminhão de lixo da Prefeitura

Municipal de Belém, que percorre a Passagem São Pedro e recolhe o lixo que é depositado nas esquinas de cada uma das ruas do Conjunto.

A pesquisadora identificou a ausência de contêineres no Conjunto Jardim Liberdade, o que traz mais transtornos aos moradores. Conforme as Figuras 16, 17 e 18, comprova-se que os entulhos e sacos de resíduos são colocados à frente das casas e nas esquinas, e como a coleta não é realizada diariamente, animais de rua acabam rasgando os sacos e espalhando estes resíduos pela via, que não são recolhidos pelos coletadores da prefeitura. Os dejetos deixados nas vias públicas acabam ocasionando entupimentos e inundações de bueiros e valas quando chove. Dessa forma, são os moradores quem fazem a limpeza dos restos de lixo que ficam pelas vias. Assim, pode-se afirmar que, se os responsáveis públicos disponibilizassem os contêineres para o Conjunto, essa situação seria solucionada.

Figura 16– Entulhos nas portas das casas



Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

Figura 17– Lixo espalhado na rua – 2018



Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

Figura 18 – Lixo espalhado na rua – 2025



Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

O esgotamento sanitário é constituído de diversas atividades, como manter e cuidar da infraestrutura e das instalações de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos dejetos. No entanto, sabe-se que esta atividade não é tratada com a relevância devida pela administração pública no município de Belém, especialmente no Conjunto Jardim Liberdade.

Tal afirmação se baseia no relato de diversos moradores, entre eles, uma moradora afirmou que as fossas do Conjunto Jardim Liberdade foram doadas pela Comissão dos Bispos do Pará ainda na década de 1990, permanecendo a mesma estrutura até os dias atuais.

Segundo pesquisa do Instituto Trata Brasil (Oscip)⁸, de agosto de 2017, formada por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos do país, há no Pará apenas 1,18% de tratamento de esgoto e 4,92% de coleta de esgoto. No município de Belém, o esgotamento sanitário é de 3%.

Na Tabela 6, fica explícito que 52% dos moradores afirmaram que não há esgoto e 48% afirmaram que há. É válido ressaltar que a grande maioria das casas do Conjunto possui fossa em suas dependências e não há fiscalização desses depósitos de dejetos domésticos pelos órgãos responsáveis; porém, o que é mais grave é que ainda há residências que não possuem tratamento ou acompanhamento algum para esses resíduos.

Os moradores foram unânimes (100%) em afirmar que há escolas no local. A pesquisadora constatou a existência de uma escola presente dentro do Conjunto Jardim Liberdade, denominada Escola Municipal Maria Amoras de Oliveira, da rede municipal de ensino, que disponibiliza o ensino infantil e fundamental, inaugurada em 1990 e em pleno funcionamento até os dias atuais, durante três turnos diários. No entanto, não se constatou a presença de creches e de escolas que disponibilizam o ensino médio dentro do Conjunto; no entorno, dentro do Bairro do Benguí, há mais sete escolas dentre as esferas municipais e estaduais, que disponibilizam o ensino médio e fundamental.

Acerca do acesso a transporte público e deslocamento, 61% dos moradores afirmaram que têm acesso e 39% afirmaram não ter. No entanto, a pesquisadora identificou que dentro do Conjunto Jardim Liberdade não passa condução pública, não tendo ponto de ônibus, e que os moradores precisam se deslocar para o entorno, onde ficam localizadas as paradas de ônibus, principalmente nas ruas Ajax de Oliveira e Estrada do Benguí.

As linhas de ônibus que passam pelo entorno do Conjunto Jardim Liberdade são: Tapanã/ UFPA; Benguí/ Ver-o-Peso; Canarinho/ Presidente Vargas; Tapanã II/ Ver-o-Peso; Benguí/ Presidente Vargas; Benguí/ Felipe Patroni; e Cordeiro de Farias/ Shopping Castanheira. Outras linhas de ônibus passam pelas ruas São Bento, Magalhães Barata, Betânia, Estrada da Yamada e Avenida Centenário e podem ser utilizadas pelos moradores do conjunto.

⁸Trata-se de organização da sociedade civil de interesse público, é uma qualificação jurídica atribuída a entidades privadas que atuam em áreas do setor público com interesse social, são financiadas pelo Estado ou pela iniciativa privada sem fins lucrativos, disposta na Lei nº 9.790/1999.

Dessa forma, conclui-se que o sistema de transporte público coletivo atende aos moradores da área, desde que estes se desloquem até as paradas de ônibus.

Acessibilidade

Tabela 6–Custo de moradia: não comprometa a satisfação das outras necessidades básicas

	Sim	Não
O custo da moradia é compatível com os níveis de rendimento?	96 (72%)	38 (28%)
Ocorreu aumento do custo da moradia após a regularização fundiária urbana?	106 (79%)	28 (21%)

Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

Segundo 72% dos moradores do Conjunto Jardim Liberdade, o custo da moradia é compatível com os rendimentos familiares, no entanto, 28% dos moradores afirmaram que os custos não são compatíveis aos níveis de rendimento. A pesquisadora pôde identificar que alguns moradores vivem com rendas muito inferiores ao salário-mínimo e que estes sobrevivem fazendo trabalhos autônomos, esporádicos e no mercado informal. Assim, para estes moradores, é inviável o custo da moradia com sua renda, não apenas no Conjunto, mas em qualquer local de moradia em uma metrópole, como é o caso do Município de Belém.

79% dos moradores afirmaram que, após a implementação da regularização fundiária urbana, ocorreram aumentos no custo da moradia e apenas 21% afirmaram não ter identificado essa mudança. Os moradores foram unânimes (79%) em expor que esse aumento veio por parte da concessionária de energia elétrica do Pará, depois da regularização fundiária urbana, passando a pagar taxas de energia exorbitantes, tendo um aumento de mais de 700%. Alguns moradores também afirmaram o aumento na conta de água (Cosanpa) e muitos esclareceram que o valor dobrou após a regularização fundiária urbana.

A regularização fundiária de interesse social deve ser entendida como um meio de garantir a inclusão socioespacial da população, efetivando o direito à moradia digna. A pesquisadora ressalta a surpresa na constatação dos 79% dos moradores que afirmaram que o aumento no custo de moradia está relacionado às suas contas de energia, e este aumento ocorreu após a implementação da política pública.

Com a falta de execução dos projetos de infraestrutura básica no local, somada à ausência da execução das atividades de compensação ambiental definidas no termo de

cooperação técnica constante no projeto de regularização fundiária no conjunto e o aumento demorado da conta de energia, a população se sente pressionada a sair do seu local de moradia.

Habitabilidade

Tabela 7–Custo de moradia: não comprometa a satisfação das outras necessidades básicas

	Sim	Não
Frio ou calor excessivo	100 (75%)	34 (25%)
Chuvas ou alagamentos	115 (86%)	19 (14%)
Desmoronamentos e inundações	49 (37%)	85 (63%)

Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

75% dos moradores afirmaram que sentem frio ou calor excessivo e 25% alegaram que não têm esse problema. Um ponto que se faz necessário esclarecer é que o Estado do Pará possui o clima quente e úmido, isso vai interferir nas respostas das pessoas independentemente do bairro ou assentamento pesquisado, já que o Estado possui como característica climática o calor excessivo.

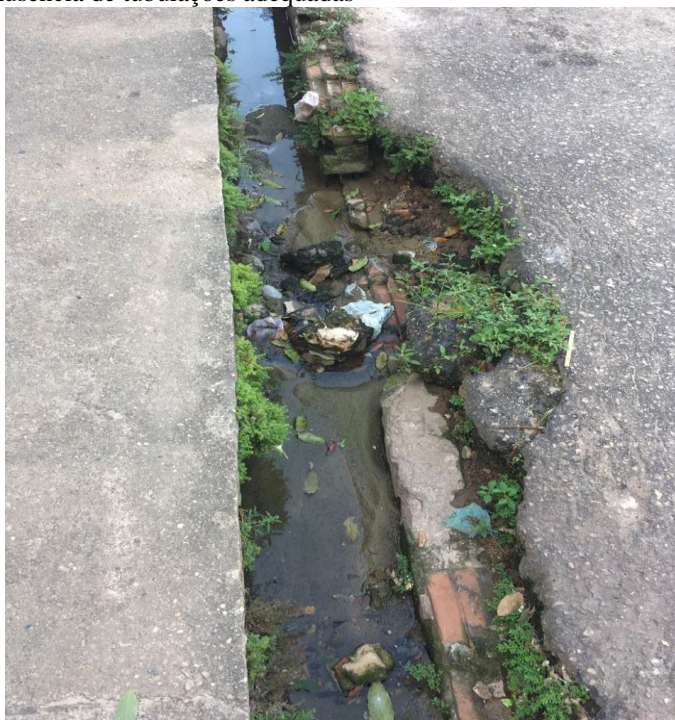
A partir do questionamento da pesquisa, constatou-se que 86% dos moradores responderam positivamente à presença das chuvas e alagamentos no Conjunto Jardim Liberdade, enquanto 14% deles afirmaram não sofrer com as chuvas e alagamentos.

O fato é que a cidade de Belém possui clima quente e úmido, como já exposto no corpo desta pesquisa, e isso faz com que as chuvas sejam frequentes e consequentemente os alagamentos também se fazem presentes, principalmente nos locais onde não há escoamento correto das valas e bueiros.

O Conjunto Jardim Liberdade não tem sistema de saneamento básico e o sistema de drenagem não se encontra no estado de conservação adequado. A partir das Figuras 19 e 20, é perceptível fazer a constatação do que os moradores relatam, que nas ruas do conjunto não há tubulações adequadas e as valas se encontram “a céu aberto”.

Durante as entrevistas, os moradores fizeram muitas reclamações acerca do mal cheiro das valas e tubulações, pois há grande quantidade de lixo que, com o alagamento, chega a entrar nas casas (já que não existe rede de esgoto) e, para evitar tal situação, os próprios moradores têm feito a limpeza das valas.

Figura 19– Ausência de tubulações adequadas



Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

Figura 20 – Ausência de tubulações adequadas ainda permanece em 2025



Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

63% dos moradores afirmaram que não sofrem de desmoronamentos e inundações, enquanto 37% deles alegaram sofrer. Vale ressaltar que muitos moradores fazem referência às inundações em período de chuvas, e em algumas casas a água adentra a residência dos

moradores, devido à falta de saneamento básico e ao sistema de drenagem, que está em péssimas condições.

Tabela 8– Espaço adequado para os moradores ou é superlotada a moradia

	Adequada	Não adequada
Espaço adequado para os moradores ou é superlotada a moradia	118 (88%)	16 (12%)

Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

Na Tabela 8, consta que 88% dos moradores possuem espaço de moradia adequado em suas residências e compatível com a quantidade de residentes da mesma, enquanto 12% alegaram que o espaço da moradia não é adequado.

Tabela 9– Quantas pessoas por quarto?

	0 a 2	3 a 4	5 a 6	Não respondeu
Quantas pessoas por quarto?	24 (18%)	17 (13%)	11 (8%)	82 (61%)

Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

Foi perguntado aos moradores quantas pessoas habitavam em cada quarto da residência e: 61% destes não responderam; 18% informaram que há de 0 a 02 pessoas por quarto; 13% afirmaram que há de 03 a 04 pessoas por quarto; 8% dos moradores alegaram que há de 05 a 06 pessoas por quarto. Não houve nenhum morador que afirmasse ter acima de 07 pessoas em cada quarto da residência.

Facilidade de acesso

Tabela 10 – Facilidade de acesso

	Fácil	Difícil	Razoável
O acesso à casa é fácil ou difícil?	118 (88%)	16 (12%)	
O acesso para deficientes físicos?	35 (26%)	93 (69%)	6 (5%)
O acesso para crianças?	103 (77%)	31 (23%)	
O acesso para idosos?	76 (57%)	58 (43%)	
O acesso para mulheres?	109 (81%)	25 (19%)	

Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

Um total de 118 (88%) moradores alegaram ter facilidade de acesso à sua residência; no entanto, 12% expuseram que há dificuldade de acessar a sua casa no Conjunto Jardim Liberdade. Apesar de quase 90% dos moradores afirmarem que é de fácil acesso a sua residência, a pesquisadora ressalta que as ruas da Liberdade, da Fraternidade e da Conquista

apresentam chão de terra batida, com resquícios mínimos de pavimentação antiga na Rua da Liberdade. A Rua da Igualdade possui uma parte do chão de *blokret* e uma parte de terra batida, e nenhuma das ruas do Conjunto Jardim Liberdade possui calçada cidadã na área, tampouco sinalização horizontal ou vertical para veículos e pedestres. Podemos constatar o que a pesquisadora identificou na pesquisa por meio das Figuras 21 e 22.

Figura 21– Rua sem asfaltamento



Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

Figura 22 – Rua sem asfaltamento



Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

Ao serem questionados sobre a facilidade ou dificuldade de acesso para deficientes físicos, 69% dos moradores foram enfáticos em afirmar que não há acesso adequado. Alguns moradores entrevistados, proprietários da moradia, também são cadeirantes, ou tinham em sua residência um morador cadeirante.

Nesse contexto, destaca-se a entrevista da moradora, que foi professora no Conjunto Jardim Liberdade por mais de 10 anos, residente no Conjunto há 30 anos e, desde sua concepção, é cadeirante. Ela explicitou diversas dificuldades em relação à sua mobilidade pelo Conjunto, cuja primeira é que a rua em que mora não é asfaltada, o que causa muitos transtornos, pois as ruas que não são asfaltadas possuem muitas pedras. E essas, por sua vez, não permitem que a cadeirante trafegue, correndo o risco, inclusive, de uma pedra tocar em uma das rodas e desequilibrar a cadeirante, levando-a a cair.

Posteriormente, explicou que não há calçadas e espaço adequado para que os cadeirantes possam se mover pelo Conjunto, o que a faz passar mais tempo em casa do que poderia, haja vista a sua dificuldade de acesso aos bens e serviços. A Figura 23 comprova o que a moradora externou quanto à dificuldade de acesso a deficientes físicos. No entanto, 26% dos moradores

afirmaram que é fácil para um cadeirante se movimentar no conjunto e 5% afirmaram que o acesso para deficientes físicos é razoável.

Figura 23– Dificuldade de acesso para PNE (Portadores de Necessidades Especiais)



Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

77% dos moradores afirmaram que o acesso para crianças é fácil e 23% alegaram que o acesso é difícil. No entanto, isso vai depender da fase da vida da criança: se for uma criança de colo e que precise usar carrinhos para se locomover, o acesso será dificultoso, mas se a criança já tiver mais de seis anos de idade, o acesso será mais facilitado. Entretanto, com a falta de calçadas por todo o Conjunto, o deslocamento das crianças é perigoso, pois elas têm que andar pelas vias em que passam carros e motocicletas.

A Lei nº 10.741 de 2003 instituiu o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, e dispõe que o idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental, seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

A legislação pátria determina que é obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à

liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. O artigo 37 da referida lei assegura o direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou ainda, em instituição pública ou privada.

Assim, o direito à moradia adequada aos idosos tem corroboração pátria. Na pesquisa, 57% dos moradores afirmaram haver facilidade de acesso para os idosos e 43% alegaram que os idosos têm dificuldade para acessar o Conjunto Jardim Liberdade. A pesquisadora analisou e percebeu muitos problemas no que diz respeito à acessibilidade dos idosos. O primeiro deles é que as valas são a céu aberto e não há calçadas, além de ainda se ter ruas que não são asfaltadas e ruas em que a iluminação pública não chegou ou que não está funcionando adequadamente.

Um total de 109 (81%) moradores afirmaram que é fácil o acesso para mulheres ao Conjunto, enquanto 19% alegaram que é difícil. No entanto, é importante ressaltar que, durante as entrevistas, algumas mulheres fizeram relatos de situações cotidianas preocupantes em relação à sua segurança e situações que as deixam vulneráveis em relação à violência, principalmente no que se refere a andar pelas ruas do Conjunto à noite, pois a iluminação pública do local é deficiente, como já foi relatado no presente trabalho. Dessa maneira, a pesquisadora salienta que não há segurança de qualidade para mulheres, portanto, o acesso é difícil para as mulheres no Conjunto Jardim Liberdade.

Localização

Tabela 11–Possibilidade de emprego e desenvolvimento econômico

	Sim	Não	Sem opinião
Existem possibilidades de emprego?	37 (38%)	97 (72%)	
Existe possibilidade de desenvolvimento econômico?	50 (37%)	71 (53%)	13 (10%)

Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

Diante dos referenciais teóricos expostos no corpo deste trabalho, resta claro demonstrado que a regularização fundiária de interesse social não trata somente de um instrumento de garantia da moradia titularizada, mas também se mostra como um instrumento de desenvolvimento econômico e combate à pobreza, devido à multidisciplinaridade do tema.

A regularização fundiária plena, que cumpre sua natureza institucional, é implementada em parceria com outras políticas públicas que incentivam a economia do local regularizado. Além de políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento econômico, com curso de

aperfeiçoamento e capacitação, as devidas melhorias e investimentos na infraestrutura local ativam “micromovimentações” na economia, gerando pequenos negócios e oportunidades de emprego e renda.

No caso do Jardim Liberdade, caso o poder público tivesse cumprido com a recomendação de compensação ambiental até então não cumprida, o conjunto estaria com uma praça, um local público estruturado para promover lazer e interação social; este local, por si só, já geraria quiosques de lanches, pipoqueiros, profissionais com trabalho de atividade infantil, eventos de esportes etc.

Ficou nítida a falta de investimento público em emprego e renda no Conjunto Jardim Liberdade e nas redondezas; sobre isso, segundo a pesquisa, 72% dos moradores afirmaram que não há possibilidade de emprego e apenas 28% alegaram que há possibilidade de se empregar. No entanto, quando estes moradores foram questionados sobre quais as possibilidades de empregos, foi unânime a resposta em afirmar que apenas o mercado informal pode criar essas oportunidades empregatícias, os demais não souberam responder.

Constatou-se também que a quantidade de pessoas desempregadas em idade economicamente ativa é visível e que grande parte dos moradores atua no mercado informal e frequentemente uma única pessoa na residência é responsável por garantir o sustento da família.


Quando questionados sobre a possibilidade de desenvolvimento econômico, 53% dos moradores afirmaram que não há esta possibilidade, alguns ainda ressaltaram que o problema é a falta de investimento da administração pública em fomentar o setor econômico naquela região. 37% afirmaram que há possibilidade de desenvolvimento econômico, alguns destes entrevistados afirmaram que há desenvolvimento em razão do mercado informal, que é muito forte no bairro, e 10% não souberam emitir uma opinião.

5.6 Percurso histórico da regularização fundiária no Jardim da Liberdade: achados empíricos e interlocução com o direito à cidade

A experiência da Comunidade Jardim da Liberdade, localizada no bairro do Benguí, em Belém (PA), permite compreender a regularização fundiária como uma ação técnico-jurídica e como política redistributiva enraizada em disputas por permanência, reconhecimento e pertencimento urbano. A escolha do objeto desta pesquisa está fundamentada em sua relevância como caso emblemático de intervenção pública estruturada, conduzida no âmbito do Programa Chão Legal, iniciativa municipal com ampla trajetória na Região Metropolitana de Belém.

O Jardim da Liberdade foi um dos projetos contemplados na estratégia municipal de enfrentamento à informalidade urbana, tendo alcançado a etapa de titulação parcial (97 títulos) e manutenção de frentes ativas até os dias atuais. A área reúne elementos típicos dos assentamentos informais da Amazônia urbana: ocupação espontânea a partir da década de 1980, autoconstrução, consolidação territorial e lacunas no acesso à infraestrutura. Sua classificação como Zeis-g e Zau 4, conforme o Plano Diretor (Lei nº 8.655/2008), reforça a prioridade legal e urbanística para sua regularização (Quadros 1 e 2).

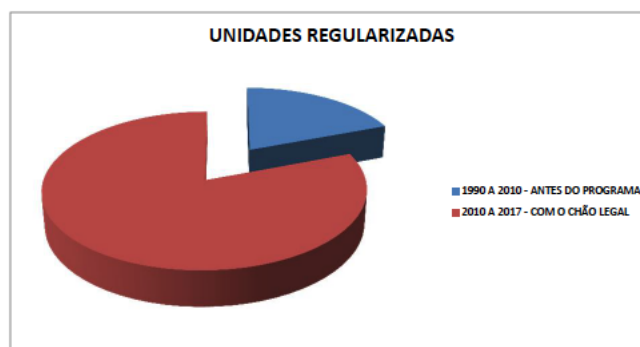
Quadro 1 – Projetos antes do Chão Legal

 DIRETORIA DE GESTÃO FUNDIÁRIA - DGF				
PROJETOS 1990 A 2010 - ANTES DO CHÃO LEGAL				
ASSENTAMENTOS	Nº DE UNIDADES	BAIRRO	PROCESSOS	TÍTULOS ENTREGUES
RAIMUNDO JINKINGS - DÉCADA DE 2009	358	TAPANÁ		283
PARQUE UNIAO - 2002	680	TAPANÁ		500
ALDO ALMEIDA - DÉCADA DE 1990	272	São Clemente		239
FÁTIMA 01	477	FÁTIMA		
TOTAL	1.787			1.022
PROJETOS 2010 A 2012 - APOS O CHÃO LEGAL				
ASSENTAMENTOS	Nº DE UNIDADES	BAIRRO	PROCESSOS	TÍTULOS ENTREGUES
MORADA DE DEUS 01	263	MARACACUERA	146	103
MORADA DE DEUS 02	504	MARACACUERA	383	223
FÁTIMA 02	647	FÁTIMA	716	478
UNIDOS VENCEREMOS	977	PEDREIRA E TELEGRÁFO	723	460
TOTAL	2.391		1.968	1.264
PROJETOS EXECUTADOS DE 2013-2014				
ÁREA	NUMERO DE LOTES	BAIRRO	TÍTULOS EMITIDOS	TÍTULOS ENTREGUES
BENGUI - ETAPA 1	566	BENGUI	385	244
BENGUI - ETAPA 2	557	BENGUI	373	360
CARMELÂNDIA	1500	MANGUEIRÃO	1200	1200
CANARINHO	650	PARQUE GUAJARA	352	352
EDUARDO ANGELIM - ETAPA I	133	PARQUE GUAJARA	73	73
TOTAL	3.406		2.383	2.229
PROJETOS EM EXECUÇÃO 2015-2016				
ASSENTAMENTOS	Nº DE UNIDADES	BAIRRO	TÍTULOS PREVISTO	TÍTULOS ENTREGUES
CABANO ANTONIO VTNAGRE	126	Curió-Utinga	93	88
JARDIM DA LIBERDADE	200	Bengui	97	97
FE EM DEUS	1.689	Tenoné e Aguas Negras	618	618
TOTAL	2.015		808	803
PROJETOS EM EXECUÇÃO 2017-2018				
ASSENTAMENTOS	Nº DE UNIDADES	BAIRRO	TÍTULOS PREVISTO	TÍTULOS ENTREGUES
SUB-BACIA 1	800	Jurunas e Cidade Velha	560	
PARACURI - POLIG 1 e 2	1.900	Paracuri	1330	
EDUARDO ANGELIM - POLIG 2	800	Parque Guajará	560	
TERRA-FIRME	700	Terra-Firme	490	
ÁREA CENTRAL DA COHAB	139	Campina de Icoaraci	90	
RANÁRIO	305	Tapaná	150	
ÁGUA CRISTAL	709	Marambaia	496	
TOTAL	5.353		3.676	
TERMOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA (COHAB/PAC)				
ASSENTAMENTOS	Nº DE UNIDADES	BAIRRO	PREVISÃO DE TÍTULOS 70%	PREVISÃO DE ENTREGA
TABOQUINHA*	1.410	Cruzeiro	987	
PRATINHA*	1.837	Pratinha e São Clemente	1286	
PANTANAL* (1692)	1.763	Mangueirão	1200	
TOTAL	5.010		3.473	

Fonte: Belém (2018).

Quadro 2 – Projetos após regularização do Chão Legal

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM BELÉM	
PERÍODO	UNIDADES REGULARIZADAS
1990 A 2010 - ANTES DO PROGRAMA	1022
2010 A 2017 - COM O CHÃO LEGAL	4296



Fonte: Belém (2018).

A metodologia adotada articula dados de campo, levantamento documental e revisão de literatura especializada no campo do direito à cidade e da política fundiária urbana. Apoiamo-nos, em especial, nas reflexões desenvolvidas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea/UFPA) por autoras como Silva (2020) e Santos (2022), que compreendem a regularização como mediação entre Estado, território e sujeitos urbanos periféricos, processo em que se negociam a permanência, a titularidade e o reconhecimento como cidadãos plenos.

A presente pesquisa também optou por adotar a perspectiva analítica do direito à cidade como eixo teórico-político central, ancorada nas contribuições de Henri Lefebvre (1968), David Harvey (2008), além dos estudos mencionados. Para esses autores, a regularização fundiária não pode ser entendida apenas como uma operação jurídica de titulação, mas como política redistributiva capaz de romper com a lógica de exclusão e de garantir aos sujeitos periféricos o acesso pleno aos benefícios da urbanização.

A trajetória do Jardim da Liberdade, nesse sentido, ilustra com nitidez as transformações estruturais operadas a partir da ação comunitária, da formalização de demandas junto à Codem e da adesão ao Programa Chão Legal, que, entre 2010 e 2017, foi responsável por mais de 4.296 unidades regularizadas, segundo dados oficiais da Diretoria de Gestão Fundiária. A pesquisa de campo, por meio de conversas informais com a comunidade, revelou que a maioria das famílias permanece na área desde as primeiras ocupações nos anos 1980, evidenciando a permanência como direito construído ao longo do tempo, ainda que à margem do reconhecimento legal.

No caso do Jardim da Liberdade, a pesquisa revelou que a maior parte dos moradores permanece no território desde as primeiras ocupações. Trata-se de um pertencimento consolidado no traçado urbano e nas redes de sociabilidade e resistência comunitária. A

formalização do projeto teve início em 2014, com mobilização local junto à Codem, e foi autorizada formalmente em 2015 por meio do Termo de Cooperação Técnica nº 17/2015. Os parâmetros urbanísticos foram adequados segundo as normas federais (Lei nº 13.465/2017 e Portaria nº 168/2013), permitindo lotes mínimos de 44 m² e testada de três metros, padrão reconhecido para assentamentos consolidados de baixa renda.

É importante destacar que o Programa Chão Legal é conduzido diretamente pela Prefeitura de Belém, com equipe técnica multidisciplinar composta por arquitetos, engenheiros agrimensores, assistentes sociais e advogados. Em 2017, a experiência foi reconhecida nacionalmente com o Selo de Mérito da Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação, destacando-se pela execução pública direta e pelo avanço nas etapas de titulação. Segundo o dossiê do prêmio, o programa viabilizou a regularização de 4.296 unidades habitacionais até aquele ano, em 20 frentes de trabalho simultâneas.

Esta subseção organiza os achados da pesquisa por meio de uma linha do tempo analítica, conectando as etapas da intervenção à fundamentação teórica que reconhece a regularização fundiária como instrumento de justiça urbana, direito à cidade e inclusão socioespacial.

Quadro 3 – Etapas do processo de regularização fundiária no Jardim da Liberdade e seus desdobramentos legais

Período	Marco histórico	Desdobramentos jurídicos e políticos
1980–1990	Ocupação mansa e pacífica do território	Início da autoconstrução em área desassistida; ausência de titulação e políticas públicas estruturadas.
2014	Envio da solicitação formal à Codem	Mobilização comunitária e início da tramitação institucional.
2015	Inclusão no Programa Chão Legal via Termo de Cooperação Codem–Cohab	Reconhecimento da dominialidade e autorização técnica do projeto.
2016	Parecer técnico urbanístico e social	Adoção dos parâmetros flexibilizados conforme a Lei nº 11.977/2009 e Portaria nº 168/2013.
Atualidade	Estágio avançado do projeto, com títulos já emitidos	Reconhecimento da ZEIS-g e expectativa de consolidação plena da regularização. Projeto inserido em programa com 20 frentes ativas na cidade, coordenado por equipe multidisciplinar (urbanismo, agrimensura, serviço social e jurídico).

Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

1980-1990 | Ocupação espontânea e consolidação territorial

A ocupação da área se iniciou de forma mansa e pacífica nos anos 1980, em um contexto de forte déficit habitacional e exclusão do acesso à terra urbanizada. Como aponta Silva (2020), a ausência de políticas estruturadas de moradia para populações de baixa renda obrigou

milhares de famílias a recorrerem à autoconstrução, formando assentamentos informais que, ainda hoje, sustentam grande parte da urbanização periférica nas metrópoles brasileiras.

Nas décadas seguintes, o Jardim da Liberdade consolidou-se como espaço de residência permanente, ainda que à margem do reconhecimento jurídico. Sua configuração urbana, com vias principais asfaltadas, presença parcial de drenagem, iluminação pública e coleta de lixo, evidencia uma integração funcional à cidade, embora não formalizada (Mapa 2).

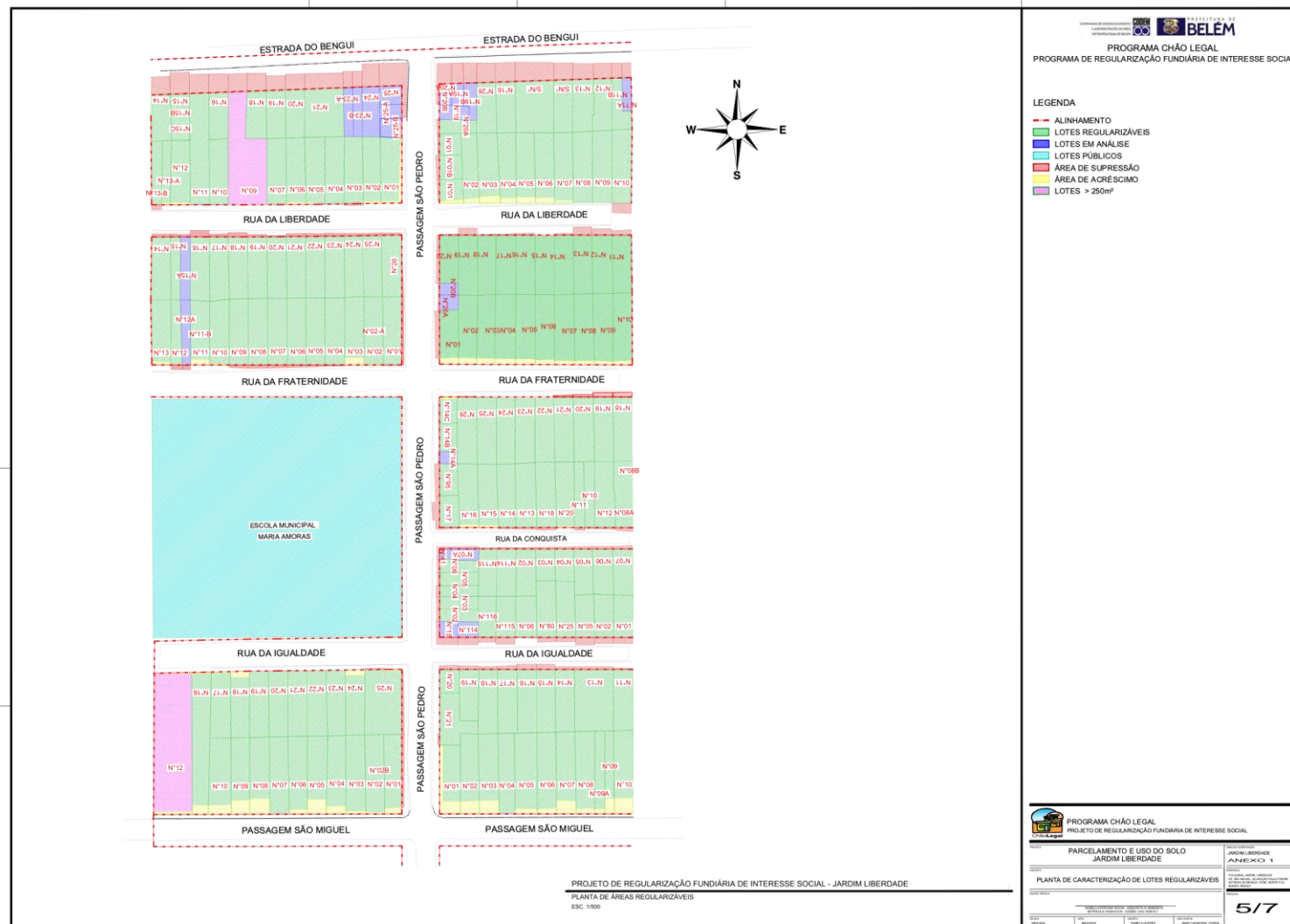
2014-2015 | Mobilização comunitária e institucionalização da demanda

Em 2014, lideranças locais articularam um pedido formal de regularização fundiária junto à Codem. O projeto foi autorizado em 2015, por meio da Decisão nº 17.881 da Diretoria Executiva da companhia, sendo inserido no Programa Municipal Chão Legal, sob o Termo de Cooperação Técnica nº 17/2015, firmado com a Cohab. Em conformidade com Santos (2022), esse tipo de articulação institucional é característica das políticas redistributivas de solo urbano que visam combater a lógica excludente da cidade formal e reconhecer o direito de permanência daqueles que construíram a cidade com seu trabalho e resistência.

2016 | Reconhecimento técnico-legal e adequação normativa

O parecer urbanístico-social (Anexo C), elaborado pela Codem e Cohab, atestou a conformidade da área com os parâmetros da Lei Federal nº 11.977/2009, permitindo a flexibilização das normas urbanísticas para assentamentos consolidados antes da vigência da legislação. Foram adotados parâmetros mínimos de 44 m² de área e testada de 3 metros, conforme o Programa Minha Casa Minha Vida. Além disso, a classificação da área como Zeis-g, conforme o Plano Diretor (Lei nº 8.655/2008), reforça sua função social e prioriza sua regularização no âmbito da política urbana municipal.

Mapa 3 – Planta de caracterização dos lotes



Fonte: Belém (2018).

Atualidade | Consolidação da regularização e perspectiva de titulação

O projeto abrange nove quadras e uma área de 34.494,66 m². A pesquisa identificou que parte significativa das famílias permanece no local desde a ocupação original. A configuração urbana e a permanência dos moradores demonstram a consolidação do território e sua aptidão para titulação. Mais do que um processo técnico, a regularização desvela a aplicação concreta do direito à cidade, entendido, segundo Lefebvre (1968), como o direito coletivo de produzir, habitar e decidir sobre o espaço urbano.

Ao conectar os achados empíricos aos marcos teóricos e normativos, o presente estudo reforça a centralidade do Jardim Liberdade como expressão do direito à cidade em sua forma concreta, ou seja, como prática política que reafirma a legitimidade dos sujeitos urbanos em permanecer, decidir e transformar os espaços em que vivem. Conforme o documento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco, 2013), o direito à moradia adequada pressupõe segurança jurídica da posse, serviços, acessibilidade, habitabilidade e inclusão cultural. A regularização fundiária, quando pensada sob essa ótica, é muito mais que legalização: é reconhecimento.

Além disso, a regularização fundiária deve ser concebida como parte de um processo mais amplo de construção da cidadania e da justiça espacial, comprometido com a universalização do acesso à cidade e com a permanência qualificada das populações historicamente excluídas. Ao articular a permanência com a formalização jurídica, o processo reconhece os moradores como sujeitos de direito e não como “ocupantes irregulares”. Como enfatiza a Agenda Habitat II (Onu-Habitat, 1996), promover o acesso à moradia adequada é condição fundamental para cidades mais inclusivas, equitativas e sustentáveis.

Dessa forma, o caso do Jardim Liberdade materializa a política urbana em seu território, além de tensionar os limites e possibilidades da ação do Estado na produção da cidade. Ao reconhecê-lo como território legítimo, o poder público assume a responsabilidade histórica de garantir os direitos ali violados, de tal modo que a pesquisa se insere nesse esforço de explicitar, documentar e fortalecer esse reconhecimento.

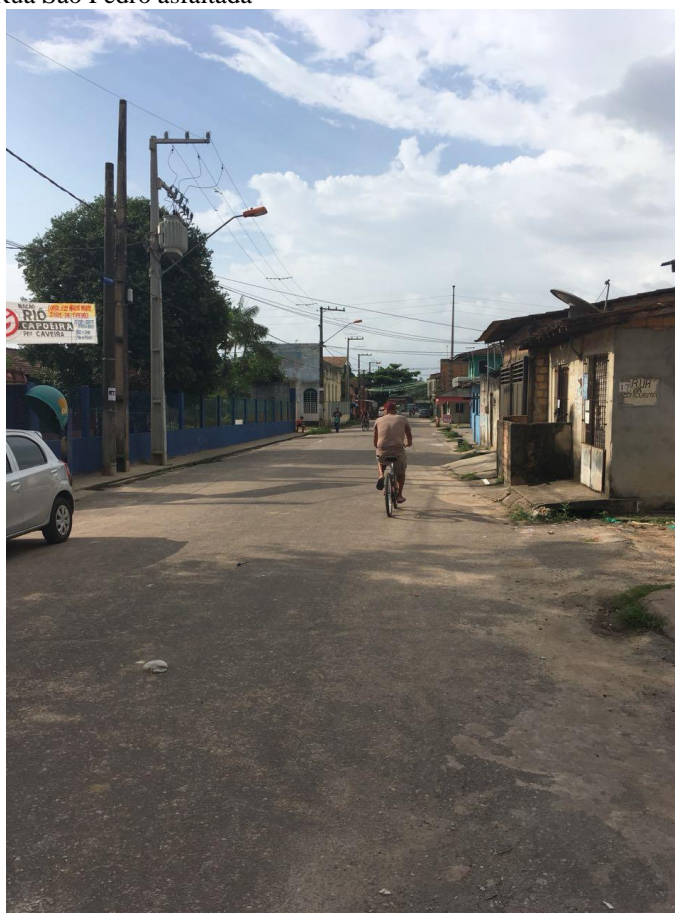
5.7 Apuração dos resultados alcançados pelo projeto de regularização fundiária urbana com vistas à efetivação do direito à cidade e à moradia adequada

A partir da pesquisa, identificou-se que 60% dos moradores afirmaram que não houve melhoria no Conjunto após a regularização fundiária urbana implementada pelo Chão Legal,

15% alegaram que a melhoria que ocorreu foi a entrega do título de posse de suas residências, 13% informaram que a melhoria foi o asfaltamento da rua e 12% dos moradores não responderam.

É interessante ressaltar que os 13% dos moradores que afirmaram ter melhorias no asfaltamento são residentes na Rua São Pedro, esta que é a via principal do Conjunto e a única via asfaltada, como se pode comprovar na Figura 24, a qual só foi asfaltada após a política pública implementada pelo Chão Legal; no entanto, as demais ruas do conjunto continuam sem asfaltamento, como já foi relatado nesta dissertação.

Figura 24 – Rua São Pedro asfaltada



Fonte: Pesquisa de Campo (2018).

Os programas de regularização fundiária urbana de interesse social, conforme Fernandes (2010), possuem natureza curativa e não podem ser implementados isoladamente, devem estar associados a um conjunto de políticas públicas, estratégias de gestão urbana e planejamento, com vistas à inclusão do local regularizado aos benefícios da cidade. A regularização fundiária plena, defendida pelo Mcid (Brasil, 2010), tem por objetivo a integração socioespacial dos assentamentos informais, não somente o reconhecimento da segurança de posse do ocupante.

O programa Chão Legal deveria ter sido acompanhado de um planejamento amplo de prestação de políticas públicas que visem garantir a permanência da comunidade na área ocupada. Os títulos são importantes, pois reconhecem direitos sociopolíticos, garantem a permanência dos ocupantes sem risco de expulsão e promovem a segurança individual da posse, porém os reconhecimentos do direito à moradia adequada e do pleno exercício do direito à cidade somente são obtidos quando aquela comunidade possui condições sociais, ambientais, jurídicas, urbanísticas, políticas e econômicas de permanecer nesse local.

Assim, diante do resultado da pesquisa, 60% dos moradores afirmaram que não houve investimentos, melhorias e políticas públicas associadas à regularização fundiária urbana e as duas únicas melhorias constatadas foram a entrega do título de posse e o asfaltamento na via principal. Dessa forma, resta claro com a pesquisa que o programa Chão Legal não proporcionou a plenitude do instituto de regularização fundiária de interesse social.

A regularização fundiária de interesse social é um instrumento valioso de promoção da política urbana e não atinge só o cidadão do imóvel regularizado, mas toda a coletividade da comunidade urbana, e a sua principal aspiração deve ser trazer o progresso econômico para o município, proporcionando melhores condições de vida às pessoas, o bem-estar à população, a integração dos habitantes à cidade urbana e a efetivação da moradia adequada, a universalização e disponibilização dos equipamentos urbanos e sistemas integrados de infraestrutura urbana.

Dessa forma, o programa de regularização fundiária de interesse social, no município de Belém, denominado Chão Legal, no Conjunto Liberdade, não cumpriu a compilação de padrões mínimos de moradia adequada, tampouco promoveu a inclusão socioespacial dos moradores do Conjunto, desconsiderando o princípio da função social da propriedade e o Direito à cidade.

Quando os moradores do Conjunto Jardim Liberdade foram questionados sobre o que piorou depois da regularização fundiária proporcionada pelo programa Chão Legal, 25% dos não responderam, 27% expuseram que continuam na mesma situação e que não houve melhorias e nem pioras após a implementação do programa, no entanto, 48% dos moradores alegaram que houve uma piora significativa após a regularização fundiária de interesse social, pois as taxas de energia e água tiveram um aumento abusivo e não ocorreu nenhum tipo de melhora no saneamento básico, sistema de drenagem, asfaltamento ou limpeza das ruas, manutenção da iluminação pública, tampouco o projeto de compensação ambiental, pactuado com a comunidade, foi executado.

Ante o exposto, pode-se concluir que o programa Chão Legal não se constituiu como um programa de regularização fundiária plena, uma vez que não efetivou o direito à moradia

adequada, baseada no mínimo para se viver estipulado pela Onu e não promoveu a inclusão socioespacial dos moradores. Ao contrário, alguns dos entrevistados, durante conversas informais, disseram já pensar em mudar-se do Conjunto caso as taxas de energia elétrica e água continuem a subir. Com os resultados desta pesquisa, resta demonstrado que o programa se constituiu apenas de um programa de titulação imobiliária e não de uma política pública que traz benefícios reais com a mudança na qualidade de vida e efetivação de direitos.

Para corroborar tal assertiva, utilizaremos a fala da moradora, que relatou:

[...] antes de receber o título, a conta de energia que eu pagava era R\$70,00, no máximo R\$ 90,00, e depois que o título da minha casa foi entregue, mudou muito, agora minha conta de luz é R\$ 490,00, mas já teve mês de a conta vir mais de R\$ 600,00 (informação verbal).

Também utilizaremos a fala de outra moradora, que esclareceu:

Hoje eu pago quase R\$ 700,00 de energia e quase R\$ 300,00 na conta de água, e antes de receber o documento da casa eu pagava R\$ 70,00 de luz e R\$ 55,00 na conta da água. Não sei até quando vamos conseguir pagar essas contas (informação verbal).

Com o relato de uma moradora não foi diferente, ela informou à pesquisadora, por meio de conversa informal, que as taxas de energia elétrica e de água estão em um valor tão abusivo que chega a ser como um “aluguel” que os moradores estão pagando mensalmente, corroborando com os demais relatos. A moradora afirma que: [...] “se as contas continuarem com esses valores abusivos, eu terei que me mudar do Conjunto Jardim Liberdade para outro local” (informação verbal).

Com esses relatos e de outros moradores, podemos concluir que o programa Chão Legal não está contribuindo positivamente para a melhoria de vida dos moradores do Conjunto. Nesse ponto, uma coincidência interessante foi observada: após a entrega dos respectivos títulos de posse, ocorreu o aumento das taxas de energia elétrica e de abastecimento de água, culminada com o descaso da devida melhora nas condições urbanísticas e ambientais no conjunto.

A ausência de serviços públicos adequados, a não efetivação da RFU plena, a possibilidade de venda do imóvel agora legalizado e o aumento no custo de moradia demonstram um grave problema sociopolítico e espacial, de construção do espaço urbano antidemocrático.

5.8 Conclusões e discussão da experiência no Jardim Liberdade: avanços, retrocessos e perspectivas

A experiência de regularização fundiária no Conjunto Jardim Liberdade, situado no bairro do Benguí, em Belém (PA), configura um estudo de caso emblemático da aplicação multidimensional do direito à moradia adequada e à cidade. Este projeto está inserido no escopo do Programa Municipal Chão Legal, instituído pela Lei Municipal nº 8.739/2010, que normatizou os processos de regularização fundiária de interesse social na capital paraense.

A iniciativa visa promover a segurança jurídica, a inclusão social e a substancial melhoria das condições de habitabilidade em assentamentos urbanos consolidados, como o Jardim Liberdade, uma ocupação que remonta à década de 1970, abrigando atualmente cerca de 200 famílias em nove quadras.

O projeto é resultado do Termo de Cooperação Técnica nº 17/2015 entre a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém e a Cohab. A Codem, autorizada a ser constituída pela Lei Ordinária nº 6.795, de 24 de abril de 1970, e com alterações posteriores pela Lei nº 6.861, de 8 de fevereiro de 1971, tem entre seus objetivos a administração e a exploração econômica de bens municipais com vistas à implementação do Plano Municipal de Desenvolvimento Integrado (PMDI). A área de intervenção, de aproximadamente 34.494,66 m², está classificada como Zeis-g), conforme o Plano Diretor de Belém (Lei nº 8.655/2008), um instrumento que flexibiliza parâmetros urbanísticos para ocupações de baixa renda e é fundamental para o ordenamento territorial.

A condução da regularização se pautou em quatro dimensões essenciais e interligadas: jurídica, urbanística, ambiental e social. Dentre as medidas adotadas, destacam-se: a pesquisa fundiária e definição de dominialidade; o reordenamento da malha viária; o cadastro socioeconômico das famílias; o levantamento da infraestrutura existente; e a pactuação efetiva com a comunidade. Esta abordagem multidisciplinar busca assegurar a manutenção dos moradores em sua localização original, minimizando impactos negativos em suas vidas.

O diagnóstico da infraestrutura urbana revela que 42% dos domicílios no Jardim Liberdade possuem acesso à rede pública de água, 100% contam com coleta regular de lixo e todos estão conectados à rede elétrica, conforme as Figuras 25, 26 e 27, embora 61% utilizem energia de forma compartilhada, sem medidor individual. Contudo, a ausência de rede pública de esgoto é um indicativo da desigualdade estrutural e das carências históricas enfrentadas pelos moradores. Esse dado reitera a urgência de intervenções sustentáveis, basilares sob os pontos de vista ambiental e de saúde pública.

Figura 25 – Sistema precário de esgoto atual na localização da pesquisa



Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

Figura 26 – Sistema precário de esgoto atual na localização da pesquisa



Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

Figura 27 – Sistema precário de esgoto atual na localização da pesquisa



Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

Do ponto de vista normativo, o projeto se alinha aos parâmetros estabelecidos pela Lei nº 13.465/2017, que consolidou os instrumentos de Regularização Fundiária Urbana e Rural no Brasil, substituindo legislações anteriores e estabelecendo diretrizes mais amplas para os Projetos de Regularização Fundiária. Essas legislações incorporam instrumentos como a Cuem e a flexibilização de parâmetros urbanísticos em áreas consolidadas, permitindo, inclusive, dimensões de lotes inferiores às previstas na Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) para beneficiar um maior número de habitantes. Além disso, a manutenção das famílias em sua localização original, um princípio reconhecido pela Unesco como condição central para o cumprimento do direito à moradia adequada, é um pilar do projeto.

A relevância do caso se amplifica ao considerar o cenário de Belém, que é a segunda capital brasileira com maior índice de irregularidade fundiária, com aproximadamente 57,1% de sua população residindo em aglomerados subnormais, muitos em “baixadas” ou ambientes de várzea.

O projeto original previa a implantação de arborização urbana, pavimentação asfáltica de vias secundárias, construção de calçadas com acessibilidade e instalação de equipamentos públicos, conforme documentos técnicos da própria Codem. No entanto, parte significativa dessas ações não foi executada, segundo resposta institucional da autarquia, que atribui a não realização à insuficiência de recursos orçamentários. Essa discrepância entre o planejamento e a execução reforça a percepção de que a regularização fundiária, promovida no Jardim

Liberdade, avançou na dimensão jurídica, mas permaneceu aquém no que se refere à qualificação urbanística e ambiental do território, condição indissociável para a efetivação plena do direito à moradia adequada.

Em contrapartida, à luz dos princípios da Onu-Habitat e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (Onu, 2015), observa-se que a iniciativa, embora meritória, ainda apresenta lacunas que fragilizam sua conformidade com o que se entende por moradia adequada. A ausência de saneamento básico coletivo, a presença de valas a céu aberto e a insuficiência do sistema de esgoto comprometem os critérios de habitabilidade, acesso a serviços essenciais e segurança sanitária, pilares centrais para a Onu-Habitat.

Ademais, a dependência de ligações elétricas compartilhadas, o uso precário de fontes alternativas de abastecimento de água e o aumento do custo da energia elétrica após a intervenção revelam uma infraestrutura ainda distante das metas estabelecidas pelo ODS 6 (água potável e saneamento) e pelo ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis), conforme Figuras 28 e 29.

Figura 28 – Sistema precário de esgoto atual na localização da pesquisa



Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

Figura 29 – Sistema precário de esgoto atual na localização da pesquisa



Fonte: Pesquisa de Campo (2025).

Embora o projeto previsse ações urbanísticas estruturantes, sua não execução coopera com a permanência de condições precárias no território. Soma-se a isso o fato de que a participação da comunidade, por meio da Amob, restringiu-se à condição de observadora, contrariando os princípios de gestão democrática e controle social previstos no Estatuto da Cidade. Tais fragilidades evidenciam o descompasso entre o desenho da política e sua implementação, limitando os efeitos da regularização fundiária como instrumento de efetivação do direito à moradia adequada.

Ao viabilizar a titulação dos lotes com base em critérios de justiça social, sustentabilidade ambiental, respeito à história de ocupação do território e previsão de melhorias de infraestrutura e serviços, a regularização do Jardim Liberdade transcenderia a mera formalização fundiária e se configuraria como um passo concreto para a efetivação do direito à moradia digna e segura, em consonância com os marcos normativos nacionais e internacionais.

O caso estudado avança no eixo da segurança da posse, um dos sete critérios da Onu para moradia adequada, mas não garante, de forma simultânea, as condições ambientais, urbanísticas e culturais exigidas por esse conceito. Mediante o exposto, ainda que represente um avanço concreto no combate à informalidade e na inclusão legal de populações

historicamente marginalizadas, o caso do Jardim Liberdade também expõe os limites das políticas locais ante os compromissos globais assumidos pelo Estado brasileiro. A crítica, portanto, não anula os méritos do projeto, todavia reforça a necessidade de políticas integradas, intersetoriais e sustentáveis que ampliem o escopo da regularização fundiária para além do título de propriedade, alcançando, de fato, o direito à moradia plena e à cidade.

5.9 Propostas para o aprimoramento da política de regularização fundiária: governança, continuidade e participação

A partir das lacunas identificadas durante a pesquisa de campo no Conjunto Jardim Liberdade, propõem-se diretrizes que fortaleçam a efetividade da política de regularização fundiária. Parte dessas sugestões dialoga com as recomendações encontradas em estudos anteriores conduzidos em Belém (Santos, 2018; Silva, 2019), que evidenciam a urgência de medidas estruturantes e articuladas para além da titulação fundiária.

Uma das principais recomendações é a criação de uma governança intersetorial para a execução do programa, com a formalização de um comitê interinstitucional que reúna órgãos como Codem, Cohab, Seurb, Semob, Sesma, Semec, entre outros. Essa instância permanente de articulação deve garantir o planejamento integrado e a execução coordenada das ações nos territórios beneficiados, evitando a descontinuidade dos projetos e o isolamento de competências entre secretarias, como apontado por Santos (2018) em sua análise crítica sobre a atuação fragmentada do poder público.

Além disso, é imprescindível incluir ações de pós-regularização como parte integrante da política. A ausência de medidas continuadas, como melhorias habitacionais, instalação de equipamentos públicos e políticas sociais de permanência, tende a gerar insegurança e desvalorização dos territórios regularizados. Essa constatação também foi evidenciada por Silva (2019), ao verificar a ausência de acompanhamento técnico-social nos assentamentos contemplados pelo programa Chão Legal.

Outro eixo central é o fortalecimento da participação popular e a institucionalização do controle social. A proposta de criação de Conselhos Locais de Regularização Fundiária, com representação de moradores, lideranças comunitárias e técnicos públicos, evidencia-se como uma estratégia para viabilizar a escuta contínua da população, o monitoramento das ações e a proposição de melhorias com base nas dinâmicas reais do território. Essa medida é coerente com a literatura sobre planejamento urbano participativo e com os princípios defendidos por

Rolnik (2015) e Onu-Habitat (1991), que enfatizam o protagonismo comunitário como condição para o sucesso das políticas de urbanização de assentamentos.

A experiência do Jardim Liberdade revela que, mesmo diante de limitações estruturais, alguns fatores favoreceram a implementação do processo de regularização. Destaca-se a atuação persistente da Associação de Moradores, que exerceu papel estratégico na mediação entre a comunidade e os órgãos públicos, garantindo que o conjunto fosse incluído na agenda do programa. Além disso, a existência de base legal consolidada e a condição de Zeis da área, já pertencente ao patrimônio da Codem, facilitaram os trâmites iniciais e a priorização da localidade nas ações institucionais.

Em contrapartida, as dificuldades enfrentadas também são emblemáticas dos entraves sistêmicos que marcam a regularização fundiária no contexto urbano periférico brasileiro. A infraestrutura urbana precária limitou a execução das obras previstas, criando um descompasso entre a regularização formal e a efetivação do direito à cidade. A falta de articulação multissetorial e a centralização da execução nas mãos da Codem revelam o esvaziamento da abordagem interinstitucional necessária para garantir a transversalidade das ações. Somam-se a isso a lentidão dos trâmites burocráticos e a ausência de mecanismos digitais que agilizem a tramitação dos processos fundiários.

Nesse sentido, recomenda-se que a ampliação da governança intersetorial, com a criação de comitês integrados entre Codem, Cohab, Seurb, Semob, Sesan e demais órgãos, seja considerada como estratégia estruturante para futuros projetos. Também se aponta para a importância de ações de pós-regularização, com continuidade nas obras e valorização do território, além da criação de conselhos locais com participação popular, institucionalizando o controle social.

Essas medidas se alinham às diretrizes internacionais para a implementação de políticas habitacionais sustentáveis e baseadas em direitos humanos, conforme preconizado pela Onu-Habitat (1991). Sua incorporação ao programa Chão Legal permitiria avançar na titulação de terras, além de consolidar territórios de pertencimento, com infraestrutura, dignidade e inclusão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de urbanização brasileiro, marcado pela informalidade e pela ausência histórica do Estado na organização do espaço urbano, produziu um modelo de cidade com áreas segregadas, em que o direito à moradia adequada e à cidade permanece como um desafio. Em Belém (PA), esse processo se intensificou a partir da década de 1970, com o crescimento desordenado e a consolidação de assentamentos precários em áreas periféricas, como o bairro do Benguí.

A partir das décadas de 1970 e 1980, movimentos sociais urbanos passaram a reivindicar o reconhecimento do direito à moradia e a construção de uma cidade mais justa e inclusiva, conforme preceituam documentos como Onu-Habitat. Nesse contexto, emergem atores locais como a Comissão de Bairro de Belém e a Associação dos Moradores do Benguí, que se destacaram na luta por inclusão socioespacial e gestão democrática do território.

Como resposta parcial a essas pressões, a Prefeitura Municipal de Belém instituiu, em 2010, o programa Chão Legal, voltado à regularização fundiária de interesse social. Embora tenha promovido avanços na titulação e na segurança jurídica de famílias residentes em áreas ocupadas, a apuração da implementação do projeto no Conjunto Jardim Liberdade revela limites consideráveis. A ausência de um planejamento articulado para o momento pós-regularização, com ações integradas de urbanização, mobilidade, infraestrutura, acesso a serviços públicos e integração ao tecido urbano, compromete os efeitos da política pública no longo prazo.

A pesquisa desenvolvida buscou justamente compreender, com base nos parâmetros do Comentário Geral nº 4 da Onu-Habitat, como o direito à moradia adequada tem sido interpretado e incorporado no âmbito da regularização fundiária implementada no Jardim Liberdade. A investigação apontou lacunas entre o discurso institucional e a efetivação de critérios objetivos, como segurança da posse, habitabilidade, acessibilidade e acesso à infraestrutura e a equipamentos urbanos.

O estudo não pretendeu oferecer soluções definitivas, mas contribuir com dados empíricos, reflexões críticas e subsídios para o aprimoramento das políticas públicas. A experiência do Jardim Liberdade pode servir como base para futuras avaliações de impacto, aperfeiçoamento da atuação intersetorial do poder público e construção de estratégias que fortaleçam a permanência digna das famílias beneficiadas e sua plena inserção na cidade.

O programa Chão Legal não deve ser compreendido como uma panaceia para os desafios da urbanização precária em Belém, mas como parte de um esforço mais amplo e

necessário. Trata-se de uma política pública que, embora limitada em sua execução, representa um avanço perante a ausência histórica de ações estruturadas voltadas à garantia do direito à cidade.

A complexidade da informalidade urbana exige que a regularização fundiária vá além da titulação formal dos lotes. Ela deve ser pensada como instrumento estratégico de planejamento urbano, capaz de promover transformações sociais, territoriais e institucionais. É nesse sentido que este trabalho investigou a percepção dos moradores acerca da implementação da regularização fundiária de interesse social no Conjunto Jardim Liberdade, adotando como referência os critérios objetivos de moradia adequada definidos pela Organização das Nações Unidas.

Os dados coletados indicam que, ainda que mais da metade dos moradores relatem algum grau de acesso à infraestrutura básica, como saúde, segurança, nutrição, energia elétrica, coleta de lixo, escolas e transporte público, tal acesso é, em grande parte, precário, intermitente ou insuficiente. Simultaneamente, mais de 50% dos entrevistados apontam ausência de acesso permanente a recursos naturais, saneamento básico e tratamento de esgoto, comprometendo as condições mínimas para uma moradia digna e segura.

Esse cenário, lamentavelmente, mantém-se o mesmo em 2025. Apesar dos avanços normativos, dos marcos legais e dos compromissos assumidos pelo poder público, o direito à moradia adequada continua distante da realidade concreta das famílias atendidas, conforme se pode observar nas imagens de 2025 captadas na pesquisa de campo. A legislação não pode ser tratada apenas como referência teórica ou parâmetro normativo, é preciso, decerto, garantir que seus dispositivos se materializem na vida cotidiana da população. Enquanto isso não acontecer, a regularização fundiária seguirá apenas um passo inicial, e não a transformação urbana e social que se espera dela.

Dessa forma, é possível inferir que o conceito de moradia adequada, enquanto direito humano reconhecido internacionalmente, ainda não é plenamente assegurado na experiência cotidiana desses moradores, segundo sua percepção. O simples acesso pontual ou precário a serviços públicos não configura o atendimento aos padrões mínimos definidos por esse conceito, que exige regularidade, qualidade e sustentabilidade.

Os resultados desta pesquisa podem subsidiar a gestão municipal na formulação de políticas públicas mais eficazes e territorialmente sensíveis. É imprescindível que a regularização fundiária de interesse social esteja articulada a outras políticas setoriais – educação, saúde, assistência social, mobilidade, emprego e renda – para que os objetivos sociais, urbanísticos, jurídicos e ambientais sejam efetivamente alcançados.

A despeito dos avanços observados, verifica-se uma lacuna significativa no planejamento para o período pós-regularização. A ausência de ações continuadas compromete a permanência qualificada das famílias beneficiadas e dificulta sua plena integração à malha urbana. Além disso, a falta de uma abordagem multidimensional e intersetorial na execução do programa limita seu potencial transformador e afeta sua sustentabilidade a longo prazo.

O processo decisório que culminou na implementação da regularização fundiária de interesse social no Conjunto Jardim Liberdade teve como base as demandas reiteradas dos moradores, elucidando seu papel como agentes sociais ativos na reivindicação por direitos e serviços. Contudo, esses sujeitos não foram considerados no processo de elaboração do projeto, uma vez que o programa Chão Legal foi apresentado à comunidade já pronto, sem a realização de audiências públicas ou outras formas de escuta qualificada que garantissem participação efetiva na formulação da proposta.

A escolha do Jardim Liberdade como área de intervenção contou com fatores facilitadores, como a dominialidade pública do terreno, pertencente à Codem, e a configuração do assentamento como consolidado e pacificado, o que se alinhava aos critérios exigidos pelo programa.

Entretanto, a pesquisa não identificou a existência de ações integradas ou políticas complementares que acompanhem a implementação da regularização ou que atuem após a entrega dos títulos. Ao que parece, segundo a percepção dos moradores, não houve medidas estruturadas para fomentar a permanência dos moradores no território regularizado. Pelo contrário: foram constatados casos de evasão após a titulação, motivados pela precariedade da infraestrutura e pela valorização imobiliária que impulsionou o aluguel dos imóveis, o que enfraquece o objetivo central da regularização fundiária como mecanismo de permanência e inclusão.

Com base nos dados e nas investigações empreendidas, considera-se que a política pública, operacionalizada pelo programa Chão Legal, não obstante seus avanços institucionais, não tem sido suficiente para efetivar o direito à cidade nem para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana nos imóveis titulados. A titulação, por si só, não garante moradia adequada, tampouco transforma as condições de vida da população beneficiada.

O programa promoveu avanços importantes, como a formalização dos lotes e a flexibilização de parâmetros urbanísticos, mas falhou ao não incorporar ações sociais estruturantes à sua execução. Faltaram iniciativas, como capacitação profissional, geração de renda, fortalecimento comunitário e articulação com políticas públicas de saúde, educação e

assistência social. Também não houve menção a investimentos significativos em infraestrutura urbana básica no pós-titulação, o que perpetua a situação de vulnerabilidade.

A ausência de ações complementares, como arborização, áreas de lazer, equipamentos públicos e espaços de convivência, compromete o impacto positivo da regularização fundiária sobre a qualidade de vida. Soma-se a isso a inexistência de um acompanhamento sistemático dos beneficiários, que permaneceram sem suporte técnico, jurídico ou institucional para compreender os novos direitos e responsabilidades decorrentes da titulação.

Inferimos que esse vácuo institucional resultou, em muitos casos, na comercialização informal dos imóveis, não por especulação, mas por abandono do Estado e pela permanência da precariedade cotidiana. O que era para ser garantia de permanência converteu-se, em certos casos, em saída forçada.

Por outro lado, os entrevistados não expressaram, de forma direta, a intenção de comercializar os imóveis regularizados, mas, ainda assim, cabe desvelar uma preocupação recorrente entre estudiosos da área: a percepção de que a valorização dos imóveis, decorrente da regularização fundiária e da eventual chegada de infraestrutura urbana, pode gerar encargos financeiros adicionais às famílias, essencialmente em relação ao Imposto Predial e Territorial Urbano. Essa nova carga tributária, em um contexto de renda restrita, pode desencadear um processo de evasão residencial, com a venda do imóvel regularizado e a consequente migração para novas áreas irregulares, realimentando o ciclo de informalidade urbana.

Essa hipótese, ainda que não tenha sido o foco inicial da pesquisa, evidencia a importância de políticas públicas integradas que considerem o impacto socioeconômico da regularização. A ausência de uma gestão intersetorial entre os órgãos municipais compromete o alcance da política. Recomenda-se a formalização de termos de cooperação entre setores como Meio Ambiente, Trânsito, Desenvolvimento Econômico e Assistência Social, articulando melhorias estruturais com estratégias de inclusão produtiva e fortalecimento comunitário.

Além disso, o Chão Legal, assim como as demais políticas de regularização fundiária urbana, deve ser complementado com programas voltados à geração de renda, à qualificação profissional, ao incentivo ao empreendedorismo local e ao acesso a microcrédito. Tais medidas são fundamentais para garantir a permanência das famílias no território regularizado, assegurando que a moradia adequada se sustente sob o ponto de vista jurídico, mas também sob o prisma social e econômico.

Outro ponto crítico refere-se à inexistência de mecanismos de monitoramento e avaliação contínua do programa, conforme verificado na pesquisa documental na Codem. A implementação de um sistema de indicadores que permita comparar o desenvolvimento de

diferentes assentamentos regularizados pode subsidiar ajustes na política e garantir que ela se mantenha responsiva às necessidades reais da população. A criação de um banco de dados atualizado, com informações sobre infraestrutura, mobilidade, acesso a serviços e indicadores sociais, pode qualificar o planejamento urbano municipal, permitindo decisões baseadas em evidências.

A efetivação do direito à cidade e à moradia adequada requer compromisso institucional de longo prazo. Para que o Jardim Liberdade e outros assentamentos efetivamente se integrem ao tecido urbano, é necessária uma política de regularização fundiária que vá além da entrega de títulos. Isso implica adotar um planejamento que articule diferentes níveis de governo, promova a participação social e assegure investimentos contínuos em infraestrutura, serviços e políticas de inclusão socioespacial.

A exclusão social e a fragmentação urbana ainda são entraves estruturais para a democratização do acesso à cidade no Brasil. A especulação imobiliária, a mercantilização do espaço urbano e a ausência de planejamento integrado continuam a reproduzir desigualdades. Apesar dos avanços normativos, como o Estatuto da Cidade e programas habitacionais, a efetiva implementação de políticas que enfrentem essas questões permanece limitada.

A superação desses desafios exige, sobretudo, ampliar os espaços de participação popular no planejamento urbano. A experiência de Belém, marcada por movimentos sociais históricos como a Amob e a Comissão de Bairro, evidencia o papel da sociedade civil na construção de uma cidade mais justa. No entanto, para que a regularização fundiária seja, de fato, instrumento de transformação urbana, ela precisa incorporar a escuta ativa, o acompanhamento técnico e o compromisso político com a inclusão.

Embora este estudo não tenha identificado elementos suficientes para afirmar que a regularização fundiária foi determinante na permanência das famílias no Conjunto Jardim Liberdade, destaca-se o valor simbólico atribuído à titulação pelos moradores entrevistados. Para eles, a regularização representa um instrumento de segurança jurídica e proteção contra despejos, riscos recorrentes entre populações que vivem em áreas informalmente ocupadas. Esse reconhecimento do direito à permanência reitera a função protetiva da regularização, ainda que não tenha sido suficiente para garantir a permanência de todos os beneficiários.

A construção de uma cidade sustentável, inclusiva e socialmente justa exige mais do que a entrega de títulos, demanda mudanças estruturais na relação entre Estado e sociedade civil, com efetiva ampliação dos espaços de escuta, deliberação e controle social. A efetivação do direito à cidade será possível tão somente quando a população for integrada aos processos

decisórios e quando os serviços públicos forem direcionados às reais necessidades das comunidades.

Nesse sentido, destaca-se a relevância de medidas intersetoriais coordenadas entre as diferentes secretarias municipais. Ações como a arborização de espaços públicos, pavimentação de vias e melhorias no sistema de drenagem e mobilidade devem ser pensadas e implementadas de forma articulada. Isso requer planejamento orçamentário e estratégico e, maiormente, vontade política para certificar que a gestão urbana esteja voltada ao interesse coletivo, e não à reprodução de desigualdades históricas.

Além disso, o cumprimento dos compromissos assumidos no campo do direito à moradia adequada requer a mobilização de recursos públicos e privados. O financiamento habitacional, a produção de novas unidades, o apoio à melhoria habitacional e à infraestrutura urbana em áreas regularizadas são instrumentos centrais. Também é imprescindível a oferta de capacitação técnica e profissional para que as comunidades beneficiadas possam usufruir plenamente de seus direitos, com autonomia, dignidade e segurança.

Considerando a expansão da política de regularização fundiária no Brasil, recomenda-se atenção redobrada à melhoria de seus instrumentos operacionais e à avaliação de resultados. Para isso, sugere-se:

- i. a inclusão de ações estruturantes nos instrumentos de planejamento municipal, como o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, para garantir continuidade e financiamento;
- ii. a articulação entre os órgãos públicos e os cartórios de registro de imóveis, visando diagnósticos fundiários mais ágeis e precisos;
- iii. a padronização dos procedimentos operacionais de todas as fases da regularização, incluindo a pactuação com os moradores e os processos de licenciamento, de modo a assegurar maior transparência, agilidade e segurança jurídica para as equipes técnicas e para os beneficiários.

A regularização fundiária só será, de fato, um instrumento de transformação social se for acompanhada de políticas públicas integradas e de um compromisso concreto com a realização do direito à cidade e à moradia digna.

Por fim, recomenda-se intensificar o envolvimento da população nas diversas etapas da regularização fundiária urbana para ampliar o número de títulos emitidos, como também para consolidar a legitimidade social do processo. A participação ativa dos moradores fortalece o

vínculo com o território, instrumentaliza os beneficiários para acompanhar a execução do projeto e contribui para o entendimento das condicionantes do título recebido, precisamente nos casos de Concessão (Anexo A) de Uso Especial para Fins de Moradia, em que o direito está condicionado à moradia efetiva e ao uso individualizado.

Essa abordagem está alinhada com o que propõe o Relator Especial da Onu para o Direito à Moradia Adequada, que enfatiza:

A moradia adequada deve ser vista como um direito, não como uma mercadoria. Isso implica considerar os moradores não como beneficiários passivos, mas como participantes ativos do processo de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas habitacionais (Unesco, 2015, p. 23).

Dessa forma, a efetivação da regularização fundiária como política pública ultrapassa os limites da segurança jurídica do título de posse, isso na medida em que ela depende de planejamento integrado, articulação entre os diferentes setores da administração pública, estratégias de desenvolvimento socioeconômico e, primordialmente, da centralidade da participação popular como eixo estruturante das ações urbanas. Sem isso, a titularidade corre o risco de se tornar apenas um marco formal, incapaz de garantir o pleno exercício do direito à cidade e à moradia adequada.

REFERÊNCIAS

ABELÉM. **Urbanização e remoção**: por que e para quem? Belém: UFPA: NAEA, 1989.

ABREU, C. **Capítulos da história colonial**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 195. *Online*.

ABREU, M. de A. O crescimento das periferias urbanas nos países do terceiro mundo: uma apresentação do tema. *In*: BARRIOS, S. *et al.* **A construção do espaço**. São Paulo: Nobel, 1986. p. 61-70.

AFONSIN, Betânia. **O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil** [S.l.: s. n.], 2011.

AFONSIN, Betânia. **Regularização fundiária**: um imperativo ético da cidade sustentável. Direito à cidade. 1999.

AFONSO, Miguel Reis; MINEIRO, Edílson Henrique. Áreas urbanas consolidadas e as propostas de regularização fundiária. *In*: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eládio. **Política e planejamento ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Thex, 2004.

AGUIAR, Carlos; BORBA, Tereza. **Regularização fundiária e procedimentos administrativos**. [S.l. :s. n.], 2010.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012.

ALVES, CRUZ; Edivânia, Sandra. **Regularização fundiária e ações insurgentes na cidade de Belém: o caso Estrada Nova**. [S.l. :s. n.], 2016.

AMORIN, Célia Regina Trindade Chagas; ALBIM, Lidyane Braga; CRUZ, Ana Lúcia Oliveira da; OLIVEIRA, João Victor da Silva. **O Bengola**: uma voz de resistência em defesa da cidadania na Amazônia. Belém: Universidade Federal do Pará, 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COHABS E AGENTES PÚBLICOS DE HABITAÇÃO - ABC, 2017. Disponível em: <http://abc.habitacao.org.br/>. Acesso em: 25 fev. 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO BAIRRO DO BENGUÍ - AMOB, Belém, 2018.

AVELINO, Daniel. **Cidade e cidadania**: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira. Brasília, DF: Ipea, 2016.

AZEVEDO, A. As vilas e cidades do Brasil colonial: ensaios de uma geografia urbana retrospectiva. **Terra Livre – AGB**, São Paulo, nº 10, p. 23 – 78, jan. /jul. 1992.

BACELETE, Graziella Guerra. **Direito à moradia**: regularização fundiária de favelas. [S.l.: s. n.], 2010.

BAER, W.; GEIGER, P. P. Industrialização, urbanização e a persistência das desigualdades regionais. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 38, n. 2, p. 3-99, abr./jun. 1976.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt>. Acesso em: 26 fev. 2017.

BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Direito fundamental social à moradia: instrumentos jurídicos de regularização fundiária e o papel dos municípios**. Rio Grande do Norte: UFRN, 2014.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília, DF: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. p. 102.

BECKER, B. K; EGLER, C. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BELÉM. **Evolução urbana dos bairros de Belém**. Belém, 2002.

BERNADELLI, M. L. F. H. Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. *In*: SPOSITO, M. E. B; WHITAKER, A. M (org.). **Cidade e campo: relações e contradições entre o urbano e o rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 33-54.

BONIZZATO, Luigi. **Propriedade urbana privada e direitos sociais**. [S.l. :s. n.], 2015.

BORGES, Helber Silva. **Adaptação do banco de dados do projeto de regularização fundiária de interesse social Benguí Etapa 1 ao índice de desenvolvimento humano municipal: IDHM: estudo de caso no Município de Belém-PA**. Belém: [s.n.], 2015.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2. ed. Campinas: Editora da Unesp, 2012.

BRASIL. **Lei nº 6.766 de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em: 3 jan. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 3 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.977 de 2009**. Dispõe sobre o programa Minha casa, Minha vida: PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 3 jan. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização fundiária urbana**. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 26 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.481 de 2007**. Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Manual de regularização fundiária plena**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.739 de 2010**. Institui o programa municipal de regularização fundiária “Programa Chão Legal” e dá outras providências. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/2010/873/8739/lei-ordinaria-n-8739-2010-institui-o-programa-municipal-de-regularizacao-fundiaria-programa-chao-legal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 26 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.529 de 2011**. Estrutura o sistema brasileiro de defesa da concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm . Acesso em: 26 fev. 2017.

BRASIL. Prefeitura Municipal. **Projeto de regularização fundiária de interesse social do Conjunto Jardim Liberdade**: bairro do Benguí. Belém: [s.n.], 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em: 5 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.465 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, altera algumas leis e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 5 dez. 2017.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf> . Acesso em: 5 dez. 2017.

BRAUDEL, F. **Escritos sobre história**. São Paulo: Editora Perspectiva, [S.l. :s. n.], 1992.

BRUNO, Ana Paula. **Estatuto da cidade e regularização fundiária urbana**. [S.l. :s. n.], 2014

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. **O direito à cidade no Brasil**: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. São Paulo: [s.n.], 2016.

CARDOSO, Patrícia de Menezes; SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. Administração Municipal. *In*: CARDOSO, Patrícia de Menezes; SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **Regularização da terra e moradia. O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

CARDOSO, Adalto Lucio Cardoso; SILVEIRA, Maria Cristina Bley. **O plano diretor e a política de habitação**. [S.l: s.n.], 2011. (Cap. 3. Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas).

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. *In*: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; NETO, V. C. L. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros.** (org.). Brasília, DF: Ipea, 2016.

CARDOSO, Welson de Sousa. **Mercado imobiliário e verticalização de empreendimentos residenciais na produção da segregação socioespacial em Belém.** Belém: UFPA, 2017.

CASSEL JUNIOR, Flávio I. **Regularização fundiária urbana como efetivadora do direito fundamental à moradia no constitucionalismo contemporâneo na perspectiva de intersecções entre o público e o privado.** 2017. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O estatuto epistemológico do Direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. *In*: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATTO, Luigi (coord.). **Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 53-70.

CHOHFI, Roberta Dib. **Regularização fundiária de interesse social: uma forma de garantir o direito constitucional social à moradia.** São Paulo: UPM, 2013.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM - Codem. **Projeto de regularização fundiária de interesse social, Benguí – I.** Belém, 2013.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM – Codem. **Projeto de regularização fundiária de interesse social, Benguí – II.** Belém, 2014.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM – Codem. **Projeto de regularização fundiária de interesse social, Conjunto Jardim Liberdade - Benguí – III.** Belém, 2015.

COMPILAÇÃO de instrumentos internacionais de direitos humanos, provedoria dos direitos humanos e justiça. **Pacto internacional sobre os direitos civis e políticos adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas.** Brasília, DF, 16 dez. 1966.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano.** 3. ed. Rio de Janeiro: Ática, 1995 (Série Princípios).

CÔRREA, CATETE; Giselle, Vania. **Movimentos sociais no contexto da reforma urbana.** [S.l.: s.n.], 2011.

COSTA, Marco; FAVARÃO, Cesar. **Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbana.** IPEA: Brasília, DF, 2016.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade.** Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

CRUZ, E. **História do Pará.** Belém: Governo do Estado do Pará. 1973. v. 2.

DAVIDOVICH, F. R.; FREDRICH, O. M. B. de L. Urbanização no Brasil. *In*: SILVA, S. T. (org.). **Brasil: uma visão geográfica nos anos 80**. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.

DEFFONTAINES, P. Como se constituiu no Brasil a rede de cidades. **Bulletin de la Societé de Géographie de Lille, Lille**, ano 59, tomo 2, n. 9, dez. 1938.

DIAS, Alan Pereira; LIMA, Paulo Afonso Dias de RAMOS; Erick Afonso Santiago. Análise socioespacial tendo como recorte a Avenida Augusto Montenegro, desde a entrada do Benguí até a Avenida Independência, Belém-PA. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 7., 214. **Anais [...]**, Belém, 2014.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Desenvolvimento urbano**. Curitiba: Juruá Editora, 2002.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2012.

ENDLICH, A. M. Perspectivas sobre o urbano e o rural. *In*: SPOSITO, M. E. B; WHITAKER, A. M (org.). **Cidade e campo: relações e contradições entre o urbano e o rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 11-31.

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL - Fase. **Diagnóstico sobre os MPC/s: texto-base de contextualização MPUs da região metropolitana de Belém**. Belém; PPU/Amazônia; UFPA, 1994.

FERNANDES, Edésio. A regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007.

FERNANDES, Edésio. **Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil**. [S.l.: s.n.], 2009.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos Municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros**. [S.l.:s.n.], 2010.

FERNANDES, Edésio; BETÂNIA, Alfonsin. **Direito à moradia adequada**. [S.l.]: Editora Fórum, 2014.

FERREIRA, A. Favelas no Rio de Janeiro: nascimento, expansão, remoção e, agora, exclusão através de muros. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona*, v. 14, n. 828, 25 jun. 2009.

FIGUEIREDO, Marcus; FIGUEIREDO, Argelina. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. [S.l.: s.n.], 1986.

GONÇALVES, Rafael Soares. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial**. [S.l.: s.n.], 2010.

GUSSO, Ramon. **Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: o fórum nacional de reforma urbana**. São Paulo: [s.n.], 2013.

HARVEY, David. L'Urbanisation du capital. **Actuel Marx**, n. 35, p.41-70, 2004c.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Revista Espaço & Debates**, nº 6, p. 6-35, jun./set. 1982.

HARVEY, David. O direito à cidade. **New left review**, n. 53, 2008.

HOLSTON, James: **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil; tradução Claudio Carina; revisão técnica Luísa Valentini. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - Ipea. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 10 jan. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - Ipea. **Governança urbana e legislação: questões e desafios para uma nova agenda urbana**. Rio de Janeiro, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Disponível em: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais/pib-per-capita>. Acesso em: 25 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Aglomerados Subnormais**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 25 nov. 2017.

JACOBI, Pedro. A cidade e os cidadãos. **Lua Nova**, v. 2, n. 4, 1986.

LEFEBVRE, Henri. **Le Droit à la Ville**. 1968.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5.ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LE GOFF, J. **Por amor às cidades**: conversações com Jean Lebrun. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

LIMONAD, Ester. **Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização**. [S.l.: s.n.], 1999.

LUFT, Rosângela Marina. **Regularização fundiária urbana de interesse social**: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês. 2014. Tese. (Doutorado), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MARGUTI, Barbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto Pereira. **A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de estatuto da cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana.** IPEA: Rio de Janeiro, 2016.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial.** IPEA: Rio de Janeiro, 2016.

MARICATO, Ermínia. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. *In*: GONÇALVES, M. F. (org.). **Novo Brasil urbano.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 261-287.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** [S.l.:s.n.], 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 511.

MONTE-MÓR, R. L. de M. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. *In*: SANTOS, M. et al. (org.). **Território, globalização e fragmentação.** São Paulo: HUCITEC, 1998.

MORAIS, M. P; KRAUSE, C; NETO, V. C. L. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros.** Brasília, DF: Ipea, 2016.

MOREIRA, E. **Belém e sua expressão geográfica.** Belém: Imprensa Universitária, 1966.

MOURA, João Araújo. **Cartilha de regularização fundiária urbana, aspectos práticos da Lei nº 13.465 de 2017.** [S.l.: s.n.], 2017.

MULLER, Cristiano. **Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos.** Belo Horizonte: Fórum, 2014. P. 161-182.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro.** São Paulo: USP, 2013.

NOGUEIRA, J. S. **Políticas públicas de habitação no Brasil: uma análise do programa de urbanização e regularização de assentamentos precários no Município de Santo Antônio de Jesus/BA.** Cachoeira, Bahia: [s.n.], 2010.

OLIVEIRA, Everson Carlos Nascimento. **A política urbana na legislação federal face ao conceito de justiça social territorial.** [S.l.: s.n.], 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - Unesco. **Declaração Universal de Direitos Humanos.** Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - Onu. **Pacto Internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais**. Disponível em:

http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em: 25 nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - Onu. **Comitê dos direitos econômicos, sociais e culturais**. Disponível em: http://direitoshumanos.gddc.pt/pdf/Ficha_16.pdf . Acesso em: 25 nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - Onu. **Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>. Acesso em: 25 nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - Onu. **Onu-Habitat**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onu-habitat/>. Acesso em: 1 nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - Onu. **Conselho de Direitos Humanos da Onu**. Disponível em: http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt. Acesso em: 2 set. 2017.

OSÓRIO, Letícia Marques. **O direito à moradia como direito humano**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PINHEIRO, A. C. L *et al.* Assentamentos precários na região metropolitana de Belém: baixadas e ocupações. *In:* (org.) MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; NETO, V. C. L. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília, DF: Ipea, 2016.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. p. 54.

POLIS, Instituto. **Carta mundial do direito à cidade**. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 2 set. 2017.

PORTELA, Roselene de Souza; SILVA, Milcilene Magalhães da; MARINHO, Taynáh de Nazaré Argolo. **Políticas habitacionais em cidades amazônicas: Belém e São Luís na perspectiva comparativa**. 2013. Tese. (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

PORTELA, Roselene de Souza; SILVA, Milcilene Magalhães da; MARINHO, Taynáh de Nazaré Argolo. **Estado e movimentos sociais no contexto dos grandes projetos urbanos em Belém**: Belém: Universidade Federal do Pará, 2015.

RESUMO do pronunciamento efetuado na 63ª. Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 23 de outubro de 2008, em Nova York. **Raquel Rolnik**, ano 6 . ed. 51, 7 jun. 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8264/1/Direito%20C3%A0%20moradia.pdf>. Acesso em: 2 set. 2017.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **A regularização fundiária das favelas cariocas entre a promoção e negação de direitos e o papel das políticas públicas na superação da antinomia.** UERJ: [s.n.], 2014.

RODRIGUES, E. J. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

RODRIGUES, E. J. **Banidos da cidade, unidos na condição: cidade nova: espelho da segregação social em Belém.** Belém: UFPA; NAEA, 1998.

RODRIGUES, E. J. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999a.

RODRIGUES, E. J. Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial. **Revista Território**, ano 4, n. 6, jan./jun. 1999b.

RODRIGUES, E. J. **Espaço e método.** São Paulo: EDUSP, 2008b.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). **Estudos de direito constitucional e urbanístico.** São Paulo: RCS, 2007.

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. **Regularização fundiária urbana e assentamentos informais.** 2010.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.

SALLES, Venício Antônio de Paula. **Regularização fundiária. Questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades.** [S.l.: s.n.], 2011.

SALOMON, Yvette Monica Carrillo. **Desafios para a elaboração de projetos urbanísticos de regularização fundiária: etapas e fontes de informação.** Brasília, DF: UNB, 2013.

SANDEL, Michael J. **Justiça, o que é fazer a coisa certa?** 4. ed. [S.l.:s.n.], 2011.

SANTOS, Gizele Cristina Carvalho dos; DIAS, Maurício Leal. **Lutas sociais pelo direito à cidade em Belém.** São Luís: UFMA, 2017.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Urban common space, heterotopia and the right to the city: reflections on the ideas of Henri Lefebvre and David Harvey. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 2, p. 146-157, 2014.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. Tendências da urbanização brasileira no fim do século XX. *In*: ALESSANDRI CARLOS, A. F. **Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano**. (org.). São Paulo: Edusp, 1994.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: EDUSP, 2008.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999a.

SANTOS, Milton. Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial. **Revista Território**, ano 4, n. 6, jan./jun. 1999b.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: EDUSP, 2008b.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SANTOS, Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos. **Regularização fundiária e direito à cidade: um estudo sobre o programa Chão Legal no bairro do Benguí em Belém/PA**. 2018. 156 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. [S.l.:s.n.], 2004.

SAULE JUNIOR, Nelson. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. São Paulo: Pólis, 2005.

SCHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo, 1999.

SCHONARDIE; LUTZER; BERTON, Elenise, Anderson, Daiane. **Direito à cidade como instrumento de efetivação dos direitos humanos**. [S.l.: s.n.], 2013.

SERRE, Agnès. **Construction d'une identité urbaine par l'utilisation d'imagerie. Le cas de Benguí, favela d'Amazonie brésilienne**. [S.l. :s. n.], 2002.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 23. ed. Editora Cortez: São Paulo, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Direito municipal brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Disciplina jurídico-urbanística da propriedade urbana**. São Paulo: Malheiros, 1988.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Heráclito Santa Brígida. **A participação social na reforma urbana: uma análise dos movimentos sociais em Belém-PA**. São Luís: UFMA, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 27-49.

SILVA, Maria do Carmo Campos da. **Regularização fundiária de interesse social e direito à moradia: um estudo de caso na Terra Firme, Belém/PA**. 2019. 139 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SOJA, E. W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUSA, Rainer Gonçalves. **Escravidão no Brasil; Brasil escola**. Disponível em: <http://brasilecola.uol.com.br/historiab/escravidao-no-brasil.htm>. Acesso em: 27 fev. 2018.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Renata; GALVÃO, Lilyan. Formas da produção habitacional na “nova Belém”: estudo comparativo dos diferentes tipos de produção habitacional ao longo da Av. Augusto Montenegro, Belém (PA) e suas tendências de consolidação. *In*: SOUZA, Renata; GALVÃO, Lilyan. **Anais do ANPUR**, Recife, 2013. v. 15. (Desenvolvimento, planejamento e governança - Recife).

SPOSITO, M. E. B. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. *In*: SPOSITO, M. E. B; WHITAKER, A. M (org.). **Cidade e campo: relações e contradições entre o urbano e o rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 111-130.

TAMBORIL, Francisca Aurineide Barbosa. **Espaço urbano e políticas públicas: análise do programa de regularização fundiária na cidade de Porto Velho – Rondônia**. Porto Velho: UFRO, 2016.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. [S.l.: s.n.], 2016.

TRINDADE, Marcio Marcelo de Souza. **A regularização fundiária de interesse social em Belém: a experiência do bairro do Jurunas**. Belém: UFPA, 205.

UZZO, Karina; SALES JÚNIOR, Nelson. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2012.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1978.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Solicitação de autorização para pesquisa

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA

Belém, Pará, 15/02/2018.

Eu, Caroline de Mattos Buchacra Araújo, responsável pelo projeto de Dissertação do Mestrado em Gestão Pública, o qual pertence ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA (NAEA), venho pelo presente, solicitar autorização na COMPANHIA DE DESENV. E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM - CODEM, no setor Fundiário, para realização da coleta de dados, no período de 15 de fevereiro de 2018 a 30 de abril de 2018, com fins à pesquisa do trabalho, sob o título “REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM BELÉM: a experiência do Programa ‘Chão Legal’ no Conjunto Jardim Liberdade”, com o objetivo de compreender o processo de execução do Programa Chão Legal, no Conjunto Jardim Liberdade, bairro Benguí, em Belém-PA, no período de Setembro de 2015 a 2018, tendo como orientação o cumprimento das medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais do instituto da Regularização Fundiária Urbana de interesse social. Esta pesquisa está sendo orientada pelo(a) Professor(a) Dra. Simaia do Socorro Sales das Mercês. Contando com a autorização desta instituição, colocamo-nos à disposição para qualquer esclarecimento.

Prof.^a Simaia do Socorro Sales das Mercês.

Caroline de Mattos Buchacra Araújo

APÊNDICE B -



Termo de Compromisso nº 02/2025, firmado pelo(a) discente CAROLINE DE MATOS BUCHACRA HIRSCHMANN com a **CODEM - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM**, tendo por objeto o uso de dados referentes à regularização fundiária urbana de interesse social no Município de Belém.

CAROLINE DE MATTOS BUCHACRA HIRSCHMANN, brasileiro(a), casado(a), portador da Carteira de Identidade 4128481 e CPF 884.516.582-53, residente e domiciliado (a) à Av. Conselheiro Furtado, n. 1574, apt 201, Ed. Rio de La Plata, estudante no Mestrado Profissional em Gestão Pública, no Núcleo de Altos Estudos Acadêmicos na Universidade Federal do Pará, tendo como orientadora Professora Doutora Simaia do Socorro Sales das Mercês, onde o (a) discente doravante denominado(a) COMPROMITENTE, resolve firmar perante a **CODEM - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM**, o presente Termo de Compromisso, mediante as cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA - O (A) COMPROMITENTE declara que recebeu os arquivos digitais: PROJETO JARDIM LIBERDADE - FINAL; PLANTA DE LOCALIZAÇÃO; PLANTA DE INFRAESTRUTURA EXISTENTE; PLANTA DE EQUIPAMENTOS URBANOS EXISTENTES; PLANTA COM SELAGEM; PLANTA DE CARACTERIZAÇÃO DE LOTES REGULARIZÁVEIS; MAPA DE SISTEMA VIÁRIO; ÁREA DE COMPENSAÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL; PLANTA DO PARCELAMENTO DO SOLO com as informações sobre "levantamento Topográfico completo (mapas, levantamentos, gráficos e etc e o projeto de regularização fundiária urbana que aconteceu no conjunto jardim liberdade completo" cujo uso lhe está sendo permitido, neste ato, pela CODEM, por meio da CRF/DGF, conforme solicitação de acesso à informações (GDOC 2866/2025) para compor o trabalho/pesquisa: **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E INTERESSE SOCIAL**, o programa chão legal: o caso do Conjunto Jardim Liberdade".

PARÁGRAFO PRIMEIRO - É vedado ao COMPROMITENTE ceder o uso, comercializar ou divulgar o produto cartográfico referido no caput deste Parágrafo, indicando "explicitamente" a respectiva fonte de informação em qualquer documento gerado, assim como na divulgação de produto decorrente gerados a partir dos documentos fornecidos.

PARÁGRAFO SEGUNDO - Como contrapartida ao fornecimento dos arquivos digitais descritos no caput da CLÁUSULA PRIMEIRA, o (a) COMPROMITENTE obriga-se a enviar à CODEM uma cópia do trabalho aprovado para esta companhia, a fim de compor o acervo bibliográfico da empresa, e de promover a apresentação do trabalho aos colaboradores da companhia.

PARÁGRAFO TERCEIRO - A apresentação do trabalho será realizada na sede da CODEM, em data a ser ajustada juntamente com o (a) COMPROMITENTE e que deverá ocorrer dentro



do prazo de 06 (seis) meses, contados a partir da aprovação do trabalho na instituição de ensino, comprometendo-se a empresa a disponibilizar o espaço e os equipamentos que forem necessários e indispensáveis a exposição do trabalho.

CLÁUSULA SEGUNDA – O (A) COMPROMITENTE obriga-se a respeitar o disposto na Lei nº 9.610 de 10.02.98 – Lei de Direitos Autorais, devendo obrigatoriamente citar o produto cartográfico em questão como Fonte.

CLÁUSULA TERCEIRA – O (A) COMPROMITENTE fica ISENTO de qualquer custo financeiro do produto cartográfico referido na CLÁUSULA PRIMEIRA.

Declarando estar de acordo com todas as condições constantes deste Termo de Compromisso e com as minhas responsabilidades perante a CODEM, firmo o presente instrumento em 02 (duas) vias de igual teor, para os devidos efeitos legais.

Belém, 16 de julho de 2025.


Documento assinado digitalmente
gov.br CAROLINE DE MATTOS BUCHACRA HIRSCHMAN
 Data: 21/07/2025 21:48:42-0300
 Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Discente /COMPROMITENTE

Documento assinado digitalmente
gov.br JOAO CLOVIS MELO DE OLIVEIRA
 Data: 21/07/2025 13:18:13-0300
 Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Diretor de Gestão Fundiária

APÊNDICE C - Questionário aplicado aos moradores do conjunto Jardim Liberdade

	UFPA / NAEA	Pesquisadora: Caroline Buchacra
	Regularização Fundiária Urbana	Data da pesquisa:
	Coordenação:	Ficha:
Intervenção: Conjunto Jardim Liberdade		
Entrevistado:		
Endereço:		Telefones:
Obs.: _____		

1. Idade:

2. Escolaridade:

- (1) Fundamental incompleto (2) Fundamental completo (3) Médio incompleto
 (4) Médio completo (5) Superior incompleto (6) Superior completo (7) Não estudou
 (8) Analfabeto

3. Renda bruta domiciliar mensal:

- (1) Até R\$ 2.862,00 (2) + R\$ 2.862,00 até R\$ 5.724,00 (3) + R\$ 5.724,00 até R\$ 9.540,00
 (4) + R\$ 9.540,00 até R\$ 14.310,00 (5) + R\$ 14.310,00 até R\$ 19.080,00

4. Tempo de residência:

5. Situação de ocupação do domicílio atual:

- (1) Próprio quitado (2) Próprio financiado (3) Alugado (4) Cedido (5) Doado pela Prefeitura
 (6) Outros

6. DA SEGURANÇA DA POSSE:

- 6.1 Quais medidas foram adotadas com a finalidade de conferir segurança da ocupação?

6.2 Seu imóvel passou pela regularização fundiária promovida pelo programa Chão Legal?

Sim: Qual instrumento jurídico foi utilizado?

Não: Por quê? O que assegura sua segurança da posse?

7. DISPONIBILIDADE DE SERVIÇOS, MATERIAIS, EQUIPAMENTOS E INFRAESTRUTURA:

- a. SAÚDE: postos de saúde, hospitais, urgência e emergência, farmácia.
- b. SEGURANÇA: delegacia, posto de polícia, viatura de polícia e guarda municipal.
- c. CONFORTO: áreas de esporte e lazer, correios, posto de gasolina.
- d. NUTRIÇÃO: mercados, supermercados, feiras e restaurantes.
- e. ACESSO PERMANENTE AOS RECURSOS NATURAIS E COMUNS: praças, parques, rios e árvores.
- f. ÁGUA POTÁVEL
- g. ENERGIA ELÉTRICA
- h. ILUMINAÇÃO PÚBLICA
- i. SANEAMENTO BÁSICO
- j. SISTEMA DE COLETA LIXO
- k. ESGOTO
- l. ESCOLAS: creches, pré-escola, ensino fundamental e médio.
- m. TRANSPORTE PÚBLICO E DESLOCAMENTO.

8. ACESSIBILIDADE:

CUSTO DE MORADIA – não comprometa a satisfação das outras necessidades básicas:

- a. O custo da moradia é compatível com os níveis de rendimento?
- b. Ocorreu aumento do custo da moradia após a regularização fundiária urbana?

() Sim, qual?

() Não

9. HABITABILIDADE:

- a. Frio ou calor excessivos

- b. Chuvas e alagamentos
- c. Desmoronamento e inundação.
- d. Espaço adequado para os moradores ou é superlotada a moradia?
- e. Quantas pessoas por quarto?

10. FACILIDADE DE ACESSO:

- a. Acesso à casa é fácil ou difícil?
- b. Para deficientes físicos?
- c. Para crianças?
- d. Para idosos?
- e. Para mulheres?

11. LOCALIZAÇÃO:

- a. Existem possibilidades de emprego? Quais?
- b. Oportunidades de desenvolvimento econômico? Quais?

12. O que melhorou e o que piorou depois da regularização fundiária urbana proporcionada pelo chão legal?

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista

1. Nome, função/cargo, quanto tempo e atribuições.
2. Como surgiu a atuação na questão urbana/um pouco da trajetória de atuação neste tema.
3. O que entende por regularização fundiária de interesse social?
4. Início da demanda de RFU no conjunto Liberdade.
5. Qual o papel (AMOB/servidor/direção) desempenhado no processo de decisão do projeto?
6. Qual o papel (AMOB/servidor/direção) desempenhado no processo de elaboração do projeto?
7. Qual o papel (AMOB/servidor/direção) desempenhado no processo de implementação do projeto?
8. Considera que houve participação popular?
9. Os fatores que considera que facilitaram a implementação do projeto no Conjunto Jardim Liberdade.
10. Os fatores que considera que dificultaram a implementação do projeto no Conjunto Jardim Liberdade.
11. Considera que o projeto Conjunto Jardim Liberdade atendeu aos objetivos da Regularização Fundiária Urbana de interesse social? (como?/por quê?/de que forma?)
12. Considera que a RFU implementada no Conjunto Jardim Liberdade se constituiu como um programa apenas de titulação ou proporcionou a integração socioespacial (como?/por quê?/de que forma?)
13. Ações do programa pós-titulação (fomento à permanência no local)
14. Sugerem-se estratégias que possam contribuir para a superação dos possíveis obstáculos e dificuldades constatadas na elaboração e implementação da política de regularização fundiária do programa Chão Legal.
15. Mensagem final (livre).

ANEXOS

ANEXO A - Termo administrativo de concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM

Aos 3 dias do mês de dezembro de 2015, na sede da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém - CODEM, por este instrumento de contrato, de um lado a CODEM, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ n.º. 04977583/0001-66, localizada na Av. Nazaré, n.º. 708, Bairro Nazaré, CEP: 66040-143, neste ato representado por seu(ua) Diretor(a) Presidente, ELIANA DE NAZARÉ CHAVES UCHÔA, brasileira, casada, advogada, inscrito(a) no CPF sob o n.º 383.335.201-97, portador(a) da carteira de identidade n.º 3461407 PC/PA, doravante denominada CONCEDENTE, na presença do Senhor Prefeito Municipal ZENALDO RODRIGUES COUTINHO JÚNIOR, brasileiro, casado, advogado, inscrito no CPF sob o n.º 116.610.542-34, portador da carteira de identidade n.º 3926068 SSP/PA, e de outro lado GRAÇA HELOISA CERVANTES MARIANO, portadora da carteira de identidade N.º 6780051, 3ª Via, SSP/MA, CPF N.º 534.141.092-34, brasileira, divorciada, secretária doravante denominada CONCESSIONÁRIO(A), com fundamento no Decreto-Lei n.º 271 de 28 de fevereiro de 1967, na Lei Municipal n.º 6.795, de 24 de abril de 1970, na Lei Municipal n.º 8.739, de 19 de maio de 2010 e na Resolução de n.º. 10/2013, aprovada pelo Conselho de Administração da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém e publicado no Diário Oficial do Município n.º 12.481, de 27 de dezembro de 2013, e com fundamento na Portaria n.º 113/2013, que considerando a decisão da Diretoria Executiva n.º 16.956, que autoriza a Diretoria de Gestão Fundiária a decidir e aprovar os pedidos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, de acordo com as seguintes cláusulas e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA - Do Domínio Municipal

A CONCEDENTE é titular do domínio pleno da área urbana, localizada no Município de Belém, conforme configurado na Certidão do Registro de Imóveis do 1º Ofício desta Comarca no Livro 2-BA-R01, Matrícula n.º 59.223, fls. n.º 23 de 19/02/1987.

CLÁUSULA SEGUNDA - Da posse do imóvel objeto de Concessão

A CONCEDENTE constatou que o(a) CONCESSIONÁRIO(A) ocupa para sua moradia ou de sua família parte da área mencionada na Cláusula Primeira supra, conforme apurado no Processo Administrativo N.º 2013/0001796044.

CLÁUSULA TERCEIRA - Da descrição do imóvel objeto de Concessão

O terreno ocupado pelos(as) CONCESSIONÁRIOS(AS), localizado na PS. Olavo Nunes N.º 53, Benguí, DABEN, com Inscrição Imobiliária N.º 025-32887-63-20-0167-000-000, apresenta a Área de 107,34m² (CENTO E SETE METROS QUADRADOS E TRINTA E QUATRO DECÍMETROS QUADRADOS) e Perímetro de 49,94m (QUARENTA E NOVE METROS E NOVENTA E QUATRO CENTÍMETROS) e dimensões conforme identificado no memorial descritivo e planta individualizada, em anexo, que são partes integrantes do presente Termo.

CLÁUSULA QUARTA - Da Outorga de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

A CONCEDENTE, pelo presente Termo, outorga ao(a) CONCESSIONÁRIOS(A) a Concessão de Uso Especial do imóvel descrito na Cláusula Terceira, no qual está edificada sua residência, a **título gratuito**, para fins de sua moradia e de sua família, na forma que estabelece o artigo 7º

do Decreto-Lei n.º 271/67, artigo 1.º da Medida Provisória n.º 2.220/01, e artigo 8.º da Resolução n.º 10/2013, aprovada pelo Conselho de Administração da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém e publicado no Diário Oficial do Município n.º 12.481, de 27 de dezembro de 2013.

CLÁUSULA QUINTA - Da Vigência

A presente Concessão de Uso Especial é outorgada por **prazo indeterminado**, nas condições previstas neste Termo e conforme estabelecido no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 271/67, artigos 1.º e 2.º da Medida Provisória n.º 2.220/2001 e artigo 8.º da Resolução n.º 10/2013.

CLÁUSULA SEXTA - Das Obrigações do(a) CONCESSIONÁRIO(A)

Pelo presente Termo, o(a) CONCESSIONÁRIO(A) se obriga a:

- a) Utilizar a área para fins predominantemente residenciais;
- b) Não ceder ou locar totalmente o imóvel a terceiros;
- c) Não o alienar ou transferi-lo antes do prazo determinado e sem a prévia anuência da CONCEDENTE, a transferência "inter vivos" não poderá ocorrer antes do decurso do prazo de 01 (um) ano, a contar do recebimento da presente Concessão.
- d) Não permitir que terceiros se apossam do imóvel, dando conhecimento à CODEM de qualquer perturbação;
- e) Comunicar à CODEM caso venha a adquirir outro imóvel, seja por outro projeto de regularização ou por compra ou quaisquer outros meios não previstos neste termo;
- f) Arcar com todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel.

CLÁUSULA SÉTIMA - Da Transferência

A presente concessão de Uso Especial é transferível por ato "inter vivos", "causa mortis" ou por determinação judicial, devendo o interessado requerê-la previamente na CODEM, conforme estabelece o art. 7.º da Medida Provisória n.º 2.220/01 e art. 17 da Resolução n.º 10/2013, posteriormente, inscrevê-la no Registro Imobiliário competente.

CLÁUSULA OITAVA - Da Extinção

A Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia ora outorgada será extinta de pleno direito, se o(a) CONCESSIONÁRIO(A):

- a) Conferir ao imóvel destinação diversa da determinada na Cláusula Quarta e Sexta deste Termo;
- b) Adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural;
- c) Der em locação total o imóvel objeto da presente concessão;
- d) Transferir a terceiros, a qualquer título, o imóvel que lhe foi concedido, sem prévia e expressa autorização da CONCEDENTE;
- e) Descumprir qualquer cláusula do presente termo administrativo.

§1º - O presente Termo Administrativo pode ser rescindido mediante solicitação dos(as) concessionários(as), ficando estes(as) cientes, desde já, de que não poderão ser beneficiados por outra Regularização Fundiária de Interesse Social.

§2º - A extinção da presente concessão atenderá ao disposto no art. 7º do Decreto-Lei n.º 271/67, artigo 8º da Medida Provisória n.º 2.220/2001 e art. 49 da Resolução n.º 10/2013.

CLÁUSULA NONA - Do Registro em Cartório de Registro de Imóveis

Neste ato, as partes autorizam o registro deste Termo junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente, de forma **gratuita**, conforme estabelecido no art. 6º da Medida Provisória n.º 2.220/01 e art.290-A, I, da Lei n.º 6.015/1973, estando isentos do pagamento de Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI com base no disposto no art.

5º, IV da Lei Municipal 8.792/2010.

CLÁUSULA DÉCIMA - Do Foro

Fica eleito o foro da Justiça Estadual, Comarca de Belém, como competente para dirimir quaisquer dúvidas, controvérsias e litígios provenientes do presente Termo Administrativo.

Estando as partes acordadas, emite-se a presente Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia em 3 (três) vias de igual teor e para os mesmos fins, a serem assinadas pelas partes, na presença das testemunhas.

Belém, 03 de dezembro de 2015.

ZENALDO RODRIGUES COUTINHO JÚNIOR

Prefeito Municipal

ELIANA DE NAZARÉ CHAVES UCHÔA

Diretor(a) Presidente

CONCESSIONÁRIO(A)

TESTEMUNHA

CPF:

TESTEMUNHA

CPF:

ANEXO B – Caracterização da área

CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA

O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL JARDIM LIBERDADE constitui mais uma das ações do Programa Municipal de Regularização Fundiária “Chão Legal”, referente ao Termo de Cooperação Técnica Nº17/2015 – COHAB/CODEM, autorizado pela Diretoria Executiva da CODEM no ano de 2015, através da decisão Nº 17.881.

A poligonal de intervenção está localizada no Distrito Administrativo do Bengui - DABEN, bairro do Bengui, delimitada pela Estrada do Bengui e Passagem São Miguel, confinante com a ocupação Paulo Freire e Residencial Park Monte Fuji, é composta por 9 quadras, totalizando uma área igual a 34.494,66m².

De acordo com o Plano Diretor do Município de Belém Lei Nº 8.665 de 30/07/2008, a área está situada na Zona de Ambiente Urbano - ZAU 4, com uso predominantemente residencial e insere-se na Zona Especial de Interesse Social - ZEIS g, conforme Zoneamento Especial. Trata-se de ocupação consolidada na década de 90, ocupada de forma mansa e pacífica, predominantemente de uso residencial, e perfil socioeconômico característico de população de baixa renda.

A área de intervenção apresenta pavimentação asfáltica apenas nas vias principais, as vias secundárias são de terra batida ou possuem resíduos de pavimentação antiga. O assentamento possui iluminação pública, rede de drenagem e rede de fornecimento de água, além de coleta de lixo e limpeza urbana. Entende-se, portanto, que é uma área abastecida de infraestrutura urbana.

A configuração espacial atual sugere que o processo de ocupação efetiva se deu, em sua maior parte, de forma espontânea e pouco ordenada. A área é evidentemente de baixa renda, e grande parte dos moradores encontram-se na área desde o início da sua ocupação, na década de 80, evidenciando a consolidação urbana da área.

PARECER URBANÍSTICO

PARECER / PROCESSO Nº _____ SELAGEM Nº _____

ASSUNTO: Análise do Lote da _____

Esta Coordenadoria, desde Junho de 2014, adota o padrão de **3,00 m para a testada e 44,00 m² para área total do lote**, conforme as especificações mínimas do Programa Minha Casa Minha Vida e a Lei Federal Nº 11.977/2009, Art. 54, a qual permite flexibilização e uso de novos parâmetros urbanísticos e ambientais específicos para áreas de Regularização Fundiária de Interesse Social.

De acordo com os parâmetros acima citados e a análise do processo, o lote em questão está inserido no PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL JARDIM LIBERDADE, e apresenta testada e área do lote atendendo aos padrões definidos e praticados pelo Programa Chão Legal, estando apto a receber a concessão conforme indicação jurídica.

Belém, _____ de _____ de 2016.

ISABELA AVERTANO ROCHA
Arquiteta e Urbanista
CAU – A59616-7
Mat. 0425419-010-CODEM

ANEXO C - Caracterização da área

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO
E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA
METROPOLITANA DE BELÉM



PREFEITURA DE
BELÉM

Nº FLS.: _____
Nº PROC.: _____
DATA: _____
ASS.: _____

CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA

O **PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL JARDIM LIBERDADE** constitui mais uma das ações do Programa Municipal de Regularização Fundiária "Chão Legal", referente ao Termo de Cooperação Técnica Nº17/2015 – COHAB/CODEM, autorizado pela Diretoria Executiva da CODEM no ano de 2015, através da decisão Nº 17.881.

A poligonal de intervenção está localizada no Distrito Administrativo do Bengui - DABEN, bairro do Bengui, delimitada pela Estrada do Bengui e Passagem São Miguel, confinante com a ocupação Paulo Freire e Residencial Park Monte Fuji, é composta por 9 quadras, totalizando uma área igual a 34.494,66m².

De acordo com o Plano Diretor do Município de Belém Lei Nº 8.665 de 30/07/2008, a área está situada na Zona de Ambiente Urbano - ZAU 4, com uso predominantemente residencial e insere-se na Zona Especial de Interesse Social - ZEIS g, conforme Zoneamento Especial. Trata-se de ocupação consolidada na década de 90, ocupada de forma mansa e pacífica, predominantemente de uso residencial, e perfil socioeconômico característico de população de baixa renda.

A área de intervenção apresenta pavimentação asfáltica apenas nas vias principais, as vias secundárias são de terra batida ou possuem resíduos de pavimentação antiga. O assentamento possui iluminação pública, rede de drenagem e rede de fornecimento de água, além de coleta de lixo e limpeza urbana. Entende-se, portanto, que é uma área abastecida de infraestrutura urbana.

A configuração espacial atual sugere que o processo de ocupação efetiva se deu, em sua maior parte, de forma espontânea e pouco ordenada. A área é evidentemente de baixa renda, e grande parte dos moradores encontram-se na área desde o início da sua ocupação, na década de 80, evidenciando a consolidação urbana da área.

PARECER URBANÍSTICO

PARECER / PROCESSO Nº _____ SELAGEM Nº _____

ASSUNTO: Análise do Lote da _____

Esta Coordenadoria, desde Junho de 2014, adota o padrão de **3,00 m para a testada e 44,00 m² para área total do lote**, conforme as especificações mínimas do Programa Minha Casa Minha Vida e a Lei Federal Nº 11.977/2009, Art. 54, a qual permite flexibilizar e adotar novos parâmetros urbanísticos e ambientais específicos para áreas de Regularização Fundiária de Interesse Social.

De acordo com os parâmetros acima citados e a análise do processo, o lote em questão está inserido no **Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social Jardim Liberdade**, porém, não apresenta testada e/ou área do lote definidos e adotados pelo Programa Chão Legal.

Seguindo orientação da Resolução 010/2013-CODEM, Art. 32 e Art. 33, e seus respectivos itens, o preenchimento dos requisitos exigidos para a outorga da concessão poderá ser reconhecido, por meio da emissão de Certificado de Regularização Fundiária (CRF) pela CODEM, não garantindo ao beneficiário o exercício do direito à concessão de uso especial para fins de moradia no próprio local.

Belém, _____ de _____ de 2017.

ISABELA AVERTANO ROCHA
Arquiteta e Urbanista
CAU – A59616-7
Mat. 0425419-010-CODEM

ANEXO D - Parecer Urbanístico-Social

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO
E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA
METROPOLITANA DE BELÉM



PREFEITURA DE
BELÉM

PARECER URBANÍSTICO-SOCIAL

Nº FLS: _____
Nº PROC.: _____
DATA: _____
ASS: _____

O Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social **BENGUI – ETAPA 2**, constitui o prosseguimento das ações do Programa Municipal de Regularização Fundiária "Chão Legal" Projeto BENGUI, aprovado pela Diretoria Executiva da CODEM, pela Decisão Nº 16.521, de 21.01.2012. Processo nº. 2014/001395654. Trata-se de ocupação consolidada, desde a década de 90, com predomínio de população de baixa renda, conforme dados do IBGE/2010. O tipo de uso preponderante na área é habitacional, com presença de imóveis de uso misto, residencial e comercial, particularmente comércio de subsistência dos moradores.

A área a ser regularizada tem forma triangular, delimitada pela Passagem Benfica, Rua Betânia e com os lotes: nº 4120, com frente pela Travessa do Bengui e nº 4, pela Rodovia Augusto Montenegro, composta por 12 Quadras, totalizando 86.465,55 m² (oitenta e seis mil, quatrocentos e sessenta e cinco metros quadrados e cinquenta e cinco decímetros quadrados), localizada nos bairros, Bengui e Parque Verde, Distrito Administrativo do Bengui - DABEN. Insere-se em área de propriedade da CODEM, adquirida de Maria de Nazaré Lobato de Oliveira, conforme Certidão do Cartório de Registro de Imóveis do 1º Ofício: Lv. 2-I, fls. 28, Matrícula nº 2728 de 21/12/1978.

De acordo com o Plano Diretor do Município de Belém (Lei Nº 8.665 de 30/07/2008), a área está situada na Zona de Ambiente Urbano - ZAU 4, com uso predominantemente residencial e insere-se na Zona Especial de Interesse Social - ZEIS g, conforme Zoneamento Especial.

A partir destes elementos que caracterizaram o assentamento como de interesse social, foi elaborado o Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social - REFIS, para a gleba supracitada e devidamente aprovado e licenciado na Prefeitura Municipal de Belém.

Como o lote objeto do presente Processo, não se enquadra nos padrões mínimos da legislação municipal vigente, foi necessário estabelecer parâmetros urbanísticos específicos, ação permitida através da Lei 11.977/2009, a qual permite flexibilização de parâmetros urbanísticos para assentamentos consolidados antes de 2009. O padrão adotado para o Projeto de Regularização Fundiária do Bengui – Etapa 2, é o de **44,00 m² para o lote e 3,00 m para a testada**, conforme especificações mínimas de financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal (Portaria nº 168¹, do Ministério das Cidades, de 12/04/2013) para construção de casas e o percentual de 0,9 de Taxa de Ocupação Máxima do terreno, da lei Complementar de Controle Urbanístico – LCCU, do Município de Belém, art.61, § 2º. Tais itens permitem 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. Esclarecemos que tais especificações foram adotadas primando pela garantia a uma moradia adequada a todos, tornando o assentamento humano mais seguro, saudável e habitável, meta universal adotada pela Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos, e defendido na Agenda Habitat para Municípios de 2003, o qual prevê que o acesso a moradia adequada a todos, viabiliza a erradicação da pobreza no país e proporciona melhores condições de vida para toda a população.

Diante do exposto, o lote em questão, apresenta as condições necessárias para a titulação com fins habitacionais. Segue anexo às folhas _____ a Planta da Área Regularizável de acordo com o Projeto de Uso e Ocupação do Solo/REFIS - Bengui Etapa 2.

Conforme demonstrado no Boletim de Informações Socioeconômicas, a família ocupante do lote apresenta renda familiar inferior a 5 (cinco) salários mínimos encontrando-se habilitada como beneficiária do Programa Municipal de Regularização Fundiária "Chão Legal".

HELBER DA SILVA BORGES
Cientista Social / UCS / DGF / CODEM
RG: 5.290.405 SSP/PA

KEILA MILENE CUNHA ALMEIDA
Arquiteta e Urbanista - CAU – A29177-3
Mat. 0152993-045-CODEM

¹ Revogou a Portaria MCIDADES nº 465, de 03 de outubro de 2011.

ANEXO E - Resposta ao Gdoc 2866/2025 – Pesquisa Acadêmica



RESPOSTA AO GDOC 2866/2025 – PESQUISA ACADÊMICA

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES A RESPEITO DO PROJETO JARDIM LIBERDADE E OUTROS

REQUERENTE: CAROLINE DE MATTOS BUCHACRA HISRCHMANN

DATA: 21/07/2025

Com base nas solicitações da discente, é importante salientar que alguns itens requeridos já foram repassados a interessada, conforme dispõe o Termo de Compromisso N°02/2025 - CRF/DGF. Este procedimento foi pensado, de comum acordo com a solicitante, considerando que os itens são produtos já elaborados na Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém - CODEM, desde 2016 (Projeto de Regularização Fundiária Social RFIS – Conjunto Jardim Liberdade e anexos) e o caráter de urgência informado pela requerente. Nestes termos, seguem as considerações a respeito dos demais itens requeridos.

1. HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PELA CODEM

A CODEM é uma sociedade de economia mista, regida pela Lei das Sociedades Anônimas e pelo seu Estatuto Social, instituída pela Lei Municipal nº 6.795, de 24 de abril de 1970 e alterada pela Lei nº 6.861 de 08 de fevereiro de 1971 tendo como seu maior acionista a Prefeitura Municipal de Belém. O Estatuto Social da CODEM, em seu Art. 5º, inciso VI, estabelece como um dos seus objetivos estratégicos: planejar, coordenar, executar, monitorar e avaliar as atividades relacionadas à política de regularização fundiária do Município de Belém. Nesse sentido, a Companhia passou a atuar na regularização fundiária de terrenos do seu patrimônio, por meio de ações pontuais e de alguns projetos de regularização de assentamentos precários.

Com a aprovação da revisão do Plano Diretor do Município de Belém, em 2008 (Lei Municipal nº 8.655 de 30 de julho de 2008), o Município incorporou os princípios e os instrumentos do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001) voltados para o justo ordenamento territorial e o cumprimento da função social da propriedade, já preconizados pela Constituição Federal de 1988 em seu capítulo sobre política urbana. Consoante com tais princípios, a regularização fundiária destacou-se como uma das diretrizes da Política Habitacional expressas no Plano Diretor. Assim, conforme a lei vigente à época sobre a Regularização Fundiária Urbana (RFIS) - Lei Nº11.977/2009, em 2010, foi instituído o Programa Municipal de Regularização Fundiária Chão Legal, por meio da Lei Ordinária nº 8.739/2010, competindo à CODEM sua formulação estratégica, detalhamento operacional e execução.

A demanda por regularização não é só um dever do Município, como também é uma reivindicação da sociedade organizada, em consonância com as políticas públicas. Neste sentido, a partir de 2013, a CODEM também passou a atuar em áreas estaduais e federais, por meio de Convênios e/ou Termos de Cooperação Técnica firmados entre a Companhia e os órgãos detentores do domínio. O Programa passou também a atuar em assentamentos localizados em áreas particulares, a partir de acordos com de cooperação técnica firmados com a Defensoria Pública do Estado do Pará ou com os próprios proprietários das áreas.

Com a instauração da Lei Federal de Regularização Fundiária – Lei 13.465 de 11 de julho de 2017 –, foram implementados novos instrumentos para regularização fundiária que facilitam e aceleram o processo de regularização em áreas de domínio público, além de permitirem formas alternativas de regularização de lotes multifamiliares. Ademais, a lei estabelece a exigência de termo de compromisso assinado pelos responsáveis da regularização pela execução dos itens indicados no projeto urbanístico, visando garantir a execução das melhorias previstas, contribuindo assim, para a integração jurídica e urbanística do assentamento e para a melhoria da qualidade de vida dos moradores.

A Lei 13.465/2017 também estabelece duas modalidades de Regularização Fundiária Urbana – Reurb: a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – REURB-S, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda; e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico – REURB-E, aplicável aos núcleos urbanos informais que não se enquadram na primeira modalidade.



A Lei Municipal Nº 9.733 de 11 de janeiro de 2022 que trata sobre a Regularização Fundiária Urbana Municipal foi formulada com base na Lei 13.465/2017, a qual é regulamentada pelo Decreto 9.310/2018. De forma a garantir um novo modelo de regularização fundiária, priorizando a agilidade e o acesso definitivo à propriedade, o Programa procura atender à grande demanda de regularização fundiária no Município de Belém que, de acordo com dados do IBGE (2010) tem 54,5% da sua população habitando em favelas e comunidades urbanas¹.

Portanto, de maneira resumida, as principais mudanças trazidas desde a nova legislação Federal e Municipal a respeito da Regularização Fundiária Urbana são:

- As modalidades de REURB-S e REURB-E;
- O Instrumento de Legitimação Fundiária que reconhece da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;
- A possibilidade de regularizar unidades autônomas e independentes a construção base de um lote através do dispositivo de Direito Real de Laje, a depender do laudo de estabilidade da edificação;
- A dispensa das exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios (§ 1º, item VIII, Art. 11 da Lei 13.465/2017);
- O 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 (item IX, Art. 35 da Lei 13.465/2017);
- O Termo de Compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico (item X, Art. 35 da Lei 13.465/2017);
- O Procedimento de Regularização Inominado das glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro e que estejam implantadas e integradas à cidade, o qual dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos, conforme o Art. 69 da Lei 13.465/2017 e
- A Conversão dos títulos de Legitimação de posse, Concessão de Direito Real de Uso - CDRU e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM, emitidos anteriormente, em direito real de propriedade, na forma da Legislação Federal nº 13.465/2017, conforme dispõe a Lei Municipal Nº 9.733 de 11 de janeiro de 2022.

2. HISTÓRICO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (RFIS) - CONJUNTO JARDIM LIBERDADE

O Projeto De Regularização Fundiária De Interesse Social Jardim Liberdade constitui uma das ações do Programa Municipal de Regularização Fundiária "Chão Legal", referente ao Termo de Cooperação Técnica Nº17/2015 – COHAB/CODEM, autorizado pela Diretoria Executiva da CODEM no ano de 2015, através da decisão Nº 17.881. A poligonal de intervenção está localizada no Distrito Administrativo do Benguí - DABEN, bairro do Benguí. É delimitada pela Estrada do Benguí e Passagem São Miguel; confina com a ocupação Paulo Freire e com o Residencial Park Monte Fuji; e é composta por 9 quadras, totalizando uma área igual a 34.494,66m². A seguir, seguem os quadros resumidos da execução do projeto.

¹ É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. Segundo o Censo 2022, que ainda está em produção, o termo "Aglomerado Subnormal" foi atualizado para "Favelas e Comunidades Urbanas".

2.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS

JARDIM LIBERDADE	
Início do projeto	2016
Localização	Bairro do Benguí
Situação Fundiária	Área de propriedade particular, dentro do lote "E" da antiga "Fazenda Val-de-Cans". Em 1987 a área da comunidade foi comprada pela CODEM.
Situação Ambiental	-
Situação socioeconômica	<p>Na década de 1980, foi desenvolvido um projeto de parcelamento do solo com duas quadras destinadas à compensação urbanística e ambiental para o Bairro do Benguí. O projeto não chegou a ser aprovado e executado, e a área sofreu ocupação irregular.</p> <p>De acordo com informações coletadas em entrevistas com moradores, constatou-se que grande parte deles atua no mercado informal, e, frequentemente, uma única pessoa na residência é responsável por garantir sustento da família.</p> <p>Delimitando a comunidade, havia um muro que foi derrubado para abrir caminho para outra ocupação, denominada Paulo Freire. Segundo relatos de moradores do Jardim Liberdade, há alto índice de criminalidade nesta ocupação adjacente e muitos produtos de roubo são deixados nas ruas do conjunto. De acordo com um morador entrevistado, é um sonho da população levantar novamente o muro que separava as duas áreas.</p>
ZEIS	Sim. ZEIS-g
Aglomerado Subnormal	Sim. Aglomerado Subnormal "Assentamento Sideral"
Investimento	COHAB
Projeto urbanístico	<p>Sim.</p> <p>Propostas de complementação e revitalização da infraestrutura urbana; readequação viária; pavimentação; e calçamento.</p> <p>Projeto de arborização e de área de compensação urbanística e ambiental, com previsão de equipamentos urbanos, áreas verdes e área para realocação.</p>
Instrumento de regularização	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia — CUEM; Concessão de Direito Real de Uso — CDRU; Concessão Coletiva

EQUIPE TÉCNICA	
ELABORAÇÃO	COLABORAÇÃO
Isabela Avertano Rocha Arquiteta e Urbanista	Camila Santos – Assistente Administrativa Caroline Farias Freitas – Arquiteta e Urbanista Cléa De Cássia Lopes Pinheiro – Arquiteta e Urbanista Fernanda Amorim – Técnica em Agrimensura Francisco Carlos Lopes – Técnico em Agrimensura Gláucia Reis – Técnica em Agrimensura Helber Da Silva Borges – Cientista Social Ilín Farias Rufino – Assistente Social Isabela Guedes – Estagiária de Arquitetura Keila Almeida – Arquiteta e Urbanista Paulo Victor Squires – Assessoria Jurídica Rafael Calvino Silva – Assessoria Jurídica Rosa de Fátima Castro – Assistente Social Solange Pamplona – Assistente Social

2.2. ATIVIDADES EXECUTADAS

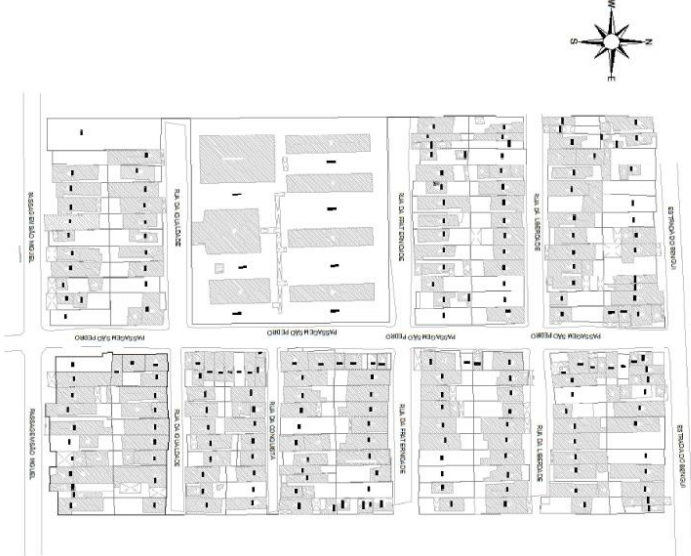
LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO	
Período aproximado	Outubro/2015 a Maio/2016
Informações gerais	Realizado pela empresa terceirizada Geatech Mapa
Área Levantada (m²)	36.586,38
Unidades	204
Situação	Concluído
Imagens	

Figura 1 - Planta Planimétrica Cadastral do Conjunto Jardim Liberdade.

CADASTRO SOCIAL	
Período aproximado	Novembro/2015
Informações gerais	Realizado pela empresa terceirizada IMEARA.
Cadastros sociais realizados	164
Situação	Concluído

COLETA DE DOCUMENTOS DOS MORADORES	
Datas	24 e 30/11/2015 09/12/2015 20 e 26/01/2016
Informações gerais	Realizado pela Unidade de Cadastro Social da CODEM.
Situação	Concluído

FORMALIZAÇÃO E ANÁLISE DE PROCESSOS INDIVIDUALIZADOS	
Informações gerais	- Formalização de processos individuais para cada unidade habitacional - Análise de cada unidade habitacional e da situação sócio-econômica de cada família correspondente.
Processos formalizados	153
Situação	Concluído

ELABORAÇÃO DO PROJETO DE RFIS	
Período aproximado	Finalizado em maio/2016
Informações gerais	Além de outras informações de caracterização da área, o projeto apresenta as informações requeridas pela Lei Federal 11.977/2009 e exigidas pelo cartório para registro do projeto, como: Memorial descritivo da gleba Planta de Parcelamento Planta de Alinhamento Viário Planta de Áreas Regularizáveis Compensação urbanística e ambiental Medidas para adequação da infraestrutura básica
Situação	Concluído

REUNIÃO DE PACTUAÇÃO DO PROJETO

Data 27/04/2016

Registro fotográfico



Figura 2 - Momento inicial com apresentação da Coordenadora de Regularização Fundiária.



Figura 3 - Apresentação do projeto pela arquiteta responsável.



Figura 4 - Após a apresentação e pactuação, a arquiteta responsável pelo projeto esclarece as dúvidas de alguns moradores.

LICENCIAMENTO TO PROJETO	
Datas	Encaminhado para a Divisão de Análise de Projetos (DAP) do Departamento de Análise de Projetos e Fiscalização (DEAF), da Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB) - 06/06/2016 Licenciamento - 28/12/2016
Informações gerais	Termo de Licenciamento N°005/2016 - DAP/DEAF/SEURB
Situação	Concluído

REGISTRO DO PROJETO	
Datas	Encaminhado ao 1º Ofício de Registro de Imóveis - 02/05/2017 Registro - 13/10/2017
Situação	Concluído

ENTREGA DAS CERTIDÕES DE CONCESSÃO REGISTRADAS EM CARTÓRIO	
Data e Local	04/07/2018 – Centro de Convenções e Feiras Hangar
Certidões entregues	81
Situação	Concluído.

Registro fotográfico

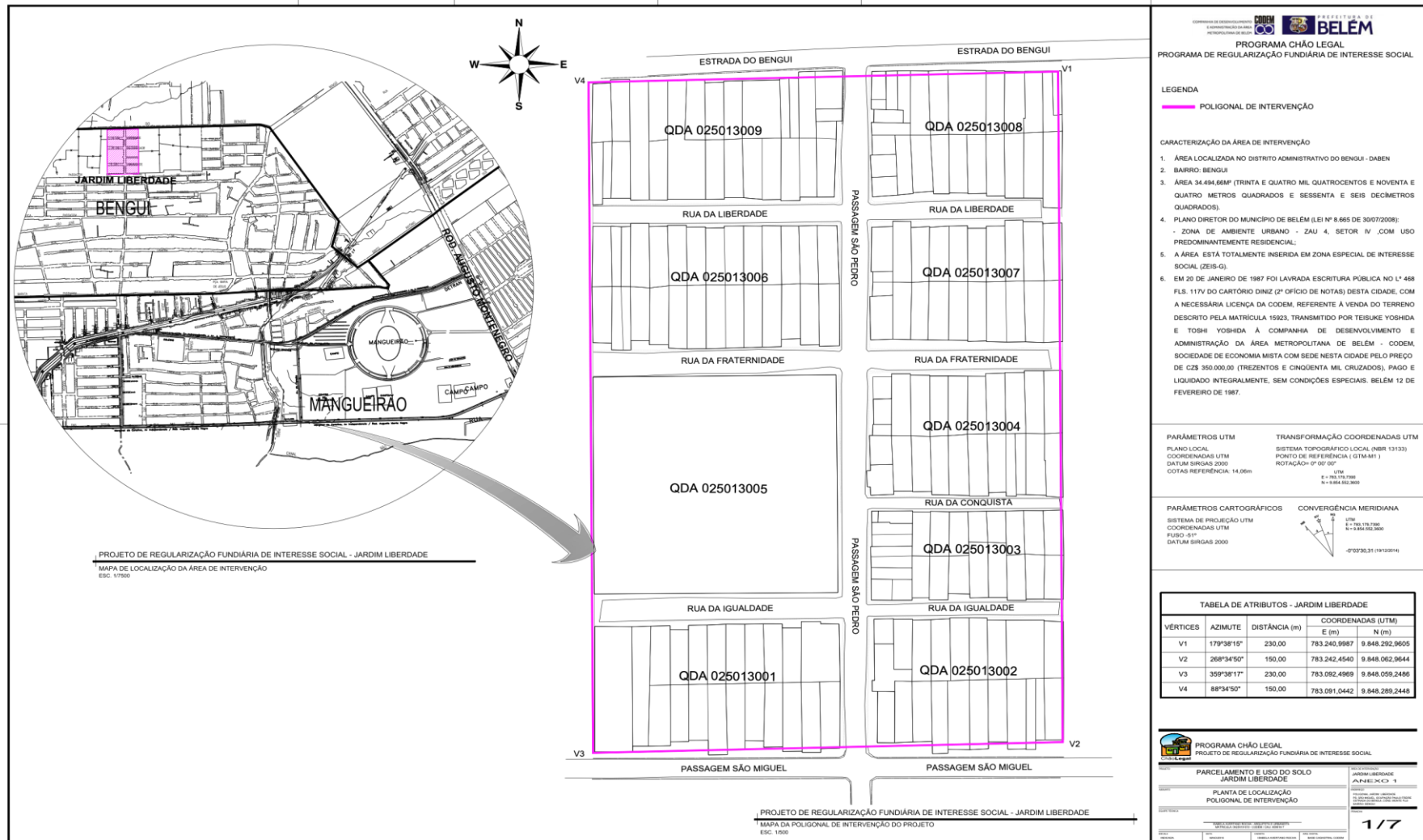


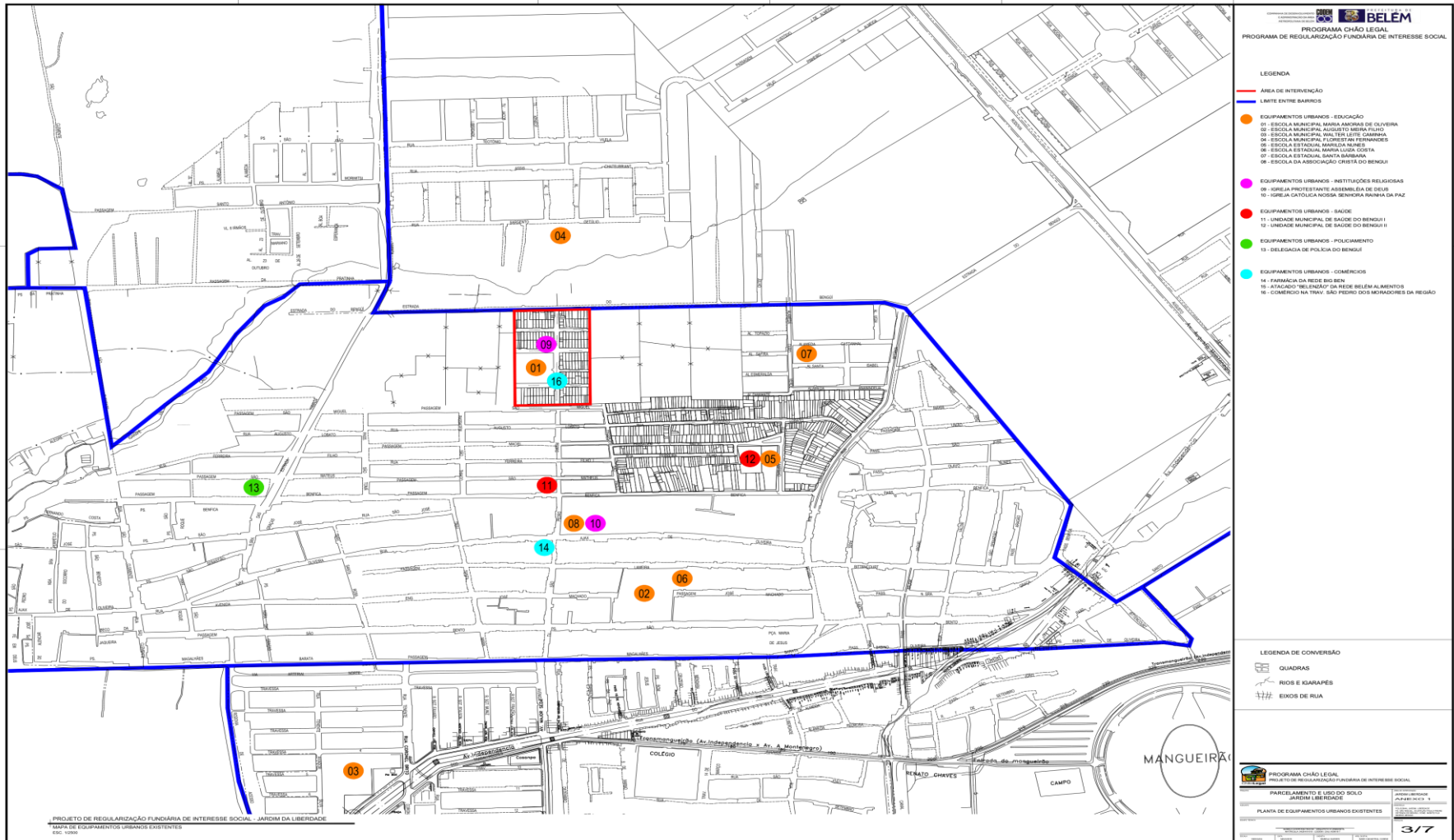
Figura 5 - Participantes do evento de entrega das certidões registradas em cartório.

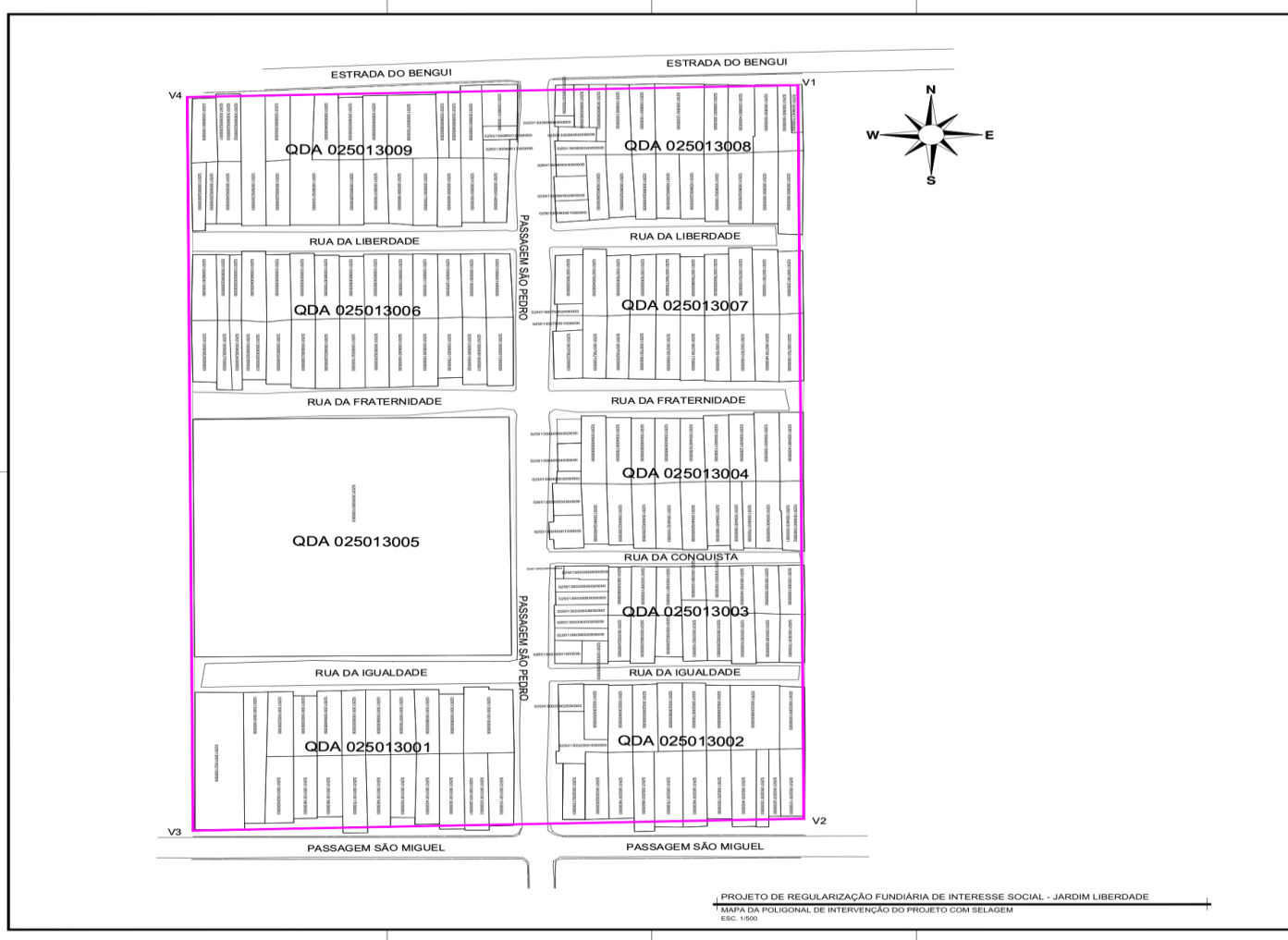
2.3. ATIVIDADES POSTERIORES

Após a entrega das certidões de concessão realizadas em 2018, houve a continuação dos tramites internos da CODEM em relação ao Projeto de RFIS – Conjunto Jardim Liberdade, tais como a tramitação dos processos individualizados e as visitas de campo de requerentes que, por alguma pendência jurídica, social ou urbanística não foram beneficiados com o título de regularização fundiária à época. Contudo, a partir da Lei Municipal N° 9.733 de 11 de janeiro de 2022, houve a conversão de aproximadamente 91 Títulos concessão, emitidos entre os anos de 2018 a 2021, em direito real de propriedade. Para tal, foram realizados mutirões de entrega de convites aos moradores e o evento de entrega das certidões de Legitimação fundiária registradas em cartório.

ANEXO F -







PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL - JARDIM LIBERDADE
 MAPA DA POLIGONAL DE INTERVENÇÃO DO PROJETO COM SELAGEM
 ESC. 1:500

PROGRAMA CHÃO LEGAL
 PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

LEGENDA

POLIGONAL DE INTERVENÇÃO

PARÂMETROS UTM TRANSFORMAÇÃO COORDENADAS UTM

PLANO LOCAL SISTEMA TOPOGRÁFICO LOCAL (NBR 13133)
 COORDENADAS UTM PONTO DE REFERÊNCIA (OTM-M1)
 DATUM SIRGAS 2000 ROTACÃO= 0° 00' 00"

UTM
 E = 783.173.790
 N = 9.848.052.965

COTAS REFERENCIA: 14,00m

PARÂMETROS CARTOGRÁFICOS CONVERGÊNCIA MERIDIANA

SISTEMA DE PROJEÇÃO UTM UTM
 COORDENADAS UTM UTM
 FUSO 31T N = 9.848.052.965
 DATUM SIRGAS 2000

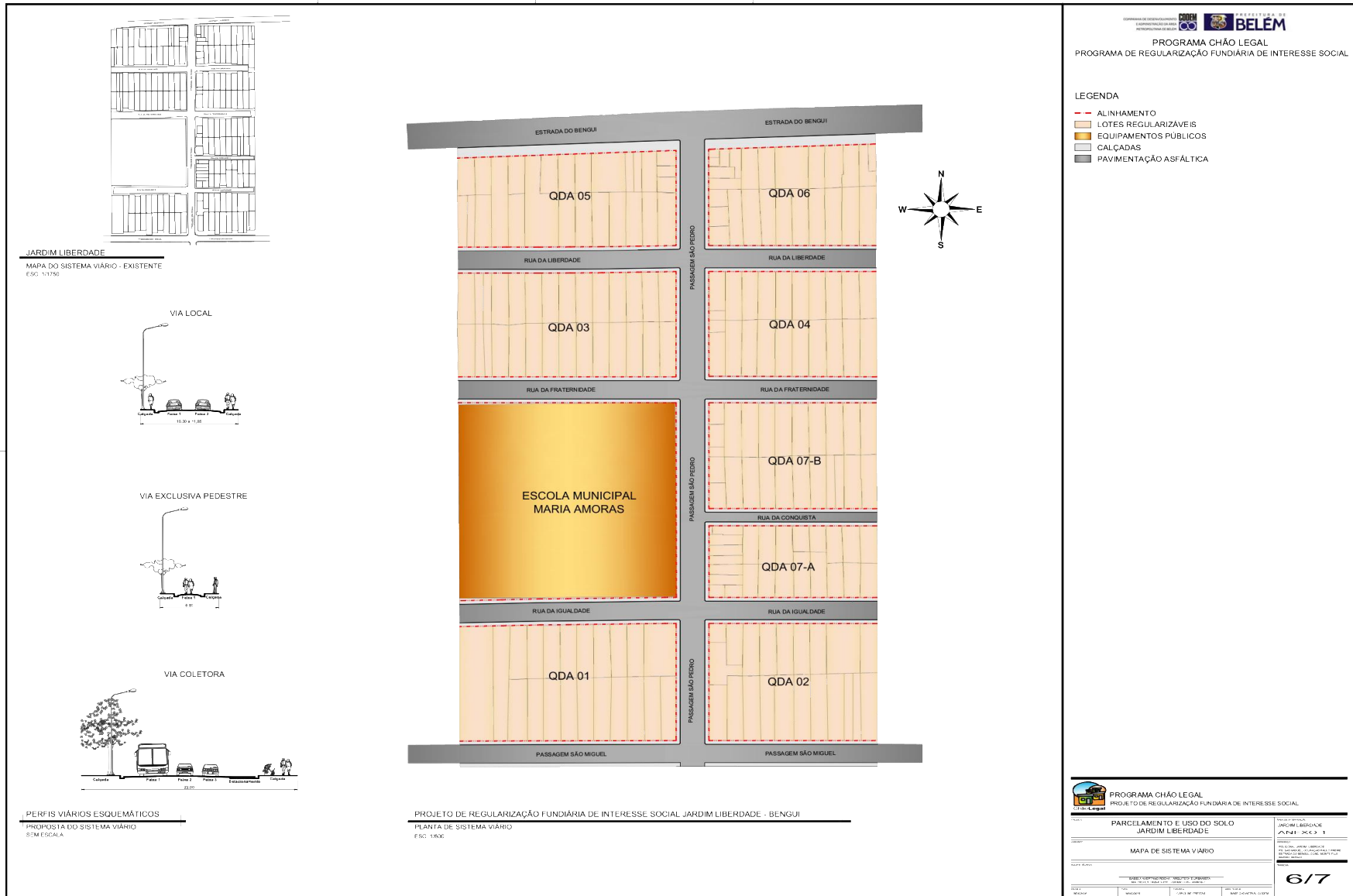
-0°03'30,31" (19122014)

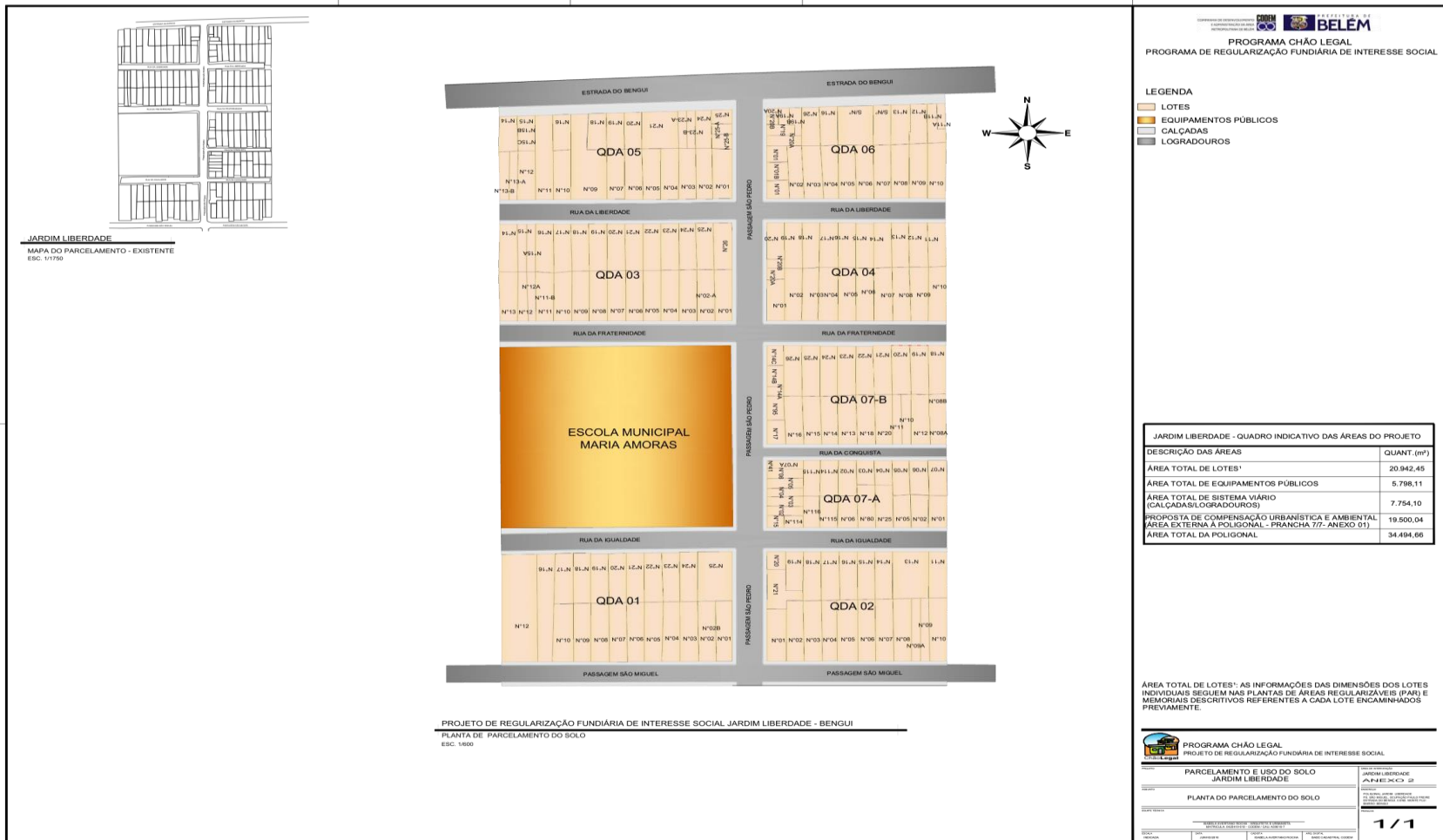
TABELA DE ATRIBUTOS - JARDIM LIBERDADE				
VÉRTICES	AZIMUTE	DISTÂNCIA (m)	COORDENADAS (UTM)	
			E (m)	N (m)
V1	179°38'15"	230,00	783.240.9987	9.848.292.9608
V2	288°34'50"	150,00	783.242.4540	9.848.062.9644
V3	359°38'17"	230,00	783.092.4969	9.848.059.2486
V4	88°34'50"	150,00	783.091.0442	9.848.289.2448

PROGRAMA CHÃO LEGAL
 PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

PARCELAMENTO E USO DO SOLO JARDIM LIBERDADE	DATA DE EMISSÃO: ANOM REGISTRO: ANEXO 1
PLANTA DE LOCALIZAÇÃO PLANTA COM SELAGEM	
1:500	

A17





ANEXO G - Cartão de processo junto à Prefeitura de Belém

The image shows two identical copies of a process card from the Prefeitura Municipal de Belém. Each card is titled 'CARTÃO DE PROCESSO' and contains the following information:

- PROCESSO:** 2866/2025
- DATA:** 15/07/2025
- Nº ORIGEM DOCUMENTO:** (blank)
- INTERESSADO:** CAROLINE DE MATTOS BUCHACRA HIRSCHMANN
- ASSUNTO:** SOLICITACAO
- DOCUMENTOS ANEXADOS:** 1) DOCUMENTO PESSOAL 2) REQUERIMENTO

At the bottom of each card, there is a public consultation link: <http://gdoc.belem.pa.gov.br/gdoc/processos/> and a timestamp: impresso em: 15/07/2025 12:37:26.

ANEXO H - Requerimento de Serviços

 COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM 	
REQUERIMENTO DE SERVIÇOS	
1 - IDENTIFICAÇÃO DO REQUERENTE	
NOME OU RAZÃO SOCIAL: <i>Caroline de Mattos Buchacra Hirnehmann.</i>	
ESTADO CIVIL: <i>casada</i>	CPF OU CNPJ: <i>88451658253</i>
NACIONALIDADE: <i>brasileira</i>	PROFISSÃO: <i>advogada</i>
END RESID.: <i>Av. Conselheiro Furtado, 1574</i>	BAIRRO: <i>Cremação</i>
CEP: <i>98535393</i> TEL:	E-MAIL: <i>carolinebuchacra@hotmail.com</i>
2 - REQUERIMENTO:	
A CODEN, o requerente supracitado e abaixo assinado, requer:	
<input checked="" type="checkbox"/> PESQUISA PATRIMONIAL. <input type="checkbox"/> PROCESSO DE RESGATE DE ENFITEUSE <input type="checkbox"/> PROCESSO DE COMPRA E VENDA <input type="checkbox"/> PROCESSO DE TRASPASSE <input type="checkbox"/> DESARQUIVAMENTO DE PROCESSO <input type="checkbox"/> 2ª VIA DE REGULARIZAÇÃO	<input type="checkbox"/> CADASTRO DE IPTU <input type="checkbox"/> PLANTA DE LOCALIZAÇÃO <input type="checkbox"/> ELABORAÇÃO DE MEMORIAL DESCRITIVO <input checked="" type="checkbox"/> SERVIÇOS DE TOPOGRAFIA <input type="checkbox"/> SERVIÇOS DE GEOPROCESSAMENTO <input checked="" type="checkbox"/> OUTROS SERVIÇOS: <i>pesquisa acadêmica</i>
ESPECIFICAÇÃO DO SERVIÇO:	
<i>Trata-se de informações para compor minha pesquisa acadêmica, que está sendo em questão pública na UFPA. Para tanto preciso saber, a respeito do processo de regularização fundiária urbana no conjunto Jardim Liberdade no Bairro do Benqui:</i> 1) levantamento topográfico completo (mapas, planígrafos, gráficos, etc) 2) o projeto de regularização fundiária urbana que aconteceu no conjunto Jardim Liberdade completo 3) dados e informações do projeto de 2018 a 2025, tudo que aconteceu no conjunto neste período. → Continua no verso →	
3 - IDENTIFICAÇÃO DO IMÓVEL	
ENDEREÇO:	CEP:
COMPLEMENTO:	
BAIRRO:	INSC. IMOBILIARIA:
4 - DOCUMENTOS ANEXADOS:	
<input type="checkbox"/> Carteira de identidade e CPF. <input type="checkbox"/> Carteira Nacional de Habilitação.. <input type="checkbox"/> Registro de nascimento. <input type="checkbox"/> Registro de casamento. <input type="checkbox"/> Certidão de óbito. <input type="checkbox"/> Procuração pública. <input type="checkbox"/> Procuração particular	<input type="checkbox"/> Escritura particular de compra e venda. <input type="checkbox"/> Contrato ou Promessa de compra e venda <input type="checkbox"/> Recibo de compra e venda. <input type="checkbox"/> Consulta do IPTU. <input type="checkbox"/> Croquis de alinhamento. <input type="checkbox"/> Certidão de Cadeia Dominial <input type="checkbox"/> Outros documentos :
Belém, <u>15</u> de <u>julho</u> de <u>2025</u>	
 Assinatura do Requerente	
Avenida Nazaré, 708 - CEP: 96040-143 - Belém-PA. CGC: 048775630001-06 Fones: 3084-0736 (Protocolo/Atendimento) Email: faleconosco@codem.com.br ou protocolo@codem.pmb.pa.gov.br Associada à SBIC - Sociedade Brasileira de Cartografia, Geodésia, Topografia e Sensoriamento Remoto	