



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

LUIZ MARCELO DA SILVA BARBOSA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: contribuições e limites da discussão do conteúdo socioespacial urbano a partir da experiência do Programa Chão Legal no município de Belém (PA)

BELÉM/PA
2020

LUIZ MARCELO DA SILVA BARBOSA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: contribuições e limites da discussão do conteúdo socioespacial urbano a partir da experiência do Programa Chão Legal no município de Belém (PA)

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

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Simaia do Socorro Sales das Mercês.

BELÉM/PA
2020

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)

B238r Barbosa, Luiz Marcelo da Silva.
Regularização fundiária urbana de interesse social:
contribuições e limites da discussão do conteúdo socioespacial
urbano a partir da experiência do Programa Chão Legal no
município de Belém (PA) / Luiz Marcelo da Silva Barbosa. — 2020.
111 f. : il. color.

Orientador(a): Profª. Dra. Simaia do Socorro Sales Mercês
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo
de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2020.

1. Regularização fundiária urbana. 2. Conteúdo
socioespacial. 3. Programa Chão Legal. 4. Belém. I. Título.

CDD 711.4098115

LUIZ MARCELO DA SILVA BARBOSA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: contribuições e limites da discussão do conteúdo socioespacial urbano a partir da experiência do Programa Chão Legal no município de Belém (PA)

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

Aprovado em data: 21/12/2020

Banca examinadora:

Prof^a. Dr^a. Simaia do Socorro Sales das Mercês.

Orientadora – PPGDSTU/NAEA/UFPA

Prof^a. Dr^a. Edna Maria Ramos de Castro.

Examinadora interna – PPGDSTU/NAEA/UFPA

Prof. Dr. Carlos Roberto Loboda.

Examinador externo – FACIP/UFU

Dedico este trabalho a Benedita Furtado da Silva, a Silvia Marcela da Silva Barbosa, ao Raimundo da Silva Barbosa, a Maria Furtado da Silva e especialmente ao Luiz Alexandre da Silva Barbosa (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Registrar as pessoas que de alguma forma contribuíram para a minha educação formal até o momento seria um esforço monumental, além de um grande risco de injustamente esquecer alguém. Então, os agradecimentos neste trabalho enfocaram nos sujeitos que, cada um a sua maneira, foram cruciais na conclusão do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da pesquisa aqui apresentada.

Agradeço a vida que me oportunizou chegar até este momento, me possibilitando conhecer ideias, pessoas, lugares e experiências.

Também sou imensamente grato às pessoas gentis e solícitas que encontrei no NAEA, seja o casal Simone e Sidney da xerox, sejam os bibliotecários, particularmente a carinhosa Maria do Socorro, ou os secretários e estagiários da secretaria. Não poderia esquecer do corpo docente dessa instituição que me proporcionou fundamentais experiências intelectuais e acadêmicas, em particular aos docentes Nírviea, Rosa, Francisco, Edna e em especial à inteligentíssima e simples Marcela, aos quais sou muito grato.

Agradeço à amizade engraçada, gentil, solícita e simples de Jorge, Silvia, Vitória, Roger, Guilherme, Erick, Fernanda, Ângelo, Samara, Brenda, Anderson, Tássia, Mayara, Marinete e Leildo, formada no Núcleo, mas que acabou transcendendo-o, a ponto de adorarmos nos juntar para diversos fins. Entre eles, destaco Erick Afonso pela ajuda nas atividades de campo e Leildo por conta da revisão da dissertação aqui apresentada.

Também sou grato aos funcionários do SPU/PA, da CODEM e da COHAB/PA que me receberam e forneceram informações para a pesquisa, bem como a Sylvania, Helber, Ângelo, Maria, Ana, Iara e Eliana que gentilmente expressaram seus relatos para o estudo. Seria injusto não agradecer pela acolhedora recepção de alguns moradores do assentamento Morada de Deus I e II na ocasião do trabalho de campo.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento da pesquisa, basilar nos estudos e investigações ao longo do mestrado.

Por conta das contribuições no momento da qualificação, sou grato aos professores Edna Castro e ao Carlos Loboda que também aceitaram compor a banca da dissertação.

Claro que não vou deixar de mencionar meu profundo agradecimento a Simaia Mercês que me aturou e orientou no PPGDSTU, cujos ensinamentos sobretudo acerca do rigor científico e acadêmico, e as gentilezas, motivações e risadas vou guardar na memória com

carinho. A gratidão, então, não é só pela orientação dada à pesquisa, mas também por outros ensinamentos fundamentais nos quais irei me basear nas próximas experiências de pesquisa e de vida.

Como sempre, sou grato a minha família pelas oportunidades que me deram para estudar, mesmo em meio a tantas dificuldades. Assim, agradeço ao meu pai Raimundo da Silva Barbosa, a minha irmã Silvia Marcela da Silva Barbosa e especialmente a minha mãe Maria Furtado da Silva que foi a grande responsável pelo avanço educacional de seus filhos.

Em especial, agradeço ao cabeçudo do meu irmão Luiz Alexandre da Silva Barbosa que, apesar de não ter contribuído diretamente a esse trabalho, indiretamente me ajudou muito a chegar até esse momento, porque desde criança ele me mostrou, através de suas ações, que dava para mudar nossas condições por meio do estudo, com grande trabalho, sacrifícios e sem prejudicar diretamente ninguém. Ele que sempre foi meu maior exemplo de coragem para buscar os objetivos, porque ele agia assim, superando distâncias, preconceitos e saudades. Obrigado, Xande! Até o próximo abraço!

RESUMO

A regularização fundiária urbana tem sido um dos principais temas da construção legislativa e das políticas sociais do Estado brasileiro em assentamentos precários, em resposta ao crescimento desse tipo de espaço de moradia, que caracteriza a urbanização do país. As experiências de regularização demonstraram uma diversidade de abordagens teóricas sobre o problema, contudo, tais abordagens pouco tratavam dos moradores dos assentamentos. Para destacar a perspectiva desses habitantes, propomos uma aproximação da discussão do conteúdo socioespacial, que destaca as práticas socioespaciais dos sujeitos no espaço urbano, aos debates que envolvem a regularização. Nesse sentido, buscamos identificar possíveis contribuições e os limites teóricos e metodológicos daquele debate ao tema da regularização fundiária urbana de interesse social, considerando as orientações, os objetivos e principalmente os resultados da experiência do Programa Chão Legal no município de Belém (PA), particularmente nos assentamentos Morada de Deus I e II. Adotamos a metodologia qualitativa de pesquisa, a partir de uma revisão bibliográfica e com base em análise documental e de depoimentos obtidos em entrevistas individuais, cujo foco recaiu sobre os resultados dessa política social nas práticas socioespaciais dos moradores. Com isso, chegamos ao entendimento de que as contribuições referem-se ao questionamento a ideia de integração dos assentamentos precários à cidade e à ênfase aos modos como os moradores se apropriam dos espaços urbanos como critério de avaliação dos resultados da regularização; e os limites dizem respeito à incorporação dos princípios teóricos do conteúdo socioespacial à avaliação da regularização, que ainda se apresentam abstratos e demandam desenvolvimento de técnicas de pesquisa que esclareçam o relacionamento das implicações da regularização com as mudanças das práticas socioespaciais.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana; conteúdo socioespacial; Programa Chão Legal; Belém.

ABSTRACT

Urban land regularization has been one of the main themes of legislative construction and social policies of the Brazilian State in precarious settlements, in response to the growth of this type of housing space, which characterizes the country's urbanization. The regularization experiences demonstrated a diversity of theoretical approaches to the problem, however, such approaches treated little of the residents of the settlements. To highlight the perspective of these inhabitants, we propose an approach to the discussion of the socio-spatial content, which highlights the subjects' socio-spatial practices in the urban space, to the debates that involve regularization. In this sense, we seek to identify possible contributions and the theoretical and methodological limits of that debate to the topic of urban land regularization of social interest, considering the guidelines, objectives and especially the results of the experience of the Chão Legal Program in the municipality of Belém (PA), particularly in the Morada de Deus I and II settlements. We adopted the qualitative research methodology, based on a bibliographic review and based on documentary analysis and testimonies obtained in individual interviews, whose focus was on the results of this social policy in the socio-spatial practices of the residents. With that, we come to the understanding that the contributions refer to the questioning of the idea of integrating precarious settlements into the city and to the emphasis on the ways in which residents appropriate urban spaces as a criterion for assessing the regularization results; and the limits refer to the incorporation of the theoretical principles of socio-spatial content to the evaluation of regularization, which are still abstract and demand the development of research techniques that clarify the relationship between the implications of regularization and changes in socio-spatial practices.

Keywords: Urban land regularization; socio-spatial content; Chão Legal Program; Belém.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Participação dos domicílios e da população residente em aglomerados subnormais no total de domicílios e da população por capitais brasileiras (2010).....	28
Figura 1 – Aglomerados subnormais no município de Belém em 2010	47
Figura 2 – Etapas operacionais da regularização fundiária urbana do Programa Chão Legal .	72
Figura 3 – Localização dos projetos de regularização fundiária urbana da CODEM no município de Belém entre a década de 1990 e 2017	77
Figura 4 – Localização dos assentamentos Morada de Deus I e II no Distrito Administrativo de Icoaraci (Belém/PA)	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Legislação que orientou as ações de regularização fundiária realizadas pela CODEM (1970-2018).....	49
Quadro 2 – Perspectivas teóricas sobre o conteúdo socioespacial do espaço urbano.....	51

LISTA DE SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDRU	Concessão de Direto Real de Uso
CODEM	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
COHAB/PA	Companhia de Habitação do Estado do Pará
CF/88	Constituição Federal do Brasil de 1988
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
EC	Emenda Constitucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PD	Plano Diretor
PCL	Programa Municipal de Regularização Fundiária Chão Legal
PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SESAN	Secretaria de Saneamento da Prefeitura Municipal de Belém
SEURB	Secretaria de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Belém
SPU/PA	Superintendência de Patrimônio da União no Pará
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA E ABORDAGENS TEÓRICAS	27
2.1	Demandas por Reurb: a precariedade habitacional brasileira	27
2.2	Reurb como resposta do Estado: as experiências brasileiras	31
2.2.1	A construção normativa.....	31
2.2.2	Avaliações gerais sobre a Reurb no Brasil.....	33
2.3	As perspectivas teóricas no debate da Reurb: a ideia de integração	35
2.3.1	As abordagens gerais.....	35
2.3.2	As abordagens teóricas.....	37
2.3.3	A ideia de integrar.....	40
2.4	O Programa Chão Legal: as experiências de Reurb em Belém	44
2.4.1	Os assentamentos precários na urbanização da metrópole paraense.....	44
3	REURB À LUZ DA DISCUSSÃO SOBRE O CONTEÚDO SOCIOESPACIAL DO ESPAÇOURBANO: O MORADOR NO CENTRO DO DEBATE	51
3.1	Debate sobre o conteúdo socioespacial do espaço urbano: as práticas sociais e o espaço	51
3.2	Repensar as abordagens sobre a Reurb: a ideia de reintegrar	61
3.2.1	Perspectivas sobre o conteúdo socioespacial dos assentamentos precários urbanos.....	61
3.2.2	Regularização como reintegração socioespacial.....	64
3.2.3	Programa Chão Legal à luz do conteúdo socioespacial.....	68
4	AVALIAÇÃO DE REURB-S SOB METODOLOGIA QUALITATIVA: EM BUSCA DA PERSPECTIVA DO MORADOR	69
4.1	Proposta de metodologia qualitativa: avaliação através das práticas socioespaciais dos moradores	70
4.1.1	Os procedimentos do PCL, suas dificuldades de execução e resultados.....	70
4.1.2	Metodologia qualitativa de avaliação de projeto de Reurb-S.....	78
4.2	A experiência de regularização no assentamento Morada de Deus I e II	84
4.2.1	Contribuições e limites teóricos e metodológicos a partir das experiências de pesquisa no assentamento Morada de Deus I e II.....	88
5	CONCLUSÃO	90

REFERÊNCIAS	95
APÊNDICE A – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS	102
APÊNDICE B – AGENTES SOCIAIS ENTREVISTADOS	103
APÊNDICE C – PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA SOB RESPONSABILIDADE DA CODEM NO MUNICÍPIO DE BELÉM (PA)	104
APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO	109

1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana (Reurb) tem sido desde a década de 1980 uma das principais respostas do Estado brasileiro à expressiva produção de assentamentos precários nas cidades do país sobretudo a partir da última metade do século XX. Houve a formulação e a aplicação de um conjunto de leis e políticas públicas que visavam, por meio da regularização, a integrar esses assentamentos, e seus habitantes, às condições formais de habitação nas cidades. Assim como ocorreu na América Latina, as experiências de implementação da Reurb e os debates que a envolviam mostraram uma diversidade de abordagens, embora apresentassem um mesmo objetivo: a diminuição da informalidade urbana (FERNANDES, 2006; 2013).

Tal como ocorreu nos países latino-americanos, a urbanização brasileira no século XX, e ainda no XXI, caracterizou-se pela formação e consolidação de assentamentos informais nas cidades, principalmente por populações de baixa renda que obtiveram acesso à terra e à moradia através de práticas informais (MARICATO, 1999; FERNANDES, 2013; PÓLIS, 2002). Isso parece acompanhar as organizações e as práticas do acesso à propriedade fundiária no Brasil que, desde a colonização, restringem o acesso formal a terra devido à interação conjunta do ordenamento jurídico fundiário confuso, das práticas políticas e mercadológicas de terras e do regime da força de trabalho, em que a maioria da população só conseguiu terreno por meio da ilegalidade, como esclarece Holston (2013).

Tanto no caso brasileiro quanto nos demais latino-americanos, os assentamentos informais urbanos foram se consolidando com diferenças na combinação de fatores e nas características dos seus espaços, a ponto de constituírem uma multiplicidade de dimensões e variações nas cidades da América Latina¹, que dificultam uma definição geral também prejudicada pela diversidade de entendimentos de várias fontes que se utilizam de distintos indicadores, por vezes, com informações e dados fragmentados, imprecisos e questionáveis, segundo Fernandes (2013). De qualquer forma, a violação de algum aspecto da ordem jurídica vigente geralmente caracteriza esses espaços, podendo combinar ilegalidades em relação aos

¹ A exemplo da “ocupação de terras, comunais e privadas, seguidas de autoconstrução (favelas, barriadas, villas miséria, villas-emergencia, chabolas, tugurios), às vezes em bairros originalmente aprovados; subdivisão não autorizada de terras públicas, comunais ou privadas, seguida pela venda dos lotes individuais e de autoconstrução (barrios, loteos piratas, loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos); projetos habitacionais populares irregulares (conjuntos habitacionais), alguns dos quais gradualmente se tornaram extrajudiciais; urbanização e desenvolvimento de áreas definidas como rurais; subdivisão não autorizada de lotes previamente existentes juridicamente, destinados à construção de edifícios adicionais (casas-de-frente-e-fundo); ocupação generalizada das margens dos rios, reservatórios de água, encostas de montanhas e outras áreas de proteção ambiental; e ocupação de espaços públicos como ruas, calçadas e viadutos” (FERNANDES, 2013, p.10-11)

direitos de propriedade de terras públicas ou privadas; aos regulamentos urbanos, ambientais e de construção; e ainda à tributação (FERNANDES, 2013).

Levando em conta, portanto, as formas de violação jurídica, a informalidade urbana não se restringe aos assentamentos precários, mesmo que esses últimos sejam alvos de estigmatizações sociais que relacionam a ilegalidade, a pobreza, a criminalidade, as condições precárias de vida urbana (MARICATO, 1999) e a raça parda-negra (ALVES, 2017). Porém, se a informalidade não é exclusividade dos espaços de moradia em condições precárias, são neles que ela ganha maior notoriedade sobretudo nos conflitos pelos imóveis (terra e moradia) e, conseqüentemente, na insegurança de sua posse. Assim, tratar conceitualmente dos assentamentos precários é considerar não só a informalidade frente à legislação urbana, mas também a alta densidade populacional de baixas renda e escolaridade e a precariedade habitacional e de infraestrutura, como aponta Marques *et al.* (2007). Desse modo, nem todo assentamento informal é assentamento precário nos espaços urbanos brasileiros.

De maneira geral, as informalidades de assentamentos nas cidades no Brasil foram produzidas e reproduzidas pela convergência de condições sociais que dificultavam o acesso formal à terra e à moradia urbana. Uma delas refere-se às rendas insuficientes de um segmento expressivo de cidadãos para obter terras urbanas em mercados formais, interligadas à distribuição de riqueza e às situações macroeconômicas nacionais e internacionais. Outra condição condiz com a legislação e sistemas judiciários contraditórios e funcionalmente obsoletos, além de arbitrários, que criaram contextos jurídicos proibitivos principalmente aos pobres, contribuíram para a elevação de preços dos imóveis urbanos nos mercados formais e informais e privilegiaram áreas valorizadas pelo mercado. O próprio mercado formal dificultava o acesso ao elevar os preços dos imóveis em comparação com a renda de distintos segmentos sociais (MARICATO, 1999; FERNANDES, 2013; PÓLIS, 2002).

Também são destaques nas práticas do Estado brasileiro as suas políticas públicas que não conseguiam garantir acesso suficiente a terra urbanizada por custo acessível e/ou prover unidades habitacionais em áreas urbanizadas, principalmente de interesse social, mas simultaneamente privilegiava investimentos públicos em infraestrutura para interesses privados ou em áreas com sujeitos de alta renda. Paralelamente, era frequente a forma de regulamentar a administração da terra e da cidade de maneira arbitrária e sem participação popular efetiva, ao mesmo tempo que havia o clientelismo político em que políticos prometiam a regularização e/ou melhorias de infraestrutura e serviços nesses espaços, e até incentivavam ocupações, em troca de apoios políticos e vantagens financeiras (FERNANDES, 2013; PÓLIS, 2002; MARICATO, 1999).

Ocorre que os moradores dessas áreas informais, sobretudo dos assentamentos precários, geralmente por conta de sua condição de ilegalidade da posse da terra urbana, estão sujeitos aos despejos de seus locais de moradia e possuem restrições de acessos aos serviços, à infraestrutura, aos espaços públicos e às instalações coletivas nas cidades, sendo, desse modo, limitados no alcance aos direitos sociais (a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência dos desamparados) instituídos pelo Art. 6º (Cap. II) da atual Constituição Federal do Brasil (Emenda Constitucional nº 26/2000 e Emenda Constitucional nº 64/2010), que reforçam a diferenciação de acesso à cidadania entre os espaços intraurbanos no Brasil. Situações que tornam esses habitantes urbanos vulneráveis às manipulações políticas de distintas maneiras, inclusive às de clientelismo político (FERNANDES, 2013; PÓLIS, 2002; MARICATO, 1999).

Contribuindo às expressivas condições de precariedade habitacional nas cidades brasileiras, principalmente nas metrópoles – apresentando lugares de riscos à saúde e à segurança, degradação ambiental, poluição e condições sanitárias inadequadas (MARICATO, 1999) –, os assentamentos informais exigem ações governamentais de custo elevado, com políticas de regularização ou prestação de serviços mais caros, se comparado à provisão formal, ao mesmo tempo que limitam a capacidade de arrecadação monetária já que não existem formas oficiais de tributação sobre a propriedade, como mostra Fernandes (2013).

Portanto, de forma geral, no Brasil os assentamentos precários foram consolidados nas cidades como expressivos espaços de moradia de parte da população cidadina, em sua maioria de baixa renda (MARICATO, 1999; FERNANDES, 2013), e como resposta à expressiva informalidade no acesso à terra e à moradia urbana, dentre as tentativas do Estado brasileiro de intervir nesse tipo de assentamento e nas próprias cidades, houve formulação e implementação de políticas públicas de regularização fundiária urbana que se consolidaram a partir do início da década de 1980 enquanto política social, sendo pioneiras as prefeituras de Belo Horizonte (MG) e Recife (PE) ao utilizarem a então recente Lei Federal nº 6.766/1979 que tratava do parcelamento e uso do solo (GONÇALVES, 2009; FERNANDES, 2006).

As primeiras experiências de regularização, como a mineira e a pernambucana, anteriores à Constituição Federal de 1988 (CF/88), não tinham um suporte normativo nacional que fundamentasse as políticas de regularização fundiária em ocupações urbanas, então as prefeituras precisavam de articulações políticas, jurídicas e sociais para tal, o que por si só já apresentava vários obstáculos, como o entrave legal de reconhecer os ocupantes como

detentores de direitos sociais, porque a visão era de que eles eram invasores atacando o direito de propriedade (FERNANDES, 2006).

A partir da CF/88, com suas secções referentes à política urbana e aos direitos de propriedade, e principalmente dos avanços significativos depois de 1988, houve mudanças na legislação federal brasileira que permitiram mais possibilidades de fundamentação e incentivo às políticas nacionais e municipais de regularização fundiária, sobretudo em relação às ocupações urbanas (CARVALHO, 2014; GONÇALVES, 2009).

Mesmo com toda a construção normativa desde fins do século XX, não havia uma legislação específica sobre a Reurb e isso só aconteceu em 2009 com o surgimento da Lei Federal nº 11.977/09 que criou o Programa Minha Casa Minha Vida e tratou da regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas, conceituando a regularização, estabelecendo os procedimentos e regulamentando vários mecanismos (CARVALHO, 2014). Oito anos depois, essa orientação nacional muda com o advento da Lei Federal nº 13.465/17 que alterou os marcos legais da política urbana e da função social da propriedade, inclusive mudando a lógica da política de regularização fundiária urbana (SOUZA, 2017; FERREIRA FILHO, 2017), e estabeleceu duas modalidades de regularização fundiária urbana, a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) “aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal” (BRASIL, 2017, p.16) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) “aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese” (*Idem*) da Reurb-S.

Apenas comparando essas duas últimas normas, é possível perceber que elas apresentam diferenças quanto a ideia de regularização de assentamentos informais urbanos, embora tenham em comum o objetivo de diminuir a informalidade principalmente no que concerne às propriedades. Suas distinções reforçam a percepção de Fernandes (2006) sobre a diversidade de abordagens e de instituições que envolvem esse tema e suas experiências como política social na América Latina.

Sob distintas normas nacionais e municipais, transformadas ao longo dos últimos 40 anos, as políticas de Reurb no Brasil basicamente apresentaram três ideias de regularização fundiária nas cidades: uma que privilegiava as obras de infraestrutura e prestação de serviços públicos nos assentamentos informais, outra que realizava a legalização fundiária distribuindo títulos de posse ou propriedade, e ainda outra que procurava combinar esses dois aspectos (FERNANDES, 2013). Semelhante mesmo nessas diferentes concepções de regularização parece ser a perspectiva e o objetivo de que esse instrumento da política urbana é capaz de integrar os assentamentos informais à cidade ou aos territórios citadinos tidos como formais.

As próprias regulamentações nacionais que orientaram e orientam a política de Reurb, a antiga Lei Federal nº 11.977/09 e a em vigor Lei Federal nº 13.465/17, possuem esse fim de integração, mesmo que expressem princípios diferentes, que reverberam na legislação e nos programas municipais.

O debate identificado na literatura encontrada sobre o tema também chega à ideia de integração como norte da regularização fundiária nas cidades, como mostra por exemplo o debate em Fernandes (2006; 2013) e em Gonçalves (2009), mas isso não significa que haja um consenso de como os assentamentos informais devem ser integrados, pelo contrário, é nesse entendimento que as diferenças nas concepções acentuam-se.

Acontece que essa concepção de integração que envolve a Reurb subestima o modo como os assentamentos informais e sobretudo os precários consolidados foram produzidos, porque os moradores nesses espaços urbanos conseguiram estabelecer integrações aos territórios citadinos, mesmo habitando lugares inadequados à legislação urbanística, fundiária ou tributária, como mostram os estudos de Holston (2013), Frúgoli Jr. (2005) e Trindade Jr. (2016).

Por outro lado, tal ideia superestima os resultados das políticas de regularização fundiária urbana ao admitir a premissa de que só a distribuição de títulos de posse ou propriedade e/ou realizar obras de infraestrutura e ofertar serviços seria suficiente para integrar formalmente os assentamentos à cidade; ou mesmo inferir que os resultados correspondem fielmente aos objetivos, o que não aconteceu ainda com as experiências brasileiras conforme mostra Fernandes (2006; 2013).

Não que a regularização seja inútil ou desnecessária às cidades no Brasil, mas a perspectiva de que essa política social possa integrar espaços urbanos parece limitada sobretudo se considerarmos a produção do espaço de assentamentos precários feita principalmente pelos seus habitantes que, embora tenham estabelecidos suas habitações sob condições de ilegalidade frente à legislação, foram capazes de produzir e reproduzirem seus espaços de moradia e de vivência nas cidades e, as suas maneiras, constituíram integrações aos diferentes territórios citadinos, como indica Holston (2013).

Até a literatura identificada que se propôs a analisar os resultados da regularização nos assentamentos-alvo da Reurb, o fez com critérios basicamente estatísticos (CARVALHO, 2014; TRINDADE, 2015), privilegiando a discussão da existência ou não de infraestrutura e serviços ou de títulos entregues, abordando secundariamente, quando houve, a avaliação dos moradores, embora eles sejam os principais afetados, primeiro pelas condições de moradia precária e segundo pela implementação da regularização.

Considerando, portanto, as discussões que envolvem o tema da regularização fundiária urbana no Brasil, principalmente quanto as suas consequências nos espaços urbanos, entendemos que uma perspectiva focada nos sujeitos moradores de assentamentos precários e alvos da Reurb contribui aos debates por não se limitar a considerar o âmbito jurídico, as políticas públicas e os produtos estatísticos coletados nos assentamentos, levando em conta a multiplicidade como tais agentes sociais produziram e reproduzem as cidades.

Trazemos para a discussão, então, o debate acerca do conteúdo das práticas socioespaciais do espaço urbano que aparece em Corrêa (2007), Souza (2013), Catalão (2011), Sé (2018), Carlos (2007; 2011) e Lefebvre (2013). Assim, o foco será não apenas no histórico da legislação e das políticas públicas relacionadas à regularização fundiária urbana e nem nas alterações estatísticas dos assentamentos advindas com implementação da Reurb, mas também e principalmente nos moradores enquanto sujeitos que em suas múltiplas atividades, apropriando-se dos espaços urbanos, de maneira informal ou não, vão produzindo seus espaços de vida e das próprias cidades.

A análise do conteúdo das práticas socioespaciais parte do entendimento de que há uma relação intrínseca entre a sociedade e o espaço, sendo esse último considerado como espaço social dotado de relações interdependentes entre práticas sociais e espaços, pelos quais é possível investigá-lo. Levando em conta que tais relações manifestam-se num determinado tempo e lugar, o debate centraliza as ações e relações sociais dos sujeitos em meio as noções de espaço, tempo e práticas sociais (CORRÊA, 1992; 2007; SOUZA, 2013; CATALÃO, 2011; SÉ, 2018; LEFEBVRE, 2013; CARLOS, 2007; 2011).

Mesmo que haja diferenças interpretativas desses autores, e até no uso de termos, suas perspectivas contribuem a uma visão diferente dos resultados da Reurb no sentido em que privilegia a análise das práticas socioespaciais dos moradores, porque, tal como aponta Carlos (2007), ela aborda o modo pelo qual os sujeitos realizam suas vidas na cidade em todas as suas dimensões, revelando as formas e momentos de apropriação do espaço urbano, bem como as contradições que envolvem o processo de urbanização. Nesse sentido, a implementação de uma política social é só um momento e um aspecto do contexto de produção e reprodução do espaço urbano.

Na tentativa de superação de uma abordagem que trate somente do âmbito do trabalho, essa discussão considera o fenômeno urbano em todas as atividades humanas (em seus conflitos e diferenças) nos distintos momentos da vida cotidiana, que marcam a produção do espaço por meio das relações sociais ocorridas em determinados lugares com períodos de tempo característicos e particulares de cada ação social (CARLOS, 2007).

A análise, então, foca no tempo e espaço objetivo das relações sociais que caracterizam o conjunto das práticas sociais no espaço, de maneira que é a partir da frequência de uso de determinado espaço sob determinado período que é possível caracterizar certa prática socioespacial de um indivíduo. Desse modo, uma prática pode ser mais frequente que outra, mas ambas compõem o cotidiano do indivíduo e seus modos de apropriação do espaço urbano. Em comum, cada prática sob objetivo claro de uso pelo sujeito, em meio a uma relação social, possui espaço e tempo definido que caracteriza tanto a essa prática quanto aos próprios espaços e tempos de uso (LEFEBVRE, 2013; CARLOS, 2007; 2011).

Portanto, essa abordagem de análise sob uma discussão teórica-metodológica que relacione as relações sociais e o espaço é interessante ao tornar central as relações dos principais sujeitos que produziram seus espaços por meio de práticas ilegais, mas que também foram alvos de uma política social que deveria mudar suas condições de vida.

À luz dessa discussão debatemos a noção de integração em outra perspectiva que não se limite à investigação da existência ou não de regularidade da posse da moradia, de infraestrutura no assentamento e de serviços de apoio comunitário, problematizando as implicações da política de regularização no âmbito do conteúdo socioespacial nos assentamentos precários. Nesse raciocínio, há mais chances de entender as consequências substantivas e objetivas (ligadas à regularização fundiária e urbanística) dessa política social na dimensão da multiplicidade da vida dos sujeitos que cotidianamente vivem nesses lugares e, a seus modos, integram a dinâmica socioespacial urbana.

Sob as perspectivas proporcionadas por esse debate é que discutimos a regularização fundiária urbana em assentamentos precários, do ponto de vista teórico e metodológico. Nesse sentido propusemos como questão principal da pesquisa: quais as contribuições e limites teóricos e metodológicos o debate do conteúdo socioespacial urbano proporciona ao tema da regularização fundiária urbana de interesse social, principalmente em relação aos seus resultados?

Ao provocar novas visões sobre essa política social considerando a multiplicidade da vida dos moradores afetados por ela, buscamos contribuir para uma proposta de avaliação de impactos substantivos da Reurb que leve em conta as mudanças qualitativas nas condições de vida da população-alvo provocadas por essa política pública (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986). Nesse sentido, ao utilizar métodos e técnicas qualitativas haverá uma análise dos resultados nos âmbitos das ações e dos comportamentos dos sujeitos envolvidos, explicitando seus conflitos, contradições e não linearidades dos processos (IPEA, 2010).

Além de nos basearmos na literatura, buscamos considerar as experiências de intervenção da Prefeitura Municipal de Belém (PMB) através de seu Programa Municipal de Regularização Fundiária Chão Legal (PCL) criado em 2010 seguindo os princípios das então recentes Lei Federal nº 11.977/09 e Lei Municipal nº 8.655/08 (Plano Diretor), que por sua vez decorreu da Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade). Com o foco nas áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda, esse programa procurou responder à expressiva condição de informalidade em que vive a maioria da população do município (CODEM, 2020).

Coexistiram com a PCL no município de Belém ações de Reurb do Governo do Estado do Pará através da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB/PA), principalmente na década de 2010, e da Superintendência de Patrimônio da União no Pará (SPU/PA) do governo federal em parcerias com a Universidade Federal do Pará (UFPA) e o Governo do Estado (TRINDADE, 2015; COHAB, 2019). Assim, todas as esferas do poder executivo atuaram para combater o quadro de precariedade belenense, que já apresentava no início do século a maior presença relativa de assentamentos precários do Brasil (MARQUES *et al.*, 2007) e que ainda se repete (PINHEIRO *et al.*, 2016).

Tal como ocorreu nas demais metrópoles brasileiras, os espaços urbanos do município de Belém, junto aos demais da metrópole paraense², foram marcados pela formação e consolidação de assentamentos precários ao longo sobretudo da segunda parte do século XX, ocupados por populações de baixa renda (TRINDADE Jr, 2016).

Na confluência do crescimento populacional, do empobrecimento urbano e da falta de espaços para comportar a população imigrante, ocorreram grandes ocupações de terras em antigas vacarias, transformadas posteriormente nas baixadas, principalmente entre os anos de 1950 e 1970. Elas contribuíram para um adensamento de populações vivendo em condições precárias de habitação, agravada no contexto metropolitano com a dispersão urbana a partir da década de 1980 quando novas áreas foram produzidas como espaços de moradia precários, lideradas pelo Estado, por empreendimentos privados e por ocupantes de terra e de moradia (TRINDADE Jr, 2016).

Assim, antes do PCL e das demais ações de Reurb, o município de Belém iniciava o século XXI com o maior número de domicílios (146 mil) e de pessoas (653 mil) vivendo em assentamentos precários na área metropolitana (MARQUES *et al.*, 2007) seguindo um padrão periférico já característico do século anterior (FERNANDES, 2012). Com essas feições, à época, ela já era um dos grandes desafios da política urbana nacional.

² Consideramos a área metropolitana de Belém a área urbana contígua entre os municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará

Portanto, levando em conta as discussões sobre a regularização e as experiências de implementação do PCL, objetivamos contribuir com os debates que envolvem a regularização fundiária urbana, do ponto de vista teórico e metodológico, à luz das perspectivas teóricas do conteúdo socioespacial no espaço urbano. Nesse raciocínio, estabelecemos como objetivos específicos:

- Discutir as abordagens teóricas presentes no tema da Reurb, de acordo com análises presentes na literatura levantada.
- Apreender o debate sobre o tema do conteúdo socioespacial urbano, a partir das visões presentes na literatura consultada, para identificar e entender como ele contribui teoricamente às abordagens que orientaram as intervenções de Reurb, particularmente as executadas pelo PCL
- Elaborar uma metodologia qualitativa para avaliação de um projeto do PCL, com base nas contribuições teóricas tratadas anteriormente e na metodologia desse programa.
- A partir da análise da experiência de Reurb-S nos assentamentos Morada de Deus, identificar as contribuições e limites teóricos e metodológicos do debate das práticas socioespaciais ao tema da Reurb, levando em conta suas orientações, objetivos e principalmente seus resultados.

Selecionou-se os assentamentos Morada de Deus I e II por eles terem sido os primeiros alvos da primeira política nacional de regularização fundiária na metrópole de Belém, através do PCL, localizando-se no eixo Belém-Icoaraci-Outeiro que era um dos maiores desafios no combate à precariedade habitacional metropolitana. Assim, seus moradores representam o grupo social que vive há mais tempo com os resultados da Reurb-S onde houve e ainda há um expressivo volume de moradias em condições precárias.

A partir dos objetivos antes expostos, adotamos como procedimentos metodológicos (Apêndice A) a revisão bibliográfica, e a análise documental e de depoimentos obtidos em entrevistas individuais.

A maior parte dessas atividades foi definida e parcialmente executada nos termos do projeto inicial de pesquisa no qual propusemos entender as implicações das medidas concretas realizadas pelo PCL no conteúdo socioespacial do assentamento Morada de Deus I e II. No entanto, a situação de emergência sanitária devido à pandemia de Covid-19 que atingiu o país impossibilitou as fundamentais atividades de campo e prejudicou as atividades de pesquisa em 2020 por conta do isolamento social e dos problemas de saúde física e psicológica que

caracterizaram esse período. Assim sendo, utilizando o material e os dados já coletados, reorientamos a pesquisa para um âmbito teórico e metodológico.

A revisão da bibliografia concentrou-se nos temas dos assentamentos precários urbanos, da regularização fundiária urbana e do conteúdo socioespacial, particularmente em relação ao município de Belém e em especial sobre o PCL. Com base nas técnicas de revisão de literatura indicadas por Creswell (2010)³, as buscas foram realizadas – a partir das palavras-chave “regularização fundiária urbana”, “assentamentos informais urbanos” e “propriedade fundiária urbana” – inicialmente nas bibliotecas virtuais do Ministério das Cidades (2018) (devido à importância dessa instituição na formulação de políticas e legislação urbanas nacionais) e do Instituto Pólis (2018) (por ser uma organização não governamental na qual atuam e debatem diversos especialistas em âmbito nacional e internacional acerca de temas sobre a cidade), além dos repositórios institucionais da Universidade de São Paulo (2018) e da Universidade Federal do Pará (2018), nos quais foram selecionados os trabalhos com os títulos aparentemente condizentes ao tema da regularização fundiária urbana⁴ e que são acessíveis virtual ou materialmente.

A seleção dessas fontes iniciais resultou em 100 materiais que ao serem analisados também apresentaram em suas referências obras de interesse para a temática. Somadas aos primeiros trabalhos encontrados resultou um total de 136 obras, das quais foram examinados resumos, introduções e considerações finais que apontaram questões da problemática, objetivos centrais, metodologias e resultados fundamentais de cada trabalho, que foram reunidos em fichas específicas. A análise dessas fichas permitiu entender que há três abordagens principais que envolvem o tema da regularização fundiária urbana. Embora a literatura analisada seja uma

³ A primeira técnica condiz com a indicação das palavras-chave que orientarão a busca; a segunda se refere à procura dos materiais (periódicos e livros) nos catálogos, particularmente nos bancos de dados computadorizados; a terceira é localizar 50 relatórios de pesquisa, principalmente artigos e livros, e como podem ser obtidos; a quarta aponta a seleção dos úteis; a quinta indica a elaboração do mapa da literatura para visualizar o agrupamento das referências e perceber como o estudo contribuirá para a discussão sobre o tópico (assunto); a sexta é referente à produção de resumos dos artigos mais importantes, ao mesmo tempo da elaboração do mapa; e a sétima é organizar os resumos, reunindo a revisão da literatura, e elaborando um resumo indicando os principais temas e esclarecendo a forma que o estudo contribui para a discussão preexistente.

⁴Através da Plataforma Sucupira do Conselho de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) houve a busca no item “Cursos avaliados e reconhecidos” utilizando os dados quantitativos por nota, onde se investigou as universidades com cursos de pós-graduação que poderiam abordar o tema da regularização fundiária urbana (Administração, Antropologia, Arquitetura e urbanismo, Ciência Política, Direito, Economia, Geografia, História, Interdisciplinar, Planejamento urbano e regional e Sociologia) e que obtém notas nesses cursos de 6 e 7 no Brasil e no Norte, respectivamente. Assim, iniciamos o levantamento bibliográfico em instituições sob melhores avaliações nesses cursos que poderiam abordar o tema da regularização fundiária urbana de interesse social. Definidas as universidades melhores avaliadas no Brasil (USP) e no Norte (UFPA), segundo a própria regionalização feita na Plataforma Sucupira, buscamos nas plataformas digitais de teses e dissertações dessas instituições as obras que tratavam sobre a regularização.

pequena parte do vasto material existente sobre a temática, a partir dela foi possível construir um quadro das perspectivas teóricas e metodológicas referentes à Reurb, em especial do PCL.

Na busca por documentos que relatassem as experiências de Reurb em Belém, obtivemos da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) o documento Protocolo nº 1812476/2019 que apresenta o histórico da criação do PCL, suas motivações, seus objetivos, os critérios de definição das áreas-alvo, as leis que o orientaram e os projetos anteriores e posteriores ao surgimento do programa, incluindo um mapa que os localizam. O material obtido informa dados oficiais do programa e de cada projeto, que não permitem uma análise mais aprofundada, mas são interessantes para um exame mais geral.

As entrevistas qualitativas individuais foram realizadas com dois grupos sociais de interesse, ex-servidores da PMB e moradores do Morada de Deus I e II (Apêndice B), seguindo um conjunto de perguntas reunidas em tópicos-guia que tratavam das experiências do PCL, da formação e consolidação desse assentamento precário e das práticas socioespaciais de seus habitantes. Elas foram gravadas, transcritas e posteriormente analisadas segundo a reorientação do estudo. Com a interrupção das atividades de campo em março de 2020, por causa do início do isolamento social indicado pela UFPA devido ao aumento do número de contágios e mortes pela Covid-19 em Belém, tentamos continuar as entrevistas por meio do telefone celular, mas conseguimos poucas, porque elas eram constantemente remarçadas e/ou se perdiam os contatos, como inclusive já acontecia antes mesmo da interrupção.

Obtivemos duas entrevistas com ex-servidores da CODEM que participaram do PCL no assentamento Morada de Deus. Eles expressaram informações e análises objetivas e subjetivas sobre suas experiências no programa, que, com poucas divergências, complementaram e expandiram os dados acerca dessa política social. Quanto aos moradores, coletamos cinco entrevistas, sendo duas delas com sujeitos que lá residem desde antes da ocupação e com outros três que vieram morar no assentamento com a ocupação ou pouco depois dela. Eles relataram suas experiências pessoais e análises acerca da história do Morada de Deus, das políticas públicas implementadas, particularmente o PCL, de suas práticas socioespaciais antes e depois da regularização, bem como suas avaliações acerca das consequências da Reurb.

De forma geral, as informações obtidas, especialmente em alusão ao Morada de Deus, carecem de outras fontes (documentais, fotográficas, outras entrevistas etc.) que as reforcem, já que algumas delas são desconhecidas ou imprecisas. Todavia, enquanto referência para um debate como propomos nessa dissertação, não houve problemas ao considerarmos dados mais

gerais, no âmbito do Distrito de Icoaraci, onde se localiza o assentamento, e do município de Belém, nos quais existem fontes que confrontaram tais informações.

A análise dos dados coletados nesses procedimentos foi fundamental para comprovar a hipótese central da pesquisa de que as discussões que envolvem o conteúdo socioespacial contribuem teoricamente em relação à noção de integração dos assentamentos precários com Reurb ao destacar que tal integração perpassa mais pelas práticas e demandas cotidianas dos moradores do que pela condição de adequação à legislação vigente. E, nesse raciocínio, outros critérios qualitativos podem ser considerados na avaliação dessa política social para abarcar os impactos substantivos na vida dos habitantes. Assim, como hipóteses específicas, esperou-se encontrar que:

- Do ponto de vista teórico, as abordagens da Reurb tratam sobretudo do âmbito jurídico e da formulação e implementação dessa política pública, abordando o espaço urbano mais de maneira quantitativa (títulos de posse ou propriedade, infraestrutura e serviços) do que qualitativa. E nesse sentido, pouco abordavam seus impactos substantivos dela sobre as populações-alvo.
- As contribuições teóricas, sob o debate das práticas socioespaciais, justamente serão em tornar as ações e relações sociais das populações-alvo como centrais nas discussões sobre a regularização fundiária urbana e o PCL, principalmente quanto a suas implicações nos assentamentos precários, que resultará numa reinterpretação do objetivo da integração.
- Uma metodologia qualitativa de avaliação da Reurb, e assim do PCL, contribuirá ao aproximar essa política social de dados que considerem a complexidade, as subjetividades e não linearidades dos processos sociais, sobretudo em relação ao conteúdo socioespacial dos assentamentos-alvo.
- As contribuições teórico-metodológicas provocarão outros pontos de vista sobre os resultados e as abordagens existentes no PCL, principalmente referente à noção de integração, porque não se limitam a considerar apenas a distribuição de títulos e/ou existência de infraestruturas e serviços públicos como parâmetros de avaliação, mas também critérios que tratam das práticas sócio-espaciais dos moradores-alvo. Desse modo, talvez não se repitam as falhas do PCL como ocorreu no Morada de Deus.

No primeiro capítulo da dissertação nos deteremos nas perspectivas teóricas que envolvem o tema da regularização fundiária urbana, destacando as abordagens da literatura, das

principais leis nacionais e das experiências de Reurb. Em seguida, no segundo capítulo, discutiremos o debate do conteúdo socioespacial para mostrar contribuições teóricas às perspectivas da regularização, particularmente da experiência do PCL no município de Belém. Considerando essas contribuições, no terceiro capítulo propomos uma metodologia qualitativa de avaliação do PCL e partir da experiência de regularização no Morada de Deus, buscaremos apontar contribuições e limites teóricos e metodológicos que o debate do conteúdo socioespacial implica as discussões sobre a Reurb.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA E ABORDAGENS TEÓRICAS

As abordagens que aparecem no tema da regularização fundiária urbana geralmente discorrem sobre suas motivações, seus fundamentos jurídicos/políticos/sociais e suas experiências enquanto políticas públicas. Para debatê-las, então, seguiremos essa lógica ao tratarmos inicialmente da gravidade da precariedade presente nos assentamentos urbanos brasileiros para, em seguida, discorrermos sobre a construção nacional da legislação e das políticas sociais de Reurb desde fins do século XX e, por fim, demonstrarmos o que encontramos em relação às perspectivas teóricas sobre o assunto, tomando como base a experiência de Reurb no município de Belém.

2.1 Demandas por Reurb: a precariedade habitacional brasileira

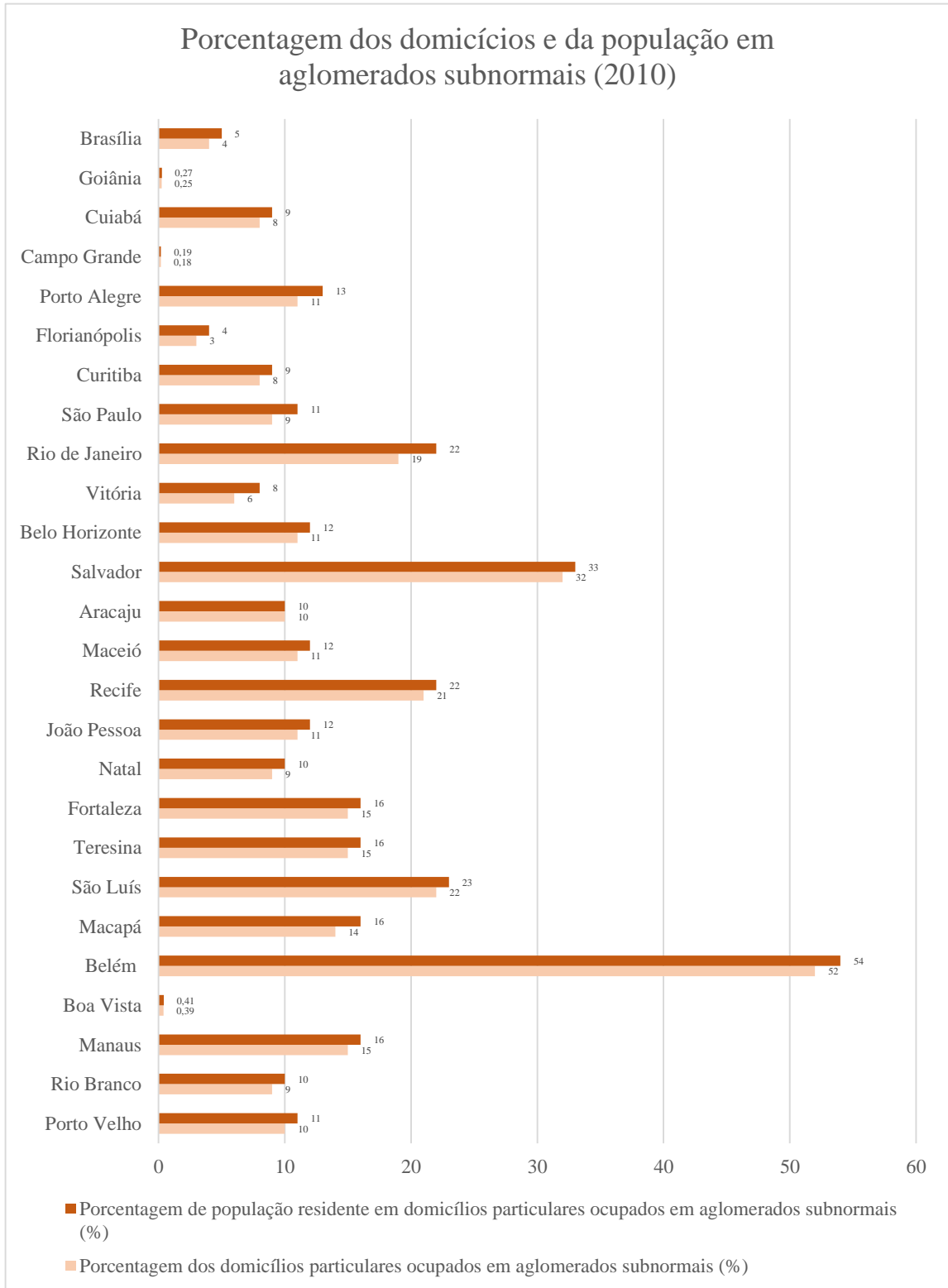
O processo de urbanização no Brasil teve na segunda metade do século XX e ainda no início do XXI como uma de suas principais características a formação e consolidação de assentamentos precários. O resultado disso pode ser notado nos últimos dados nacionais do IBGE (2010) em relação ao cenário estatístico e cartográfico do aglomerados subnormais, que identifica nas cidades do país conjuntos de no mínimo 51 unidades habitacionais carentes principalmente de serviços públicos essenciais (energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto), onde há ocupação densa e/ou desordenada de propriedade alheia (pública ou particular). Embora seja um levantamento que contenha limites ao não considerar núcleos pequenos (menores de 51 unidades) e outras áreas precárias (loteamentos, cortiços e conjuntos habitacionais irregulares e precários), ele ainda é o único estudo de abrangência nacional sobre o tema (MARQUES *et al.*, 2007; CARDOSO, 2016).

Segundo o Censo Demográfico do IBGE (2010) havia no Brasil cerca de 3.224.529 domicílios particulares permanentes ocupados em aglomerados subnormais, onde viviam aproximadamente 12 milhões de pessoas (por volta de 6% de toda a população) em sua maioria localizadas em municípios de regiões metropolitanas (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2011).

Como mostra o cenário relativo dos domicílios e da população das capitais brasileiras e do distrito federal no Gráfico 01, exceto Palmas (TO) da qual não havia dados, as capitais da região Norte (Porto Velho, Rio Branco, Manaus, Belém e Macapá), exclusive Boa Vista, e Nordeste (São Luís, Teresina, Fortaleza, Natal, João Pessoa, Recife, Maceió, Aracaju,

Salvador) apresentam as maiores porcentagens, com no mínimo 10% de seus domicílios e da população em aglomerados subnormais, contrastando com as da região Centro-Oeste (Campo

Gráfico 01: Participação dos domicílios e da população residente em aglomerados subnormais no total de domicílios e população por capitais brasileiras (2010)



Elaboração: Luiz Marcelo da Silva Barbosa.
Fonte: IBGE (2010).

Grande, Cuiabá, Goiânia, Brasília) que apresentam índices abaixo de 10%.

Ainda que as capitais do Sudeste estejam num setor médio no que concerne ao percentual da população moradora em aglomerados subnormais, é nessa região que as cidades, sobretudo as maiores, têm a maior densidade de domicílios nesse tipo de assentamento (49,8% do país), seguida pelo Nordeste. Chama a atenção o valor relativo das capitais do Norte, em destaque Belém onde a maioria dos domicílios e da população vive em aglomerados subnormais.

Situação que se apresentou semelhante aos resultados da pesquisa feita por Marques *et al.* (2007), que utilizaram os dados do Censo Demográfico de 2000 mas com metodologia diferente daquela baseada no conceito de aglomerado subnormal, trabalhando com a noção de assentamento precário urbano que alia, conceitualmente, a inadequação à legislação fundiária e urbanística, à alta densidade populacional de baixa renda e escolaridade e à precariedade das habitações e de infraestrutura.

Utilizando-se dos setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do Censo de 2000 e da técnica de análise discriminante, eles formularam uma metodologia quantitativa e cartográfica que estatisticamente identificava setores censitários similares às características sociais dos setores subnormais, mas que não haviam sido classificados como subnormais, chamando-os de setores precários. Somando os setores identificados como subnormais pelo IBGE aos precários, há a classificação dos assentamentos precários urbanos que possuíam 19 variáveis divididas nas dimensões habitação e infraestrutura (porcentagem de domicílios sem coleta de lixo; porcentagem de domicílios sem ligação à rede de abastecimento de água; porcentagem de domicílios sem banheiros ou sanitários; porcentagem de domicílios sem ligação à rede de esgoto ou fossa séptica; porcentagem de domicílios do tipo cômodo; porcentagem de domicílios – outra forma de posse da moradia; porcentagem de domicílios – outra forma de posse do terreno; número de banheiros por habitante), renda e escolaridade do responsável pelo domicílio (porcentagem de responsáveis por domicílio com renda de até 3 salários mínimos; porcentagem de responsáveis por domicílio com menos de 8 anos de estudo; anos médios de estudo do responsável pelo domicílio; renda média do responsável pelo domicílio) e aspectos demográficos (número de domicílios improvisados no setor censitário; número de pessoas residentes no setor censitário; porcentagem de responsáveis por domicílio com menos de 30 anos; número médio de pessoas por domicílio) (MARQUES *et al.*, 2007).

Como esse estudo foi baseado no Censo Demográfico, ele limita-se às informações do mesmo e não possui dados fundiários, urbanísticos ou do padrão de ocupação do território, não

trata de escalas inferiores aos setores (áreas com menos de 51 domicílios) e nem especifica quais problemas estão envolvidos, acompanhando a tendência à subestimação das informações geradas pelo IBGE já que não considera núcleos pequenos e não atualiza os polígonos de áreas precárias. Mas, assim como os dados do Censo, são as únicas informações coletadas nacionalmente com metodologia confiável (MARQUES *et al.*, 2007).

Considerando as características dos assentamentos dos aglomerados subnormais ou dos assentamentos precários podemos induzir que os habitantes desses espaços possuem dificuldades de acesso aos seus direitos sociais estabelecidos pela CF/88, conforme entende Alfonsin (2006) no trecho:

O fato é que essa perversa combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico condena uma boa parte da população das cidades a uma condição de subcidadania, já que sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos. Derivou daí uma profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que historicamente, no Brasil, sempre ocorrem nas regiões já bem infra-estruturadas da cidade. Assim, a irregularidade jurídico-urbanística da ocupação serve como uma espécie de “escudo”, para justificar o abandono dos territórios “fora da lei” pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração da renda nas cidades, e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta (p.55).

Como esclarece Cardoso (2016), qualquer tentativa de ação pública que quisesse lidar com esses tipos de assentamentos urbanos e com as causas de suas formações teria que levar em conta características próprias do processo da urbanização brasileira como a disponibilização de terras e moradias por agentes econômicos sem os padrões mínimos de habitabilidade (estabelecidos pela legislação urbanística) e as ocupações espontâneas de terras e de imóveis vazios, bem como a tolerância política com a formação e consolidação desses espaços que deixa em segundo plano a oferta de terras e moradias para populações de baixa renda e a construção de infraestruturas urbanas.

Entre as políticas sociais adotadas pelo Estado brasileiro para tentar diminuir a precariedade habitacional e, assim, a informalidade dos imóveis urbanos, houve a consolidação desde a década de 1980 das intervenções que envolviam a regularização fundiária urbana, iniciadas pelas prefeituras de Belo Horizonte (MG) e Recife (PE) que ao regularizarem num período pouco favorável, avançaram no reconhecimento dos direitos sociais dos habitantes de assentamentos informais (GONÇALVES, 2009; FERNANDES, 2006).

2.2 Reurb como resposta do Estado: as experiências brasileiras

2.2.1 A construção normativa

Fernandes (2006) mostra que o pioneirismo dos governos municipais das capitais mineira e pernambucana precisou combinar diversos argumentos jurídicos e políticos que justificassem suas ações, pois naquele período o contexto jurídico federal não dava suporte pleno aos programas de regularização de favelas, embora a Lei Federal nº 6.766/79 tenha apresentado um avanço no sentido da efetiva regulamentação das atividades de parcelamento do solo, tratando os loteamentos sob aspectos civis, penais, administrativos e urbanísticos, classificando a atividade loteadora clandestina como crime e permitindo a regularização pelo poder público municipal no caso em que o loteador, depois de ser notificado, não cumprisse os compromissos e prazos para solucionar a irregularidade dos lotes. Mesmo assim, diversos cartórios continuaram registrando loteamentos com plantas sem aprovação das prefeituras e o Estado pouco fiscalizava ou aplicava penalidades em loteamentos informais, gerando ainda mais informalidade em diversos espaços urbanos no país (CARVALHO, 2014).

Em relação às favelas ou às ocupações de terras urbanas, antes da CF/88 a legislação federal e municipais não proporcionavam suporte jurídico que garantisse direito aos seus ocupantes, percebidos como invasores que atacavam os direitos de propriedade dos proprietários de terras, pois eles não tinham qualquer título ou contratos formais de acesso à terra urbana. O único instrumento jurídico que poderia ser utilizado era a usucapião, além das desapropriações da propriedade pelo poder público, mas dificilmente ela poderia ser aplicada nas situações de favelas. As experiências legais e políticas de Belo Horizonte e Recife no início da década de 1980 representaram os principais avanços na constituição de direitos sociais brasileiros, reconhecendo o direito à terra e à moradia dos favelados e a obrigação do poder público de urbanizar seus assentamentos (FERNANDES, 2006).

Por meio da CF/88 houve alterações jurídicas sobre políticas urbanas e direitos de propriedade que possibilitaram as políticas de regularização de favelas o argumento da responsabilidade da União, dos Estados e dos Municípios em garantir moradia, que foi reforçado com a Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000 (EC nº 26/2000) que incluiu o direito à moradia como direito social, além de ter tornado as políticas de regularização

mais viáveis ao inovar com o instrumento jurídico do direito de usucapião especial urbano que, de acordo com o Art. 183 da CF/88, é destinado aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, e que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural; reconhecendo que o tempo cria direitos (FERNANDES, 2006; SCHEID, 2005).

Embora a EC nº 26/2000 seja um marco legal expressivo, é no ano anterior que começam as alterações previstas na CF/88 com a Lei Federal nº 9.875/99 que flexibilizou os índices urbanísticos e as exigências na aprovação de projetos de parcelamento do uso do solo para baixa renda, contribuindo para maior aproximação da legislação à realidade das ocupações urbanas, além de permitir o registro dos instrumentos particulares de imissão provisória de posse quando concedidos à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (CARVALHO, 2014; FERNANDES, 2006).

Já em 2001, houve significativa ampliação do suporte jurídico para a regularização de favelas ou ocupações com a Lei Federal nº 10.257, chamada Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo da Política Urbana prevista na CF/88, ratificando a função social da propriedade e da cidade; delegando ao Município a responsabilidade pelo desenvolvimento e uso do solo; e criando as possibilidades da aprovação da usucapião coletiva e das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que são áreas urbanas com função de habitação social (o que diminui seu preço em relação ao valor de mercado) voltadas às populações de baixa renda, seja em assentamentos informais já consolidados ou em áreas não ocupadas (SCHEID, 2005). Assim, com tais inovações houve mais possibilidades de ações de regularização fundiária urbana (CARVALHO, 2014; FERNANDES, 2006).

Ainda em 2001, foi aprovada Medida Provisória nº 2220/01 que reconheceu o direito à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) como instrumento de regularização em imóveis públicos ocupados por populações de baixa renda, sendo uma alternativa à proibição de usucapião de imóveis públicos (SCHEID, 2005). Já em 2004 é criado o programa Papel Passado e aprovado a Lei Federal nº 10.931/04 que altera a lei de Registros Públicos e permite a retificação de títulos solicitada ao Cartório por ofício ou requerimento administrativo, simplificando um procedimento que era exclusivamente judicial (CARVALHO, 2014).

Mesmo com o avanço jurídico desde a Constituição de 1988, ainda não havia a base legal específica para uma política nacional de regularização fundiária urbana, somente instituída com a Lei Federal nº 11.977/09 que criou o Programa Minha Casa Minha Vida e tratou da regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas, conceituando a regularização,

estabelecendo os procedimentos e regulamentando vários mecanismos (CARVALHO, 2014). Mais recentemente, por meio da Lei Federal nº 13.465/2017 ocorreram alterações nos marcos legais sobre a política urbana e a função social da propriedade, inclusive mudando a lógica da política de regularização fundiária urbana que, segundo Sousa (2017) e Ferreira Filho (2018), se aproximou mais das ideias de Hernando Soto e, conseqüentemente, do paradigma da formalização.

A partir sobretudo de 1999, portanto, ocorreu um expressivo avanço da legislação no Brasil, com novos instrumentos e alterações em normas vigentes, que permitiram a criação de políticas de regularização fundiária urbana tanto nacionais quanto municipais, embora na década de 1980 e 1990 já tivessem ocorrido algumas experiências no âmbito municipal, que alteraram normas e formas de intervenção em ocupações urbanas (CARVALHO, 2014; GONÇALVES, 2009).

Além da criação de leis federais sobre a Reurb, vários municípios produziram legislações locais para fundamentarem juridicamente suas ações em ocupações urbanas, seguindo a referência nacional, como foi o caso da prefeitura de Belo Horizonte (MG) que baseada na Lei Federal nº 6.766/79 alterou a lei de zoneamento (criada em 1976) no início da década de 1980 ao permitir o tratamento de “urbanização específica” a alguns territórios municipais com critérios diferentes dos gerais em relação ao parcelamento e uso do solo. Ainda com base nessas possibilidades legais, criou-se no começo da década de 1980, entre os setores tratados como específicos, o Setor Especial 4 que considerava as favelas como loteamentos com características peculiares. Em 1983, surge então a lei Pro-Favela da capital mineira, inovando ao juntar a combinação entre a identificação e a demarcação de favelas como áreas residenciais para fins de moradia social; a definição de normas urbanísticas específicas de uso, parcelamento e ocupação do solo em tais áreas; e a criação de mecanismos político-institucionais de gestão participativa dos programas de regularização. Base jurídica que acabou sendo referência a outros municípios como de Recife (PE), Salvador (BA) e Porto Alegre (RS), principalmente depois da CF/88 (FERNANDES, 2006).

2.2.2 Avaliações gerais sobre a Reurb no Brasil

Fernandes (2006) e Alfonsin (2006) mostram que as experiências municipais brasileiras têm agregado diferentes sentidos ao termo regularização, ora privilegiando obras de infraestrutura e prestação de serviços públicos nos assentamentos informais, ora distribuindo somente títulos de posse ou propriedade e ora combinando esses dois aspectos. Essa diversidade

acompanha as distintas abordagens conceituais e enquadramentos institucionais das políticas de regularização fundiária urbana na América Latina, também percebida por Fernandes (2013).

Dentre esses tratamentos, de maneira geral, consolidou-se no Brasil o entendimento de regularização fundiária urbana plena que combina as escrituras públicas com a modernização dos serviços públicos, criação de empregos e estruturas de apoio comunitário, aliando titulação das áreas e provimento de infraestrutura e serviços públicos, mesmo que isso ocorresse sob um sistema fragmentado pelo qual as administrações municipais são as responsáveis. Nessa abordagem, as políticas públicas precisavam lidar com complexas burocracias e altos custos da legalização (em comparação com os programas que distribuía títulos), da melhoria urbanística e de serviços nos assentamentos-alvo, contribuindo ao baixo registro das escrituras e ao pequeno número de assentamentos informais que sofreram intervenção (FERNANDES, 2006; 2013).

Fernandes (2006) esclarece que as políticas de regularização em favelas ou ocupações, embora sejam mais consistentes e sistemáticas que nos loteamentos, apresentam frequentemente descompasso entre os objetivos e os instrumentos adotados, contendo mais avanços no sentido da instalação de infraestruturas e prestação dos serviços do que da legalização fundiária das áreas. Isso também foi percebido por Carvalho (2014) em estudo sobre o município de São Paulo ao constatar que os resultados efetivos e concretos da regularização técnica/urbanística eram mais expressivos do que a regularização jurídico/registrar, pois essa última apresenta entraves jurídicos, administrativos e cartorários. Gonçalves (2009) acompanha esse raciocínio no que tange a tais obstáculos burocráticos e jurídicos, chegando até a classificar o balanço dos programas de regularização no Brasil, desde a década de 1980, como “extremamente negativo” (p. 237), mesmo reconhecendo a construção legal desse mesmo período.

Levando em conta a constituição de posses mais seguras e de benefícios que excederam os custos, Fernandes (2013) avalia como “bem sucedidos” (p. 40) os programas brasileiro de regularização fundiária urbana, ainda que não tenha atingido todos os seus objetivos. Ele chama a atenção também para suas consequências imprevistas, geralmente relacionadas às alterações no mercado formal e informal de terras que aumentam as possibilidades de mercantilização de espaços regularizados, mudando o perfil socioeconômico dos moradores de baixa renda para média renda e, assim, não permitindo a permanência dos moradores originários; e a formação de novos assentamentos informais que surgem devido a prática de anistia com a política de regularização.

Embora esses últimos autores indiquem consequências das políticas de regularização fundiária urbana no Brasil, não há um estudo sistemático que tenha examinado as experiências brasileiras e suas implicações nas cidades (FERNANDES, 2013). De qualquer forma, as pesquisas já apontam que nos processos de formulação e implementação da legislação federal e municipal e das políticas públicas, houve pressão de parte da sociedade civil, em suas diferentes abordagens, para a concretização da Reurb nas cidades do país, tanto a nível nacional quanto local, a ponto de serem fundamentais para as experiências de regularização, como indica Fernandes (2006) e Alfonsin (2020).

2.3 As perspectivas teóricas no debate da Reurb: a ideia de integração

Como já destacamos, não existe um consenso quanto ao conceito e à pretensão da regularização fundiária urbana no Brasil, nem mesmo referente à organização institucional em que deveria ser tratada. Mesmo assim, é possível perceber como esse tema é abordado nas obras acadêmicas e as maneiras como ele foi tratado nas leis e nas próprias políticas públicas, e é nesse sentido que a seguir destacamos os temas gerais que envolvem o debate da Reurb e as perspectivas teóricas encontradas.

2.3.1 As abordagens gerais

Levando em conta a literatura encontrada, principalmente acadêmica, percebemos três abordagens que geralmente aparecem inter-relacionadas no debate de estudos que tratam a regularização fundiária urbana.

A abordagem da “Formação e situação dos assentamentos informais”, ausente somente na biblioteca do Ministério das Cidades (2018), se refere geralmente às formações e/ou condições de moradia de áreas com informalidade fundiária e/ou urbanística. Nesse sentido, foram encontradas análises que consideraram o processo de formação de uma dada área informal, a consolidação desses assentamentos, os conflitos pela posse da terra, as representações sobre esses espaços e as percepções dos moradores acerca de suas histórias, do assentamento e da cidade, a situação da moradia e a insegurança da posse, abarcando seja estudos locais, seja pesquisas mais amplas de uma região ou país.

Em termos metodológicos, a maioria dessas pesquisas se constituiu como qualitativa ao analisar principalmente informações de documentos de instituições governamentais e comunitárias, entrevistas, jornais, fotografias, descrições da área e dados secundários,

sobretudo quando se tratam de estudos sobre determinado assentamento informal ou acerca da cidade como um todo. As pesquisas que têm caráter quantitativo, trabalhando com informações estatísticas, abordaram frequentemente espaços mais amplos como regiões ou países.

São trabalhos que dialogam principalmente com ideias referentes ao direito à moradia e à cidade, e moradia digna, revelando sobretudo as situações sociais, econômicas, habitacionais e jurídicas dos moradores desses assentamentos, assim como suas práticas de luta pela regularização fundiária e por melhores condições de vida nas cidades. A partir da análise da situação de informalidade fundiária, há obras que propõem políticas públicas e ações da sociedade civil para a regularização.

Outra abordagem é o “Debate jurídico” que, de maneira geral, esclarece as condições legais para a regularização fundiária urbana, apontando os instrumentos jurídicos, os contextos em que podem ser aplicados, as possibilidades de ações de diferentes agentes sociais (governos, associações de moradores, companhias de habitação, cartórios etc.) e as atribuições que os mesmos podem assumir num processo de regularização. Fundamentalmente são pesquisas que se utilizaram de argumentos jurídicos, esclarecendo seus conceitos e suas estratégias de uso, tanto de casos específicos quanto de amplos, embasados em leis nacionais e municipais, tais como a CF/88, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), a Lei Federal nº 13.465/2017 e os Planos Diretores Municipais (PDs).

Os estudos classificados nesta categoria trataram dos instrumentos jurídicos pelo processo de sua formulação, pela divulgação de seu conteúdo, por suas condições legais, por análises teóricas e epistemológicas ou de suas aplicações, bem como avaliações de seus instrumentos jurídicos e influências nas cidades. Também houve exames de situações de informalidade dos assentamentos, mas elas foram secundárias já que o foco era na dimensão legal dessa abordagem.

As metodologias adotadas nesses trabalhos, em sua maioria, se caracterizaram pelo caráter qualitativo com análises da literatura e das documentações oficiais referentes à legislação brasileira, às decisões judiciais e às políticas públicas, embora também tenham sido encontrados estudos de casos principalmente locais que analisaram informações advindas de entrevistas, dados secundários e jornais impressos.

Por fim, a abordagem da “Avaliação de política/projeto de regularização fundiária urbana” que trata de análises sobre as ações e políticas de instituições, públicas ou privadas, que se propõem a implementação da regularização em determinados locais ou no país. A partir dessas intenções, encontrou-se trabalhos que abordaram a formulação da política pública, o debate com questões ambientais, os modelos teóricos de análise dessa política social, as

alternativas de intervenções, a participação dos moradores na formulação, planejamento e execução do projeto e as análises das intervenções da regularização. Portanto, apresentam análises de instituições, de políticas ou projetos públicos e de alterações nas condições sociais dos moradores e da cidade, geralmente fundamentados em debates jurídicos, sociais, econômicos e políticos da literatura.

Frequentemente nessa categoria, nos estudos de casos que levantam e analisam dados secundários, documentos do Estado ou de organizações sociais e discussões com a literatura, além dos que realizam e analisam entrevistas, prevalecem pesquisas qualitativas quando se trata de um projeto de regularização em determinada área ou como política municipal, mesmo que apresentem dados e exames quantitativos de maneira secundária. A pesquisa quantitativa foi identificada nas tentativas de modelagem do assentamento informal visando sistematizar a situação da área para a intervenção, bem como na criação de modelos de avaliação das políticas públicas.

Essas três abordagens dialogavam entre si na literatura, embora cada uma representa a predominância de uma delas nas discussões principais. De qualquer forma, estão separadas aqui para visualizar as perspectivas que envolvem a temática da regularização fundiária urbana.

2.3.2 As abordagens teóricas

Considerando as próprias experiências brasileiras referentes ao desenvolvimento dos marcos legais e aos desempenhos de Reurb nas cidades, podemos entender que as semelhanças e diferenças do tratamento dado ao termo “regularização fundiária” diz respeito a visões diferentes quanto às noções e às funções dos espaços urbanos e da cidade, mesmo que lidem com os mesmos temas.

Alfonsin (2006) ao analisar os programas de regularização fundiária urbana sobre favelas no Brasil, em 1996, percebeu que havia três abordagens predominantes quanto ao que deve ser Regularização Fundiária, que focavam respectivamente no que ela denomina de regularização jurídica dos lotes, da urbanização da área e da regularização urbanística.

Privilegiando o processo legal que transformava a posse dos moradores em direitos de uso ou de propriedade, a abordagem da regularização jurídica se limitava a isso, indiferente às características infraestruturais ou sociais do assentamento informal, já que o foco era garantir a continuidade do direito à moradia à população residente na área. Nesse sentido, as prefeituras utilizavam-se dos instrumentos da usucapião urbana ou do contrato de Concessão do Direito

Real de Uso (CDRU) que era feito pelo Poder Público ao transferir o uso remunerado ou gratuito de terreno público para um particular, como um direito real resolúvel, não transferindo a propriedade para o beneficiário, embora o contrato tivesse o caráter de escritura pública o qual deveria ter aceitação obrigatória em contratos de financiamento, segundo Scheid (2005). Assim, titulava-se os lotes e ao mesmo tempo se desconsiderava as precariedades das habitações, das infraestruturas públicas e dos serviços (ALFONSIN, 2006).

Já as políticas de Reurb que focavam na urbanização do assentamento entendiam a regularização no sentido físico da área ao preocuparem-se principalmente com o ordenamento espacial que mitigasse a ocupação desordenada do solo, a carência de infraestrutura e as precariedades habitacionais. Com base em estudos de viabilidade urbanística, as intervenções das prefeituras resultaram em melhorias da qualidade de vida nas favelas, mas como não ocorria a regularização jurídica dos lotes, os moradores ficavam com insegurança de suas posses, sujeitos aos despejos, às variações de direção política nas prefeituras e aos mecanismos de mercado formal e informal (ALFONSIN, 2006).

Quanto à abordagem da regularização urbanística, entendia-se que a prioridade era aproximar a realidade de um assentamento informal à legislação urbanística vigente, a fim ajustar a cidade legal à ilegal. Nela observam-se duas visões: a que dá ênfase à recuperação urbana da favela para adaptá-la ao regime urbanístico previsto no PD do município; e a que destaca a necessidade de adaptação da legislação e do regime urbanístico às especificidades dos territórios das favelas. Nessa última concepção, menos conservadora, em que se pensa na utilização de instrumentos como o zoneamento de áreas especiais de interesse social, na qual há essa adaptação das normas em espaços que tinham condições de habitabilidade e não apresentavam riscos aos seus habitantes (ALFONSIN, 2006).

As percepções dessa autora assemelham-se às conclusões de Fernandes (2013) que anos depois analisou os programas de regularização fundiária na América Latina, particularmente comparando os ocorridos no Brasil e no Peru, e percebeu dois paradigmas distintos sobre essa política pública: o da formalização ou escrituração e o da regularização socioespacial integrada.

O paradigma da formalização ou escrituração representa as políticas de Reurb que privilegiam a legalização em grande escala de posses de lotes individuais enquanto estratégia de desenvolvimento (principalmente econômico) tanto das áreas urbanas quanto da região ou do país, para impulsionar o investimento privado em habitação, facilitar o crédito oficial e a dinâmica de mercado e reduzir, conseqüentemente, a pobreza (FERNANDES, 2013).

Sob a influência sobretudo das ideias de Hernando de Soto, tal abordagem propõe que a redução das barreiras legais e institucionais para a apropriação e transferência de recursos

econômicos nas condições de informalidade pode reduzir a pobreza e o subdesenvolvimento e, simultaneamente, impulsionar o desenvolvimento econômico ao integrar os pobres urbanos e suas posses informais ao mercado. São essas concepções as hegemônicas internacionalmente, inclusive sendo apoiadas por agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento, a exemplo do Banco Mundial. Nos países, enquanto políticas nacionais de legalização em grande escala, houve mudanças nas ordens jurídicas em conjunto com a criação de instituições centralizadas e grandes esforços em levantamentos de dados, mapeamentos e cadastros das cidades (FERNANDES, 2006; 2013).

Por se preocupar somente com as escrituras formais individuais, as políticas públicas urbanas que seguem esse paradigma não levam em conta o contexto social e suas relações de propriedade e outras formas de direito de propriedade como as coletivas, os de uso, os restritos e os temporários, e nem mesmo as rendas da terra urbana. Além disso, não visam garantir proteções sociais, bem-estar e bens públicos (FERNANDES, 2013).

Fernandes (2013) mostra que pesquisas empíricas nas cidades latino-americanas demonstraram que a formalização não representa um acesso significativo ao crédito formal, pois esse último está mais ligado à situação de emprego dos moradores do que à escritura que pouco é exigida. Do mesmo modo, a formalização não é uma condição crucial ao investimento na habitação e, igualmente, não há comprovações da causalidade entre essas políticas e a redução da pobreza.

Outro paradigma é chamado de regularização socioespacial integrada por tentar criar a segurança jurídica da posse somada às tentativas de melhoria das áreas informais com a modernização de serviços, criação de empregos e estruturas de apoio comunitário; mantendo a população originária principalmente de baixa renda. Assim, o sentido da regularização se torna mais amplo ao transcender a dimensão fundiária, pois há atenção também às questões de infraestrutura e serviços, da organização dos lotes e da condição organizativa e de renda dos habitantes (FERNANDES, 2006; 2013).

Nessa abordagem de regularização fundiária mais ampla, a propriedade legalizada pode ser caracterizada pela sua função social e a moradia pela sua condição crucial para a dignidade humana, direito humano e até direito fundamental, motivada pela concepção de direito social à moradia adequada promovida por exemplo pelo Programa da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Moradia Adequada. Sob esse raciocínio, a política de regularização de assentamentos informais está inserida nos objetivos de combate à desigualdade social ou à assimetria de formalidade fundiária nas cidades, tanto concedendo títulos de propriedade ou concessão de uso quanto mitigando as condições de produção dos espaços informais,

necessitando, portanto, estar integrada com outras políticas públicas que proporcionem a integração socioespacial desses locais, e seus moradores, aos outros territórios (PÓLIS, 2002; SCHEID, 2005).

Segundo Fernandes (2006; 2013), as experiências no Brasil com esse tipo de paradigma resultaram no baixo registro das escrituras e pequeno número de assentamentos informais que obtiveram intervenção pública, sendo os programas em favelas ou ocupações mais sistemáticos e consistentes do que em loteamentos. Levando em conta somente essas tentativas de regularização de favelas, conforme o mesmo autor, houve frequentemente um descompasso entre os objetivos e os instrumentos adotados, avançando mais nas instalações de infraestruturas e prestação de serviços do que na legalização fundiária das áreas.

Considerando esses dois paradigmas, portanto, podemos perceber que ambos possuem entendimentos de Reurb que objetivam mais do que lidar com a dimensão fundiária das cidades, sobretudo no paradigma da regularização socioespacial integrada em que se busca convergir distintas intervenções públicas que levariam à condição de moradia digna adequada aos moradores das áreas-alvo. Porém, os resultados no Brasil indicam que tais objetivos mais amplos são alcançados de forma parcial, com avanços mais em infraestrutura e serviços do que na legalização da posse do imóvel, como indicam os estudos de Fernandes (2013) e Carvalho (2014).

Além disso, eles têm em comum a ideia da inserção ou integração dos assentamentos urbanos informais e seus moradores de baixa renda. O paradigma socioespacial integrada que visa inserir tais sujeitos e seus recursos econômicos ao mercado e às regulações formais do Estado, e o paradigma da formalização que objetiva a integração socioespacial às condições dignas e às oportunidades geradas pela constituição da cidade.

2.3.3 A ideia de integrar

Como é característico de uma política social (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986), a Reurb, especialmente a Reurb-S, busca provocar mudanças no espaço social de interesse, sobretudo alterando as condições de irregularidade para a regularidade do assentamento segundo parâmetros legais e contextos políticos locais e/ou nacionais. Dessa forma, a partir de parâmetros principalmente fundiários e urbanísticos, o Estado brasileiro tem tentado desde a década de 1980 transformar assentamentos informais em formais como forma de intervir para criar melhores condições de vida aos habitantes desses espaços e das próprias cidades ou simplesmente garantir os direitos sociais dos cidadãos no país.

Ocorre que não houve no Brasil um modelo único de assentamento formal ou de regularização pelo qual as políticas de Reurb tenham se orientado, levando em conta as diferentes abordagens desde as primeiras regulamentações e políticas públicas, o que aparentemente não permite generalizar a ideia de área regularizada e nem de regularização.

Mesmo na diversidade de abordagens sobre a regularização fundiária urbana, os assentamentos informais, em particular os precários por conta da Reurb-S, de uma forma geral, são tratados como objetos que precisam alcançar, através de sua condição futura de formalidade, sua integração à cidade. Essa visão de inserção ou integração pode ser percebida em Fernandes (2006; 2013) ao caracterizar os programas de regularização de favelas no Brasil ou em Gonçalves (2009) ao indicar a necessidade dessa abordagem nas políticas públicas brasileiras em favelas, e mesmo em Alfonsin (2006) quando ela propõe uma concepção de regularização que alie em conjunto e de maneira integrada

[...] a regularização jurídica dos lotes (titulação e registro); a urbanização/Reurbanização do assentamento; a adequação da legislação urbanística, com a mudança do regime urbanístico aplicável à área; apoio e a motivação dos moradores para a auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua em iniciativas que impliquem a melhoria da qualidade de vida da comunidade (p.60)

Podemos perceber que essa ideia está presente na primeira regulamentação nacional referente à regularização fundiária que a definia como

[...] conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009, p.22)

E também na legislação nacional em vigor ao esclarecer que a Reurb “[...] abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.” (BRASIL, 2017, p. 14), embora as duas sejam diferentes quanto ao sentido da integração, sendo a primeira preocupada em garantir o direito social à moradia, o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto a segunda se preocupa com o ordenamento territorial urbano.

Se a Lei Federal nº 11.977/2009 possuía uma visão de que urbanizar (construir infraestruturas no assentamento) era mais relevante do que titular, a Lei Federal nº 13.465/2017 inverte essa concepção ao eleger a titulação como central na Reurb para colocar as terras sob

as dinâmicas do mercado formal, no qual a urbanização na área poderia ser feita depois pelo poder público ou pelos interessados, como conclui Fisher (2020). Nesse ponto, essa autora se aproxima da percepção de Sousa (2017) e Ferreira Filho (2018) que chegam ao entendimento de que o marco normativo em vigor baseia-se nas ideias de Hernando Soto, particularmente à luz da lógica de que os sistemas extralegais apresentam uma economia dinâmica, porém possuem obstáculos ao mercado formal e ao controle do Estado por conta de suas práticas informais e, assim, tornando-os formais são possíveis condições legais (diminuindo os custos de transação) para o crescimento econômico.

Fundamentando-se nas conclusões de Rolnik (2015) quanto ao avanço do movimento global de procura por novos ativos para inseri-los aos sistemas formais de mercado e assim transferi-los dos mais pobres aos mais ricos, Alfonsin (2020) também analisa essa mudança no marco legal nacional como característica desse avanço, no sentido de que ao reduzir a regularização fundiária no Brasil à titulação promove-se a inclusão no sistema formal de propriedade dessas áreas da cidade que hoje estão fora, abandonando o protagonismo brasileiro no continente a favor da regularização fundiária plena para seguir a implementação de uma política condizente com as ideias defendidas por Hernando de Soto.

Como é notável, as diferenças de abordagens sobre a noção de regularização apresentam não só terminologias ou objetivos distintos, mas também e sobretudo princípios teóricos diferentes, em que a concepção sobre o espaço urbano e a atuação do Estado nas cidades, particularmente através da Reurb, muda de uma à outra em termos das funcionalidades e das finalidades que os espaços e a ação estatal podem ter para a sociedade. Se em uma o espaço é tratado como mercadoria (potencial ou concreta) e sua função é principalmente ter valor comercializável para impulsionar e ser mediado pelo mercado, o Estado deveria criar condições legais e territoriais para isso; a outra o trata como condição de vida humana, privilegiando sua função social a fim de criar uma sociedade e cidade mais democráticas, o Estado responsável de provê-lo como produtor e mediador.

De qualquer forma, em ambos é possível perceber a lógica da integração dos assentamentos informais. No entanto, esse raciocínio parece subestimar as diversas maneiras pelas quais foram formadas essas áreas de moradia e, especialmente, aos precárias já consolidadas, pois as mesmas, nas suas condições particulares de infraestrutura e serviços, conseguiram se integrar às dinâmicas dos territórios das cidades brasileiras, incluindo as que envolviam a troca de mercadorias, mesmo sem adequação à legislação ou a padrões de infraestrutura e serviços, como mostraram por exemplo os estudos de Holston (2013) na metrópole de São Paulo, Frúgoli Jr. (2005) na de Salvador e Trindade Jr. (2016) na de Belém.

Portanto, mesmo levando em conta a perspectiva de integração socioespacial de Fernandes (2013) e Gonçalves (2009), há indícios de que a existência dessa forma de integração não precisa diretamente da política social da regularização, já que a produção desses espaços geralmente cria soluções de infraestrutura, serviços e segurança da posse mesmo sob condições precárias e inadequadas à legislação. Nessa visão, em termos de intenções ou objetivos, pode-se somente apontar uma reinserção ou reintegração dos assentamentos informais e/ou precários urbanos às cidades.

Apesar da ideia de integração, os resultados das políticas de regularização não significam a plena transformação desses espaços em áreas formais ou integrados à cidade. Como apontamos anteriormente, as experiências brasileiras têm mostrado dificuldades principalmente em relação à legalização fundiária em comparação à urbanística em favelas ou ocupações (CARVALHO, 2014; GONÇALVES, 2009; FERNANDES, 2006; 2013), revelando, talvez, regularizações parciais dos espaços urbanos, que indicam, ao mesmo tempo, que o Estado através dessa política social está reforçando a diferenciação nos espaços internos das cidades no Brasil, em termos de infraestrutura, de serviços e até no grau de adequação à legislação fundiária e urbanística.

Além disso, há indícios de insuficiência das ações de regularização se considerarmos o número reduzido de assentamentos-alvo das políticas (em comparação aos programas de países como o Peru que adotam o paradigma da formalização) em cidades que apresentam expressivos assentamentos precários e onde ainda surgem novos.

Essas contradições entre os objetivos das políticas de regularização fundiária urbana e os próprios espaços dos assentamentos precários não significam que tal política social seja desnecessária ou inútil aos moradores e às cidades, apenas indicam a subestimação da produção do espaço desses locais e a superestimação dos resultados da regularização sob a ideia da integração.

De uma forma geral, essa dificuldade de implementar a Reurb nas cidades brasileiras também relaciona-se com a complexidade e a diversidade característicos dos assentamentos precários já consolidados e ainda pelos que ainda estão se formando. Nesse contexto, alcançar um objetivo de integrar esse tipo de espaço à cidade, seja através de sua função mercadológica ou social, só é possível se ela fizer parte de um conjunto de políticas públicas nacionais e municipais para esse fim, como pontuam Fernandes (2006; 2013) e Pólis (2002).

O que tem ocorrido no município de Belém mostra essas dificuldades e contradições entre o debate teórico e a tentativa de implementação, tanto em relação aos temas que seu

programa municipal de Reurb aborda quanto às perspectivas teóricas que a orientam, numa metrópole que apresenta um dos mais graves cenários de precariedade do país.

2.4 O Programa Chão Legal: as experiências de Reurb em Belém

O Programa Municipal de Regularização Fundiária Chão Legal de Belém foi instituído pela Lei Ordinária nº 8.739/2010, incentivada pelos contextos político e jurídico nacional e local para enfrentar o grave quadro de informalidade habitacional que evidenciava a capital paraense no início do século XXI. Como já destacamos, a pesquisa de Marques *et al.* (2007) – com base no Censo Demográfico de 2000 do IBGE – concluiu que a Região Metropolitana de Belém possuía no final do século XX a maior presença relativa de assentamentos precários urbanos do Brasil, com mais da metade dos domicílios e da população em condições habitacionais precárias, tendo o município de Belém apresentado o terceiro maior número de domicílios em assentamentos precários do país, somente atrás dos municípios de Rio de Janeiro e São Paulo. Situação de precariedade que, de maneira geral, se repetiu dez anos depois como mostra IBGE (2010) (Gráfico 01 na página 28) e que ainda não mudou considerando os dados mais recentes de Pinheiro *et al.* (2016). São condições de precariedade estritamente relacionadas à forma como foi produzido o espaço urbano dessa metrópole, marcado pela intensa formação e consolidação de assentamentos precários tanto no seu espaço mais denso quanto no mais disperso.

2.4.1 Os assentamentos precários na urbanização da metrópole paraense

A formação expressiva desse tipo de espaço habitacional inicia-se sobretudo nos anos de 1950 quando acelera o adensamento populacional e a valorização de terrenos em níveis mais altos na Primeira Léguas Patrimonial⁵ já que nos seus limites não era possível o estabelecimento de moradias, pois haviam sido implementadas áreas institucionais desde o início da década de 1940 que não permitiram a expansão horizontal da cidade fora dessa área municipal de Belém. Nela foram concentrados os equipamentos urbanos e o sistema viário, e ao mesmo tempo houve intensa ocupação de área de baixadas, antes vacarias, a partir da década de 1950 até início de 1980, por população de baixo poder aquisitivo principalmente formado por migrantes das áreas

⁵ Área de aproximadamente 4.110 ha orientada por traçado de uma légua que se inicia no Forte do Presépio e faz um arco entre a Baía do Guajará e o Rio Guamá. Patrimônio fundiário da municipalidade, doada pela Coroa Portuguesa em 1627 e demarcada no início do século XVIII (TRINDADE JR, 2016; MOURÃO, 1987).

que sofreram mudanças com as políticas territoriais do governo federal daquela época (TRINDADE JR, 2016; MOURÃO, 1987).

Ocupando geralmente áreas insalubres e latifúndios urbanos em Belém, é a partir principalmente da década de 1960 que as baixadas são alvos de grandes ocupações urbanas, as quais davam a dimensão do crescimento populacional e, ao mesmo tempo, do empobrecimento urbano que estava acontecendo na cidade, a ponto de Trindade Jr. (2016) chamar esse processo de favelização acelerado, repercutindo as formas de ocupação do espaço regional amazônico a partir desse período. Baixadas que foram, portanto, apropriadas por novos sujeitos que produziram esses espaços sob novos usos a partir de então, em meio aos conflitos ou acordos com os proprietários formais e o Estado, às condições precárias de habitação e à proximidade às áreas centrais belenenses.

Com a doação de terras do governo federal à COHAB e início da implementação de conjuntos habitacionais para populações de baixa renda desde o final da década de 1960 ao longo da então Rodovia Augusto Montenegro e da BR-316, fora das áreas institucionais que circundavam a Primeira Léguas, iniciou-se outro momento da metropolização de Belém, no qual o espaço urbano se dispersava com novos eixos de expansão urbana. Rearranjo intraurbano, consolidado nos anos de 1980, que redefiniu os espaços na Primeira Léguas com a verticalização e a realocação de populações de baixa renda para lugares mais distantes do centro metropolitano, pressionados pelas intervenções urbanísticas e pela especulação imobiliária e valorização dos terrenos (TRINDADE JR, 2016).

Na vanguarda da constituição de conjuntos habitacionais pelo Estado, acompanhadas de iniciativas privadas de construção de moradias e ocupações de terras pela população de baixa renda, ao longo da Avenida Augusto Montenegro (eixo Belém-Icoaraci-Outeiro) e da BR-316 (eixo Belém-Ananindeua-Marituba-Benevides), houve uma diversificação da estrutura da malha urbana, com expressivo volume de áreas ocupadas sobretudo a partir da década de 1980. Isso resultou numa conurbação entre o espaço urbano de Belém, Icoaraci, Outeiro, Ananindeua, Marituba e Benevides que antes eram isoladas, o que Trindade Jr. (2016) entendeu como uma reestruturação metropolitana, a qual redefiniu as localizações na metrópole belenense, marcadas ainda pelo empobrecimento e precariedade dos espaços de moradia.

Além da contribuição de conjuntos habitacionais e de empreendimentos privados à condição de precariedade habitacional na metrópole de Belém, ganhou destaque no final do século XX a expressiva ocupação de terras de propriedade alheias, e até de conjuntos habitacionais construídos pelo poder público, ao longo dos novos eixos de expansão da malha urbana, chegando Belém a ser taxada por Alves (1997) como metrópole das invasões.

Nesse momento – início da década de 1980 com o desgaste da ditadura militar, a crise econômica e seu rebatimento no Sistema Financeiro de Habitação – o Governo do Estado do Pará por meio da COHAB redireciona sua política de construção de conjuntos habitacionais para as desapropriações e prestações de serviços nas ocupações urbanas, o que garantia atender interesses do grupo político que ascendia naquele momento (liderados por Jader Barbalho), das organizações sociais dos assentamentos e dos próprios moradores, além de comerciantes de materiais de construção; conforme mostraram estudos de Trindade Jr. (2016) e Alves (1997).

Nesse redirecionamento político da política habitacional, os conflitos pela posse dos terrenos que eram entre ocupantes e proprietários, passavam então pela mediação do governo estadual, embora não tenham sido resolvidos na maioria dos casos porque as desapropriações expiraram nos anos 1990, reafirmando e complicando a situação de informalidade fundiária desses assentamentos e a insegurança jurídica da sua posse (TRINDADE Jr, 2016).

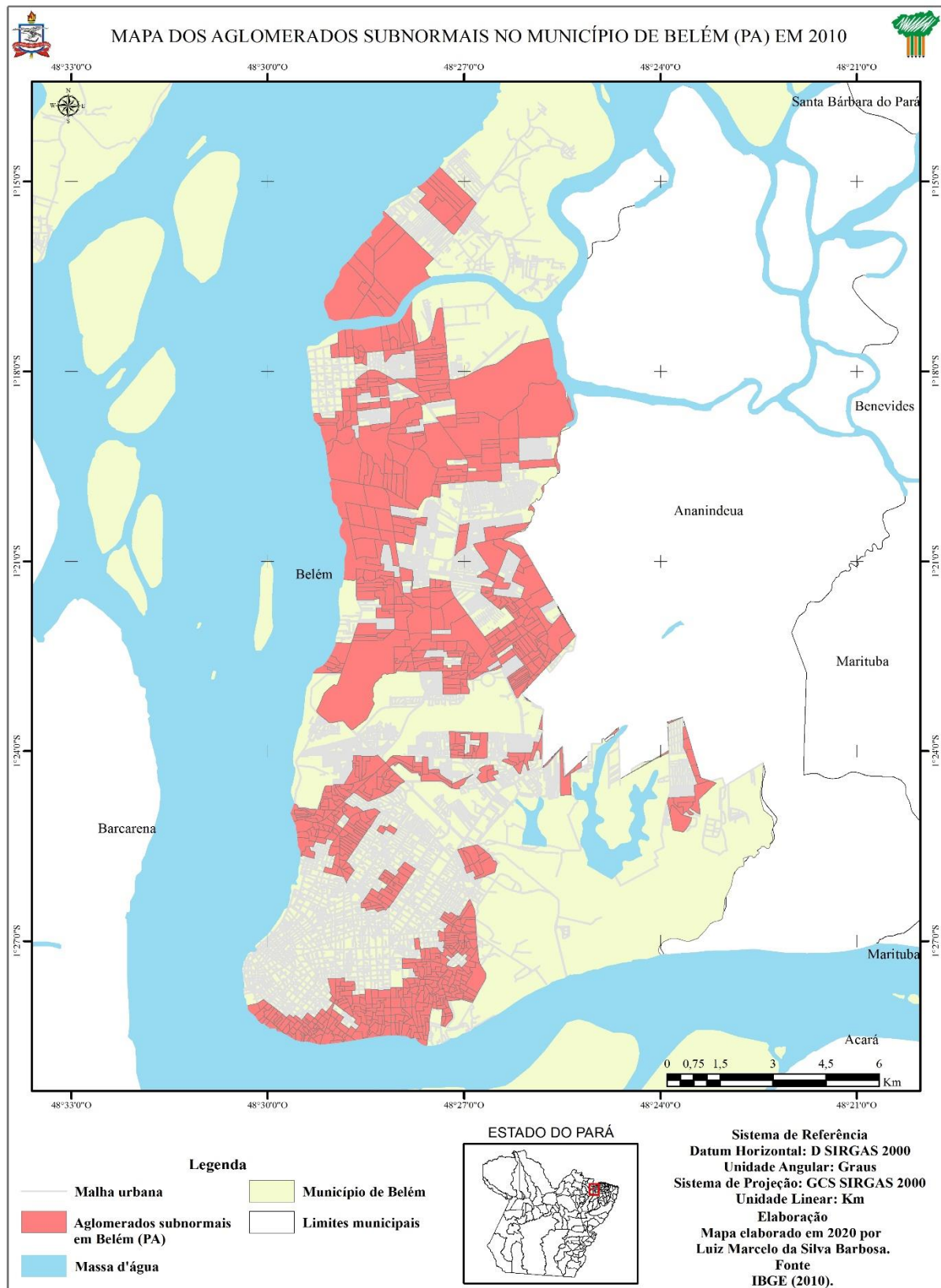
Se o final do século XX a metropolização de Belém foi marcada pela formação de novos espaços de moradia, sobretudo precários, a primeira década do século XXI caracterizou-se pelo adensamento populacional nas áreas de expansão da malha urbana do século anterior, onde a maioria mora em assentamentos precários, segundo estudo de Fernandes (2012).

Como já destacamos, a produção do espaço urbano que gerou a metrópole paraense produziu em grande parte assentamentos inadequados à legislação fundiária, urbanística e tributária, mas isso não impediu que seus moradores constituíssem suas habitações, seus assentamentos e a própria metrópole, ainda que não tivessem acesso aos seus direitos sociais ou fundamentais.

Repetindo um padrão periférico desse tipo de assentamento, eles acabaram localizando-se nas franjas da área metropolitana paraense, tal como exibiu Marques *et al.* (2007) ao mapeá-los, em que se destacam a concentração próxima das rodovias Augusto Montenegro e Mario Covas na porção norte do território metropolitano e também a outra concentração nas proximidades do Rio Guamá, na porção sul. Dados que mostraram a expressiva situação de precariedade habitacional sobretudo nos municípios de Belém e Ananindeua, onde cerca da metade dos domicílios e da população morando em condições precárias. Os demais municípios, embora detivessem a mais alta concentração de assentamentos precários, com proporção maior de domicílios e pessoas, tinham população menor nesses assentamentos em comparação a Belém e Ananindeua (MARQUES *et al.*, 2007).

Analisando a distribuição espacial dos aglomerados subnormais no município de Belém em 2010 (Figura 01), é possível também perceber esse padrão periférico com duas zonas de concentração já demonstradas no estudo do autor anteriormente citado. Ocorre que além de

Figura 01 – Aglomerados subnormais do município de Belém em 2010



Elaboração: Luiz Marcelo da Silva Barbosa.
Fonte: IBGE (2010).

expressarem esse tipo de adensamento, elas ao mesmo tempo dizem respeito aos dois momentos da metropolização de Belém: a zona sul, próximo do rio Guamá, onde houve a formação e consolidação de assentamentos precários no primeiro momento de adensamento predominante entre as décadas de 1950 e 1980; e a zona norte, em volta das rodovias Augusto Montenegro e Arthur Bernardes, em que se localizou esse tipo de espaço de moradia na dispersão metropolitana a partir dos anos de 1980 (IBGE, 2010; TRINDADE Jr, 2016).

Assim como Marques *et al.* (2007) haviam chamado atenção, examinando dados de 2000, sobre essas duas áreas de concentração de assentamentos precários na metrópole de Belém, Pinheiro *et al.* (2016) em estudo mais recente também destacam-nas como as mais necessitadas de políticas públicas, como a Reurb-S, por conter mais domicílios em condições de precariedade.

2.4.2 O Programa Chão Legal

Devido à situação enfrentada pela região metropolitana, especialmente o município de Belém, a Prefeitura belenense, sob responsabilidade de execução da CODEM⁶, iniciou projetos de regularização fundiária urbana na década de 1990, mas foi em 2010 que tal pauta tornou-se um programa municipal através da Lei Municipal nº 8.739/10 (BELÉM, 2010), chamado de Chão Legal. Sua criação correspondeu às diretrizes estabelecidas pelo PD de Belém (Lei Municipal nº 8.655/08), que por sua vez incorporava os princípios do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), e pela Lei Federal 11.977/09.

Desde o início a legislação que fundamentou o PCL possibilitou a ênfase à Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S, como denota a atual norma nacional), priorizando “famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social” (BELÉM, 2010) ou ainda “a regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda, tendo como objetivo o reconhecimento do direito à moradia e à cidade através da integração espacial, administrativa e jurídica das áreas objeto de intervenção” (CODEM, 2020, p. 1). Abordagem sobre a Reurb que acompanhou as orientações nacionais, sobretudo a partir da década de 1990 quando a legislação nacional possibilitou mais instrumentos jurídicos para o tratamento e a aplicação da regularização, principalmente em assentamentos precários, conforme é possível perceber no Quadro 01.

⁶ É uma sociedade de economia mista criada em 1970, em que a PMB é sua maior acionista. Um de seus objetivos é planejar, coordenar, executar, monitorar e avaliar as atividades relacionadas à política de regularização fundiária do Município de Belém (CODEM, 2020)

Quadro 1 – Legislação que orientou as ações de regularização fundiária realizadas pela CODEM (1970-2018)

Ano	Legislação
1970	Lei Municipal nº 6.795 , de 24 de abril de 1970, alterada pela Lei nº 6.861 de 08 de fevereiro de 1971. Dispõe sobre a constituição da CODEM e dá outras providências.
1988	Constituição da república federativa do Brasil de 1988 . Em especial, artigos 182 e 183.
1999	Lei Complementar nº 02 , de 19 de julho de 1999 — Lei Complementar do Controle Urbanístico. Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano do Município de Belém e dá outras providências.
2001	Lei Federal nº 10.257 , de 10 de julho de 2001 — Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
2008	Lei Municipal nº 8.655 , de 30 de julho de 2008 — Plano Diretor do Município de Belém. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências.
2009	Lei nº 11.977 , de 7 de julho de 2009 Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; [...]; e dá outras providências.
2010	Lei Ordinária nº 8739 , de 19 de maio de 2010. Institui o Programa Municipal de Regularização Fundiária —Programa Chão Legal, e dá outras providências.
2013	Resolução Nº. 10/2013 – CODEM. Regulamenta a Lei nº 8.739, de 19 de Maio de 2010, que institui o Programa Municipal de Regularização Fundiária — Chão Legal dispendo sobre a utilização dos instrumentos e procedimentos de regularização fundiária de interesse social no Município de Belém pela CODEM e revoga disposições em contrário.
2017	Lei Federal nº 13.465 , de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; [...]; e dá outras providências.
2018	Decreto nº 9.310 , de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.

Fonte: CODEM (2020).

À medida que a normativa federal ia mudando, a PMB adaptava-se, a exemplo do que ocorre contemporaneamente com a mudança no contexto jurídico nacional em 2017. A CODEM ainda está se ajustando aos procedimentos estabelecidos pela Lei Federal nº 13.465/17, que trouxe novos instrumentos e exigências, e ainda não conseguiu finalizar os projetos sob essa nova norma (CODEM, 2020).

Tal adaptação, ao longo das últimas décadas, também condiz com a ideia de integração, como esclarece a CODEM (2020) em relação ao programa que “desenvolve-se em sucessivas etapas até culminar na integração administrativa e jurídica dos assentamentos na cidade, o que objetivamente, é alcançado através da emissão e outorga dos instrumentos de regularização fundiária” (p. 3).

Concepção que também aparece na fala de pessoas que trabalharam no início do programa, quando indicam que “o objetivo principal era esse: era inserir a parte informal da

cidade ao setor formal, né” (informação verbal)⁷ ou que era “conseguir o bem-estar das pessoas [...] o objetivo com certeza é o mesmo, porque o programa ainda continua titulando” (informação verbal)⁸, e que mostram um privilégio da titulação pelo PCL, inclusive questionado pelo ex-assessor:

Coisa que também é uma crítica minha, eu sempre apontei isso coisa que não acontece, porque que tá acontecendo? O Programa Chão Legal ele acaba na titulação, né, e o pós-titulação? E o fortalecimento daquela população, pra que ela permaneça dentro dessa área, pra que ela permaneça nesse espaço agora regularizado? (informação verbal)

A própria orientação para a seleção das áreas-alvo de Reurb prioriza a distribuição de títulos ao que a CODEM (2020) chama de “ação de urbanização integral”:

Em linhas gerais, o Programa Chão Legal prioriza áreas em boas condições urbanísticas para serem consolidadas da forma como se apresentam e que possuam características favoráveis à regularização registrária, pois a regularização fundiária não fica necessariamente vinculada a uma ação de urbanização integral, que demanda articulação com outros órgãos e maior previsão orçamentária (p. 2).

Não que essa priorização desvirtua a perspectiva de regularização fundiária urbana plena ou que se classifique exatamente num dos paradigmas percebidos por Fernandes (2013), mas mostra a orientação ou abordagem dada à ideia de integração dos assentamentos informais ao indicar mais o âmbito do jurídico e do administrativo no PCL do que o urbanístico ou o de serviços, ou mesmo o de apoio comunitário.

Do ponto de vista teórico, é possível perceber, portanto, que a experiência de implementação da Reurb no município de Belém acompanha os debates que circundam esse tema sobretudo quanto à ideia de integrar áreas informais à cidade, incorporando as diretrizes legais nacionais (sob perspectiva ampla ou restringida à titulação) ao mesmo tempo que se adapta as contingências da administração municipal e das características dos assentamentos precários no município belenense (principalmente em relação as suas dominialidades e às condições urbanísticas).

Mas e os moradores dos assentamentos precários e que foram alvo dessa política social, onde estão nessa discussão, principalmente em volta da ideia de integração?

⁷ Ex-assessor da Diretoria de Gestão da Informação dentro da CODEM.

⁸ Ex-diretora da CODEM.

3 REURB À LUZ DA DISCUSSÃO SOBRE O CONTEÚDO SOCIOESPACIAL DO ESPAÇO URBANO: O MORADOR NO CENTRO DO DEBATE

As discussões que envolvem o tema da Reurb, como pontuamos anteriormente, geralmente tratam os assentamentos informais como áreas que precisam ser integradas a uma cidade de acordo com a legislação vigente e que a administração pública possa atuar, através sobretudo da titulação de seus lotes urbanos. Ocorre que esses pontos de vista pouco tocam na visão ou na experiência dos moradores desses espaços que foram inclusive os mais afetados tanto pelo processo de formação e consolidação de assentamentos precários quanto pela regularização.

A fim de trazer essa perspectiva das experiências dos moradores para o debate da Reurb, sobretudo quanto aos âmbitos das suas implicações nas cidades, buscamos as contribuições que as elaborações teóricas acerca do conteúdo socioespacial podem elucidar ou questionar, justamente por ela colocar o sujeito em sua prática espacial na cidade como centro da discussão, não apenas o histórico da legislação ou das políticas públicas. Mas antes de indicar tais contribuições, esclarecemos do que se trata.

3.1 Debate sobre o conteúdo socioespacial do espaço urbano: as práticas sociais e o espaço

Elencamos algumas das referências (Quadro 02) que se propuseram a discutir essa abordagem sobre o espaço urbano para percebermos suas perspectivas, que embora partam de um princípio comum de que a sociedade e o espaço são indissociáveis e interdependentes, eles demonstram visões teóricas diferentes acerca das relações entre a prática social e o espaço urbano. Esclareceremos seus pontos de vista, então.

Quadro 2 – Perspectivas teóricas sobre o conteúdo socioespacial do espaço urbano

Autor(a)	Termo	Abordagem teórica	Foco analítico	Identificação através do conceito
Corrêa (2007)	Práticas espaciais	Interpretação econômica a respeito da diferenciação sócio-espacial no urbano.	Ações individualizadas de natureza pontual no espaço e no tempo.	Práticas espaciais identificadas: Seletividade espacial; Fragmentação-remembramento espacial; Antecipação espacial.

Souza (2013)	Práticas espaciais	Prática espacial como elo conceitual entre as relações sociais e o espaço.	Ação ou conjunto de ações inscritas nos marcos das relações sociais	Práticas espaciais insurgentes: Territorialização em sentido estrito; Territorialização em sentido amplo; Refuncionalização/reestruturação do espaço material; Resignificação de lugares; Construção de circuitos econômicos alternativos; Construção de redes espaciais.
Lefebvre (2013)	Práticas espaciais	Expressa as relações entre a realidade cotidiana e a realidade urbana, buscando separá-las nos lugares onde se realizam.	Relações sociais que asseguram uma determinada formação social, seus membros e seus espaços, numa relativa coesão.	Práticas espaciais no neocapitalismo.
Carlos (2007; 2011)	Práticas sócio-espaciais.	Reveladoras da produção e reprodução das vidas dos sujeitos e seus espaços, em seus cotidianos e relações sociais, caracterizados por determinado tempo e espaço.	Vida cotidiana em suas apropriações do espaço urbano.	Práticas sócio-espaciais em conflito e contradições entre as novas imposições de espaço-tempo e as já estabelecidas apropriações do espaço.
Sé (2018)	Práticas socioespaciais.	Evidenciam características de como habitar a cidade no panorama contemporâneo.	Relações sociais e espaciais enquanto prática na dimensão do cotidiano, em seus usos e apropriações dos espaços da cidade.	Cartografia socioespacial do urbano.

Elaboração: Luiz Marcelo da Silva Barbosa.

Fonte: Corrêa (2007); Souza (2013); Lefebvre (2013); Carlos (2007; 2011) e Sé (2018).

Corrêa (2007) buscando ter uma interpretação econômica a respeito da diferenciação sócio-espacial no urbano, acaba considerando-a em sua ligação com a prática espacial. Tanto levando em conta a escala da rede urbana como a do espaço intraurbano, sua proposta é entender as práticas espaciais enquanto ações individuais espacialmente localizadas com escala temporal delimitada, feitas por agentes sociais concretos para efetivar seus objetivos específicos. Tais ações, então, possuem a natureza pontual no espaço e no tempo, sendo meios pelos quais podem manter, alterar ou revelar mudanças da diferenciação sócio-espacial. Nesse sentido há três práticas identificadas (que parecem acompanhar o raciocínio já elaborado em estudo anterior

quando o mesmo autor propôs outras práticas espaciais referentes à gestão do território pelas corporações capitalistas⁹):

- Seletividade espacial: oriunda da negociação entre os objetivos e as possibilidades do agente social em foco e dos interesses e possibilidades de outros agentes sociais, ela repetida sistemática e repetidamente transforma-se em processo de concentração espacial. Fertilidade do solo, sítio urbano, acessibilidade, economias de aglomeração, status social elevado e vantagens fiscais influenciam nesse tipo de seletividade (CORRÊA, 2007).
- Fragmentação-remembramento espacial: prática que objetiva criar unidades territoriais menores, onde há possibilidade de operações mais rentáveis, e unidades municipais menores, controladas politicamente por grupos locais. A fragmentação da terra urbana, especialmente nas franjas rurais-urbanas e a concentração de propriedade fundiária rural e urbana levam à diferenciação sócio-espacial (CORRÊA, 2007).
- Antecipação espacial: é a localização de uma atividade em local antes que condições favoráveis aconteçam, sendo uma antecipação à criação de oferta significativa de matéria-prima ou de mercado consumidor de amplitude igual ou superior ao limiar considerado satisfatório para que ele seja rentável. O crescimento desordenado e fragmentado de periferias é resultado da combinação dessa prática com a da fragmentação (CORRÊA, 2007).

Os demais autores partem das formulações teóricas de Henri Lefebvre, particularmente sobre sua visão acerca da produção do espaço e do espaço social enquanto conceito que pode ser analisado para compreender a sociedade. Sob essa premissa, Souza (2013) chama atenção para a necessidade de lidar com a sociedade concreta em que as relações sociais e o espaço são inseparáveis e que, portanto, é preciso analisar seu aspecto sócio-espacial e não meramente

⁹Corrêa (1992), ao entender que no capitalismo contemporâneo as grandes corporações multifuncionais e multilocalizadas possuem papel fundamental na organização espacial, analisou as práticas espaciais do grupo Souza Cruz, de maneira a investigar como a gestão do território dessa corporação empresarial criou e controlou a dimensão espacial da gestão para garantir a máxima eficiência da acumulação de capital e da reprodução de suas condições de produção. Nessa análise, ele identificou cinco modalidades de práticas espaciais das corporações empresariais capitalistas: a seletividade espacial que condiz com a seleção de lugares para intervenções das empresas de acordo com seus principais interesses; a fragmentação/remembramento espacial em que as corporações podem dividir o espaço para as intensificações de suas atuações ou aglutinar partes de seus territórios e gerar controles mais amplos do espaço, ambas alterando suas unidades territoriais; a antecipação espacial pelo qual criam-se unidades funcionais em um dado lugar antes das condições favoráveis da localização, como reservas de território; a marginalização espacial quando espaços são excluídos, parcial ou totalmente, da rede de lugares das gestões corporativas visando maior eficiência; e a reprodução da região produtora que trata da manutenção das condições de produção, podendo criar pequenas e grandes regiões com especialização produtiva e seus respectivos controles territoriais.

socioespacial, no qual o social só qualifica o espacial e não considera as interações entre relações sociais e o espaço.

A diferença de uso desses termos e seus significados é objeto de reflexão de Catalão (2011) que, ao analisar seus sentidos, entende que os atributos dados ao “sócio-espacial” se encontram em “socioespacial”, já que ao se referir ao espaço também é referido o espaço social, então o mesmo conclui que não há necessidade do uso de “sócio-espacial”, até por conta do conflito com a ortografia. Seguimos a conclusão desse autor e nesse trabalho utilizaremos o termo socioespacial como perspectiva da análise do espaço social e não estritamente espacial ou social. Mas respeitaremos a forma como os autores grafaram seus conceitos, mesmo que não esteja adequado à ortografia.

Levando em conta o conceito de espaço social, Souza (2013) ao dialogar com as ideias de Henri Lefebvre, Max Weber e Anthony Giddens, conclui: as práticas espaciais são práticas sociais pelas quais as espacialidades são expressivas nas formas de organização, nos meios de expressão e/ou nos objetivos a serem alcançados. Considerando que há determinadas ações sociais com espacialidades indiretas, fracas ou “sem grande complexidade” (p.246), ele considera as práticas espaciais somente quando as ações sociais possuem a dimensão espacial da sociedade de forma densa, complexa e constituinte, classificando-as como “práticas sociais densas de espacialidade” (p.246). Nessa perspectiva, identifica-se que elas têm servido tanto à heteronomia quanto à autonomia, ou mesmo à luta contra a heteronomia, em que podem ser classificadas como práticas espaciais insurgentes em seis modalidades:

- Territorialização em sentido estrito: trata da apropriação e do controle do espaço através ou com a ajuda da presença física, possuindo enraizamentos em lugares específicos (SOUZA, 2013).
- Territorialização em sentido amplo em que territórios identificados, controlados por proprietários privados ou estatais, são desafiados em conjunto com suas regras espaciais por meio de símbolos provocativos, mesmo sem a presença física duradoura dos desafiadores (SOUZA, 2013).
- Refuncionalização/reestruturação do espaço material quando o substrato espacial material se adapta as novas necessidades advindas das novas relações sociais, capaz de manter os territórios dissidentes (SOUZA, 2013).
- Ressignificação de lugares em que há alterações e confrontos entre as representações espaciais, no âmbito da cultura, do simbolismo e do discurso (SOUZA, 2013).

- Construção de circuitos econômicos alternativos pelos quais tenta-se investir em alternativas ao mercado capitalista e às relações de produção capitalistas para gerar renda e financiar diferentes atividades (SOUZA, 2013).
- Construção de redes espaciais que condizem com a tentativa de integração, por meio de práticas multiescalares, de várias experiências de resistência local ou regional e seus territórios (SOUZA, 2013).

O próprio Lefebvre (2013), no âmbito de suas preocupações teóricas sobre a produção do espaço, também utiliza o termo “prática espacial” que, num contexto de relação dialética entre a sociedade e seu espaço, assegura determinada formação social e seus membros em conjunto com seus próprios espaços, numa relativa coesão ao envolver a produção e reprodução do espaço social por meio de dominação e apropriação do mesmo. É um conceito que compõe uma triplicidade ao juntar-se aos conceitos de representação do espaço a qual é ligada às relações de produção, às ordens que elas impõem e seus signos, códigos e às relações “frontais”, e nesse sentido, as concepções do espaço tenderiam a um sistema de signos verbais, elaborados intelectualmente; e de espaços de representação que apresentam simbolismos complexos, relacionados ao clandestino e ao subterrâneo da vida social, e à arte, a que a imaginação tenta modificar e apropriar o espaço dominado, a ponto de haver a tendência para sistemas mais ou menos coerentes de símbolos e signos não verbais. Juntos, espacialmente estão associados também à triplicidade conceitual do percebido, concebido e vivido, respectivamente.

O mesmo autor, na tentativa, de interpretação do contexto histórico contemporâneo (a partir de suas elaborações visando uma teoria da produção do espaço) entende que no neocapitalismo a prática espacial expressa uma relação estreita, no espaço percebido, entre “ a realidade cotidiana (o uso do tempo) e a realidade urbana (as rotas e redes que se ligam aos lugares de trabalho, de vida “privada”, de ócio”¹⁰ (LEFEBVRE, 2013, p.97), ao mesmo tempo que ela procura separar os lugares onde ocorrem essas realidades.

Tal abordagem teórica influencia diretamente Carlos (2007; 2011) que considera também o conceito de espaço social como analisador da sociedade na medida em que as sociedades produzem e reproduzem seus espaços característicos, a fim de conter e manter suas relações sociais de produção e de reprodução e as representações simbólicas de ambas. Nesse

¹⁰ Texto original: “la realidad cotidiana (el uso del tiempo) y la realidad urbana (las rutas y redes que se ligan a los lugares de trabajo, de vida “privada”, de ocio)” (LEFEBVRE, 2013, p.97).

sentido, portanto, o espaço é tratado como produto e condição das relações sociais, de maneira que ele e tais relações são interdependentes e se interpenetram, como esclareceu Souza (2013).

Nessa perspectiva de matriz marxista-lefebvriana, a articulação das noções de produção e reprodução é mais ampla do que a dirigida somente à mercadoria e ao trabalho, ou à produção de objetos, embora as contenham, relacionando-as mesmo à produção do ser humano e suas humanidades, às condições múltiplas de vida das sociedades e às determinações dos espaços sobre as mesmas. Isso permite abordagens das relações sociais no espaço, enquanto prática social, que vão além das localizações dos fenômenos e das atividades humanas, pois envolvem análises das condições espaço-temporais objetivas como reveladoras e definidoras das relações sociais de produção que abordam a sociedade como um todo (CARLOS, 2007).

A própria produção e reprodução do espaço urbano, na visão de Carlos (2007), não condiz somente à cidade, pois se trata de considerar a realidade real e concreta em conjunto com a virtualidade mostrada pela generalização da urbanização e pela tendência à sociedade urbana, sobretudo na dimensão da reprodução das relações sociais. Esse entendimento está relacionado às formulações de Lefebvre (2006; 1999) acerca da hipótese teórica da constituição de uma sociedade urbana, a qual o urbano é visto como “forma mental e social, a forma da simultaneidade, da reunião, da convergência, do encontro (ou antes, dos encontros)” (p. 81), ao mesmo tempo que é também virtualidade, no sentido de ele apresentar possibilidades de realização.

Portanto, nessa visão, há uma diferenciação entre urbano e cidade. O primeiro permitindo um pensamento sobre a reprodução da vida em todas as suas dimensões e a virtualidade, enquanto o segundo implica pensar em relação à realidade material (SPOSITO, 2004) ou “realidade presente, imediata, dado prático-sensível” (LEFEBVRE, 2006, p. 49), ou mesmo trabalho materializado, produto histórico-social, pelo qual é possível tratar do plano do lugar que, por meio dos espaços-tempo da realização da vida, pode revelar o vivido e a vida cotidiana, segundo Carlos (2007).

Como espaço social, a cidade é considerada como materialização num dado território da concretização das relações sociais, já que a produção e reprodução da vida social também produz e reproduz simultaneamente o espaço, a vida humana e a sociedade, considerando a realização do ser social ao longo da história. Nesse sentido, a análise espacial da cidade – que considera os planos econômico, no qual a cidade é produzida como condição da realização da produção do capital; o político, da qual ela é resultado da produção do espaço de dominação, normatizado pelo Estado que tenta dominar a sociedade; e social, em que a mesma é produzida enquanto prática sócio-espacial – permite levarmos em conta o conteúdo da prática sócio-

espacial, visto como “movimento de produção/apropriação/reprodução da cidade” (CARLOS, 2007, p.21), capaz de revelar o conjunto da espacialidade da prática social e abordar o fenômeno urbano no âmbito da vida cotidiana e todas as atividades humanas contidas nela.

À luz dessas contribuições de Henri Lefebvre, que dá importância à produção do espaço, do urbano e do cotidiano para o período atual, Carlos (2007; 2011) elabora seu entendimento para a compreensão da cidade através da análise da vida cotidiana como prática sócio-espacial, de forma a desvendar tanto a realidade urbana em sua totalidade quanto em suas virtualidades.

Considerando que as ações dos sujeitos sociais e suas relações sociais se materializam num dado espaço, bem como são condicionados pelo mesmo; é possível entender que os humanos ao produzirem e reproduzirem suas vidas, e a própria sociedade, produzem o espaço social. Nesse sentido, a prática sócio-espacial revela o movimento de materialização dessas ações, em suas contradições, revelando e realizando suas relações sociais que os mantêm em um dado lugar em determinada duração de tempo. Dessa forma, tal perspectiva não se interessa somente pela vida humana reduzida ao âmbito do trabalho e da dimensão econômica, propondo mesmo a investigação de todas as atividades e multiplicidade dessa vida em suas ações e relações sociais (CARLOS, 2007).

Assim, a análise do fenômeno urbano e da dimensão espacial da cidade – nessa visão da autora – condiz com a abordagem da esfera da vida cotidiana, pela qual os sujeitos vivem apropriando diferentes espaços citadinos através dos usos dos lugares em tempos definidos para cada atividade, ou seja, pelos seus modos de apropriação do espaço ao reproduzirem suas vidas. Em tal raciocínio, é por meio do uso (como ato e atividade) no espaço urbano que é revelado o conteúdo da prática sócio-espacial (CARLOS, 2007).

Pelo uso que o sujeito se relaciona com o espaço e também com os outros sujeitos, criando redes de relações e espacialidades que sustentam sua vida, evidenciando lugares articulados na cidade aos quais suas apropriações, e de outros, marcam certos espaços-tempos, sem que toda a área citadina seja vivida. Dessa forma, é no espaço do vivido, nos usos cotidianos dos lugares citadinos que se revelam os espaços-tempos da vida (CARLOS, 2007).

E é no cotidiano, no plano do vivido e do lugar, que há contradições e conflitos entre os usos particulares e específicos dos sujeitos locais com os padrões generalizantes da mundialização e da constituição da sociedade urbana que propõem um novo modo de vida, novos valores, comportamentos, bem como um projeto de alteração do mundo. O lugar e o cotidiano são fundamentais enquanto expressão e condição da reprodução dessa forma de sociedade, que não só se preocupa com a produção no âmbito dos objetos, mas também com o da vida humana (CARLOS, 2007).

Enquanto produto e condição de reprodução do capital e do poder, a vida cotidiana no lugar também é colonizada pela mediação da mercadoria, mediando relações sociais e redefinindo padrões baseados no consumo como símbolo definidor dessas relações. Dessa maneira, com as mudanças nas relações sociais, ocorrem simultâneas alterações nos modos de apropriação do espaço urbano e, conseqüentemente, nos usos do espaço e nos próprios lugares da cidade (CARLOS, 2007).

Ao mesmo tempo, com a aceleração dos ritmos da produção e reprodução do espaço urbano, sobretudo nas metrópoles, há igualmente mudanças no sentido dado ao tempo e no emprego do tempo e, dessa forma, nos modos como se usam os espaços que, por sua vez, interferem nas práticas sócio-espaciais. A apropriação dos lugares da vida na cidade ganha novos padrões, baseados na mediação da mercadoria, acompanhados da necessidade e concretização de novas formas espaciais, o que cria um descompasso entre o tempo das formas e o tempo da vida humana (CARLOS, 2007).

Nesse entendimento, o período atual marca tentativas de imposição de um nova relação espaço-tempo em que para a produção e reprodução da sociedade urbana e a sociedade de consumo é fundamental à produção e reprodução de uma maneira particular de espaço, de urbano e de cotidiano, mediados pela mercadoria e organizados por ordens que exigem pensamentos, comportamentos e ritmos de vida que se enquadrem num cotidiano programado, segundo uma medida abstrata do tempo que passa a comandar a vida social (CARLOS, 2007).

As intervenções que visam à produção do cotidiano no mundo moderno, portanto, estão relacionadas também à difusão do consumo, na medida em que as relações capitalistas (articulada à reprodução do capital) invadem a reprodução das relações sociais, desagregando modos de vida preexistentes e constituindo um novo, em que as relações são mediadas pela mercadoria e pelo mercado. Desse modo, as formas de dominação se inserem numa dimensão múltipla da vida, dos modos de apropriação do espaço e, assim, das práticas sócio-espaciais (CARLOS, 2007).

Isso não ocorre sem contradições e conflitos, pelo contrário, os acentua no próprio cotidiano das cidades, nas próprias práticas sócio-espaciais dos sujeitos que insistem em manter suas relações de sociabilidade frente às tentativas de inserção de novos padrões de vida no lugar. Há, então, uma constante luta pelos modos de apropriação e dominação dos espaços citadinos, pelo embate de distintos sujeitos sociais que possuem concepções e projetos, diferentes e até opostos, sobre a sociedade, o espaço urbano e os usos dos lugares; mediados pela cidade que contém o real, presente, e simultaneamente o virtual, possível (CARLOS, 2007).

Acompanhando as proposições teóricas sobretudo dessa última autora e de Lefebvre, em que o cenário contemporâneo das cidades, especialmente as metrópoles, apresenta um ritmo acelerado de mudanças com espaços cada vez mais homogêneos e normatizados, onde prevalecem mais trocas de mercadorias e expressões de mobilidade do que maneiras de construção de identidades e memória, Sé (2018) entendeu que é por meio das práticas socioespaciais que os sujeitos podem habitar a cidade, no sentido de apropriar seus espaços cotidianamente e expressar a multiplicidade de suas vidas como obra e virtualidade frente aos ritmos e expressões capitalistas atuais.

Como ela mostrou no conflito e nas contradições dos espaços urbanos entre a dominação e apropriação de seus espaços-tempo, na dimensão da vida cotidiana, destacam-se os processos socioespaciais que destroem constantemente espaços de referências urbanas e os que produzem identidades individuais ou coletivas através das práticas socioespaciais (SÉ, 2018), tal como Carlos (2007; 2011) também já havia chamado atenção.

Conforme podemos perceber nessas interpretações, Corrêa (2007) se distingue dos demais porque sua perspectiva foca no âmbito econômico das práticas espaciais enquanto os outros procuram formular abordagens mais amplas, provavelmente pela influência do conceito de espaço social de Henri Lefebvre que é citado e debatido por eles. Como não buscamos nos restringir à dimensão econômica das interações entre relações sociais e espaço, desse debate consideraremos mais as visões dos últimos autores.

Seguindo a lógica de que o espaço é um espaço social, já que resulta da interdependência e indissociabilidade do espaço e da sociedade, e que, portanto, pode ser um objeto de análise para compreender a sociedade e seus processos, um dos caminhos analíticos possíveis de investigação focaliza as interações entre práticas sociais e seus espaços (SOUZA, 2013; LEFEBVRE, 2013; CARLOS, 2007; 2011; SÉ, 2018).

Interações que dizem respeito às ações e às relações sociais enquanto prática, que influenciam os espaços, mas ao mesmo tempo são influenciados por esses últimos, em meio a outras interações. Nesse sentido, ganha destaque o sujeito praticante, não os processos, funções ou formas sociais mais amplos, do ponto de vista macro, ainda que estes sejam considerados na análise e nas formulações teóricas. Levar em conta tal prática, então, é abordar tais ações e relações em movimento, nas previsibilidades e imprevisibilidades dos acontecimentos, nas suas repetições e rupturas, com resultados e consequências por vezes ainda pouco conhecidos ou sentidos pelos agentes sociais envolvidos (LEFEBVRE, 2013; CARLOS, 2007; 2011).

Se Corrêa (2007) e Souza (2013) dão ênfase à ação social nas práticas espaciais, como foco analítico, Lefebvre (2013), Carlos (2007; 2011) e Sé (2018) evidenciam as relações sociais.

Não que um exclua o outro, porque todos eles relacionam em algum momento as ações e relações sociais como integrantes das práticas espaciais ou sócio-espaciais, mas que há entre eles essa diferença de abordagem, no qual os primeiros centram a análise nas ações dos sujeitos (em meio as suas relações socioespaciais) e os últimos nas relações deles.

Outra diferença de perspectiva é a feita por Souza (2013), que sugere a reflexão do grau de espacialidade das práticas sociais, que não parece ser uma preocupação dos demais autores que consideram o conceito de espaço social. Como já discorremos, para esse autor a prática espacial só pode ser considerada se ela for dotada de densa espacialidade, o que nos leva a perceber que para ele toda prática espacial é prática social, mas nem toda prática social é prática espacial.

Já em Carlos (2007; 2011), acompanhada por Sé (2018), utilizando o termo prática sócio-espacial, há uma aproximação conceitual entre o relacionamento das relações sociais e espaço com as categorias de uso do espaço e cotidiano, permitindo uma abordagem que considere a multiplicidade da vida humana em suas atividades, especialmente em suas apropriações dos espaços urbanos.

Mesmo com essas distinções teóricas, e até nos termos, referidos estudiosos parecem possuir em comum a ideia de que a ação social e/ou a relação social ocorre num determinado espaço, em certo intervalo de tempo que caracterizam essa ação ou relação. Nesse sentido, há uma aproximação conceitual entre as noções de ações e relações sociais, espaço e tempo que teoricamente ainda não parece explícita e clara, como até mesmo Corrêa (2007) havia percebido acerca desse debate.

De qualquer forma, podemos entender a prática socioespacial enquanto ação social, envolta pelas relações sociais, de determinado agente social individual concreto que age num certo espaço objetivo e certo intervalo de tempo que caracteriza objetiva e subjetivamente essa ação, e vice-versa, sem necessariamente apresentar regularidade ou sentido. O conjunto dessas ações e suas relacionadas produções e reproduções do espaço social formam as práticas socioespaciais.

No espaço urbano, tais práticas não ocorrem em todos os lugares da cidade. Os sujeitos agem e usam os espaços citadinos, sobretudo nas metrópoles, de forma fragmentada, em espaços que são possíveis suas apropriações concretas sob certas durações de tempo, relevando, ao mesmo tempo, a articulação dos lugares de uso da cidade, bem como seus momentos de uso, nos seus cotidianos (CARLOS, 2007; 2011).

A produção do espaço das cidades, levando em conta as práticas socioespaciais de seus moradores, não é determinada pela ordem legal ou pelas ações somente do Estado, mas também

e, sobretudo, pelas ações e relações dos habitantes no espaço urbano a ponto de estabelecerem individual e coletivamente articulações entre os espaços de uso na cidade. A partir delas que podemos debater a ideia de integração de sujeitos que produziram seus lugares de moradia, apesar de suas condições de precariedade habitacional.

3.2 Repensar as abordagens sobre a Reurb: a ideia de reintegrar

3.2.1 Perspectivas sobre o conteúdo socioespacial dos assentamentos precários urbanos

A produção do espaço das cidades brasileiras, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, ocorreu sob um processo de urbanização marcado pelo acesso informal ao espaço urbano por grande parte da população que tentava se fixar nas principais cidades do país (como as capitais estaduais e/ou centros econômicos regionais). Isso não representou uma anomalia ou exceção desse processo num país como o Brasil, pelo contrário, revelou a continuidade da restrição do acesso formal a terra que caracterizou a história brasileira, sob um novo contexto relativamente recente da urbanização, como mostra Holston (2013).

Desde a colonização portuguesa no país, em que a maioria da população somente tinha acesso a terra por meio da ilegalidade e proliferaram as práticas de fraudes na apropriação e comércio de terras, criaram-se condições de conflitos violentos pela terra e desigualdade de propriedade e riqueza, além de impeditivas do um crescimento econômico. Histórico que limitou a cidadania de grande parte dos brasileiros que precisaram viver em assentamentos ilegais, pois tal condição restringiu seu acesso aos direitos e à justiça, negando sua legitimidade civil (HOLSTON, 2013).

Como já abordamos, a informalidade dos espaços de moradia nas cidades brasileiras condiz somente com a condição de inadequação à legislação vigente referente aos aspectos urbanísticos, fundiários ou fiscais, o que engloba múltiplos casos de assentamentos urbanos informais diferentes entre si, sem necessariamente estarem relacionados à concentração de população de baixa renda, à falta de infraestrutura e à precariedade das habitações (BRASIL, 2007; FERNANDES, 2013; MARICATO, 1999). Com o intuito de evitar confusões conceituais devido à diversidade de classificações já formuladas, tais lugares chamaremos de assentamentos urbanos informais e seu oposto, os adequados à legislação, de assentamentos urbanos formais.

Se a inadequação legal é uma característica em comum aos vários espaços urbanos, os mesmos apresentam informalidades distintas frente à legislação, a exemplo das distinções entre

prédios irregulares e ocupações, ou mesmo entre loteamentos irregulares (com alguma desconformidade no licenciamento) e os loteamentos clandestinos (sem licença solicitada) (PÓLIS, 2002; BRASIL, 2007), capazes de revelarem múltiplas situações jurídicas da posse da terra urbana e da adequação à legislação urbanística que não permitem ações homogêneas dos agentes do Estado, do mercado e de organizações civis nesses espaços e nem uma visão única e reduzida que polariza as cidades em assentamentos formais e informais (PÓLIS, 2002).

Ocorre que, do conjunto dos assentamentos urbanos informais criados e consolidados, a maioria, devido a um discurso de informalidade, vivia em conflitos jurídicos, e até confrontos entre posseiros e proprietários, que tornavam suas posses inseguras principalmente quando lá residiam populações de baixa renda. Discurso que também por décadas embasou a falta de serviços e obras públicas formais, embora houvesse casos de certas assistências e benfeitorias nos assentamentos com base em relações clientelísticas com políticos locais (PÓLIS, 2002; HOLSTON, 2013). Deste modo, tanto a insegurança da posse quanto a falta de ações formais pelo poder público não se davam necessariamente pela informalidade urbana de suas posses, pois outras faixas de população com rendas maiores em situações similares nem sempre tinham tais preocupações.

Podemos entender, portanto, que a produção do espaço urbano entre os assentamentos informais foi diferenciada, embora a condição de informalidade tenha sido estereotipada somente aos lugares com precariedade habitacional (MARICATO, 1999).

Considerando que a inadequação à legislação fundiária e urbanística não está relacionada diretamente aos espaços onde há condições precárias de habitação, são nesses últimos que conceitualmente a informalidade de suas posses é uma das características principais, aliada a alta densidade populacional de baixa renda e escolaridade e a precariedade das habitações e de infraestrutura, que caracterizam os assentamentos precários urbanos conforme entende Marques *et al.* (2007).

Tal como acontece entre os assentamentos urbanos informais, há distintas situações entre os assentamentos precários nas cidades brasileiras que dificultam uma definição geral e também uma ação homogeneizante neles por qualquer grupo social, como os que compõem as políticas públicas urbanas. Nesse sentido, parecem integrar e revelar o que Corrêa (2007) chama de complexo arranjo espacial das áreas sociais no espaço intraurbano que, ao lado da divisão econômica do espaço, traduz a diferenciação sócio-espacial nas cidades, sob um ponto de vista econômico.

Além de características diferenciadas (como em relação à posse da terra e da moradia, infraestrutura, renda, escolaridade ou mobilidade) passíveis de descrições, a diferenciação nos

espaços das cidades também pode ser entendida quanto ao seu conteúdo socioespacial no sentido atribuído por Carlos (2007; 2011) e Souza (2013), ou seja, referente às espacialidades que relativamente explicitam, caracterizam e condicionam as inseparáveis interações entre espaço e relações sociais. Elas, então, revelam as distintas formas de uso dos espaços pelos habitantes citadinos, em lugares que os mesmos possam se apropriar concretamente na realização e definição de suas vidas, construindo trajetos que articulam tais locais no intraurbano (CARLOS, 2007).

Nessa perspectiva, os sujeitos que produziram e ainda produzem os assentamentos precários por meio de suas espacialidades não são excluídos dos espaços da cidade devido a sua condição de precariedade, pelo contrário, são agentes sociais e lugares constitutivos da produção do espaço urbano no Brasil, com suas práticas socioespaciais que se apropriam e articulam diferentes usos dos lugares citadinos.

Por mais que não tenham condições sociais ou de renda que permitam sua mobilidade física e social pela maioria dos espaços intraurbanos, ao longo de suas histórias na formação e consolidação desses espaços de moradia com precariedade, os moradores geralmente vão estabelecendo individual e/ou coletivamente seus trajetos de apropriação na cidade, onde constituem suas relações sociais, geralmente mutáveis. Nisso, eles também participam de ritmos de uso do tempo e do espaço da cidade que ora são oriundos de seus trabalhos, das possibilidades de acesso à infraestrutura e/ou a serviços urbanos, ora de si mesmos ou de sujeitos mais próximos. Portanto, suas práticas socioespaciais produzem não só espaços sociais restritos as suas casas ou aos assentamentos urbanos onde residem, também interagem com outros lugares formais ou não.

Acontece que as condições de precariedade envolta desses moradores acabam sendo mediadoras de suas práticas socioespaciais na medida em que elas condicionam relações com outros sujeitos e com seus espaços de uso, revelando também que o espaço urbano é desigual em termos de seu conteúdo socioespacial, no qual diferentes territórios sociais apresentam desiguais acessos aos direitos sociais, e, assim, às possibilidades de cidadania, como indicam estudos de Holston (2013), Scheid (2005) e Santos (2014).

Dentre as práticas socioespaciais de moradores de vários assentamentos precários urbanos brasileiros, a luta pela posse da terra urbana e/ou por melhorias de infraestrutura e serviços em seus locais de moradia desde a segunda metade do século XX foram basilares para a criação de políticas públicas e regulamentações que tentassem solucionar seus problemas. Assim, a partir da década de 1980 ganha força na pauta das ações de governos, inicialmente municipais, a ideia da regularização fundiária urbana como forma principalmente de acabar

com a insegurança da posse e garantir o estabelecimento dos moradores desses assentamentos em seus espaços de moradia.

3.2.2 Regularização como reintegração socioespacial

Como já abordamos, as experiências brasileiras em relação à regularização fundiária urbana desde o início da década de 1980 acompanham a diversidade conceitual e de enquadramentos institucionais desse tipo de política pública urbana na América Latina, principalmente em relação ao sentido dado à “regularização” (FERNANDES, 2006; 2013). Somente com a primeira política nacional de regularização fundiária urbana e sua regulamentação com a Lei Federal nº 11.977/2009 é que inicia uma orientação ampla no país, alterada com a Lei Federal nº 13.465/2017 (CARVALHO, 2014). Assim, podemos a princípio deduzir que desde final do século XX ocorreu um conjunto de políticas públicas nas cidades do Brasil definidas como regularização que variaram em suas abordagens e consequências nesses espaços, privilegiando o paradigma da regularização socioespacial integrada, identificado por Fernandes (2013).

Levando em conta essa variação e que houve dificuldades de implementação dos objetivos, com avanços mais em infraestrutura e serviços do que na legalização da posse do imóvel, como indicam os estudos de Fernandes (2013) e Carvalho (2014), possivelmente as políticas de regularização estão reforçando a diferenciação entre os espaços urbanos, particularmente entre os assentamentos precários consolidados, nos âmbitos da adequação à legislação fundiária e urbanística, às infraestruturas e aos serviços urbanos, dependendo da realização (total ou parcial) ou não deles. Nesse sentido, se ocorreu a integração dessas áreas à cidade, foi diferenciando-as das áreas tidas como formais, como uma integração com diferenciação.

Não que os assentamentos urbanos tenham que ser iguais do ponto de vista legal ou infraestrutural, mas é que essa diferenciação apresentada com a execução da Reurb pode manter condições de desigualdade de acesso às infraestruturas e serviços urbanos essenciais (energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto) e até à segurança da posse, entre os espaços de moradia citadinos, o que só uma avaliação sistemática e geral dessa política social poderia esclarecer.

De uma outra perspectiva, independente das intervenções públicas da regularização, os assentamentos precários urbanos foram produzidos cotidianamente nas cidades no Brasil a partir de diferentes experiências e condições políticas, econômicas e sociais de seus produtores,

capazes não só de produzir e reproduzir seus espaços de moradia e dos bairros como também de outros territórios citadinos (HITA e GLEDHILL, 2010; FRÚGOLI JR., 2005). Desse modo – em meio às diferenciações de infraestrutura, serviços e formalidade/informalidade nos espaços intraurbanos – tais moradores, cada qual a seu modo, ao exercerem suas ações e relações sociais, constituíam seus modos de uso dos espaços urbanos, articulando lugares sob determinadas durações de tempo, que os integravam às cidades não do ponto de vista formal, mas sim no seu conteúdo socioespacial.

Então, do ponto de vista das práticas socioespaciais estabelecidas por esses sujeitos ao longo da formação e consolidação desses espaços de moradia e a partir deles, a Reurb pode apenas os reintegrar à cidade, enquanto premissa ou objetivo dela, porque eles já estão integrados a outros espaços citadinos, ainda que mediados pelas suas condições de precariedade na habitação e no assentamento.

Mas por que os assentamentos precários consolidados não eram considerados integrados à cidade se eles geralmente apresentam infraestrutura, serviços e até certa segurança da posse (nos casos que não há ameaça por outro agente social sobre o imóvel)?

Em termos de lógica, as abordagens que envolvem a Reurb sob essa ideia de integração só podem considerar esses espaços como à parte da cidade e isso provavelmente à luz de uma visão principalmente de classificação jurídica ou administrativa do espaço, não tanto de suas características físicas e sociais. Tal foco classificatório também pode ser observado quanto à percepção acerca das áreas que foram regularizadas, tidas a partir desse momento como integradas mais por essa classificação do que por uma adequação à legislação e às infraestruturas e serviços formais, o que é interessante ao Estado, por somar mais áreas formais as suas administrações e jurisprudências, e aos moradores, que reforçam a segurança da posse de seus imóveis e podem ter melhorias das infraestruturas e serviços do assentamento.

Como já destacamos, essa abordagem pouco trata dos sujeitos que foram alvos da Reurb enquanto indivíduos que vivem na cidade, a não ser como ocupantes de um lote numa área de interesse social. Até mesmo as pesquisas encontradas que se propuseram a analisar as implicações das intervenções de Reurb nos assentamentos-alvo, o fizeram principalmente a partir de uma perspectiva quantitativa, pouco próxima aos moradores. Um exemplo é Carvalho (2014) que procurou identificar avanços e dificuldades na prática de regularização no município de São Paulo por meio da análise comparativa dos impactos nas condições de inserção urbana dos moradores de assentamentos informais depois da implementação de três programas, através de dados estatísticos desses espaços (porcentagens de responsáveis do domicílio nas categorias

mulheres, menores de 21 anos, analfabetos e média de anos de estudo; além do rendimento médio e da infraestrutura de saneamento) segundo os censos de 2000 e 2010 do IBGE.

Outro exemplo é Trindade (2015) que ao tentar mostrar a experiência de regularização fundiária de interesse social no bairro do Jurunas, na área metropolitana de Belém, também abordou esse espaço utilizando estatísticas sobre conservação das moradias e o perfil socioeconômico dos moradores após a entrega de títulos de posse (CUEM).

Ambos são pesquisas representativas de estudos que, embora apresentem históricos da legislação e das políticas urbanas de regularização e resultados em números de títulos entregues e dados estatísticos dos assentamentos-alvo de intervenções, não alcançam os sujeitos ou os moradores desses espaços, nem mesmo para discutir suas opiniões sobre as implicações do processo de regularização ou ainda em relação às mudanças nas condições sociais de suas vidas. Por que não considerar os sujeitos que foram alvos das intervenções públicas se são eles que cotidianamente vivem as consequências do que foi feito pelo governo em seus espaços?

Mesmo pesquisas como a de Lima (2010) que propôs o exame do rebatimento na vida dos moradores do Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme (também na metrópole paraense) e considerou as opiniões dos moradores, o fez somente levando em conta as opiniões desses sujeitos no domínio de suas avaliações sobre a regularização e outras intervenções públicas que estavam ocorrendo nesse espaço, mas julgamentos sobre o projeto talvez não sejam suficientes para entender o “rebatimento na vida” deles já que esta é múltipla.

Tal abordagem e estudos possuem suas contribuições ao debate, sobretudo por esclarecer um quadro geral sobre as consequências da Reurb, mas o que propomos aqui é refletir de um outro ponto de vista, de caráter qualitativo: das maneiras como os moradores desses espaços viveram e vivem nos seus assentamentos regularizados para examinar a regularização, sobretudo após sua implementação.

A partir das práticas socioespaciais desses sujeitos, além de ser possível perceber que os assentamentos consolidados podem ser regularizados e não integrados, é notável que efeitos das ações da Reurb-S podem não se limitar a uma área específica, já que tais práticas não se limitam a ela. Ou seja, se tal política urbana tem esse objetivo, ela precisa considerar a condição de precariedade de espaços em que ocorrem as principais relações sociais dos moradores, que nem sempre estão no assentamento-alvo, como feiras, postos de saúde, escolas, postos policiais, praças, ônibus e pontos de parada de ônibus, supermercados etc.

Assim, levar em conta esse conteúdo socioespacial deles para um objetivo de adequação à legislação, às infraestruturas e aos serviços urbanos, é considerar uma ação de regularização:

em área, que são os lugares mais frequentados pelos moradores, particularmente o assentamento-alvo que tenha acontecido o mesmo processo de produção do espaço; em linha, que são os principais trajetos feitos por eles em suas práticas; e em ponto, que são os lugares mais frequentados por cada indivíduo.

Para a implementação de Reurb-S, então, seriam necessários estudos sobre as espacialidades dos moradores do assentamento precário, com critérios fundamentados no uso dos espaços urbanos, seus objetivos (claros ou não), seu tempo de uso e o contexto socioespacial do lugar usado sob determinado tempo. A partir dessas informações é que se montaria a estratégia de regularização de uma certa área e também avaliações pós-regularização para examinar as implicações dela nas condições de vida da população-alvo.

Por outro lado, num domínio meramente teórico, o objetivo de “integrar à cidade”, considerando a multiplicidade da vida dos moradores e as interações com outros espaços além da moradia, não consideraria somente os âmbitos fundiários e/ou urbanísticos como a Reurb-S tem privilegiado, porque esses são apenas alguns dos aspectos que circundam as práticas socioespaciais dos habitantes. Nesse sentido, se o Estado visa mesmo a integrar assentamentos precários às cidades, ele poderia formular uma política social de reintegração socioespacial nos assentamentos-alvo, em que uma das finalidades seria a regularização fundiária e urbanística, e não o contrário.

Reduzir a Reurb somente a esse objetivo não seria um rebaixamento ou demérito, pelo contrário, reforçaria sua importância nas cidades num contexto de política urbana ampla e duradoura, deixando claro suas capacidades frente às dificuldades financeiras, institucionais, ambientais, jurídicas e sociais de regularizar um assentamento precário urbano. Se do ponto de vista do conteúdo socioespacial a precariedade apresenta-se complexa e variada (inclusive abordando o ritmo de uso do espaço-tempo), tratá-la através de um aspecto talvez seja limitante.

Mesmo os autores que se alinham à abordagem da regularização socioespacial integrada, como Fernandes (2006; 2013), Gonçalves (2009) e Alfonsin (2006) destacam a natureza curativa da Reurb, chamando atenção à necessidade dessa política social compor um conjunto de política públicas urbanas amplas e interativas para responderem aos processos de informalidade urbana, como mostra Pólis (2002):

Nesse contexto, as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada e necessitam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas, para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado a informalidade. Isso requer intervenção direta e investimento público, sobretudo por parte dos municípios, para produzir novas opções de moradia, democratizar o acesso à terra e promover uma reforma urbana ampla (p.22).

3.2.3 Programa Chão Legal à luz do conteúdo socioespacial

Em termos de abordagem, a dificuldade de se aproximar do morador e insistência numa ideia de integração também esteve presente na experiência de política de regularização fundiária urbana na Prefeitura de Belém, que privilegiou uma “integração administrativa e jurídica” (CODEM, 2020, p. 3), devido à atribuição da CODEM, o que não impediu a realização de obras de infraestrutura por outros órgãos municipais como a Secretária de Saneamento (SESAN) e a Secretaria de Urbanismo (SEURB) quando necessário¹¹.

Aconteceu que a CODEM, que era responsável pela política de Reurb do município, priorizava a titulação¹² dos lotes urbanos nos aglomerados subnormais (ou assentamentos precários, pela definição de Marques *et al.*, 2007), mesmo sob uma legislação nacional (Lei Federal nº 11.977/09) que segundo Fernandes (2013) seguia princípios do paradigma da regularização socioespacial integrada.

Se por um lado o PCL possui o sentido de integração mais condizente com suas ações, devido às condições institucionais, financeiras e cidadinas; por outro, os moradores dos assentamentos-alvo parecem ser tratados mais como detentores de posse ou de propriedade e de dados estatísticos acerca de sua habitação e do assentamento, do que de viventes no espaço urbano belenense, também devido às atribuições da CODEM, que não lida com esses outros domínios do urbano.

Assim, se levarmos em conta o conteúdo socioespacial dos habitantes dos assentamentos já regularizados, o objetivo de integração do PCL teria que ser revisto, ampliando-o a discutir dimensões espaciais que extrapolam as áreas desses assentamentos e experiências urbanas cotidianas que pouco dizem respeito à titulação do seu lote, mas que tratariam desses sujeitos como viventes e não só dados estatísticos ou espaciais, o que poderia ser feito numa política urbana ampla e duradoura, tanto no território urbano municipal quanto na área de intervenção.

¹¹ Como informou a ex-diretora da CODEM.

¹² Segundo a ex-diretora da CODEM e o ex-assessor da CODEM.

4 AVALIAÇÃO DE REURB-S SOB METODOLOGIA QUALITATIVA: EM BUSCA DA PERSPECTIVA DO MORADOR

Uma maneira como as políticas sociais de Reurb-S podem inserir o debate do conteúdo socioespacial dos assentamentos-alvo, é na própria avaliação dos seus resultados, na medida em que através dela poderá ser discutido o impacto na integração desse espaço à cidade, abordando não só o ponto de vista da quantidade de títulos entregues ou das obras executadas, mas sobretudo das implicações desses resultados nos espaços-tempos de uso dos moradores dos assentamentos.

Propomos, então, uma avaliação que transcende os objetivos da Reurb para trazer às suas discussões outras perspectivas que dão ênfase às práticas socioespaciais dos sujeitos mais afetados por ela, que são os moradores do assentamento precário. Nesse sentido, buscamos uma análise dessa política social no âmbito de seus impactos substantivos, tal como esclareceram Figueiredo e Figueiredo (1986), tratando das possíveis mudanças qualitativas que ela poderá provocar nas condições sociais de vida da população-alvo, considerando-a como um conjunto de ações experimentais.

Levando em conta aspectos qualitativos das possíveis alterações, a análise da Reurb-S considerará outros parâmetros ou critérios de exame, externos aos estabelecidos por ela, mas que mostraria, talvez, outras visões mais pautadas na ação dos sujeitos do que nas decisões, no cumprimento de metas pré-estabelecidas, nas operações de sua execução ou no seu custo-benefício (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986; IPEA, 2010).

A utilização de métodos qualitativos na análise dessa política social, portanto, irá contribuir aos seus debates, porque a considera como parte de um processo social em que se caracterizam a longa duração, as discontinuidades e imperfeições dos acontecimentos e a pluralidade dos indivíduos e grupos sociais (IPEA, 2010).

No caso em particular do PCL sobre o qual refletimos a partir da discussão do conteúdo socioespacial urbano, tal abordagem qualitativa de estudo dos impactos substantivos pode não só mostrar as implicações dessa política social nos espaços urbanos em Belém, mas também levantar contribuições e limites teóricos ao próprio debate do âmbito socioespacial nas cidades, que ainda não se apresenta claro, como destacou Corrêa (2007).

Assim, buscamos nessa seção propor uma metodologia qualitativa de avaliação de Reurb-S, tendo como objeto a experiência de regularização do PCL, a partir das práticas socioespaciais dos moradores dos assentamentos-alvo, e depois destacamos algumas das contribuições e limites teóricos-metodológicos dessa abordagem no debate da Reurb,

considerando a primeira experiência de regularização do programa municipal belenense que ocorreu nos assentamento Morada de Deus I e II em 2009.

4.1 Proposta de metodologia qualitativa: avaliação através das práticas socioespaciais dos moradores

Por meio das experiências de regularização do PCL, percebeu-se diferenças sociais, jurídicas e urbanísticas entre os assentamentos contemplados no programa, das quais os servidores da CODEM precisavam adaptar-se na operacionalização de seus objetivos. Com base nessas distintas situações, formulou-se uma metodologia para a regularização no município de Belém, como esclareceu o ex-assessor da companhia:

O programa Chão Legal, ele hoje conseguiu ter essa excelência no que diz respeito a essas metodologias. Aí como te digo, uma área ou outra, ela vai diferenciar nas dinâmicas pra que a gente, pra que as pessoas lá possam pensar "não, aqui a gente trabalha de uma forma, assim fica melhor, nós fazemos uma coleta pela parte da manhã, aqui pela parte da noite, pela parte da tarde, né", enfim, são essas situações que se apresentam dentro desse espaço urbano da cidade de Belém, que por mais que não seja tão grande, tem certas diferenças, tem áreas que já estão ocupadas por muito mais tempo em relação às áreas que foram ocupadas há pouco tempo como o eixo da Augusto Montenegro e eixo BR, vamos dizer assim.

Embora tal metodologia não tenha sido registrada pela PMB, segundo o próprio ex-assessor que esteve nessas experiências de regularização e participou da elaboração dessa metodologia, ela pode ser encontrada de uma forma geral em Silva (2019) que identificou oito etapas operacionais do PCL e suas dificuldades de implementação. Tomamos essa identificação e explicação como uma das referências para formular uma metodologia de avaliação a partir das práticas socioespaciais dos moradores, de maneira que ela seja inserida na construção metodológica feita pela CODEM.

4.1.1 Os procedimentos do PCL, suas dificuldades de execução e resultados

A partir da regulamentação do programa pela Resolução nº 10/2013, estabeleceu-se a prioridade em ocupações urbanas consolidadas, nos termos da Lei Federal nº 11.977/09, inseridos no todo ou em parte em ZEIS. Desde aquele ano, a PMB também passou a atuar em áreas federais, estaduais e particulares, apesar de ter privilegiado as de domínio público

municipal¹³ e que possuíam “boas condições urbanísticas” (CODEM, 2020, p. 2). Segundo a CODEM (2020), a análise para a seleção das áreas de intervenção considerava dados jurídicos, urbanísticos e ambientais de acordo com os critérios:

- Assentamentos caracterizados como área urbana consolidada, na forma da Lei 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;
- Assentamentos que não apresentem situações de risco de alagamento e solapamento de margens de córregos, excetuados os casos pontuais que possam ser tratados concomitantemente à regularização;
- Assentamentos prioritariamente demarcados dentro de Zonas Especiais de Interesse Social, conforme estabelece o Plano Diretor Urbano do Município de Belém;
- Assentamentos cujos moradores apresentem características de vulnerabilidade social, com preferência para aqueles cuja definição do perímetro apresente-se definido e com algum nível de organização comunitária (p. 2-3)

Após a escolha da área do assentamento-alvo, com o devido diagnóstico fundiário concluído e a legislação municipal atualizada, iniciava-se a preparação para as etapas operacionais (Figura 02), que poderiam ser efetuadas em paralelo com os iniciais contatos com os moradores, mobilizando-os no que Silva (2020) chamou de mobilização social, por ela definida como

[...] a interação entre a equipe executora do Programa e os moradores dos assentamentos que estão sendo regularizados, por meio de reuniões, distribuição de material informativo e atendimentos individualizados para esclarecimentos sobre questões específicas, entre outros mecanismos. (p. 124).

Cada etapa era antecedida por reuniões para informar a importância, os objetivos e a necessidade de participação e de acompanhamento dos habitantes, bem como para apresentar o cronograma de execução da etapa. A mobilização para tais encontros ocorria por meio de visitas domiciliares, quando havia o esclarecimento e a entrega de material impresso sobre a pauta e o PCL, com mobilizadores capacitados sobre os temas do projeto (SILVA, 2019).

¹³ Conforme explicou a ex-diretora e o ex-assessor da CODEM, e a experiência de Silva (2019).

Nas reuniões, geralmente realizadas em algum local no assentamento (de preferência público), para reforçar a compreensão dos participantes, entregavam-lhes outro material impresso com as principais informações do projeto, incluindo o cronograma da etapa. Para tanto, também foi estabelecido que esses encontros fossem no máximo para quatrocentas pessoas, dando as devidas oportunidades de esclarecimento aos presentes. Nos casos de assentamentos maiores, com grande número de lotes, setorizava-se essa área para a realização das reuniões, que eram planejadas também de acordo com os custos para o projeto (SILVA, 2019).

Figura 02 – Etapas operacionais da regularização fundiária urbana do Programa Chão Legal.



Fonte: Silva (2019).

Assim, eram realizadas em média quatro reuniões em cada assentamento ou setor: “a primeira antecedendo a etapa de levantamento topográfico e cadastro imobiliário; a segunda antecedendo as etapas de cadastro social e coleta de documentos dos moradores; a terceira para a pactuação do projeto de parcelamento e a última, para a entrega dos títulos.” (SILVA, 2019. p. 125).

Conforme relatou o ex-assessor da CODEM, as estratégias de mobilização variavam seguindo as características percebidas nas áreas-alvo do programa, sobretudo quanto à

disponibilidade dos moradores nas visitas domiciliares, reuniões e coleta de dados, chamando atenção dele que:

um aglomerado subnormal, um núcleo urbano informal, por exemplo, dentro da cidade de Belém no Jurunas ela é muito diferente de um núcleo urbano informal em Icoaraci ou no Bengui ou no Tapanã, ela tem sua própria dinâmica e o programa muitas vezes ele precisa se adequar a essas dinâmicas. (informação verbal)

Destaca-se que os locais mencionados corroboram com a distinção de zona sul e zona norte de assentamentos precários identificados por Marques *et al.* (2007) e Pinheiro *et al.* (2016), que por sua vez, correspondem aos dois momentos de metropolização de Belém, um do adensamento e outro da dispersão (TRINDADE Jr., 2016), respectivamente. Indicam, então, “dinâmicas” distintas de dois espaços de moradia em assentamentos informais.

Com base nas experiências de regularização nos diferenciados assentamentos precários, os responsáveis por essa política social na PMB formularam uma metodologia que se tornou referência para o programa do Governo do Estado do Pará e para outros municípios¹⁴, inclusive recebendo premiações¹⁵ que destacavam a participação social nas etapas de operacionalização (SILVA, 2019; CORRÊA, 2017).

Acontece que tal metodologia não foi documentada ou registrada no período em que houve a implementação dos projetos (2010-2017), dificultando a difusão dos conhecimentos até mesmo internamente à CODEM, como destaca o ex-assessor:

Isso era uma das grandes falhas em relação ao programa. Eu sempre dizia, um dia nós não vamos mais estar aqui, como é que as pessoas vão fazer os procedimentos do Programa Chão Legal se não tem o regimento do procedimento, né? Hoje eu acho que existe o fluxo, o processo entra, ele é autuado, ele é protocolado, cria-se o número de processo, mas isso existe, mas em relação aos procedimentos, não. (informação verbal)

Mesmo com a formulação e aplicação dessa metodologia premiada, a CODEM enfrentou entraves na implementação da Reurb-S, sobretudo quanto aos licenciamentos urbanísticos e ambientais, em especial na dimensão da flexibilização dos parâmetros urbanísticos e na atipicidade do licenciamento ambiental para a Reurb (SILVA, 2019).

¹⁴ Conforme indica o ex-assessor da CODEM que atualmente atua no município de Castanhal e utiliza como referência a metodologia que ele ajudou a construir na PMB.

¹⁵ Premiado pela Associação Brasileira de COHABs (ABC) e Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano na categoria planos e/ou programas de habitação de interesse social, edição 2017, que também premiou na mesma categoria, o Projeto Fé em Deus executado em parceria com a COHAB, onde foi aplicada a metodologia do PCL.

Tais entraves retardaram a efetivação do licenciamento e, portanto, o registro das concessões emitidas para os moradores. A partir de reuniões e discussões entre órgãos municipais que objetivaram a definição e institucionalização das competências, dos procedimentos e dos prazos para o licenciamento integrado de projetos de Reurb-S, formulou-se um decreto que, todavia, acabou sendo paralisado por causa dos questionamentos constitucionais contra a Lei Federal 13. 467/17 que alterou a lógica do processo de Reurb (SILVA, 2019).

Além disso, outros entraves surgiram como a grande quantidade de lotes num assentamento que tornava mais complexa a elaboração da planta de parcelamento do solo, devido à diversidade de situações que exigiam análises específicas, e a resistência de Cartórios de Registros de Imóveis para incorporar, em sua rotina de trabalho, os registros gratuitos de títulos de regularização fundiária urbana (SILVA, 2019).

Paralelamente, houve casos de inviabilização de projetos que envolveram a dominialidade, particularmente os que precisavam de obras de urbanização integrada no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que demandava conclusões de processos de desapropriação, como ocorreu com os projetos Jardim Uberaba, Liberdade e Riacho Doce (SILVA, 2019).

Apesar desses entraves e inviabilizações, de uma forma geral os diversos projetos sobretudo entre 2013 e 2017, foram executados seguindo os princípios da Lei Federal 11. 977/09, principalmente no que diz respeito à prioridade para permanência da população habitante da área ocupada, à participação dos interessados em todas as etapas dos projetos, à concessão de título preferencialmente para a mulher e ao atendimento ao conteúdo mínimo pela legislação com proposições de medidas de ordem urbanística e ambiental (SILVA, 2019).

Embora as medidas nos âmbitos urbanísticos e ambientais tenham sido discutidas com os órgãos responsáveis e até encaminhadas para inserção em suas agendas de trabalho, elas não foram executadas nos assentamentos após o registro dos projetos no Cartório de Registro de Imóveis correspondente, deixando de proporcionar melhorias nas condições de vida dos moradores, segundo Silva (2019).

Outro ponto, percebido pela mesma autora, é em relação às medidas de ordem social para a permanência da população na área regularizada, que nem chegaram a ser propostas pelos projetos do PCL, deixando de lado uma das premissas da multidimensionalidade da abordagem da regularização fundiária urbana plena, prevista na então regulamentação nacional vigente, e próximo do entendimento de regularização socioespacial integrada de Fernandes (2013).

Se por um lado, do ponto de vista formal o PCL seguiu as diretrizes nacionais sobre o tema e conseguiu desenvolver uma metodologia que possibilitava a efetivação da dimensão jurídica por meio da regularização dos lotes nos assentamentos objeto das intervenções; por outro, não se realizou a característica da multidimensionalidade da Reurb, parcialmente abordada pela construção formal, referente às melhorias nos assentamentos-alvo que poderiam acontecer com a efetivação das medidas urbanísticas e ambientais, “[...] permanecendo, na prática, o paradigma anterior à política nacional da regularização fundiária, de foco exclusivo no lote.” (SILVA, 2019, p. 131). Avaliação semelhante é a do ex-assessor da CODEM: “Falando sobre a crítica ao programa, né, em relação ao que diz respeito à continuação. Hoje o Programa Chão Legal para na titulação, né, ele tem parado...você entregou o título, você entregou o título, entregou o registro, pronto, não tem um pós-regularização fundiária, né” (informação verbal).

Com avanços e limites, tal programa municipal ainda é a principal experiência de política de regularização fundiária urbana no Norte do Brasil após a primeira regulamentação nacional sobre o tema, já que na região, essa legislação pouco foi utilizada, à exceção da capital paraense, segundo estudo de Fischer (2020). Nela foram executados nove projetos, doze estão em execução e em cinco houve interrupção¹⁶, como mostra o Quadro 05 (Apêndice C).

Percebe-se que após a Lei Federal nº 11. 977/09 e a criação do PCL em 2010 houve um crescimento das ações de Reurb no município de Belém, inclusive em áreas que não eram de dominialidade municipal, e se diversificou os instrumentos de regularização adotados em comparação ao período anterior quando se utilizou o aforamento, autorização de beneficiamento e distribuição de títulos definitivos de propriedade; enquanto o programa utilizou-se da CDRU, da CUEM, da Autorização de Uso e de títulos definitivos nos projetos finalizados.

Através desse programa, a PMB entregou 4.296 títulos até 2017, que representam 55% das unidades domiciliares abordadas. Tanto os projetos finalizados quanto os em execução ou os interrompidos definiram intervir sobretudo em aglomerados subnormais e assentamentos incluídos em ZEIS, os quais grande parte das terras estavam sob domínio público municipal, estadual ou federal.

Dos 29 projetos da CODEM desde os anos de 1990, 68,9% localizam-se na zona norte de assentamentos precários no município belenense, conforme classificação de Marques *et al.* (2007) e Pinheiro *et al.* (2016), no eixo Belém-Icoaraci, que circunda a Rodovia Augusto

¹⁶ Geralmente tratam-se de projetos em parceria com outras instituições cujos acordos de cooperação técnica não foram renovados (CODEM, 2020).

Montenegro, como mostra a Figura 03. Essa observação também se verifica entre os projetos finalizados, uma vez que, à exceção do Unidos Venceremos, do Fátima etapa 1 e 2 e do Comandante Cabano Antônio Vinagre, todos os demais já encontram-se ao norte do município.

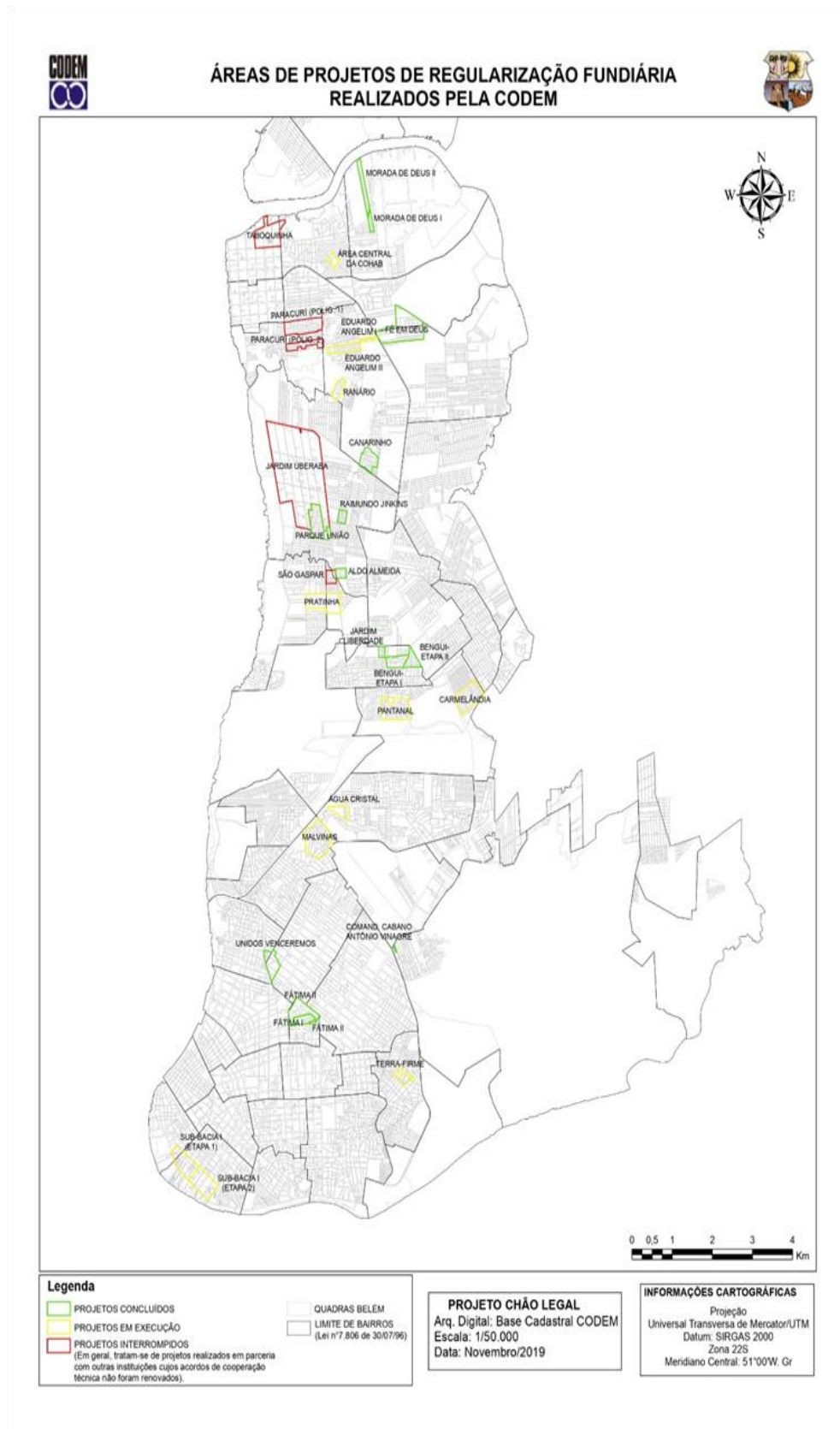
As experiências de regularização pela CODEM, além de privilegiarem a titulação dos lotes e não avançarem nas outras dimensões, não foram acompanhadas após execução dos projetos pela PMB, nem de forma geral nem de maneira específica. O poder público municipal de Belém não se preocupou com exame dos resultados do PCL, deixou de analisar nesses últimos dez anos seu próprio programa no sentido que Figueiredo e Figueiredo (1986) atribuíra à avaliação de impacto, que trata dos efeitos da política social na população-alvo. Nesse sentido, deixou de investigar a relação de causalidade do mesmo com as alterações nas condições sociais provocadas nos assentamentos e na área urbana do município de Belém. Na prática, a CODEM terminava as etapas operacionais dos projetos de regularização e iniciava ação relativa à outra demanda de Reurb, tal como avaliou o ex-assessor:

É, entregou, titulou, pronto, tá feita a nossa parte, vamos pra outra área, e passavam-se os anos e nós nunca mais retornávamos pra saber se a área melhorou do ponto de vista estrutural, socioeconômico, enfim, era mais uma crítica ao programa que nós sempre levantávamos e muitos gestores não gostavam muito do nosso posicionamento em relação a isso, né, que nós dizíamos que o Programa Chão Legal era um importante instrumento de gestão do solo urbano, né, principalmente nessas áreas irregulares que ninguém nunca deu a mínima, né, em estudos maiores no caso dos programas e que nós poderíamos dar um retorno muito importante pra cidade de Belém se nós fizéssemos esse estudo com a regularização, criássemos um instrumento pra medir a regularização fundiária [...] (informação verbal).

Estudos que buscaram avaliar o PCL foram feitos em instituições de pesquisa fora da PMB, geralmente abordando um projeto em específico e não o programa como um todo, como os trabalhos de Silva (2019) e Alves (2017) que trataram respectivamente dos projetos Benguí Etapa 2 e Sub-Bacia 1. Destaca-se também o estudo de Borges (2015) que propôs uma avaliação quantitativa do programa.

Na tentativa de contribuir para preencher essa lacuna, elaboramos uma metodologia de avaliação de um projeto, sobretudo inserida ao programa, que utiliza parâmetros não estabelecidos pela política social da Reurb, mas que aborda seus resultados nas maneiras como os moradores do assentamento-alvo vivem na cidade. Nesse sentido, buscamos nos basear na discussão anteriormente evidenciada do conteúdo socioespacial do espaço urbano e nas experiências do PCL na capital paraense.

Figura 03 – Localização dos projetos de regularização fundiária urbana da CODEM no município de Belém entre a década de 1990 e 2017.



4.1.2 Metodologia qualitativa de avaliação de projeto de Reurb-S

A proposta de avaliação de Reurb-S formulada neste trabalho, particularmente de um projeto do PCL, busca relacionar dois domínios de parâmetros, um referente aos objetivos concretizados pelo programa de acordo com suas metas, e outro aos conteúdos socioespaciais do assentamento-alvo apresenta, de maneira que é a partir desses aspectos socioespaciais que se propõe o exame das implicações da regularização. Nessa abordagem, é interessante principalmente o uso de um método de pesquisa social de caráter qualitativo.

Tal proposta baseia-se sobretudo na experiência de pesquisa com esse mesmo enfoque, realizada entre 2019 e 2020 acerca das implicações do PCL no conteúdo socioespacial do assentamento Morada de Deus I e II (Distrito de Icoaraci) que foi interrompida em razão da pandemia do Covid-19 em Belém, que impossibilitou as fundamentais atividades de campo. Com as informações coletadas, principalmente sobre a avaliação da regularização, identificamos avanços e limites metodológicos e teóricos dessa proposta de estudo e elaboramos a metodologia de avaliação qualitativa que buscará relacionar o domínio da regularização e do conteúdo socioespacial.

Quanto ao domínio do projeto da Reurb-S, a ênfase é dada à concretização dos objetivos ou das medidas estabelecidas para a regularização do assentamento, no âmbito da segurança jurídica da posse, das adequações urbanísticas e ambientais e da ordem social. Mesmo que elas estejam evidentes no projeto, em suas metas, a avaliação recairá nos seus resultados objetivos, que podem ocorrer de forma total ou parcial, ou nem acontecer, antes ou depois da distribuição dos títulos. Como nem todo projeto aborda essas dimensões, será necessário esclarecer quais delas irão compor as metas, os por quês dessas escolhas e as maneiras como ocorrerão suas objetivações, e então poderá haver uma comparação com o que realmente foi feito na área objeto de intervenção.

Tais concretizações dependem sobretudo das estratégias jurídicas e institucionais para lidar com as situações de informalidade urbana que se apresentam no assentamento precário, inclusive com esforços individuais e coletivos para tanto. Mas, apesar disso, a proposta de avaliação não foca nesses processos de construção legal e institucional, porque a análise partirá não delas, mas sim das experiências dos moradores afetados pelas suas consequências concretas nos assentamentos.

Em relação ao domínio do conteúdo socioespacial, nos referimos ao enfoque no morador (sujeito ou indivíduo) do assentamento-alvo do PCL em suas práticas socioespaciais no espaço urbano, no sentido de suas ações e relações sociais expressas objetivamente num dado lugar por

certo período de tempo e que apresentam objetivo ou sentido a ele (não necessariamente ao pesquisador). Nesse sentido, abordam-se os espaços-tempos de uso desse habitante na metrópole paraense, na sua multiplicidade de práticas, relações com outros sujeitos, previsibilidades/imprevisibilidades dos acontecimentos cotidianos. A partir deles, pode-se perceber as frequências de uso das práticas sociais e suas inscrições no espaço urbano, mesmo que o investigador não consiga contemplar todas as práticas socioespaciais do sujeito, por conta do conforto e confiança entre ambos nas diferentes situações que podem surgir.

A relação investigada entre esses dois domínios ocorrerá na tentativa de analisar as implicações das ações concretas da Reurb-S no conteúdo socioespacial do assentamento-alvo. Implicações que não estão no controle da política social e, portanto, podem se apresentar de forma imprevista e variada.

Com base na análise dessa relação, poder-se-á repensar ou refletir sobre o objetivo da integração dos assentamentos precários à cidade formal, não mais fundamentada numa classificação jurídica e/ou administrativa dos diferentes espaços de moradia citadinos, mas sim nas maneiras como os moradores desses lugares produziram formas de viver na cidade que podem revelar outros aspectos do urbano além das dimensões da segurança jurídica da posse e da adequação aos padrões urbanísticos, ambientais e sociais.

Para tal abordagem de avaliação da Reurb-S será necessário ao menos duas fases de investigação e análise, como um exame comparativo entre o antes e o depois da finalização da política social nas condições de vida da população-alvo, segundo sugerem Figueiredo e Figueiredo (1986). Nesse sentido, tomamos como base as etapas de operacionalização do PCL identificadas por Silva (2019) para formular as fases de busca e exame do projeto, de maneira que elas sejam inseridas nas operações da metodologia já formulada pela CODEM.

Primeira fase: o antes

Nesse primeiro momento há dois objetivos gerais: levantar as medidas estabelecidas no projeto para a execução da Reurb-S e acompanhar como elas serão concretizadas, se forem; e ao mesmo tempo identificar as práticas socioespaciais dos moradores antes da execução das ações de regularização.

De início, será produzido um diagnóstico preliminar que esclareça a história de ocupação do assentamento no contexto da cidade; as medidas do projeto nas dimensões da segurança jurídica da posse, dos padrões urbanísticos e/ou ambientais e do âmbito social; e as

informações que fundamentem a seleção dos moradores que serão alvos das investigação das práticas socioespaciais.

Em relação à história da ocupação, a investigação focará nas informações e interpretações da literatura, do diagnóstico fundiário ou de qualquer outra fonte que indique os acontecimentos da ocupação da área no contexto metropolitano. Esse levantamento iniciará a partir do momento em que se decide a área do projeto e finalizará antes da etapa do cadastramento social (quando começarão os contatos dos pesquisadores com os moradores). As medidas propostas poderão ser levantadas no próprio projeto formulado pela CODEM, principalmente nas informações contidas nos estudos de desconformidade e na situação jurídica, urbanística e ambiental, no projeto urbanístico, nos memoriais descritivos e na definição do instrumento de regularização a ser adotado, e, se houver, no cronograma de intervenções físicas e no termo de compromisso, conforme a Lei Federal nº 13.467/17 e as estratégias jurídicas municipais.

Após a sistematização dos dados do cadastro social e o georreferenciamento da área, ocorrerá a seleção dos moradores. Nesse momento o pesquisador já terá conhecimentos sobre as características socioeconômicas dos moradores, suas situações de informalidade e suas localizações no assentamento, além de já ter tido contatos com eles e com seus espaços de vivência desde o início do cadastramento social. Então, se iniciarão entrevistas (gravadas ou não) e observações (registradas ou não) *in loco* para coletar informações que subsidiarão a seleção e as posteriores atividades do estudo.

Os critérios para a definição dos sujeitos para a etapa seguinte poderão privilegiar, de maneira geral, morador que:

- tenha alta probabilidade de receber o título ou concessão e/ou ser afetado por medidas urbanísticas/ambientais;
- habite no assentamento desde sua ocupação inicial;
- seja capaz de dinamizar explicitamente relações sociais com outros sujeitos (sobretudo os moradores), como geralmente ocorre com líderes comunitários, religiosos, culturais etc., comerciantes locais, ou qualquer morador cujas ações sejam conhecidas e influenciem outros; e
- tenha disponibilidade para entrevistas e observações diretas pelo pesquisador.

De forma específica, os critérios são:

- pelo menos dois moradores com diferentes possibilidades de mobilidade dentro e fora do assentamento; e
- no mínimo dois residentes em distintas localizações na área, um próximo das vias principais, outro distante dessas vias. Pode haver outros critérios de localização estabelecidos de acordo com as características espaciais do assentamento, potencialmente influenciadoras das práticas socioespaciais.

Com base no diagnóstico preliminar e na seleção dos sujeitos da pesquisa, começará a investigação sobre as práticas socioespaciais desses habitantes antes da efetivação de qualquer medida do projeto, visando produzir um *corpus* com base na coleta e análise de dados até sua saturação, quando a coleta das informações dos moradores pouco ou nada acrescentar ao que já foi obtido (BAUER e AARTS, 2008).

Entre os procedimentos de pesquisa qualitativa que poderão ser utilizado está a entrevista qualitativa individual (GAASKELL, 2008) em que se buscará informações sobre a história do sujeito e das demais pessoas que vivem com ele ao longo da formação e consolidação do assentamento desde o começo da ocupação, procurando identificar suas experiências em fatos que os marcaram e também dados sobre seus cotidianos, tentando identificar os lugares e períodos que eles próprios destacarem nas suas práticas cotidianas. Paralelamente, se houver a oportunidade, seria interessante a coleta de documentos (CELLARD, 2008) que comprove tais relatos e que possam ser analisados.

Depois de estabelecer relação com o morador marcada por conforto e confiança (construída desde os primeiros contatos no cadastramento social e reforçada pelos encontros nas entrevistas), o pesquisador, em claro acordo entre ambos, iniciará o procedimento da observação direta (JACCOUD e MAYER, 2008) acompanhando o sujeito da pesquisa em seu cotidiano durante um ciclo que marque as preocupações e ações conjuntas com os demais moradores do domicílio, como o ciclo entre os dias de recebimento de alguma renda na moradia, ou período de pagamento de taxas ou dívidas, ou o tempo entre as “compras do mês” (geralmente alimentação) ou qualquer outro identificado; sendo comum que ele dure em torno de 30 dias. Assim, se descreverá as ações e relações sociais dos sujeitos, bem como seus lugares e períodos de uso do espaço em suas práticas cotidianas, percebidas ou não por eles, que possuem objetivo claro ou não aos mesmos.

O investigador buscará classificar as relações sociais desse sujeito de acordo com suas percepções no momento em que relatar tais experiências e a partir disso se identificarão as características das práticas socioespaciais e dos seus espaços-tempos de uso, como por exemplo,

podem ser identificadas práticas de obtenção de renda (incluindo o trabalho), de lazer, de influência partidária, de ócio, de estudo, de cunho religioso, comercial ou familiar etc. Nesse ciclo acompanhará esse procedimento a coleta de informações oriundas também de entrevistas individuais e de documentos.

Tais procedimentos devem ser precedidos da anuência formal dos sujeitos da pesquisa, por meio de termo de consentimento informado (Apêndice D), o qual explicitará os objetivos e procedimentos dos estudos, bem como os direitos desses sujeitos durante a coleta e a análise dos dados, o que reforçará a confiança na pesquisa (CRESWELL, 2010).

Com as entrevistas devidamente transcritas, as observações descritas e os documentos organizados de acordo com as evidências que reforçarão as informações levantadas nos demais procedimentos, o pesquisador deve preceder à sistematização dos dados, à análise das práticas socioespaciais dos moradores, buscando identificar seus espaços, tempos e frequências de uso; e, por fim, à elaboração de um relatório que evidenciará tanto os resultados da pesquisa quanto as experiências metodológicas do investigador, compartilhada num seminário público.

Após o início da concretização no assentamento das medidas estabelecidas pelo projeto, geralmente com a entrega dos títulos de propriedade ou concessão, o pesquisador acompanhará suas objetivações para descrever quais e como aconteceram na área, pressupondo visitas ao assentamento e contato com os seus moradores, especialmente os estudados nessa primeira etapa.

Segunda fase: o depois

Depois de um período previamente estabelecido pelo projeto, que poderia ser a médio (5 a 8 anos) ou a longo prazo (depois de 8 anos) (BORGES, 2015), se iniciará o estudo sobre o conteúdo socioespacial do assentamento-alvo após a regularização.

Porém, antes da nova investigação das práticas socioespaciais, é importante elaborar outro diagnóstico preliminar que identifique as medidas concretizadas pelos projetos, as mudanças nos dados estatísticos socioeconômicos do assentamento e se os moradores estudados na fase anterior moraram nos mesmos domicílios, ou no assentamento, até essa nova investigação.

Se por qualquer motivo não houver a chance de investigar os mesmos moradores que participaram da primeira etapa, terá que haver outra seleção com critérios idênticos aos estudo inicial.

Considerando o caso em que serão abordados os mesmos sujeitos, começarão os primeiros contatos com entrevistas e observações registradas ou não, para reestabelecer ou criar o conforto e a confiança entre o pesquisador e o morador. Com estas já estabelecidas, se iniciarão as entrevistas individuais que tratarão das histórias individuais deles, e de pessoas próximas, no histórico do assentamento desde sua ocupação, com ênfase no período após os primeiros contatos com os técnicos da Prefeitura no projeto de Reurb-S; e também dos relatos quanto as suas práticas socioespaciais contemporâneas (utilizando os mesmos parâmetros da fase anterior).

Novamente sob relativo conforto e confiança, poderá ocorrer o início das observações diretas acompanhadas de entrevistas e coleta de documentos, segundo as mesmas premissas do estudo pretérito, buscando atualizar o entendimento das práticas socioespaciais dos moradores. Organizados e sistematizados tais dados, então, serão analisados e relatados em um outro documento referente só a esse domínio do conteúdo socioespacial do assentamento-alvo.

Com o conhecimento sobre as práticas socioespaciais contemporâneas, se fará uma análise comparativa com as práticas anteriores ao projeto de Reurb-S, buscando identificar se houve influência ou relação nas mudanças do conteúdo socioespacial da área com as concretizações das medidas de regularização, o que gerará um relatório e posterior divulgação em seminários públicos, de preferência em algum local no assentamento.

Por conta do trabalho longo e exaustivo dessa proposta de avaliação da política de regularização de interesse social, será interessante a formulação de uma equipe de pesquisadores, em que cada um pelo menos abordará um morador. Provavelmente quanto maior esse grupo mais informações das experiências dos moradores serão analisadas, o que demandará condições institucionais no programa de regularização. Mas devido às limitações financeiras e de quantitativo técnicos já existentes no PCL desde sua origem¹⁷, isso será feito com poucos investigadores que precisarão se adaptar às condições dadas a eles.

Caso a pesquisa se inicie após o começo das concretizações das medidas do projeto e não haja a possibilidade da execução da primeira fase, o investigador terá que coletar os dados sobre as práticas socioespaciais anteriores à Reurb-S utilizando os registros documentais pretéritos e principalmente os relatos das memórias dos moradores através de entrevistas e técnicas de pesquisa que explorem essas memórias, como em Dores (1999). De qualquer modo, esses dados dificilmente evidenciarão os detalhes cotidianos percebidos pelo pesquisador com o acompanhamento cotidiano. Essas dificuldades foram percebidas principalmente na tentativa

¹⁷ Informação dada pelo ex-assessor da CODEM.

de avaliação da experiência de Reurb-S, sob esse mesmo enfoque dado às práticas socioespaciais, numa das primeiras áreas abordadas pelo PCL.

4.2 A experiência de regularização no assentamento Morada de Deus I e II

O assentamento Morada de Deus I e II¹⁸, localizado na periferia do distrito de Icoaraci, no município de Belém, próximo ao Furo do Maguari e à estrada velha de Outeiro (Figura 04) enquanto espaço de moradia, resultou de ocupações informais de terras urbanas. Sua formação ocorreu por volta de 1994¹⁹, período em que o distrito vinha se expandindo horizontalmente e integrava-se à metrópole de Belém em eixos de expansão na direção das rodovias Augusto Montenegro e Arthur Bernardes por meio da instalação de infraestruturas urbanas, indústrias de beneficiamento, empreendimentos imobiliários privados, conjuntos habitacionais públicos e ocupações de terras alheias, conforme mostrou Dias (2007). Segundo Trindade Jr. (2016), esse movimento de expansão acompanhou a própria metropolização de Belém, marcada pela periferização e proliferação de espaços de moradia empobrecidos e em condições precárias de habitação, com a inserção particular do distrito especialmente após a década de 1970, quando houve a dispersão metropolitana.

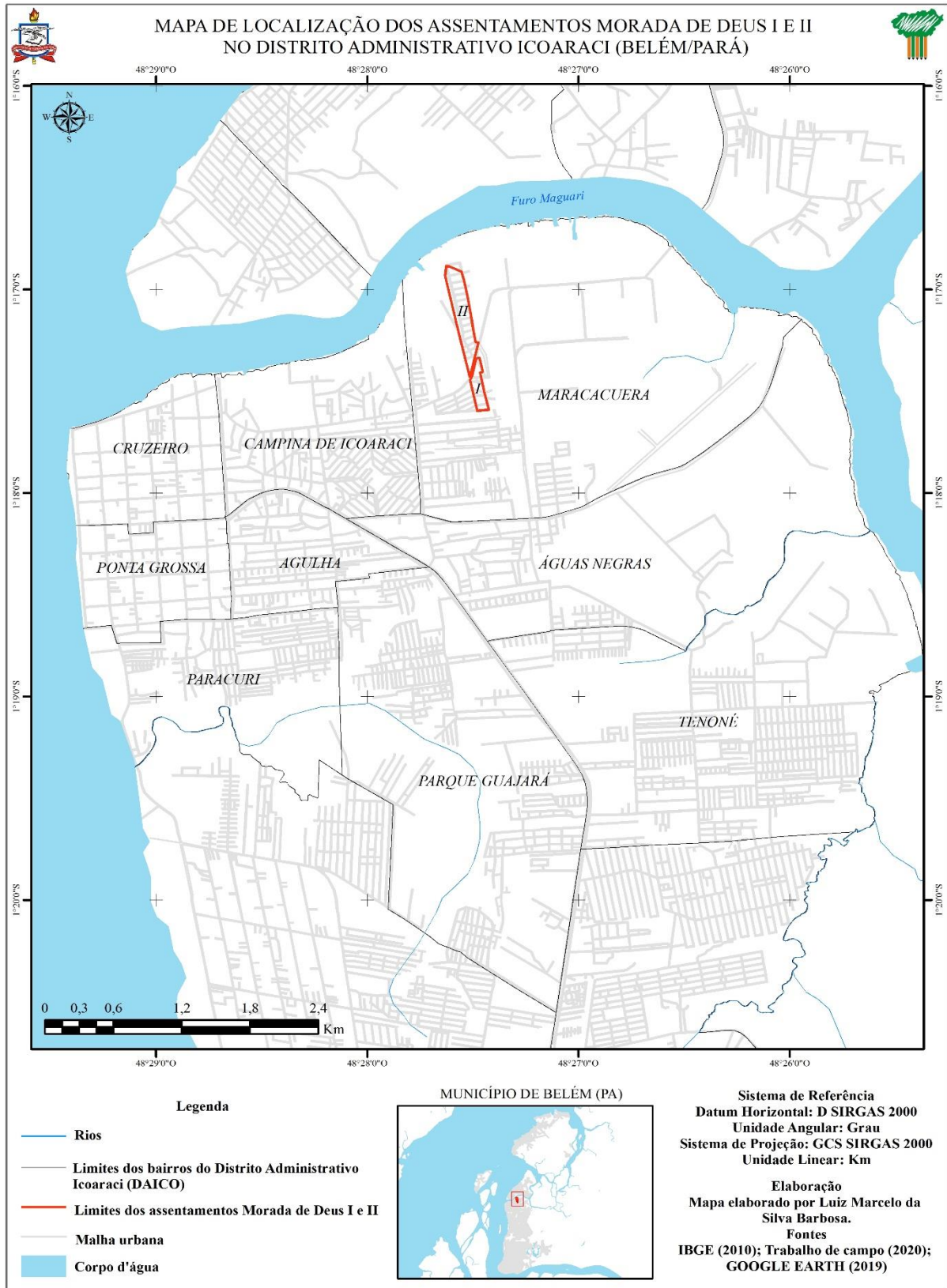
O início da ocupação foi marcado pela organização dos ocupantes e também pelos conflitos com o proprietário da área e com a polícia, chegando até a haver embates armados como lembrou a líder comunitária:

Sim, ficamos acampados com lona preta, fazendo, cozinhando feijão no tempo, dormindo no tempo com os pessoal. E aí, enquanto isso nós saía e ia atrás de recurso, nosso advogado Dr. José Maria Costa e ele colocou que nós não ia perder essa área, nós tinha que ter resistência, enquanto isso ele resolvia a parte da burocracia de justiça, né. Aí continuamos na área e fiquemos acampados, durante 3 mês acampado...até que foi um dia, ninguém aguentou mais a pressão, nós foi pra cima pra ter a terra de novo enfrentamos gente armada, pistoleiros que ele contratou [...] (informação verbal).

¹⁸ Poderiam ser abordados como dois assentamentos por conta de sua descontinuidade física, mas como sua formação e consolidação ocorreram por processos sociais semelhantes, consideramos aqui como um só assentamento.

¹⁹ Diferentes fontes expressaram anos diferentes para o início da ocupação. Adotaremos nesse trabalho a data do registro mais antigo dessa ocupação que é o ano de 1994, presente no estudo de Trindade Jr. (2016).

Figura 04 – Localização dos assentamentos Morada de Deus I e II no Distrito Administrativo de Icoaraci (Belém/PA)



Elaboração: Luiz Marcelo da Silva Barbosa.

Fonte: IBGE (2010), Google Earth (2019) e Trabalho de campo.

Ou como relatou a comerciante local:

Tanto que as casas aqui era tudo casa de...assim, eles marcavam o terreno deles, né, cercavam o terreno e colocavam uma casa de plástico ou então de madeira bem fajutazinha. Aí quando eu vinha, a polícia vinha, né, com um negócio de intimação, aí eles entravam quebrando tudo, cavalaria, tudo. Eles entravam quebrando, rebentando tudo e iam embora. Quando eles iam embora, aí o pessoal voltava de novo, cada qual com o seu, e armava de novo. Começou desse jeito (informação verbal).

A situação de conflito e alta insegurança da posse dos terrenos que perdurou até a desapropriação feita pelo Governo do Estado do Pará através da COHAB/PA em 1994 que permitiu a maior presença dos ocupantes no local, reforçada com a também desapropriação feita pela PMB em 1999 (TRINDADE Jr., 2016; CODEM, 2020), ambas realizadas a partir de pressões sociais advindas dos moradores, sobretudo dos líderes da ocupação.

Com a implantação de infraestruturas (a exemplo de asfalto nas principais vias) pela Prefeitura no início da década de 2000, a instalação de rede elétrica e a melhoria das moradias pelos ocupantes, o começo do século XXI evidenciava a consolidação desse assentamento não só pela mudança física da área, mas também pelo adensamento populacional e pelos relacionamentos que os habitantes desse lugar estabeleceram principalmente com outros locais de Icoaraci como a Feira da 8 de maio (informação verbal)²⁰.

Em 2009, o assentamento torna-se uma das primeiras experiências do PCL, tratado como projeto piloto (informação verbal)²¹ e que, portanto, não foi objeto da metodologia de operacionalização da regularização elaborada pela CODEM. As medidas concretizadas pelo programa referem-se à distribuição de 326 títulos de CDRU e Autorização de Uso (CODEM, 2020), bem como execução de obras²² que alcançaram diferentes níveis de melhoria na área do projeto, como podemos observar no relato da comerciante local

Eles colocaram a encaiação de esgoto, eles fizeram meio-fio, fizeram um calçamento do lado, colocaram o asfalto nas ruas, aqui foi todinha, aqui na I. Todas, a principal e as transversais toda bonitinha, toda padronizada. Lá na II só deu pra fazer a principal, faltou as transversais (informação verbal)

Nos anos posteriores à conclusão das ações do PCL no assentamento, nada mais foi feito, segundo os moradores entrevistados, nem sequer um estudo que avaliasse os resultados

²⁰ Informações contidas nas falas dos moradores entrevistados.

²¹ Segundo a ex-diretora e ex-assessor da CODEM.

²² Não obtivemos informações sobre as medidas urbanísticas que ocorreram no assentamento, mas sabemos que ações dessa natureza acompanharam a titulação.

do projeto. De qualquer forma, eles destacaram a importância dessa política quanto ao reconhecimento formal dela de direitos de “proprietários”, construídos ao longo de anos de ações a fim de estabelecerem suas moradias e melhorias urbanísticas e segurança da posse no assentamento: “Mudou, porque eu passei a ser proprietário de alguma coisa que eu não tinha certeza, né.” (informação verbal)²³,

Com a entrega do título, é isso que eu já te falei, de saber que algo que eu tô em algo que não é meu, que não me pertence, mas em cima disso eu construí alguma coisa, mas posso perder a qualquer momento, porque não é meu. Eu não tenho direito. E a partir do momento que eu tenho esse documento, isso me dá o direito que tudo que eu fiz e construí é meu, então há uma diferença. É essa a diferença, a diferença de antes do título e depois do título, de saber que tudo que a gente construiu aqui, agora pertence a nós, realmente, entendeu? Pertence a nós (informação verbal)²⁴

Pode-se notar, então, que das dimensões que compõem a ideia ampla de regularização, na qual a CODEM fundamentou-se, houve mais avanço na segurança jurídica da posse, que proporcionou aos moradores um sentimento de tranquilidade e pertencimento acerca de seus imóveis. Paralelamente, a intervenção teve alcance parcial das metas no domínio urbanístico/ambiental, o que influenciou cotidianamente no conforto dos habitantes sobretudo no que diz respeito à coleta do esgoto e à mobilidade na área e fora dela. Em relação aos serviços sociais ou comunitários, da ordem social, não parece ter havido ações da PMB.

A experiência de Reurb-S no Morada de Deus I e II, portanto, mostra que a regularização feita pela PMB não alcançou a múltipla dimensionalidade da ideia de regularização ampla ou socioespacial integrada que caracterizou suas orientações legais e seus objetivos, concretizando a noção de integração mais no sentido jurídico da posse e parcialmente no urbanístico. Isso evidencia que, na prática, a reintegração feita por meio dessas ações de regularização inseriram os imóveis e seus moradores a uma classificação de áreas formais diferenciando-os dos espaços de moradia formais que já estão mais adequados à legislação urbanística/ambiental ou são mais dotados de serviços urbanos. Nesse sentido, a reintegração é parcial e reforça as diferenças e desigualdades dos espaços de moradias formais na cidade. Tais constatações carecem de uma pesquisa que aplique a metodologia qualitativa proposta anteriormente, confirmando-as ou não, contudo, indicam a reintegração por diferenciação desses assentamentos precários aos territórios da metrópole de Belém.

²³ Relato do ex-comerciante local.

²⁴ Relato da comerciante local.

Em relação às implicações no conteúdo socioespacial do Morada de Deus, observou-se que as mudanças nas práticas socioespaciais dos moradores entrevistados²⁵ não se relacionaram com as medidas concretas do projeto do PCL, mas sim a outros fatos nas proximidades do assentamento como o aumento de supermercados e a saída de madeiras e seus respectivos funcionários que moravam nesse local. De uma forma geral, tais práticas não mudaram o alcance de suas ações, as quais ocorreram sobretudo nos espaços próximos das habitações e no distrito de Icoaraci, mas alteraram suas características, principalmente numa direção mais religiosa, que pautou bastante os espaços-tempo de uso.

Tanto o alcance parcial da regularização socioespacial integrada quanto a pouca alteração do conteúdo socioespacial do assentamento, indicam uma política social que, apesar de ter sido orientada por objetivos amplos de integração, alterou esse espaço de moradia precária mais no sentido de sua classificação jurídica e administrativa, proporcionando mais direitos sociais aos seus moradores, sobretudo quanto à moradia, mas não sendo suficiente para mudar suas condições de precariedade, porque há insuficiências dos serviços essenciais de coleta de lixo e de abastecimento de água, e ainda ocorre a predominância da renda abaixo de cinco salários mínimos entre os moradores, conforme os relatos dos mesmos.

Embora as informações coletadas não sejam suficientes para a análise comparativa proposta na metodologia de avaliação da Reurb-S, que não foram realizadas sobretudo devido à pandemia de Covid-19 em 2020, elas mostraram contribuições e limites teóricos e metodológicos às abordagens sobre essa política social e ao debate do conteúdo socioespacial no espaço urbano.

4.2.1 Contribuições e limites teóricos e metodológicos a partir das experiências de pesquisa no assentamento Morada de Deus I e II

Com base nas reflexões acerca da experiência de avaliação da regularização no assentamento Morada de Deus I e II, percebeu-se que os limites da proposição dizem respeito sobretudo à aplicação metodológica da avaliação, porque houve dificuldades no estabelecimento de conforto e confiança entre o pesquisador e o morador. Assim, o investigador necessitará elaborar técnicas de relacionamento social, fazendo testes, enquanto projetos-piloto, com alguns moradores para entender as particularidades que esse tipo de pesquisa pode ter nesse espaço de moradia. Nisso, será fundamental perceber a disponibilidade dos sujeitos

²⁵ Com a pandemia do Covid-19 não foi possível realizar as observações diretas que necessitariam de contato social, então levamos em conta as informações contidas nas entrevistas.

candidatos à investigação, porque isso também acaba sendo um entrave que poderá comprometer o estudo.

Outro ponto é a obtenção de informações sobre as práticas socioespaciais anteriores à intervenção de regularização, que dependeu exclusivamente dos relatos dos entrevistados e geralmente apresentam dados incompletos, descontraídos e com baixa possibilidade de comprovação por outras fontes. Da forma como foi feita, quanto mais pretéritas tais práticas, mais os moradores possuirão dificuldades de relatar, e, assim, o pesquisador frequentemente possuirá mais obstáculos para a elaboração do *corpus*.

A efetivação do tipo de avaliação de política de regularização proposta, envolvendo o tema conteúdo socioespacial, também demanda maior esclarecimento teórico – sobretudo quanto às noções de ação, relação social e uso do espaço –, uma vez que na literatura a que tivemos acesso esses conceitos e noções ainda se apresentam abstratos e com poucas indicações para a prática no grau exigido pela avaliação. Nesse sentido, as práticas dessa pesquisa contribuirão tanto ao explicitar o conteúdo prático contemporâneo dessas noções quanto ao aperfeiçoar uma metodologia que identifique as práticas socioespaciais em um espaço de moradia precária ao longo da urbanização.

Com tal esclarecimento é possível refinar a metodologia, tornando factível superar as dificuldades encontradas na investigação da relação entre a concretização das medidas do projeto de regularização e as mudanças nas práticas socioespaciais. Tais dificuldades surgem dado, que nessas práticas pode haver há influências de outros fatores, inclusive mais gerais, que envolvem o assentamento e seu contexto, o que pressupõe desenvolver técnicas de investigação que permitam identificar a relação.

Quanto à utilização pelas entidades que implementarem a regularização – como, por exemplo a CODEM – do tipo de avaliação proposta neste estudo, um obstáculo que deve surgir, é relativo à disponibilidade de recursos financeiros e amparos institucionais para sua execução. No caso da CODEM, o programa já possui um quadro de funcionários insuficientes para as demandas do município²⁶ e aumentá-lo para inserir uma avaliação do projeto ou do programa não parece ser uma prioridade, levando em conta que a PMB ainda não examinou a pós-regularização desde o início de suas ações.

Apesar dos limites, é um tipo de avaliação sobre Reurb-S que incorpora outra perspectiva dos efeitos do projeto e do programa, não se limitando ao número de títulos entregues ou a listagem de obras de infraestrutura realizadas. Ao estudar as formas como os

²⁶ Informação concedida pelo ex-assessor da CODEM.

moradores se apropriam de espaços urbanos da metrópole de Belém, percebemos que uma política social que se propõe a integrar esse território à cidade não pode se restringir a abordar uma área ou dimensões específicas das dinâmicas urbanas como a adequação à legislação fundiária e/ou urbanística/ambiental.

A busca por trazer à luz as implicações da regularização no conteúdo socioespacial do Morada de Deus levou a avaliação dessa política social para um caráter qualitativo que mais se aproximou de seus efeitos àqueles moradores, porque tratou-as no âmbito das práticas sociais desses sujeitos na cidade, em meio as suas possibilidades concretas de acesso aos direitos sociais.

Levando em conta essa outra perspectiva, foi possível repensar o objetivo de integração de um assentamento precário à cidade, tal como já pontuamos, e as próprias consequências da regularização nas cidade. Assim, a continuidade desse tipo de estudo, pontual ou sistemática, contribuirá como instrumento de análise, controle e planejamento de ações de Reurb-S.

5 CONCLUSÃO

O tema da regularização fundiária urbana tem pautado uma das principais ações do Estado brasileiro no enfrentamento à informalidade dos assentamentos precários nas cidades do país. Desde a década de 1980 houve um crescimento das políticas sociais e das condições legais para a regularização, sobretudo nos espaços de moradia onde se concentravam populações de baixa renda, conforme esclareceram Carvalho (2014), Gonçalves (2009) e Fernandes (2006; 2013).

Ocorre que nas diferentes abordagens que envolvem o tema da regularização, presentes nas construções normativas, nas experiências de políticas públicas e no próprio debate da literatura, pouco se trata dos sujeitos que são os mais afetados por essa ação do Estado: os moradores dos assentamentos-alvo.

Ao considerarmos a perspectiva teórica do conteúdo socioespacial que dá ênfase às práticas socioespaciais dos indivíduos/sujeitos definidas pelo conjunto de práticas sociais constituídas por ações concretas, frequentes ou não, em locais e períodos que as caracterizam, compondo os seus modos de apropriação dos espaços urbanos, em seus usos múltiplos que caracterizam suas vidas, alcançamos uma outra abordagem sobre o tema da regularização fundiária, sobretudo quanto as suas consequências nas cidades.

Sob esse ponto de vista, questionamos teoricamente a ideia de integração do assentamento precário à cidade, frequente nas diversas abordagens acerca da regularização as quais apresentaram diferentes princípios teóricos sobretudo em relação ao papel do Estado e do espaço urbano para a sociedade. Enquanto o paradigma da titulação propugna que o Estado deveria proporcionar mais áreas urbanas regulares para serem mediadas pelo Mercado, como estratégia de crescimento econômico, o paradigma da regularização socioespacial integrada vê o Estado como agente social provedor de condições legais e territoriais para os habitantes de uma cidade mais democrática e habitável.

Levando em conta tais abordagens, a construção normativa e os resultados das experiências de regularização no Brasil, do ponto de vista do debate do conteúdo socioespacial urbano dos assentamentos informais, especialmente os precários, entendemos que essa ideia de integração subestima as maneiras como esses espaços de moradia foram produzidos e reproduzidos ao longo de sua história, bem como superestima a capacidade da Reurb-S de integrá-los à cidade.

A subestimação se dá por não considerar que, ao longo da formação e consolidação desses assentamentos precários seus moradores produziram e reproduziram maneiras de integração aos territórios da cidade através da apropriação de seus espaços, apesar das condições de inadequação à legislação fundiária, urbanística e ambiental do assentamento, no qual estabeleceram infraestruturas e serviços urbanos e relativa segurança da posse (quando não havia ameaça de despejo) que permitiram seus relacionamentos com diferentes espaços citadinos e fizeram parte de relações sociais que envolviam os aspectos formais e informais do mercado, do Estado e da própria cidade. Portanto, a Reurb-S pode apenas reintegrá-los à cidade, enquanto pretensão ou premissa, porque tais assentamentos já estão integrados.

Por outro lado, ela superestima os resultados da Reurb-S ao considerá-los como capazes de mudarem os assentamentos precários no sentido da integração, enquanto que as experiências de regularização no Brasil apontaram dificuldades de realização das medidas fundiárias, urbanísticas/ambientais e sociais, e do atendimento à alta demanda pela regularização. Com o avanço parcial dessas dimensões da regularização plena ou socioespacial integrada nos assentamentos-alvo e nas cidades, entendemos que, se houve uma integração, ela ocorreu já diferenciando esses espaços dos demais classificados como formais.

Não estamos a supor que a regularização fundiária urbana de interesse social seja desnecessária ou um fracasso absoluto, apenas questionamos essa noção de integração que geralmente está inserida nas abordagens teóricas sobre esse assunto, justamente por não privilegiarmos o ponto de vista da adequação à legislação ou o cumprimento das metas

estabelecidas pelas políticas sociais e sim a produção e reprodução do espaço urbano pelos moradores dos assentamentos precários regularizados, através de suas práticas socioespaciais.

Teoricamente, portanto, considerar o conteúdo socioespacial urbano no debate da regularização é ir além de uma visão sobretudo de classificação jurídica e administrativa do espaço, já que o centro da discussão acaba sendo as espacialidades dos moradores que precisam ser entendidas para a execução da política e de seu debate. Nessa perspectiva, os assentamentos precários são só partes dos espaços que os moradores se apropriam, havendo outros com informalidades fundiárias e urbanísticas/ambientais que necessitam ser tratados.

De uma forma geral, se a política social de Reurb-S precisa se relacionar ao princípio da integração, que ela seja objetivo específico de uma política urbana ampla de integração dos assentamentos precários, e não o oposto. Isso não a rebaixará, pelo contrário, irá deixar claro suas capacidades frente às dificuldades financeiras, institucionais, jurídicas, ambientais e sociais de regularizar, como frequentemente ocorreu nas experiências brasileiras desde o início da década de 1980.

Os questionamentos e as contribuições teóricas à luz da discussão do conteúdo socioespacial também cabem ao programa de regularização fundiária urbana da PMB, chamado Chão Legal, criado em 2010, que acompanhou o debate da regularização e incorporou essa ideia de integração, sob a regulamentação nacional sobre o tema, tanto da Lei Federal nº 11.977/2009 quanto da Lei Federal nº 13.465/2017, embora ambas partam de princípios distintos. Programa que surgiu como resposta à situação de precariedade dos assentamentos no município de Belém, a qual se tornou, ao longo de sua urbanização, a capital com maior presença relativa de aglomerados subnormais e assentamentos precários do país, segundo o IBGE (2010) e Marques *et al.* (2007).

Com o PCL, a PMB através da CODEM entregou 4.296 títulos entre 2009 e 2017, a maioria em áreas na zona norte de assentamentos precários do município, onde ocorreu a dispersão metropolitana desde sobretudo a década de 1980, e em terrenos que já eram ou se tornaram domínio público. Sob influência da primeira regulamentação nacional, seus projetos finalizados de regularização possuíram a noção de integração nos seus objetivos, especificando-a sobretudo aos âmbitos jurídicos e administrativos, embora tenham ocorrido avanços em outras dimensões como a urbanística e a ambiental, através de uma metodologia premiada que norteou suas concretizações nos assentamentos-alvo.

Acontece que as experiências dos projetos de Reurb-S do PCL não foram acompanhadas pela CODEM após suas execuções, nem no âmbito geral no específico, e, assim, não houve avaliações de seus resultados nos assentamentos-alvo. Os estudos avaliativos ocorreram em

outras instituições de pesquisa e abordaram projeto específicos e não o programa. Considerando essa lacuna e a necessidade de incorporar a perspectiva do morador nesse debate, elaboramos uma proposta de avaliação qualitativa dessa política social que busca entender as implicações da regularização a partir do conteúdo socioespacial do assentamento-alvo.

A metodologia de estudo qualitativo propõe uma análise comparativa entre o antes e o depois da implementação das medidas fundiárias, urbanísticas/ambientais e sociais da regularização, tendo como objeto principal as práticas socioespaciais dos moradores. Considerando tais práticas, espera-se que se investigue os resultados da Reurb-S para identificar as consequências dessa política social no âmbito das apropriação dos espaços urbanos por seus habitantes e, assim, em suas formas de integração à cidade. Nesse sentido, é necessária a utilização de procedimentos metodológicos qualitativos na coleta e análise dos dados como o levantamento e exame documental, as entrevistas qualitativas individuais e as observações diretas.

Além dos debates que circundaram os temas da regularização e do conteúdo socioespacial urbano, tal metodologia de exame da Reurb-S baseou-se na nossa própria experiência de pesquisa que procurou identificar os resultados dessa política social nas formas como os moradores se integravam à cidade por meio de suas práticas socioespaciais. A experiência foi iniciada no assentamento Morada de Deus I e II (Distrito de Icoaraci), regularizado em 2009, mas foi interrompida por conta da pandemia da Covid-19 em Belém, a qual impossibilitou as fundamentais entrevistas e observações diretas nesse espaço.

Com a aplicação parcial da metodologia proposta nesse estudo, percebeu-se que a utilização do debate do conteúdo socioespacial para avaliar uma experiência de regularização possui limites principalmente relativos à execução da metodologia qualitativa de avaliação, já que houve obstáculos no estabelecimento de confiança e conforto entre o pesquisador e os moradores, na coleta de dados referentes às práticas socioespaciais pretéritas e sobretudo na análise do relacionamento das medidas concretas de regularização com as mudanças das práticas socioespaciais dos habitantes do Morada de Deus. Tais dificuldades se relacionam também à falta de clareza teórica na discussão do conteúdo socioespacial, no que diz respeito às noções de ação, relação social e uso do espaço.

Apesar dos limites teóricos e metodológicos dessa abordagem e da demanda financeira e institucional que ela acarreta, é uma perspectiva de avaliação da Reurb-S que não se restringe a entender os resultados da regularização segundo seus próprios objetivos, mas buscou entendê-la nas maneiras como os moradores de assentamentos precários se apropriam do espaço urbano. Com isso foi possível questionar teoricamente a ideia da integração e os alcances das

experiências de regularização pelo PCL nas diferentes formas como os habitantes agem e se relacionam socialmente na cidade, mostrando-se um interessante instrumento de análise, controle e planejamento dessa política social no município de Belém.

Sob essa abordagem, percebemos a necessidade de continuidade das políticas sociais em assentamentos precários urbanos, não as finalizando somente com as alterações de classificação jurídica dos lotes e as parciais obras de infraestrutura, mas também avançando sobretudo no âmbito social desses espaços de moradia para que eles não se tornem assentamentos regularizados precários, com lotes formais e condições urbanísticas e sociais precárias, assim como ocorreu com o Morada de Deus.

REFERÊNCIAS

- ALFOSIN, Betânia de M. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de Regularização Fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. p. 53-74.
- _____. Entrevista. **Insurgência: revista de direitos e movimentos sociais**, n.2, v.6, jul., 2020
- ALVES, Joana V. S. **Belém: a capital das invasões**. Dissertação (Mestrado em História Social da Amazônia) – Programa de Pós-Graduação em História Social da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém, 1997.
- ALVES, Edivania S. **Regularização fundiária na Estrada Nova de Belém: o que está em jogo no programa Chão Legal?**. 245f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Pará (UFPA), 2017.
- ARAÚJO, Caroline de M. B. **Regularização fundiária de interesse social em Belém-PA: a experiência do Programa ‘Chão Legal’, o caso do Conjunto Jardim Liberdade**. 72f. Qualificação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.
- BAUER, Martin W.; AARTS, Bas. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. (editores). **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 39-63
- BELÉM. **Resolução nº 10/2013**. Diário Oficial do Município de Belém. Belém, PA.
- BORGES, Helber da S. **Adaptação do banco de dados do projeto de regularização fundiária de interesse social Bengui etapa 1 ao índice de desenvolvimento humano municipal – IDHM: estudo de caso no município de Belém (PA)**. 122f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.
- BRASIL. Constituição (1988): **texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988**, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- _____. **Lei nº 11.977**, de 07 de julho de 2009. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 10 de dezembro de 2018.
- _____. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 9 de dez. 2018.
- _____. **Plano Nacional de Habitação (Volume II): Contextualização do Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2007.

BRUYNNE, Paul de, *et al.* **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

CARDOSO, Adauto L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, Maria da P; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente Correia L. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de casos brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016. p. 29-52.

CARLOS, Ana F. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011

_____. **Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CARVALHO, Elza M. B. de. **Avanços e impasses das políticas de regularização de favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos no Município de São Paulo**. 272f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CATALÃO, Igor. Socioespacial ou sócio-espacial: continuando o debate. **Revista Formação Online**, n.18, v.2, p. 39-62, jul./dez., 2011.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3 ed. Petrópolis, Rj: Vozes, 2012, p. 295 – 316.

CODEM. **Informações sobre a regularização fundiária urbana de interesse social no município de Belém**. Belém: CODEM, 2020.

COHAB. **Regularização fundiária**. Disponível em:

<http://www.cohab.pa.gov.br/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-0>. Acesso em: 02 de fev. 2019.

CORRÊA, Kenna. **Programa municipal de regularização fundiária recebe prêmio selo de mérito 2017**. Disponível em: <https://redepara.com.br/Noticia/150071/programa-municipal-de-regularizacao-fundiaria-recebe-premio-selo-de-merito-2017>. Acesso em: 30 mai. 2020.

CORRÊA, Roberto L. Corporação, práticas espaciais e território. **Anuário do Instituto de Geociências**, Rio de Janeiro, Vol.15, p. 35-41, 1992.

_____. Diferenciação sócio-espacial, escala e práticas espaciais. **Cidades**, Rio Claro, Vol. 4, n. 6, p. 62-72, 2007

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 25-47.

DIAS, Mário B. **Urbanização e Ambiente Urbano no Distrito Administrativo de Icoaraci, Belém-PA**. 314f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

DORES, Fabíola G. das. A memória como método de pesquisa. **Cadernos de campo: revista de Ciências Sociais**, n.4, 1999, p.113-131.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge, MA, EUA: Lincoln Institute, 2013.

_____. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. p.29-51.

FERNANDES, José C. M. L. **Assentamentos precários e dispersão urbana: o caso da Região Metropolitana de Belém**. 2012. 110f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano) – Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano, Universidade da Amazônia, Belém, 2012.

FIGUEIREDO, Marcus F.; FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referências teóricas. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, n.1, vol.3, p.107-127, set./dez. 1986.

FERREIRA FILHO, Paulo S. F. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol.10, n.3, p.1449-1482, 2018.

FISCHER, Luly. **Impactos de projetos de Reurb no planejamento urbano**. 1 vídeo (1h 02min). Publicado pelo Canal Comissão de Direito Urbanístico OAB-Pará. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Bc6v8Hrtz6I>. Acesso em: 26 out. de 2020.

FRÚGOLI Jr., Heitor. O urbano em questão na antropologia: interfaces com a sociologia. **Revista de Antropologia**. São Paulo, USP, v.48, n.1, p.133-164, 2005.

GAASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin. W.; GASKELL, George. (editores). **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 64-89

GONÇALVES, Rafael S. Repensar a regularização fundiária como política de integração. **Estudos Avançados**, v.23, n.66, p.237-250, 2009.

HITA, Maria G.; GLEDHILL, John E. Antropologia na análise de situações periféricas urbanas. **Caderno Metrópole**. São Paulo, v.12, n.13, p.189-209, 2010.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE. Censo Demográfico 2010. **Aglomerados subnormais**: Informações territoriais. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7552>>. Acesso em 26 de nov. de 2019.

IPEA. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. _____. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. p. 661-688.

JACCOUD, Mylene; MAYER, Robert. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 254-294.

LAPERRIÈRE, Anne. Os critérios de cientificidade dos métodos qualitativos. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 410-434.

LEFEBVRE, Henri. **La producción del espacio**. Madrid: Capitán Swing, 2013.

_____. Da cidade à sociedade urbana. In: _____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 1999. Pg. 15-32.

_____. **O direito à cidade**. 4ª ed. São Paulo: Centauro, 2006.

LIMA, Elizabeth S. R. de. **Projeto de regularização fundiária no bairro da Terra Firme: reflexões sobre os limites da intervenção para a efetivação do direito à cidade**. 121f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

MARQUES, Eduardo et al. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Ministério das Cidades e Centro de Estudos da Metrópole, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Brasília, 2007.

MARICATO, Erminia. A terra é um nó na sociedade brasileira... Também nas cidades. **Cultura Vozes**, v.6, n.93, p. 7-22, 1999.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Biblioteca**. Disponível em:

<<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/index/palavra/Regulariza%C3%A7%C3%A3o+fundi%C3%A1ria>>. Acesso em: 14 de jun. 2018.

MOURÃO, Leila. **O conflito fundiário urbano em Belém (1960-1980): a luta pela terra de morar ou de especular**. 148f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará, Belém, 1987.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Regiões Metropolitanas concentram dos aglomerados subnormais do Brasil**. Disponível em:

<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/rms-concentram-maioria-dos-aglomerados-subnormais-no-brasil/>. Acesso em: 13 dez. de 2019.

PINHEIRO, Andréa de C. L. Assentamentos precários na região metropolitana de Belém: baixadas e ocupações. In: MORAIS, Maria da P.; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente C. L. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de casos brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016. p.189-248.

PÓLIS, Instituto. **Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Gráfica Peres, 2002.

_____. **Biblioteca**. Disponível em:

<<http://polis.org.br/biblioteca/busca/?key=Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fund%C3%A1ria&tipo&area=democracia-e-participacao#038;tipo&area=democracia-e-participacao#tab-series-e-livros>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SCHEID, Cintia M. O Direito à Moradia e à Regularização Fundiária nos Assentamentos Urbanos Informais. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito**, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Vol.4, n.7, p. 221-250, 2005.

SÉ, Marília R. **Práticas socioespaciais no espaço urbano: reflexões cruzadas entre o Baixo Augusta – São Paulo/Brasil e a Alameda de Hércules – Sevilha/Espanha**. 407f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SILVA, Maria do C. C. da. **Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais: fator de fixação de população de baixa renda ou promoção do mercado imobiliário? O caso do assentamento Benguí – Etapa 2, Belém-PA**. 194f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SOUSA, Daniel M. M. Regularização fundiária no governo Temer: notas sobre a Lei nº. 13.465/2017. **Revista Culturas Jurídicas**, Rio de Janeiro, vol.4, n.8, 443-450, 2017.

SOUZA, Marcelo L. de. Práticas espaciais. In:____. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SPOSITO, Maria E. Produção do espaço urbano. In:____. **O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo**. 2004. 503f. Tese (Livre Docência) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2004. p.45-55.

TRINDADE JR., Saint-Clair C. da. **Formação metropolitana de Belém (1960-1997)**. Belém: Paka-Tatu, 2016.

TRINDADE, Márcio M. de S. **A regularização fundiária de interesse social em Belém: a experiência do bairro do Jurunas**. 116f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

UFPA. **Repositório institucional**. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/simple-search?query=Regulariza%C3%A7%C3%A3o+fundi%C3%A1ria+urbana>. Acesso em 06 de jul. de 2018.

USP. **Repositório institucional**. Disponível em:

<http://buscaintegrada.usp.br/primo_library/libweb/action/search.do?dscont=0&scp.scps=scope%3A%28ASSIN_USP%29%2Cscope%3A%28USP%29%2Cscope%3A%28PRUSP%29%2

[Cscope%3A%28EBOOKS%29%2Cscope%3A%28PRODUCAO%29%2Cscope%3A%28REVISTAS%29%2Cscope%3A%28DEDALUS%29%2Cscope%3A%28CR-USP%29%2Cscope%3A%28PRODINTEL%29%2Cscope%3A%28BDPI%29%2Cprimo_central_multiple_fe&frbg=&tab=default_tab&dstmp=1528828689399&srt=rank&ct=search&mode=Basic&dum=true&indx=1&tb=t&vl\(freeText0\)=Assentamentos+informais+urbanos&fn=search&vid=USP>](https://www.sciencedirect.com/science/expanded-database/summary/journal/S09246460?ref=ref). Acesso em: 16 de jun. 2018.

APÊNCIDES

APÊNDICE A – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS

Procedimento metodológico	Objetivo	Fonte dos dados ou informações	Contribuições para o trabalho	Dificuldades/limitações
Levantamento e análise bibliográfica.	- Construir um quadro teórico e informativo sobre os temas da regularização fundiária urbana e do conteúdo socioespacial do espaço urbano.	- Bibliotecas e/ou referências dos trabalhos consultados.	- Esclarecimento quanto às abordagens teóricas e metodológicas preexistentes na literatura, bem como obtenção de dados e informações já levantados.	- Estabelecer um quadro da literatura que fosse representativo das perspectivas presentes nos temas.
Levantamento e análise documental	- Analisar dados e informações sobre o Programa Chão Legal, particularmente sobre a experiência dessa política social no assentamento Morada de Deus.	- Documento concedido pela CODEM referente ao PCL.	- Obtenção de dados oficiais referentes ao histórico e aos projetos das políticas de Reurb em Belém e ao PCL.	- Demora para obtenção dos documentos. - Documentos com dados gerais que dificultam uma análise mais aprofundada.
Entrevistas qualitativas individuais	- Analisar informações qualitativas presentes nas falas dos informantes, sobretudo quanto à experiência de Reurb no município de Belém e às práticas socioespaciais dos moradores no Morada de Deus.	- Falas de ex-servidores da Prefeitura de Belém responsáveis pelo PCL e de moradores do Morada de Deus.	- Obtenção de dados e informações sobre o PCL e a história e práticas socioespaciais dos moradores do Morada de Deus não encontradas na literatura e nos documentos. - Registro de análises e interpretações objetivas e subjetivas dos ex-servidores da CODEM sobre o próprio PCL. - Registro de interpretações objetivas e subjetivas dos moradores do Morada de Deus sobre a história do assentamento e deles mesmos, os resultados do PCL e as suas práticas cotidianas. - De maneira geral, obtenção de dados qualitativos quanto aos resultados do PCL na vida dos moradores do Morada de Deus.	- Não há outras fontes que comprovem os dados e informações coletados. - Entrevistas insuficientes para a saturação do <i>corpus</i> (BAUER e AARTS, 2008), mas indicadoras de perspectivas suficientes para a proposta dessa dissertação. - Não há qualquer comprovação de alteração das informações concedidas por conta da presença do pesquisador.

Elaboração: Luiz Marcelo da Silva Barbosa.

Fonte: Creswell (2010), Cellard (2008), Bauer e Aarts (2008), e Bruyne *et al.*(1977).

APÊNDICE B – AGENTES SOCIAIS ENTREVISTADOS

Agente social	Perfil	Datas das entrevistas
Ex-diretora da CODEM.	53 anos, diretora da CODEM entre 2009 e 2011 e uma das responsáveis pela criação do PCL em Belém.	01/07/2020
Ex-assessor da extinta Diretoria de Gestão da Informação da CODEM.	42 anos, assessor da CODEM entre 2010 e 2017, trabalhou no final do projeto do Morada de Deus e posteriormente ajudou na elaboração e aplicação da metodologia do PCL em Belém.	06/07/2020
Ex-comerciante, morador do Morada de Deus II.	67 anos, 23 deles morando no Morada de Deus II e foi um dos primeiros a ter comércio no assentamento.	10/01/2020
Gestora comunitária do Morada de Deus I e II, moradora do Morada de Deus II.	57 anos, é a principal líder comunitária do assentamento desde a ocupação do terreno.	28/01/2020
Ex-ribeirinha, moradora do Morada de Deus I.	69 anos, mora no local há 49 anos e presenciou as suas transformações.	14/02/2020
Filha de líder comunitário local, moradora do Morada de Deus I.	57 anos, sua família mora no local desde os anos de 1950 e seu pai articulou a ocupação da área.	15/02/2020
Comerciante local, moradora do Morada de Deus I.	50 anos, mora há 25 anos no assentamento e estabeleceu um comércio que atende a população local.	16/03/2020

Elaboração: Luiz Marcelo da Silva Barbosa.

Fonte: Atividades de campo (2020).

APÊNDICE C – PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA SOB RESPONSABILIDADE DA CODEM NO MUNICÍPIO DE BELÉM (PA)

PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO ANTES DO PROGRAMA CHÃO LEGAL									
PROJETOS CONCLUÍDOS									
Assentamentos	Ano de início do projeto	Localização	Situação fundiária	ZEIS	Aglomerado subnormal	Instrumento de regularização	Número de unidades	Processo	Quantidade de títulos entregues
Residencial Aldo Almeida.	Década de 1990	Bairro São Clemente.	Área da CODEM.	ZEIS-d.	Parte da área inserida no AGSN Mata-Fome.	Aforamento; autorização de beneficiamento.	-	-	-
Residencial Parque União.	Década de 1990 a 2002	Bairro Tapanã.	Área da CODEM.	Não.	Parte da área inserida na AGSNs Nova União e Parque Arthur Bernardes.	Aforamento.	-	-	-
Fátima – Etapa 1.	2006-2009	Bairro de Fátima.	Área da CODEM.	Não.	Parte da área no AGSN Bacia do Uma – Fátima.	-	-	-	-
Residencial Raimundo Jinkings.	2009	Bairro Tapanã.	Área da CODEM.	ZEIS-c.	Não.	Título definitivo de propriedade.	-	-	-

PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO PELO PROGRAMA CHÃO LEGAL									
PROJETOS CONCLUÍDOS									
Assentamento	Ano de início do projeto	Localização	Situação fundiária	ZEIS	Aglomerado subnormal	Instrumento de regularização	Número de unidades	Processo	Quantidade de títulos entregues
Morada de Deus I e II.	2009	Bairro Maracacuera.	Parte da área compunha propriedade privada e outra parte integrava área de marinha. Foi desapropriada para fins de interesse social pela PMB	Não.	Morada de Deus I: AGSN Amazonex; Morada de Deus II: não está inserido no AGSN.	CDRU; Autorização de uso.	767	529	326

			por meio do Decreto Municipal nº 35.690/99.						
Fátima – Etapa 2.	2010	Bairro de Fátima.	Área da CODEM.	Não.	Parte da área inserida no AGSN Bacia do Uma – Fátima.	CUEM.	647	716	478
Unidos venceremos.	2010	Bairro da Pedreira e bairro do Telégrafo.	Área da CODEM.	ZEIS-i.	AGSN Bacia do Uma – Pedreira.	CUEM; Autorização de uso.	977	723	460
Benguí – Etapa 1.	2012	Bairro Benguí.	Área da CODEM.	ZEIS-g.	AGSN Assentamento Sideral.	CDRU; CUEM.	566	385	244
Benguí – Etapa 2.	2014	Bairro Benguí e Parque Verde.	Área da CODEM.	ZEIS-g.	AGSN Assentamento Sideral.	CDRU; CUEM.	557	373	360
Residencial Canarinho	2015	Parque Guajará.	Área da COHAB/PA.	Não.	Não.	-	650	352	352
Residencial Cabano Antônio Vinagre.	2015	Bairro Curió Utinga.	Área declarada de interesse social para fins de desapropriação pela PMB, através do decreto nº 36.412/2000.	ZEIS-m.	Não.	CDRU.	126	93	88
Jardim Liberdade.	2016	Bairro Benguí.	Área de propriedade particular, dentro do lote “E” da antiga Fazenda Val-de-Cans. Em 1987 a área da comunidade foi comprada pela CODEM.	ZEIS-g.	Aglomerado subnormal “Assentamento Sideral”.	CUEM; CDRU; Concessão coletiva.	200	97	97
Fé em Deus.	2015	Bairro Tenoné e Águas Negras.	Áreas de particulares desapropriadas pelo Governo do Estado do Pará.	Não.	Aglomerado subnormal Fé em Deus.	Cessão de posse; título definitivo.	1.689	618	618
PROJETOS EM EXECUÇÃO									
Conjunto Eduardo Angelim – Etapa 1.	2014	Bairro Parque Guajará.	Área desapropriada pela PMB para fins de interesse social.	Não.	Não.	CUEM; CRDU.	133	73	73

Conjunto Eduardo Angelim – Etapa 2.	2015	Bairro Parque Guajará.	Através dos decretos 32.082/98 e 32.083/98 a PMB declarou a poligonal da Etapa 2 do Projeto de RFIS como de interesse social para fins de demarcação urbanística.	Não.	Aglomerado Parque Guajará.	Legitimação de posse mediante Demarcação Urbanística.	-	-	-
Terra Firme.	2016	Bairro Terra Firme.	Área particular desapropriada pela União, representada pela Universidade Federal do Pará, e doada ao Governo do Estado do Pará, representado pelo ITERPA.	ZEIS-n.	Bacia do Tucunduba – Terra Firme.	CUEM; CDRU.	-	-	-
Área central da COHAB.	2016	Bairro Campina de Icoaraci.	Área da COHAB. Inicialmente, a área central do Conjunto era destinada à implantação de equipamentos urbanos, porém sofreu ocupação espontânea por volta da década de 1990.	Não.	Não.	CUEM; CDRU.	-	-	-
Ranário.	2016	Bairro Parque Guajará.	Área da CODEM.	ZEIS-b.	Aglomerado subnormal Parque-Gujará.	CUEM; CDRU.	-	-	-
Água Cristal	2016	Bairro Marambaia.	Área da CODEM.	ZEIS-j.	Aglomerado subnormal Assentamento Água Cristal.	CDRU; CUEM coletiva.	-	-	-
Pratinha.	2016	Bairros Pratinha e Pantanal.	-	ZEIS-d.	Aglomerados subnormais João Engelhard e Parque Vitória.	-	-	-	-
Pantanal.	2016	Bairro Mangueirão.	Área de particulares desapropriada pelo	ZEIS-g.	Assentamento Sideral.	Cessão de posse, com possibilidade de	-	-	-

			Governo do Estado do Pará.			converter-se em propriedade plena.			
Malvinas.	2018	Bairro da Sacramenta.	Área pública; Terreno de Marinha.	ZEIS-i.	AGSN Área das Malvinas.	-	-	-	-
Carmelândia.	2018	Bairro Mangueirão.	Área particular.	ZEIS-e.	AGSN Carmelândia.	-	-	-	-
Sub-Bacia 1 – Etapa 1.	2014	Bairro do Jurunas e Cidade Velha.	Parte da área está sob domínio útil do Governo do Estado do Pará (adquiriu mediante desapropriação por interesse social) e domínio direto da CODEM. Em alguns casos, o Governo do Estado realizou doação do domínio útil para particulares. Outra parte é de domínio pleno da CODEM, com registro originário pertencente à PMB. A área é também considerada Terreno de Marinha, sendo objeto de discussão judicial entre o Município e a União. Em 2011, foi firmado um Acordo de Cooperação técnica entre a PMB e a União, visando promover a gestão compartilhada dos bens da União nas Orlas Marítima e Fluvial e a regularização fundiária das áreas ocupadas por população	Fase 1: ZEIS-n; Fase 2: metade da área não está inserida em ZEIS e outra metade está na ZEIS-n.	AGSN Baixada da Estrada Nova – Jurunas.	CUEM; CDRU; CDRU coletivo.	-	-	-

			de baixa renda. Diante da situação, a área destinada ao projeto está dentro das finalidades do Acordo.						
Sub-Bacia 1 – Etapa 2.	2018	Bairro Jurunas.	Ver descrição do Projeto Sub-Bacia 1 – Etapa 1.	ZEIS-n.	AGSN Baixada da Estrada Nova – Jurunas.	-	-	-	-
PROJETOS INTERROMPIDOS									
São Gaspar.	2010	Bairro São Clemente.	-	ZEIS-d.	Aglomerados subnormais Mata Fome e Samaúma.	CDRU; Autorização de uso.	-	-	-
Jardim Uberaba.	2014	Bairro Tapanã.	Área particular.	Não.	AGSNs Tapanã e Nova União.	Usucapião.	-	-	-
Paracuri – Etapa 1.	2015	Bairro Paracuri.	Área composta por terrenos de domínio particular, domínio da Prefeitura de Belém e do Governo do Estado.	ZEIS-a.	Não.	Legitimação da posse (passível de ser convertido em propriedade); CDRU; CUEM; CUEM coletiva.	-	-	-
Paracuri – Etapa 2.	2016	Bairro Paracuri.	Área composta por terrenos de domínio particular e domínio público.	ZEIS-a.	AGSN Paracuri.	Legitimação da posse (passível de ser convertido em propriedade); CDRU; CUEM; CUEM coletiva.	-	-	-
Taboquinha.	2016	Bairros Cruzeiro e Campina de Icoaraci.	-	Não.	Aglomerado subnormal Taboquinha.	-	-	-	-

Elaboração: Luiz Marcelo da Silva Barbosa.

Fonte: Araújo (2018) e CODEM (2020).

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Título do projeto:

Você está sendo convidado a participar do estudo chamado (título do estudo) que objetiva investigar as implicações da política de regularização fundiária urbana de interesse social da Prefeitura de Belém “Chão Legal” na integração socioespacial dos moradores do (nome do assentamento) por meio de suas práticas socioespaciais, o qual possui entre seus procedimentos a coleta de documentos e a realização de entrevistas e observações.

De forma geral, os procedimentos a serem realizados ocorrerão presencialmente, utilizando-se um gravador e caderno de anotações, em que serão feitas um conjunto de perguntas elaboradas pela equipe da pesquisa (definir os nomes) que deveram ser analisadas e autorizadas pelos entrevistados, podendo, caso achem necessário por qualquer motivo, não responderem todos ou alguns questionamentos. Durante a coleta de dados o pesquisador (nome do pesquisador que realizará os procedimentos) irá anotar observações em relação a data, horário, local, expressões dos entrevistados no decorrer das falas e interrupções (caso ocorram), e ao final tais entrevistados poderão analisar e censurar as informações anotadas, caso queiram.

As gravações serão transcritas em redações que exponham todas as palavras expressas nas entrevistas junto com as observações feitas, podendo os entrevistados terem acesso, em qualquer etapa do estudo, às transcrições somente de suas entrevistas. Paralelamente, poderão ter acesso à equipe responsável pela pesquisa para esclarecimentos de dúvidas.

Os contatos podem ser feitos com o investigador (nome do investigador, sua identificação junto à Prefeitura e formas de contato)

As informações das gravações, transcrições e descrições serão usadas para uso estritamente de pesquisa e não poderão ser transferidas para outros indivíduos além da equipe de estudo sem prévias autorizações dos entrevistados, sendo particularmente utilizados em análises para a avaliação do projeto de Reurb-S que está sendo desenvolvida pelo (investigador que realizará a análise e elaboração do relatório). Além disso, é garantida, para cada entrevistado, a liberdade da retirada de consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo, sem nenhum prejuízo, devolvendo as gravações, as transcrições e descrições aos que queiram se retirar, caso solicitem formalmente em documento assinado pelos entrevistados junto à equipe de pesquisa.

Nessas condições, sendo suficientemente informado das informações sobre o estudo (título), referentes aos seus propósitos, aos procedimentos a serem realizados, as garantias de confidencialidade e aos esclarecimentos permanentes, acredito ter sido suficientemente informado a respeito das informações que li ou que foram lidas para mim. Assim, eu, (nome do entrevistado) após esclarecimentos com o investigador (nome do pesquisador que realizará os procedimentos) sobre a minha decisão em participar nesse estudo, concordo voluntariamente em participar e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem penalidades ou prejuízo ou perda de qualquer benefício que eu possa ter adquirido.

Belém, data

(nome do entrevistado)

(grupo social)

(nome do pesquisador que realizará os procedimentos)

(instituição responsável pelo estudo)