



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

MÁRCIO MARCELO DE SOUZA TRINDADE

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM
BELÉM: A EXPERIÊNCIA DO BAIRRO DO JURUNAS**

BELÉM/PA

2015

MÁRCIO MARCELO DE SOUZA TRINDADE

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM
BELÉM: A EXPERIÊNCIA DO BAIRRO DO JURUNAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará (UFPA), como parte dos requisitos como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sandra Helena Ribeiro Cruz

BELÉM/PA

2015

MÁRCIO MARCELO DE SOUZA TRINDADE

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM
BELÉM: A EXPERIÊNCIA DO BAIRRO DO JURUNAS**

Aprovação em ___/___/___

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO:

Prof^a. Dr^a. Sandra Helena Ribeiro Cruz (ORIENTADORA)
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (ICSA/UFPA)

Prof^a. Dr^a. Solange Maria Gayoso da Costa
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (ICSA/UFPA)

Prof^a. Dr^a. Leila Mourão Miranda
Programa de Pós-Graduação em História (IFCH/UFPA)

BELÉM/PA

2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por toda luz e força para que eu pudesse prosseguir em minha caminhada acadêmica e pessoal.

A minha mãe Maria de Souza Trindade (*in memoriam*), minha maior motivação para conquistar o acesso ao ensino superior, por ajudar a construir meu caráter através de seu exemplo de vida.

Ao meu querido pai Marcelo Trindade, pela amizade, compreensão, sacrifício e carinho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e ao Programa de Apoio a Reforma Urbana (PARU), ambos da UFPA, por terem possibilitado a oportunidade de atingir mais esse grau em minha formação acadêmica.

A minha orientadora Prof.^a Dr.^a. Sandra Helena Ribeiro Cruz, pela dedicação de abrir caminhos para a produção da minha Dissertação, também pelo carinho e amizade.

As professoras Maria Elvira Rocha de Sá e Eliza Vasconcelos, da Faculdade de Serviço Social da UFPA, as maiores incentivadoras no desenvolvimento da minha pesquisa.

A minha futura esposa Andrea Ferreira, pelo incentivo e o amor durante todo esse tempo em que estamos juntos.

As minhas irmãs Regiane Trindade e Aluane Trindade, meu irmão Marcos Trindade e aos meus sobrinhos Leo, Isaac e Alana, tios e tias, enfim, todos familiares, pela compreensão durante a produção deste trabalho.

A minha quase sogra Inácia, meu quase sogro Dagoberto e as minhas cunhadas Adriana, Adriele e Andreza e meu cunhado Giovane Gol.

A meus amigos Everton Ferreira, Marcos Grande, Vanderlei Maciel, assim como aos amigos do curso de Serviço Social Marcio André, Bruno Barreto, Breno Rafael, Camilo e Joel, além de serem os companheiros da Liga dos Homens de Serviço Social (LHOSS), pelo carinho incentivo e companhia nos momentos alegres e também nas dificuldades.

RESUMO

O presente estudo tem como centralidade a análise do processo de Regularização Fundiária de Interesse Social (REFIS) no município de Belém, mais especificamente a experiência no bairro do Jurunas, cuja característica predominante de seu território sempre foi determinada pela ocupação desordenada do uso do solo urbano, constituindo, assim, um fenômeno social que merece análise acadêmica e atenção do poder público enquanto agente da política urbana em Belém. Em decorrência desse fenômeno, a Superintendência do Patrimônio da União do Estado do Pará (SPU/PA) desenvolveu ações de cadastro e entregas de Concessões de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) no bairro do Jurunas, no período de 2008 a 2014. Nesse sentido, a pesquisa focará sua análise sobre a referida experiência, cujo objetivo foi identificar a Regularização Fundiária de Interesse Social através da CUEM no bairro do Jurunas, e teve como referencial teórico-metodológico os clássicos e contemporâneos do pensamento sociológico urbano. Cita-se Lojkine (1997), Engels (1945), Lefebvre (1999), Harvey (2005), Maricato (2010), Abelém (1989), Cruz (1973), dentre outros. Do ponto de vista técnico-operacional, a pesquisa adotou como principal procedimento a análise documental, tendo em vista a dificuldade em desenvolver uma pesquisa empírica com os sujeitos da REFIS em Belém. Nesse sentido, a pesquisa debruçou-se sobre dados da SPU, audiências públicas, Dissertações, Teses, revistas científicas, livros e artigos. O arcabouço teórico-metodológico adotado possibilitou como principais resultados que: a) Historicamente, o uso do solo em Belém foi determinado pelas dinâmicas econômicas e sociais que alteraram o modo de vida da população demandante de terra para morar, gerando novas disputas, como o direito de morar; b) O fato de que o processo atual de REFIS no bairro do Jurunas possui entraves jurídicos graves, devido à inabilidade e divergências políticas da Prefeitura Municipal de Belém (PMB) e da SPU em realizarem ações conjuntas para regularização fundiária, em virtude da disputa pelo direito de tutela das áreas de terrenos de marinha, tendo como resultante a incerteza e a insegurança social dos moradores do bairro do Jurunas.

Palavras-Chave: Regularização Fundiária, Interesse Social e Moradia.

ABSTRACT

This study has the centrality analysis of Land Regularization process of Social Interest (REFIS) in the city of Bethlehem, specifically experience in the neighborhood of Jurunas, whose predominant feature of its territory has always been determined by the disorderly occupation of urban land use, thus constituting a social phenomenon that deserves scholarly analysis and attention of the government as an agent of urban policy in Bethlehem. As a result of this phenomenon, the Office of the Patrimony of the State of Pará Union (SPU / PA) developed register of actions and Special Use Concessions deliveries for housing purposes (CSUH) in the neighborhood of Jurunas, from 2008 to 2014. In this sense, the research will focus his analysis on that experience, aimed at identifying the Land Regularization of Social Interest by CSUH in the neighborhood of Jurunas, and had as theoretical framework the classical and contemporary urban sociological thought. Read Lojkine (1997), Engels (1945), Lefebvre (1999), Harvey (2005), Maricato (2010), Abelém (1989), Cruz (1973), among others. The technical and operational point of view, the research adopted as the main procedure to document analysis, in view of the difficulty in developing an empirical research on the subject of REFIS in Bethlehem. In this sense, research has looked at data from SPU, hearings public, dissertations, theses, scientific journals, books and articles. The theoretical and methodological framework adopted enabled the following main results: a) Historically, the use of land in Bethlehem was determined by economic and social dynamics that have changed the way of life of the complainant of earth's population to live, generating new disputes, such as the right to live; b) The fact that the current process of REFIS in Jurunas the neighborhood has serious legal confrontations because of the inability and political differences of the City of Belém (PMB) and SPU in carrying out joint actions for land tenure, because of the dispute over the right to protection of marine areas of land, with the resulting uncertainty and social insecurity of residents of Jurunas the neighborhood.

Keywords: Regularization, Social Interest and Housing.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resultado do sexo dos moradores contemplados com a CUEM no bairro do Jurunas.....	94
Gráfico 2 - Resultado da correlação do estado civil dos moradores contemplados com a CUEM no bairro do Jurunas.....	96
Gráfico 3 - Resultado da profissão ou ocupação dos moradores do bairro do Jurunas contemplados com a CUEM.....	97
Gráfico 4 - Descrição de material das moradias contempladas com a CUEM no bairro do Jurunas.....	99
Gráfico 5 - Descrição dos tipos de coberturas das moradias contempladas com a CUEM no bairro do Jurunas	100
Gráfico 6 - Descrição dos números de cômodos das moradias contempladas com a CUEM no bairro do Jurunas	101
Gráfico 7 - Descrição do estado de conservação das moradias contempladas com a CUEM no bairro do Jurunas	102

LISTA DE FOTOS

Foto 1 - Área de baixadas da cidade de Belém.....	61
Foto 2 - Presença de moradores no ciclo de debates sobre o desenvolvimento urbano no ginásio do Sesc/Doca.....	62
Foto 3 - Moradias em áreas alagáveis no bairro do Jurunas.....	87
Foto 4 - Aspectos da Moradia no Bairro do Jurunas.....	93
Foto 5 - Aspectos da Moradia no Bairro do Jurunas.....	93

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização das Capitâneas Hereditárias.....	27
Mapa 2 - Intesidade de aglomerados subnormais de Belém	39
Mapa 3 – Amazônia Brasileira	45
Mapa 4 - Configuração territorial de Belém (1977-2010).....	65
Mapa 5 - Esquema cartográfico dos terrenos de marinha no município de Belém.....	71
Mapa 6 – Bairro do Jurunas.....	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais avanços legais sobre a Regularização Fundiária de Interesse Social de 1940 aos anos 2000	34
Quadro 2 - Principais Instrumentos Legais para a Regularização Fundiária de Interesse Social	35
Quadro 3 - Os fatos históricos determinantes no crescimento das cidades na Amazônia nos séculos XIX, XX e XXI.....	47
Quadro 4 - Domicílios particulares permanentes no bairro do Jurunas	89

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Expansão da ocupação do uso do solo urbano de Belém	58
Figura 2 - Exemplo da localização dos terrenos de Marinha e demais	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição da população por estado nos 50 (cinquenta) aglomerados subnormais mais populosos	37
Tabela 2 - População residente em aglomerados subnormais nas principais regiões metropolitanas do país	38
Tabela 3 - Maiores populações faveladas do mundo por países.....	40
Tabela 4 - Evolução populacional da cidade Belém no período de 1650 a 1788.....	52
Tabela 5 - Evolução populacional da cidade Belém no período de 1890 a 2000.....	55
Tabela 6 - População posseira e grupos institucionais envolvidos em conflitos fundiários em áreas “ocupadas” até 1980.....	56
Tabela 7 - Bairros da cidade de Belém e as suas terras alagáveis em 1974	59
Tabela 8 - População posseira e grupos privados envolvidos em conflitos fundiários em áreas “ocupadas” na década de 1980	64
Tabela 9 - Inadequação fundiária urbana (1), por faixa de renda.....	68
Tabela 10 - Cadastro e titulação executada pela SPU/PA e UFPA nas áreas pertencentes à união - 2009 a 2012	75
Tabela 11 - Ações de regularização fundiária de interesse social da SPU/PA na cidade de Belém no período de 2008 a 2012	76
Tabela 12 - Cadastros e titulações por bairros na cidade de Belém	77
Tabela 13 - Previsão de regularização dos imóveis cadastrados no período de 2011/2015 da COHAB/PA.....	78
Tabela 14 - Evolução populacional e densidade populacional por km ² do bairro do Jurunas .	86
Tabela 15 - Distribuição dos maiores aglomerados subnormais das cidades de Belém e Ananindeua.....	91
Tabela 16 - As maiores populações que residem em aglomerados subnormais do Brasil.....	92
Tabela 17 - Ações de regularização fundiária no bairro do Jurunas	93
Tabela 18 - Estado civil dos moradores do sexo feminino contempladas com a CUEM no bairro do Jurunas	95
Tabela 19 - Estado civil dos moradores do sexo masculino contemplados com a CUEM no bairro do Jurunas	95

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CDRU	Concessões de Direito de Uso Real
CODEM	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
COHAB	Companhia Estadual de Habitação
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
FASE	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MPC	Modo de Produção Capitalista
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos Solidariedade
NUMA	Núcleo de Apoio da UFPA
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PARU	Programa de Apoio a Reforma Urbana
PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
RMB	Região Metropolitana de Belém
REFIS	Regularização Fundiária de Interesse Social
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SPU/PA	Superintendência do Patrimônio da União do Estado do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
A/ZEIS	Áreas ou Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO CERNE DA SOCIEDADE CAPITALISTA: REVISÃO TEÓRICA E HISTÓRICA.....	17
1.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E NA AMAZÔNIA	24
1.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA.....	41
1.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM BELÉM.....	51
1.4 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA	66
2 AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM BELÉM DO PARÁ NO PERÍODO DE 2008 A 2014.....	69
2.1 AÇÕES DA SPU E REFIS EM BELÉM	72
2.1.1 Cooperações técnicas com a União para implementação de REFIS.....	75
2.1.2 Cooperações da esfera estadual para implementação da REFIS.....	76
2.2 AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM BELÉM REALIZADAS PELA COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ	77
2.3 AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA REALIZADAS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM	79
3 RESULTADOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL REALIZADA PELA SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO BAIRRO DO JURUNAS EM BELÉM DO PARÁ.....	84
3.1 DADOS DOS MORADORES CONTEMPLADOS COM A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA (CUEM) NO BAIRRO DO JURUNAS	94
3.1.1 Resultado do sexo dos moradores	94
3.1.2 Resultado do estado civil dos moradores	95
3.1.3 Resultado da profissão ou ocupação dos moradores	96
3.2 DESCRIÇÃO DAS MORÁDIAS CONTEMPLADAS COM A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA (CUEM) NO BAIRRO DO JURUNAS	97
3.2.1 Resultado dos materiais das moradias	98
3.2.2 Resultado dos tipos de coberturas das moradias.....	99
3.2.3 Resultado dos números de cômodos das moradias	100
3.2.4 Resultado do estado de conservação das moradias	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
REFERÊNCIAS	105
ANEXOS	110
ANEXO A – DECRETO-LEI Nº 9.760.	111
ANEXO B – CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL (CUEM).....	113

ANEXO C – DECLARAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE PESQUISA DA SPU/PA	116
--	-----

INTRODUÇÃO

O presente estudo acadêmico traz os resultados de pesquisa sobre a problemática da Regularização Fundiária de Interesse Social (REFIS) na cidade de Belém, mostrando a experiência do bairro de Jurunas no período de 2008 a 2014. Neste bairro, ocorreram primeiras ações de entregas de título de posse pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU/PA). Assim, este trabalho analisa o direito, os dados e a efetivação de políticas públicas voltadas para a REFIS.

Fontes históricas e estudos desenvolvidos sobre a política urbana e a regularização fundiária no Brasil apontam que o planejamento urbano é provocado pelas mudanças do cerne das cidades capitalistas, apresentado na produção do território como propriedade privada e identificado na necessidade do capital na dominação do território como parte desenvolvimentista da produção capitalista, propiciando, assim, as relações de produção capitalista com o surgimento da indústria moderna e, conseqüentemente, a tendência crescente de aglomerações urbanas.

A urbanização nas cidades brasileiras também é resultante de tais mudanças provocadas pelo capitalismo, já que as cidades passam a ser um espaço de disputa da classe trabalhadora *versus* classes que detêm o capital. Diante desse cenário, surgem os movimentos sociais urbanos enquanto resistência à classe dominante, fortalecendo a luta pelo direito à moradia, pela apropriação de terras urbanas, pelas conquistas dos direitos da moradia, questionando as funções sociais das cidades.

Salienta-se ainda que o processo de formalização da apropriação de terras urbanas pelas frações das classes trabalhadoras, no município de Belém, também é fruto de muita mobilização dos movimentos sociais urbanos para inserir as necessidades dos direitos sociais na pauta nos órgãos públicos responsáveis pelo o direito da titulação de posse em áreas urbanas de interesse social.

Para Rodrigues (1996), as necessidades sociais da cidade capitalista são feitas de acordo com interesses de classe, bem como pela administração da “ordem social”, a qual se dá através da correlação de forças. Neste embate de forças sociais e políticas, observa-se que o Estado tem privilegiado as classes dominantes em detrimento dos interesses das classes populares.

Neste trabalho, apresentamos estudos e reflexões sobre o processo de apropriação do solo urbano pela classe trabalhadora e a REFIS no município de Belém, mais especificamente no bairro do Jurunas, onde foi desenvolvido, no período de 2008 a 2014, o programa de REFIS pela SPU/PA, o que resultou na entrega de 2.094 (duas mil e noventa e quatro) Concessões de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) para os moradores do referido bairro.

Selecionamos o bairro do Jurunas, como objeto de pesquisa, por ele ter sido a primeira experiência da SPU/PA na realização de ações de REFIS em áreas urbanas, além de este bairro possuir ausência de investimentos urbanos, o que proporciona precarização no cotidiano de seus moradores, ressaltando assim: grande demanda pela regularização fundiária de imóveis; moradias inóspitas para habitação; ausência total de saneamento básico; serviços de saúde insuficientes/ineficientes; sistema educacional de baixa qualidade, dentre outros.

Para a realização da pesquisa, fizemos uma revisão bibliográfica sobre a política urbana e a regularização fundiária. Este aporte teórico sustenta a pesquisa científica, tomando como princípio o processo do conhecimento que vai do abstrato ao concreto.

Nesta dissertação, expomos, em quatro partes, o levantamento bibliográfico e os dados encontrados. Inicialmente, apresentamos o referencial teórico que aborda o conceito, a apropriação de categorias analíticas para explicação da determinação empírica em discussão. Dessa forma, encontramos as reflexões de autores que investigam: o modo de produção do capitalismo, o território, a propriedade privada, a política urbana e a regularização fundiária de interesse social.

Em seguida, procedemos a apresentação do levantamento de registros jornalísticos de grande circulação, audiências públicas, relatórios da SPU/PA, indicadores socioeconômicos disponíveis nos banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e na SPU/PA, artigos e outras fontes documentais específicos sobre o tema, com o intuito de identificar a problemática, que nos permitiu uma maior aproximação com o objeto de investigação.

Após, mostramos a pesquisa documental realizada em dados de entregas de titulação de posse por bairros de Belém, em bancos de dados da SPU/PA, da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB/PA) e da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), bem como o Censo do IBGE 2010, na Fundação

João Pinheiro, no Ministério das Cidades, no Ministério do Planejamento e os arranjos legais que são: as leis, os regulamentos, os decretos e medidas provisórias.

Na terceira parte, apontamos os resultados da pesquisa em dados estatísticos organizados em quadros, tabelas e gráficos, tendo como resultante a análise dos dados perfis socioeconômicos e na descrição das moradias dos moradores do bairro do Jurunas que receberam a CUEM da SPU/PA.

Nas considerações finais, realizamos um diagnóstico da política urbana e da REFIS, cuja problemática fundiária do bairro do Jurunas está diretamente ligada ao cotidiano de seus moradores, o que desencadeia outros problemas urbanos e de qualidade de vida para esses moradores.

1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO CERNE DA SOCIEDADE CAPITALISTA: REVISÃO TEÓRICA E HISTÓRICA

O exercício de trazer as reflexões teóricas e históricas sobre a regularização fundiária como política urbana no cerne da sociedade capitalista nos ajuda na compreensão desse tema, o qual tem sido objeto de diversas pesquisas acadêmicas, devido aos conflitos de classes gerados, principalmente, nos grandes centros urbanos.

Nesse sentido, o percurso histórico é um importante subsídio para entender o uso do solo urbano nas cidades capitalistas, uma vez que a produção capitalista nas cidades foram elementos determinantes no processo de agudização da dita “sociedade urbana”.

Para Ribeiro (2005), com o advento do capitalismo, impulsionou a Revolução Industrial, assim, a burguesia submeteu suas atividades produtivas do campo à cidade, fomentando o surgimento de grandes cidades, em virtude da mobilidade de uma grande parte da população rural para os centros urbanos, o que, por consequência, ocorreu no domínio da cidade sobre o campo, como o resultado da influência direta da industrialização.

Para Marx e Engels (1974), a influência da industrialização estabelece a primeira separação da população em duas grandes classes, que está baseada na divisão do trabalho e nos instrumentos de produção, decorrendo, daí, a divisão do trabalho físico e intelectual, ou seja, a separação entre a cidade e o campo:

A cidade aparece, ao mesmo tempo, a necessidade da administração, da polícia, dos impostos etc., em uma palavra, do regime coletivo e, portanto, da política em geral [...] A cidade é já a obra da concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital, do prazer e das necessidades, ao passo que o campo expõe o fato contrário, o isolamento e a solidão (MARX; ENGELS, 1974 p. 55-56).

Segundo Lefebvre (1999), o cerne da cidade capitalista está no momento histórico em que ocorre a divisão técnica do trabalho entre campo e cidade, existindo a necessidade de valor de uso e de valor de troca, da circulação de mercadorias e, principalmente, de trabalhadores que vendam sua força de trabalho para os proprietários dos meios de produção.

As relações de produção capitalista – que provocaram a indústria moderna e, ao mesmo tempo, uma tendência crescente à aglomeração urbana – imprimem limites a qualquer organização racional e socializada do planejamento urbano. Um dos limites está ligado ao financiamento dos diferentes elementos que conferem, à vida urbana capitalista, o caráter que lhe é próprio: meios de comunicação e meios de consumo coletivos.

A reprodução no modo de produção da indústria e da agricultura exige uma revolução nas condições gerais do processo de produção social [...]. Nos meios de Comunicação e de Transportes [...]. Trata-se de um lado, dos meios de consumo coletivos que vem se juntar os meios de circulação material; de outro, a concentração espacial dos meios de produção e reprodução das formações sociais capitalistas. (LOJKINE, 1997, p. 145).

Na leitura realizada por Cruz (2012), observa-se que o processo de industrialização, urbanização, concentração de capitais e de população, o surgimento das aglomerações foram determinantes para a transformação das cidades no mundo. A exaustão da agricultura e da manufatura deu lugar à inovação tecnológica.

A urbanização e o crescimento das cidades, em decorrência da industrialização e das relações de produção, constituíram-se, ao longo da história, como um *modus operandi* e um paradigma, pois desde o fenômeno ocorrido na Inglaterra do século XIX, as cidades não pararam mais de crescer e de se multiplicar. Com menor ou maior rapidez, países em diferentes continentes entraram o século XXI quase que totalmente urbanizados, independentemente de seu tamanho. Sobre isso, Davis (2006, p. 13-14) aponta que:

[...] no século XV, havia 86 cidades no mundo com mais de 1 milhão de habitantes; hoje são 400, e em 2025 serão pelo menos 550. Com efeito, as cidades absorveram quase dois terços da explosão populacional global desde 1950 e hoje o crescimento é de 1 milhão de bebês e migrantes por semana. A força de trabalho urbana do mundo mais que dobrou desde 1980, e a população urbana atual de 3,2 bilhões de pessoas é maior do que a população total do mundo quando John F. Kennedy tomou posse. Enquanto isso, o campo, no mundo todo, chegou à sua população máxima e começará a encolher a partir de 2020. Em consequência, as cidades serão responsáveis por quase todo o crescimento populacional do mundo, cujo pico, de cerca de 10 bilhões acontecerá em 2050.

Como consequência desse processo de acumulação capitalista, as cidades passaram a conviver com dinâmicas econômicas e sociais que alteraram o modo de vida e organização do território, gerando novas disputas pelo lugar de morar, de trabalhar e de viver, caracterizando-a como uma cidade segregadora, como afirmou Lefebvre (1999, p. 84), ao interpretar a obra de Engels:

[...] Os traços característicos que Engels ali identifica têm, no entanto, uma importância geral: a segregação, a decomposição do centro. A segregação, espontânea, inconsciente talvez, não é menos rigorosa. Ela marca ao mesmo tempo a cidade concreta e a imagem da cidade, „construída de uma maneira tão particular que ali se pode viver por muitos anos, sair e entrar quotidianamente, sem jamais entrever um bairro operário, nem mesmo encontrar operários [...]. A burguesia dessa Inglaterra imperialmente

democrática conseguiu essa obra-prima: esconder dela mesma a visão de uma miséria que a ofuscaria.

Segundo Pereira e Pereira (2010), a desconfiança em relação ao Estado, devido as suas contradições, Marx e Engels minimizaram a importância dessa instituição e de sua capacidade de proporcionar o bem-estar social – guiados por outros pressupostos.

De acordo com a teoria marxista do Estado, este seria um elemento de superestrutura e, como tal, um fenômeno transitório. Assim, da mesma forma como o Estado não existiu nas sociedades primitivas, quando não se conhecia a divisão do trabalho e a estruturas de classes, ele deixaria de existir em uma sociedade comunista, futura, quando novamente estaria ausente a divisão de classes sociais.

O Estado só seria necessário no contexto em que uma classe dominante, possuidora dos meios de produção (proprietários de escravos, senhores feudais e capitalistas), se apropriasse do produto do trabalho da classe explorada (escravos, servos da gleba e proletários). Aí, o Estado funcionaria como um aparato coletivo e, portanto, um instrumento de reprodução das relações dominantes.

Lojkin (1997) ressalta que esta contradição inerente ao capitalismo ocorre em todos os estágios do seu desenvolvimento histórico de produção, já que faz parte da natureza da estrutura do Estado burguês, ou seja, consiste em sustentar o antagonismo entre classe, no qual se produz e reproduz a mais-valia, bem como a classe que se apropria da produção fruto do trabalho dos que produzem a riqueza material. Nessas circunstâncias, o Estado, seja ele de regime político ditatorial seja democrático, reproduz a dominação.

Neste sentido, o Estado, para Lojkin (1997), tem fortalecido o cumprimento das legalidades urbanísticas e a convivência social, portanto, vai ao encontro dos detentores do meio de produção, tencionando a cidade real, a qual mostra a demanda significativa da população mais pobre situada à margem do desenvolvimento urbano, sendo excluída e ocupando áreas desprovidas de infraestrutura urbana, saneamento, saúde, educação, mobilidade, água de consumo saudável, creches e segurança.

Em uma conjuntura marcada por grandes transformações urbanas no mundo capitalista, segundo Ribeiro e Pechman (1982), o capital criará a necessidade de remodelação do espaço urbano, adaptando-o às novas exigências ditadas pela produção capitalista de mercadorias. Contudo, a imensa massa de proletários criada pela grande indústria irá procurar as moradias no centro das cidades, onde se concentra o emprego.

Não muito diferente, o Brasil foi atingido por grandes transformações do mundo capitalista, o que lhe proporciona o processo de urbanização, através das disputas conflituosas de áreas para moradias nas cidades brasileiras.

Conforme Fernandes (2002), uma das principais características do processo de urbanização no Brasil tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Milhões de brasileiros só têm tido acesso ao solo urbano e à moradia por meio de processos e mecanismos informais e ilegais. As consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno são muitas e graves, pois, além de afetar diretamente os moradores dos assentamentos informais, a irregularidade produz um grande impacto negativo sobre as cidades e sobre a população urbana como um todo.

Neste caso, como assinala Ribeiro (2005), instaura-se a possibilidade de compreensão dos confrontos entre interesses, projetos e visões de mundo que constituem a densidade (espessura) da vida social, a partir da leitura do território, que é orientada pela compreensão das lutas pela apropriação da terra. Assim, apresentamos alguns aspectos importantes que determinam a configuração atual do processo de irregularidade fundiária das cidades impactadas pelo movimento da globalização econômica¹:

- A questão da liberalização do mercado de terras.
- Os preços imobiliários enquanto forma de regular a distribuição da população no território.
- A privatização dos serviços urbanos e o baixo investimento em serviços públicos, comprometendo a qualidade do acesso.
- O aumento da distância entre a média dos estratos superiores e a dos inferiores, à medida que as posições médias diminuem.
- A descentralização para o plano local da função de investimentos em equipamentos urbanos, gerando níveis de instabilidade e desigualdade no atendimento da população demandante nas esferas municipais.

¹ A globalização econômica transcende os fenômenos meramente econômicos, invadindo as dimensões políticas, sociais e culturais, trazendo como consequências mudanças no tamanho e nas atribuições do Estado, a desregulamentação das economias nacionais, reestruturação do mercado de trabalho, novas formas de organização do trabalho, flexibilização do trabalho, crescimento dos empregos precários, desemprego cíclico e estrutural, exclusão de contingentes de trabalhadores do mercado formal.

Para Singer (1979), a propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável para a ocupação do espaço urbano, mas o funcionamento normal da economia capitalista não se assegura no mínimo de renda de todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço de solo urbano. Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos da propriedade privada não vigoram: áreas de propriedades públicas, terrenos em inventários, glebas mantidas vazias com fins especulativos etc., formando as famosas invasões, favelas, mocambos etc.

Quando os direitos da propriedade privada se fazem valer de novo, os moradores das áreas acima arroladas são despejados, dramatizando a contradição entre a marginalidade econômica e a organização capitalista do uso do solo.

Em relação à efetivação da regularização fundiária, Gonçalves (2009, p. 239-240) destaca as iniciativas públicas de diferentes naturezas que podem contribuir para este processo nas favelas. Elencamos, a seguir, de forma resumida, as iniciativas indicadas pelo autor.

- Nas intervenções de ordem urbanística: a fim de suprimir possíveis situações que apresentem riscos às populações faveladas e permitir, posteriormente, a instalação e/ou a melhoria dos serviços públicos nesses espaços.
- No aspecto administrativo de gestão do espaço: com medidas voltadas para o endereçamento do bairro, o reconhecimento administrativo das ruas, a identificação dos habitantes e das construções no cadastro fiscal do município, a elaboração e o registro do Plano de Alinhamento (PAL) na prefeitura e no registro de imóveis, assim como a promulgação de normas urbanísticas referentes ao uso do solo.
- Na ordem propriamente jurídica: com a legitimação da posse dos habitantes pela transferência de títulos, individuais ou coletivos, de direitos reais aos moradores.

Gonçalves (2009) aponta iniciativas públicas para regularização fundiária, mas reconhece e critica uma espécie de nó crítico para a efetivação do processo. Diz respeito aos aspectos jurídicos da regularização fundiária no Brasil, em especial, a legislação brasileira. Conforme Joseph Comby (2007 apud GONÇALVES, 2009, p. 240) esclarece que a “chave da insegurança fundiária, não está tanto na carência de meios técnicos [...] mas geralmente na inadequação do sistema jurídico e da máquina administrativa para atender às realidades sociais específicas de cada localidade”.

A Regularização Fundiária de Interesse Social (REFIS) é uma política pública para enfrentar a insegurança jurídica da posse da terra em assentamentos informais nas cidades brasileiras, acima de tudo, a REFIS deve ser entendida também no conjunto do dinamismo da dominação territorial da propriedade privada, estabelecida pelo Estado Capitalista, em que se inscreve na relação do poder público com a sociedade, cuja relação passa pela função do direito do uso do solo para fins de moradia, pela função social da propriedade para fins habitacionais, chegando até os serviços de infraestruturas urbanas essenciais para vivência urbana de qualidade.

De acordo com Gonçalves (2009), a regularização fundiária consiste em regularizar a posse dos habitantes e promover a urbanização do local sem recorrer à remoção da população para outras localidades. A regularização fundiária é frequentemente limitada à transferência de títulos fundiários, sobretudo, os de propriedades privadas. Medida, aliás, preconizada como “solução milagrosa”.

Assim, o modelo de ilegalidade fundiário visa atender exclusivamente os interesses apenas da acumulação do capital, seguindo a ordem das expressões “minoría próspera”² e “maioría inquieta”³. Estas expressões são usadas por Rodrigues (2004) para se referir às classes que dinamizam a sociedade civil, pois elas interagem entre si, seja de forma pacífica ou não, provocando “ações e reações” de ambas as partes. Uma das reações pertinentes, por exemplo, da maioria explorada é a “inquietação social” perante a miséria, fome, desemprego, violência e a “barbárie” que se evidencia na sociedade capitalista, que é muito bem descrita por Engels (2008 [1845], p. 68), como a existência de uma guerra social, em que as armas de combate são o capital:

[...] na sociedade existe uma guerra social, uma guerra de todo contra todos, e na escala dessa guerra social, as armas de combate são capital, a propriedade direta ou indireta dos meios de subsistência e dos meios de reprodução, é obvio que todos ônus de uma tal situação recaem sobre o pobre. Ninguém se preocupa com ele: lançado nesse turbilhão caótico, ele deve sobreviver como puder. Se tem a sorte de encontrar trabalho, isto é, se a burguesia lhe faz o favor de enriquecer à sua custa, espera-o um salário apenas suficiente para manter vivo: se não encontrar trabalho e não temer a

² Expressão retirada de Chomsky (1997). Usada por Rodrigues (2004, p. 22): “[...] para caracterizar as classes dominantes na sociedade capitalista, as frações da burguesia, especialmente as que controlam o capital financeiro”.

³ Expressão retirada de Chomsky (1997). Usada por Rodrigues (2004, p. 22): “[...] para referir-me a todos os segmentos sociais que vivem do próprio trabalho, inclusive os desempregados e os que sobrevivem no circuito informal não criminoso da economia”.

polícia, pode roubar, pode ainda morrer de fome, caso em que a polícia tomará cuidado para que a morte seja silenciosa para não chocar a burguesia.

Reconhecendo os consideráveis progressos nas últimas décadas, Gonçalves (2009) enfatiza que os procedimentos de legalização do solo permanecem bastante complexos, dificultando os êxitos de algumas iniciativas. O autor refere-se ao exacerbado cuidado pela proteção dos direitos de propriedade no Brasil, o que, em sua tese, dificulta toda e qualquer releitura mais social do exercício desse direito. Ademais, acrescenta:

Essa formalidade excessiva do direito brasileiro, aliada ao sistema privado, complexo e frequentemente corrompido (Holston, 1993, p. 71) de gestão do cadastro de imóveis pelos cartórios no Brasil, contribuiu para endossar a apropriação bastante desigual do solo, quase sempre beneficiando a concentração fundiária da propriedade nas mãos de alguns poucos beneficiados (GONÇALVES, 2009, p. 240).

Gonçalves (2009) explica detalhadamente os requisitos para o processo de regularização fundiária no Brasil, ele também reconhece os avanços jurídicos e a contribuição de instrumentos como o Plano de Alinhamento (PAL), Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), Usucapião Especial Urbana (UEU), Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), e concluiu que, apesar da enorme dificuldade de aplicar certos princípios da atual legislação urbanística, foi esta que se consolidou, definitivamente, a urbanização e a regularização fundiária das favelas como política urbana no Brasil.

A partir do estudo sobre o contexto atual da regularização fundiária no Brasil e da análise dos desafios que permeiam as políticas de legalização do solo nas favelas, Gonçalves (2009) realiza uma importante reflexão sobre a legalização do solo como instrumento de integração socioespacial. Trata-se de considerar a legalização do solo para além do aspecto jurídico e visualizar sua potencialidade como instrumento de inclusão socioespacial ao tecido urbano. Gonçalves (2009, p. 243) alerta:

O impacto do aumento da violência sobre as atividades imobiliárias nos arredores das favelas, aliado à profusão de argumentos ecológicos sobre as ameaças causadas por elas à natureza, tem servido para justificar as críticas atuais às políticas de urbanização de favelas. Nesse contexto, a regularização fundiária deve ser compreendida não somente como um meio de suprimir o status fundiário ilegal dos espaços favelados, mas, sobretudo como um meio de garantir a inclusão socioespacial das populações faveladas no tecido urbano.

Ao analisar a evolução da política habitacional no Brasil, sobretudo a relacionada à habitação popular, Pereira (2010) constatou que a ilegalidade se tornou uma das marcas das

cidades latino-americanas e brasileiras, espalhando-se para além das metrópoles. Corroborando e complementando a reflexão de Gonçalves (2009), Pereira (2010) chama atenção para a incapacidade do “moderno” mercado capitalista de moradia em responder à demanda da maior parte da população urbana.

O mercado de provisão de moradia nas grandes cidades – centrado na ‘casa própria’ e inicialmente composto por três segmentos: a produção popular, fundada no loteamento periférico e na autoconstrução da moradia; a produção estatal, direta ou indireta; e a produção empresarial sob o regime de incorporação imobiliária – tem seus pressupostos postos em cheque com a expansão das favelas nas áreas periféricas e o surgimento nas áreas centrais de aglomerados de moradias precárias e provisórias (PEREIRA, 2010, p. 3).

Em seu estudo sobre a evolução da política habitacional brasileira nos períodos históricos: Regência e II Império (1831-1889), República Velha (1890-1930), República Nova e o Estado Novo: o Período Vargas (1930-1945), Populismo (1945-1964), Período Militar (1964-1985), Nova República (1985-1994) e Governo Fernando Henrique Cardoso e Governo Luís Inácio Lula da Silva (1995 até os dias de hoje), Pereira (2010, p. 5) identificou:

a existência de uma relação direta entre a dinâmica imobiliária e o desempenho econômico global, ou seja, verifica-se uma sincronia entre os ciclos de expansão e de crise da economia e os momentos de boom e de retração da atividade construtiva.

Quanto às possibilidades de uma regularização fundiária, Pereira (2010) indica que somente com base em um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social será possível reduzir o atual quadro de agravamento da degradação ambiental e das desigualdades sociais e territoriais inerentes às cidades brasileiras. Para Pereira (2010), existem duas cidades em um mesmo território: a cidade legal, onde vivem os incluídos; e a cidade informal ou real, onde vive a maioria da população, composta pelos excluídos e marginalizado.

1.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E NA AMAZÔNIA

A política de distribuição de terras no Brasil vem antes do “Descobrimento do Brasil”, a partir da promulgação da Lei da Sesmarias em 1375⁴, homologada pelo Rei D. Fernando I. Esta lei foi formulada por causa da crise econômica da Europa que se alastrava, em função da

⁴ A Lei de Sesmaria foi um instituto jurídico português que normatizava a distribuição de terras destinadas à produção de alimentos.

epidemia da “peste negra⁵,” responsável pela dizimação populacional das principais cidades europeias. A Lei de Sesmarias tinha como objetivo realizar transferência de propriedades de terras para solucionar os problemas de produção e distribuição de alimentos, gerado pela crise econômica.

Com intuito de impedir o desabastecimento de alimentos para cidade, a Lei das Sesmarias torna o cultivo obrigatório para quem tivesse direito à posse da terra através da Lei da Sesmaria (BENATTI, 2003).

Seguindo a mesma lógica na disputa pelas terras do novo continente, Portugal assinou o Tratado de Tordesilhas⁶, celebrado em 7 de Junho de 1494, entre o Reino de Portugal e o Reino da Espanha. Este tratado tem como uma de suas diretrizes uma linha imaginária que delimita uma fronteira, tal linha imaginária, hoje estaria traçada na Cidade de Belém do Pará até a Cidade de Laguna, em Santa Catarina. Portanto, antes da viagem do apossamento de terras brasileiras de Pedro Alvares Cabral, no dia 21 abril de 1500, o Brasil já era dividido em duas partes, um lado para o Reino da Espanha, e em outra parte para o Reino de Portugal.

Segundo Vidal e Malcher (2009), as primeiras referências de distribuição de terras no Brasil aparecem em uma carta do Rei Dom João III, a qual trata das capitânicas de terras brasileiras, em 1528, denominado Plano de Capitânicas Hereditárias. Porém, o plano de Capitânicas Hereditárias⁷ só veio ser posto em prática no ano de 1534, quando Martin Afonso recebeu o título de capitão Mor das terras do Brasil.

O objetivo do estabelecimento das Capitânicas era o povoamento, exploração, mediante o oferecimento de terras a homens dotados de bens, das quais seriam senhores e exerceriam

⁵ Peste Negra é a designação pela qual ficou conhecida, durante a Baixa Idade Média, a pandemia de peste bubônica que assolou a Europa durante no século XIV, que dizimou mais ou menos um terço da população europeia na época. A doença é causada pela bactéria *Yersinia pestis*, transmitida ao ser humano através das pulgas (*Xenopsylla cheopis*) dos ratos-pretos (*Rattus rattus*) ou outros roedores (SOUSA, 2014).

¹¹ O Tratado de Tordesilhas, assinado na povoação castelhana de Tordesilhas, em 7 de Junho de 1494, foi um tratado celebrado entre o Reino de Portugal e o recém-formado Reino da Espanha para dividir as terras “descobertas e por descobrir” por ambas as Coroas fora da Europa. Este tratado surgiu na sequência da contestação portuguesa às pretensões da Coroa Espanhola, resultantes da viagem de Cristóvão Colombo, que um ano e meio antes chegara ao chamado Novo Mundo. O tratado definia como linha de demarcação o meridiano 370 léguas a oeste da ilha de Santo Antão no arquipélago de Cabo Verde. Os territórios a leste deste meridiano pertenceriam a Portugal e os territórios a oeste, à Espanha (SOUSA, 2014).

⁷ As Capitânicas Hereditárias no Brasil foram instituídas pelo rei de Portugal, Dom João III, em 1534. No total foram instituídos 14 distritos, que foram partilhados em 15 lotes e repartidos entre 12 donatários que receberam as terras como doação do Governo Português e em contrapartida tornaram-se pessoas de confiança da realeza portuguesa.

autoridade de capitães sobre elas, por isso denominadas Capitânicas. Os donatários seriam também sesmeiros⁸ de suas terras.

Para Faoro (2001 [1958]), a Capitania seria um estabelecimento militar econômico, voltado para a defesa externa e para o incremento de atividades capazes de estimular o comércio português:

O “capitão e governador” representavam os poderes do rei, como administrador e delegado, com jurisdição sobre o colono português ou estrangeiro, mas sempre católico. As terras eram distribuídas aos moradores, que as deviam cultivar em certo prazo, sob o mesmo espírito da velha Lei da Sesmaria de Dom Fernando (FAORO, 2001 [1958], p.)

No Brasil, foram instituídas 15 (quinze) Capitânicas Hereditárias concedidas a seus referentes donatários, pois foram os instrumentos encontrados para realizar a ocupação econômica, política e jurídica das terras brasileiras, gerando uma nova fonte de riqueza para o continente europeu, mais especificamente ao Reino de Portugal.

As Capitânicas constituíram os mecanismos mais rentáveis escolhidos pela Coroa Portuguesa, os quais serviriam para administrar e explorar ordenadamente o território brasileiro. No Mapa 1, observa-se a disposição geográfica das quinze Capitânicas Hereditárias: Maranhão I, Maranhão II, Ceará, Rio Grande, Itamaracá, Pernambuco, Bahia de Todos os Santos, Ilhéus, Porto Seguro, Espírito Santo, São Tomé, São Vicente I, Santo Amaro, São Vicente II e Santana.

⁸ Latifundiários da época colonial que distribuíam terras

prescindir dela, daí submeter-se de um lado para ganhar de outro (VIDAL; MALCHER, 2009, p. 122).

Com o encerramento do ciclo das Sesmarias, em 1822, no dia 18 de setembro de 1850, cria-se a lei de nº 601, mais conhecida como Lei das Terras, a qual teve como objetivo principal regularizar a distribuição de terras devolutas, contribuindo para propiciar o valor comercial para a terra e sua mercantilização.

A partir da Lei da Terra de 1850, só poderia haver ocupação de terras por meio de compra e venda ou de autorização do Rei, todos os que já possuíam a Carta de Sesmarias deveriam regularizar para receberem o título de proprietário.

Segundo Benatti (2003), a Lei da Terra definiu que as terras ainda não ocupadas passavam a ser propriedade do Estado e só poderiam ser adquiridas através da compra nos leilões mediante pagamento à vista, e não mais através de posse. Quanto às terras já ocupadas, estas podiam ser regularizadas como propriedade privada.

Para Martins (1978), a Lei da Terra teve objetivo claro bloquear o acesso à propriedade por parte de trabalhadores livres, ex-escravos, como força de trabalho para dar suporte às atividades das grandes fazendas. Para essas parcelas da população, o acesso à terra rural e urbana tornava-se algo praticamente impossível de se transformar em realidade.

Em 1854, foi criada a Repartição Geral de Terras Públicas, cujo objetivo era realizar a implementação da Lei da Terra de 1850, por meio de medição, divisão, conservação, fiscalização e venda das terras devolutas, bem como a legitimação ou revalidação dos títulos de propriedade. A criação desta Repartição garantiu os interesses dos grandes proprietários de terras do Nordeste e Sudeste do país, que estavam iniciando a promissora produção do café.

Em 1930, a Lei de Terras sofre novamente um acréscimo para satisfazer interesses dos grandes proprietários de terras. Tal acréscimo autoriza a desapropriação de terra com interesse público e a propriedade deveria ser indenizada.

Na transição da economia agroexportadora para industrial, não se alterou a forma de produção do uso da terra, no caso das cidades, o uso da terra é destinado a moradias. Essa transição econômica influenciou diretamente na questão do uso do solo para moradias com as experiências dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, criados na década de 1930, tornando-se uma referência na história de habitação social no Brasil.

Numericamente, essas experiências foram pouco significativas, já que produziram, entre 1937 e 1964, apenas 140 mil moradias, a maioria destinada ao aluguel. Associado a esta

questão, a lei do Inquilinato, de 1942, limitava as possibilidades de lucro para os proprietários de vilas de casa de aluguel, visto que os preços congelados diminuía a segurança do negócio para os locadores. Teve como efeito parcial estimular a propriedade privada do imóvel urbano, restringindo ainda mais o acesso à habitação (MARICATO, 1997).

O programa de incentivo à industrialização fomentou um grande fluxo migratório da população mais pobre para os grandes centros urbanos de polos industriais brasileiros, sem elaboração de políticas eficazes de acesso a moradias ou terras urbanas para habitação, o que proporcionou as grandes ocupações informais em terras de particulares, do município e da união nos centros urbanos, agravando ainda mais o problema habitacional do país.

No período de 1940 até Constituinte Federal de 1988, foram realizadas pequenas intervenções do poder público no que concerna à política urbana. Isso se deve à ineficiente estrutura institucional do Governo Federal. Maricato (1997) destacou algumas ações como exemplo das pequenas intervenções na política habitacional:

- 1946: algumas intervenções como a “Fundação da Casa Popular” se revelaram ineficazes devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas.
- 1946: com uma nova constituição, a função da terra passa a cumprir a sua função social de habitação e subsistência.
- 1964: o modelo de política habitacional foi implementado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e apresentou alguns avanços que deixariam marcas importantes na estrutura institucional e na concepção de política habitacional nos anos posteriores. No entanto, essa intervenção novamente não foi bem sucedida e, por não conseguir superar a crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), acabou sendo extinto.
- 1986: o BNH foi extinto e suas atribuições transferidas para a Caixa Econômica Federal, permanecendo a área de habitação vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), cujas competências abrangiam a política habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente.
- 1987: o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), acumulando, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos.

Concomitante a essas tentativas de organização institucional do governo brasileiro, tem-se o movimento pela redemocratização do país, que, apesar da intensa repressão dos governos militares, começou a se organizar a partir da década de 1970. Na segunda metade dessa década, todas as áreas das políticas públicas vivenciaram os primeiros sinais de esgotamento do modelo econômico dos governos militares.

Neste período, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), paralelamente, organizava-se e pautava um novo modelo para o desenvolvimento urbano que se baseava principalmente na obrigatoriedade do Estado em assegurar os direitos urbanos, no Direito à cidade e na Gestão democrática da cidade.

O MNRU articulou o cenário de participação popular, em todo o Brasil, no processo da Constituinte de 1988, formado por um grupo heterogêneo dos movimentos sociais composto por entidades de profissionais, organizações não governamentais, sindicatos, Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores, Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros.

O debate acumulado por todos esses movimentos sociais organizados alcançou várias conquistas na década de 1980, destacando como uma das principais a inserção de um Capítulo específico relacionado à Política Urbana da Constituição Federal de 1988.

No desenho da Constituição de 1988, para Rolnik (2007), houve a quase totalidade das competências na área de desenvolvimento urbano, que foi definida como comum à União, estados e municípios. O jogo de distribuição dessas competências e sua relação com as condições de exercício das mesmas têm sido um enorme campo de disputa e de dificuldade de construção de políticas claras, estáveis e duradouras.

A construção de uma agenda mais clara de cooperação entre entes federados, que leve em consideração a heterogeneidade de nossos municípios e estados, também representa um campo fundamental de pactuação, necessário para o enfrentamento do desafio urbano no país.

No capítulo II da Constituição Federal de 1988, define-se Política Urbana incorporada às demandas dos segmentos populares pelo direito à moradia, estabelecendo, nos artigos 182 e 183, como atribuição e do poder público em suas diferentes instâncias: (Artigo 182) “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” e

(Artigo 183) define “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, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”.

Nesses termos, aponta para a regularização fundiária de terras ocupadas pela população de baixa renda, e como moradora em assentamentos populares. Nos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a seguir, permitem-nos ter uma melhor compreensão da definição constitucional:

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

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsório;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. 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, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

Rolnik (2007) identificou dois movimentos importantes visando à garantia da função social da propriedade urbana nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

O primeiro é o reconhecimento dos direitos dos ocupantes de áreas informais ou irregulares e a conquista de instrumentos para melhorar o acesso à terra urbanizada para a

população de baixa renda, o que vem sendo construído por meio de ferramentas conquistadas na legislação e em programas governamentais locais de regularização fundiária como exemplo o Usucapião e a Concessão para fins de Moradia.

O segundo movimento, nos anos 2000, com as iniciativas importantes na área do desenvolvimento urbano, ocorreu fundamentalmente no plano institucional, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 26, de 02/2000 e o Estatuto da Cidade Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2008), que preveem o zoneamento de zonas ou áreas especiais de interesse social (Z/AEIS), o plano diretor e instrumentos de gestão de uso do solo urbano como o da regularização fundiária, objeto deste trabalho.

As Áreas ou Zonas Especiais de Interesse Social (A/ZEIS) estabelecem uma nova ordem jurídico-urbanística no país, baseada no direito à moradia, na função social da cidade e da propriedade, no planejamento de gestão do solo urbano como instrumento de estratégias de inclusão territorial.

A seguir, pontuamos alguns desses instrumentos de inclusão territorial da gestão do solo urbano das A/ZEIS:

- Reservar áreas para habitação de interesse social.
- Prevenção de despejos forçados.
- Conter a excessiva valorização do uso da terra.
- Produção de habitação de interesse social para população de menor renda.
- Regularização fundiária das áreas. ;
- Produção de melhorias urbanística.

Em 2003, durante o Governo Lula, em seus primeiros atos instituídos, foi criado o Ministério das Cidades, no dia 1º de janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano. O objetivo deste Ministério é buscar a definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário), além da participação da sociedade, visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil, dirigidos à diminuição da desigualdade social.

Em 2004, ainda no Governo Lula, na busca de um processo de democratização da gestão das políticas nacionais urbanas, foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades. De acordo com o Ministério das Cidades (2004), foram mobilizadas mais de 350 mil pessoas

nas Conferências das Cidades⁹ nos municípios e nos estados. Dessa forma, o Governo Lula estabeleceu novas diretrizes para a viabilização da política urbana nos municípios brasileiros, em que pese às dificuldades e limitações, através de programas e projetos que visam solucionar a questão da regularização da terra urbana em todo o país.

Em 2009, dentro das novas diretrizes do Governo Lula, foi formulada a Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, alterando assim o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, a Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, e a Lei de nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, bem como a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001. Além disso, fornece outras providências com base na competência de definir o procedimento da regularização fundiária urbana, que deve contemplar aspectos relacionados à regularização dominial da gleba e dos lotes.

A aprovação das mais diversas leis, que consolidam de certa forma avanços das conquistas alcançadas nas últimas décadas em favor de uma regularização fundiária de interesse social dos assentamentos informais, faz parte da realidade das cidades brasileiras.

No Quadro 1, podemos observar os avanços legais desde a década de 1940 a 2000, no que se refere à Regularização Fundiária no Brasil.

⁹ Nesta Conferência foram eleitos os conselheiros do Conselho das Cidades, que tem uma porcentagem para cada segmento da sociedade civil e conta com conselheiros representantes dos movimentos populares urbanos, das organizações não-governamentais e das associações profissionais que atuam no Fórum Nacional de Reforma Urbana. O Conselho Nacional das Cidades é composto por 83 membros titulares e 83 suplentes. Deste total, 49 membros são eleitos por segmentos da sociedade civil e os outros 34 por gestores e administradores públicos.

Quadro 1 - Principais avanços legais sobre a Regularização Fundiária de Interesse Social de 1940 aos anos 2000

<i>Década</i>	Avanços Legais
1940	1941: Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública.
1960	1964: Lei de nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964, que institui o sistema financeiro para aquisição da casa própria através o Banco Nacional da Habitação (BNH), Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Nesta década, os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras começam a serem sentidos.
1970	1973: Aprovação da Lei de nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que regulamenta os registro públicos, dentre eles os de imóveis.
	1979: no dia 19 de dezembro, ocorreu a aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo urbano na Lei nº 6.766.
1980	1988: Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira, aprimorando o conceito de função social da propriedade.
1990	1999: Alteração na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.
2000	2000: Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional nº 26.
	2001: Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) pelo Congresso Nacional, e edição da Medida Provisória nº 2.220, que disciplinou a CUEM de imóveis públicos ocupados.
	2003: Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária.
	2004: Aprovação da Lei Federal nº 10.931, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária.
	2007: Aprovação da Lei Federal nº 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União.
	2009: Aprovação da Lei Federal nº 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e aprovação da Lei Federal nº 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.

Fonte: Carvalho e Rossbac (2010)

Apesar dos avanços das legislações que tratam da política urbana nos últimos 15 anos no Brasil, que impulsionou vários instrumentos legais a serem utilizados para titulação de posse, vale ressaltar ainda que há limitações e dificuldades de efetivar esses instrumentos legais.

Assim, os desafios são acentuados pela utilização de normas jurídicas para o exercício de formas repressoras e de despejo da população de áreas ocupadas, ao invés de intensificar políticas públicas de habitação de interesse social.

Mesmo com avanços na política urbana nas dimensões legais, a repressão aos movimentos sociais urbanos continua ocorrendo na mesma intensidade de sempre, mostrando o conflito de interesses divergentes, de classes distintas, da correlação de força e do jogo de poder, no que tange à ocupação e ao uso do solo urbano no Brasil.

Nesse ponto, o Estado não se apresenta isento, mas se afasta, muitas vezes, dos interesses da classe trabalhadora, tendo a atender o mercado imobiliário e dos proprietários de terra. Portanto, caberia ao Estado fortalecer os processos de regularização fundiária e do cumprimento do direito à habitação previstos na legislação em vigor no país.

De forma complementar, o país conta ainda como o avanço dos instrumentos de zoneamento territorial que podem favorecer a regularização fundiária no Brasil. O Quadro 2 sistematiza os instrumentos legais utilizados para a efetivação da regularização fundiária de interesse social.

Quadro 2 - Principais Instrumentos Legais para a Regularização Fundiária de Interesse Social

<i>Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social – (ZEIS ou AEIS).</i>	Assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente caracterizados por irregularidades jurídicas ou urbanísticas na ocupação do solo.	<ul style="list-style-type: none"> - Ser de uso residencial. - Estar na área ocupada por período não inferior de 5 anos. - Apresentar tipologia habitacional de baixa renda.
<i>Concessão Especial de Uso para fins de Moradia (CUEM).</i>	Regularização de áreas públicas para moradores de baixa renda.	<ul style="list-style-type: none"> - Ter 5 anos de posse sobre área pública, sem oposição de posse. - Utilizar o terreno para fins de moradia. - Não ser proprietário de outro imóvel. - Ter uma área até 250 m².

Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)	Regularização de áreas públicas ou particulares para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social.	<ul style="list-style-type: none"> - Concede ao ocupante a utilização da área para qualquer tipo de uso: residencial, não residencial ou misto. - Não exige requisitos de posse, tamanho mínimo de terreno. - Não ter outra moradia urbana ou rural.
Usucapião Especial Urbano Individual ou Coletivo	Regularização de áreas privadas para moradores de baixa renda para fins de moradia.	<ul style="list-style-type: none"> - Ter 5 anos de posse sobre o terreno privado. - Utilizar o terreno para fins de moradia. - Localiza-se em uma área urbana. - Não ser proprietário de outro imóvel. - Ter uma área até 250 m²
Lei Federal nº 6.766/79 e Leis Municipais de regularização de loteamentos.	Loteamentos Irregulares ou clandestinos	<ul style="list-style-type: none"> - Regularização do loteamento e posterior titulação dos lotes assumidos pelo município, sem prejuízo de ação regressiva contra o loteador.

Fonte: Carvalho e Rossbac (2010)

Os Instrumentos Legais proporcionaram a normatização para regularização fundiária no Brasil, mesmo assim, proliferaram-se inúmeros aglomerados subnormais¹⁰, ocasionados pela ausência de investimentos públicos para uso do solo urbano para fins de moradias nas cidades brasileiras, fomentando elevados números de déficit habitacional¹¹, no entanto, as populações passaram a residir nesses aglomerados.

Vale ressaltar ainda que esses imóveis, que pertencem à primeira légua patrimonial do município de Belém, possuem característica de aglomerados subnormais, de acordo com Censo 2010 do IBGE, cerca de 11,4 milhões da população brasileira moram nos chamados aglomerados subnormais.

¹⁰Para o IBGE (2010), aglomerado subnormal é o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais que podem ser barracos, casas ou outras moradias consideradas carentes, que também são chamados de favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades ou vilas. É caracterizado pela ausência de título de propriedade, tendo como características: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública).

¹¹ O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções e que, por isso, devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.

Para o IBGE, a existência dos aglomerados subnormais está relacionada à forte especulação imobiliária e fundiária, decorrente do espraiamento territorial do tecido urbano, das mais diversas carências de infraestruturas nesses aglomerados, incluindo transporte, intensificando a periferização da população. Nesse contexto, sem alternativa, uma parcela da população com necessidade de moradia irá habitar em espaços menos valorizados pelo setor imobiliário e fundiário dispersos nas cidades brasileiras.

Ainda de acordo com os dados do IBGE (2010), a região Norte possui um contingente que abrange 14,4% da população que reside em aglomerados subnormais. O estado do Pará tem um total de 1.267.159 pessoas vivendo nessas áreas.

No parâmetro dos 50 (cinquenta) maiores aglomerados subnormais do Brasil da fonte de dados do IBGE, o estado do Pará ocupa a primeira colocação, tanto na relação ao quantitativo populacional quanto no número de aglomerados subnormais, superando os dois principais centros urbanos brasileiros, a saber, Rio de Janeiro e São Paulo. Na Tabela 1, a seguir, podemos visualizar esses números ordenadamente.

Tabela 1 - Distribuição da população por estado nos 50 (cinquenta) aglomerados subnormais mais populosos

Estado	População	Aglomerados Subnormais
Pará	358.124	12
São Paulo	217.663	8
Rio de Janeiro	209.312	6
Bahia	157.368	8
Pernambuco	112.624	4
Maranhão	99.084	3
Amazonas	91.900	3
Distrito federal	78.430	2
Ceará	62.134	2
Minas Gerais	40.325	2
Total	1.427.684	50

Fonte: IBGE (2010)

As capitais brasileiras que são compostas por região metropolitana com a maior concentração de habitantes morando em aglomerados subnormais, podemos destacar as cidades a Região Metropolitana de Belém (RMB), que possuem aproximadamente a metade

da sua população vivendo em aglomerados subnormais, o que corresponde a 1.131.368 pessoas, ou seja, 53,9% da população total da RMB (ver Tabela 2).

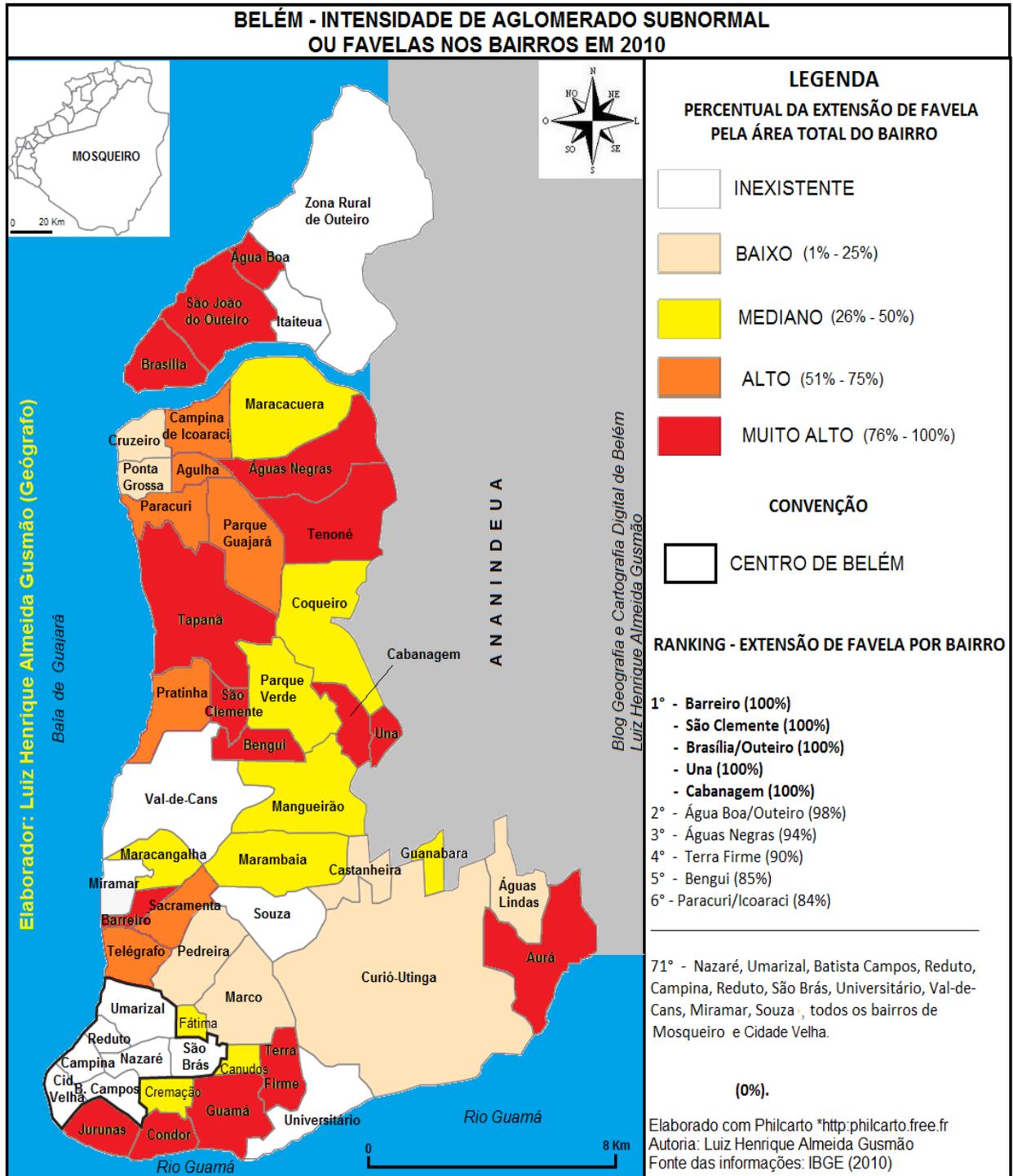
Tabela 2 - População residente em aglomerados subnormais nas principais regiões metropolitanas do país

Região Metropolitana	População residente em Aglomerados Subnormais	Proporção em relação a população total
São Paulo	2.162.368	11%
Rio de Janeiro	1.702.073	14,4%
Belém	1.131.368	53,9%
Salvador	931.662	26,1%
Recife	852.700	23,2%
Belo Horizonte	489.281	9,1%
Fortaleza	430.207	11,9%
São Luís	325.139	24,5%
Manaus	315.415	15%

Fonte: IBGE (2010)

Na RMB, o município de Belém, segundo o IBGE (2010), concentra 66% da população que reside em aglomerado subnormais, em um total aproximado de 746.703 pessoas morando nessas áreas. No Mapa 2, elaborado por Gusmão (2015), utilizando a fonte do IBGE (2010), é possível identificar em que bairros de Belém estão os maiores índices de intensidade de aglomerados subnormais. Assim, destacam-se áreas delimitadas de vermelho, onde predominam, em seus territórios, a grande intensidade de aglomerados subnormais, confirmando assim a precariedades de condições urbanas nesses bairros.

Mapa 2 - Intesidade de aglomerados subnormais de Belém



Fonte: IBGE (2014)

No âmbito nacional, segundo dados da Fundação João Pinheiro, em 2012, o Brasil possuía 5.792.508 de residências em espaços irregulares ou aglomerados subnormais, que são vulneráveis e inseguros, onde vive grande parte da população.

Nos estudos do UN-HABITAT, realizados em 2003, o Brasil tinha a terceira maior população urbana vivendo em aglomerados subnormais, em um quantitativo de 51,7 milhões de pessoas, sendo apenas superado por China e Índia, conhecidas pelo seu enorme adensamento populacional. Na Tabela 3, abaixo, podemos notar os dados da UN-HABITAT (2003).

Tabela 3 - Maiores populações faveladas do mundo por países

País	% da população urbana em aglomerados	Número (milhões)
China	37,8	193,8
Índia	55,5	158,4
Brasil	36,6	51,7
Nigéria	79,2	41,6

Fonte: UN-HABITAT (2003)

Segundo o IBGE (2010), o Brasil tem 15.868 setores censitários em aglomerados subnormais (cerca de 5% do total de setores), que somavam uma área de 169,2 mil hectares e comportavam 3,2 milhões de domicílios particulares permanentes ocupados nos 6.329 aglomerados subnormais identificados no país,

Dessa forma, 52,5% dos domicílios em aglomerados subnormais do país estavam localizados em áreas predominantemente planas (1.692.567 domicílios), 51,8% tinham acessibilidade predominante por ruas (1.670.618 domicílios), 72,6% não possuíam espaçamento entre si (2.342.558) e 64,6% tinham predominantemente um pavimento (2.081.977).

Os números se apresentam com extraordinária relevância, pois a maioria dos imóveis dos aglomerados subnormais, normalmente, encontra-se em situação fundiária irregular, não conferindo ao ocupante qualquer título que legitime sua situação jurídica de posse.

Para Ribeiro e Pechman (1983), o problema fundiário é como qualquer atividade econômica. A produção de moradias necessita de solo para acontecer, mas o uso é monopólio de proprietários privados, de instituições, do Estado. O monopólio cristaliza relações sociais e

jurídicas, que integram o modo de produção capitalista e reafirmam as heranças históricas da formação social e econômica excludente do país.

A regularização fundiária permanece como um tema conservador para o Estado brasileiro. Isso aparece ao longo do processo histórico. Trata-se de uma questão permeada por contradições e conflitos, seja em relação à terra para moradia, isto é, na terra para sua subsistência, seja relação à atividade produtiva dos segmentos populares.

Os latifúndios urbanos e rurais utilizam vias jurídicas para assegurar a sua posse, acionando o Estado por via judicial, solicitando o aparato policial com poder de força para manter suas propriedades. Como consequência, aterrorizam a população ocupante dessas terras e, no caso da Amazônia, há diferentes casos de execução de lideranças em questões de conflito da terra, tanto em áreas urbanas quanto rurais.

Conforme Mourão (1987), estes conflitos de terra faziam parte de movimentos de resistência da população de baixa renda, excluída do mercado formal de bens e nele a habitação. Visavam à conquista de um pedaço de solo urbano, para nele construir sua habitação. Dessa forma, o conflito fundiário urbano é um movimento que surge enquanto resposta de uma dada coletividade às contradições geradas pela forma da apropriação do uso do solo.

1.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA

A regularização fundiária na Amazônia é um processo que merece reflexão devido a sua dinâmica de ocupação e ao modo conflitante da apropriação e exploração, em que a produção capitalista está em primeiro plano, sendo expressa na hegemonia do processo de exploração da Amazônia.

Segundo Andrade (2004), a exploração do território amazônico teve início em de São Luís, de onde partiram os portugueses para conquista da Amazônia, que já era explorada pelos espanhóis, holandeses e franceses, em sua área próxima à foz do Grande Rio. Para garantirem o domínio, os portugueses criaram, em 1616, um forte e a povoação de Belém, e a utilizaram para ciladas contra indígenas e concorrentes europeus no Amapá, na ilha do Marajó e na área de Gurupá.

Obtiveram êxito, fazendo os franceses recuarem para Caiena e os holandeses para Suriname, conseguindo controlar toda foz do Amazonas. Ainda no século XVII, os exploradores portugueses subiram o Amazonas até os Andes, e missionários fundaram estabelecimentos nas margens do Grande Rio e de alguns de seus afluentes, assegurando a ampliação de seu domínio.

A exploração no território amazônico, na verdade, foi o rompimento dos portugueses com o Tratado de Tordesilhas, adentrando no território espanhol. Desde o início da colonização no Brasil, Portugal demonstrou que não estava disposto a obedecer à demarcação de posse de terras no novo continente, determinado pelo Tratado de Tordesilhas (VIDAL; MALCHER, 2009).

A linha imaginária, que configurava o Tratado de Tordesilhas, passava próxima a Belém e cortava ao meio a ilha de Joanes no arquipélago do Marajó. As terras a Oeste pertenceriam à Espanha e as terras a Leste seriam portuguesas. Portanto, grande parte da capitania paraense e toda a capitania de Rio Negro estavam fora da jurisdição portuguesa.

A concessão de sesmarias, como política de distribuição de terras, tinha objetivos distintos na região Norte do Brasil, pois visavam à ocupação e a produção de alimentos para a Coroa de Espanha, que detinha as terras a Oeste da linha de Tordesilhas. A Espanha estava pouco interessada nas terras amazônicas, o interesse espanhol estava no ouro e na prata do Peru e do México.

Entre 1580 e 1640, Portugal e Espanha viveram o período da Coroa Ibérica, ou seja, os países estavam unidos politicamente e as fronteiras demarcadas por Tordesilhas tornavam-se tênues, o que facilitava a entrada portuguesa em território anteriormente considerado espanhol, assim como o apossamento de terras.

Com apossamentos de terras Amazônicas através de Sesmaria, o extrativismo e a agricultura de sobrevivência caracterizaram a economia da região Amazônica desde os primórdios de sua ocupação até meados do século XIX. Inicialmente, a dependência econômica estava nas drogas do sertão: cacau, anil, salsaparrilha, urucu, cravo, canela, semente oleaginosas, raízes aromáticas, puxiri, baunilha (VDAL, MALCHER, 2009).

Exploravam-se a madeira (paus reais), os quelônios (tartarugas) e seus produtos derivados: ovos e manteiga. Logo, os colonos foram estimulados à cultura de anil e cacau, primeiramente; depois arroz, café, cana, algodão, tabaco.

O cacau e o tabaco, inicialmente, extraídos da floresta, logo começaram a ser, planejadamente, cultivados; em seguida, o cacau foi levado para o Maranhão e a Bahia. Entre os produtos de subsistência, a mandioca logo se destacou. Dela se fazia a farinha, base da dieta indígena e do colono, produto também feito de peixe-piracuí. A carne de caça era de uso corriqueiro e havia alto consumo da carne (e produtos derivados) da tartaruga, assim como de peixe seco.

A população de sesmeiros não se concentrava apenas em cidades, vilas ou povoados, mas vivia um processo de movimentação constante entre a floresta e a cidade, onde a floresta se caracterizava como o seu local de trabalho e a cidade como seu local de serviços (venda, compra, moradia e outros). Atualmente, ainda observamos essas mesmas práticas de relação de comércio presentes nos grandes centros urbanos e rurais.

Segundo Leal (2010), a história da Amazônia pode ser dividida em quatro grandes períodos econômicos, com suas respectivas subdivisões:

- 1º: O período exploratório, correspondente ao século XVI, já apontando, e viria acontecer nos séculos seguintes.
- 2º: O verdadeiro período colonial português, que, grosso modo, pode ser compreendido entre o ano da fundação de Belém (1616) e o início do império (1822).
- 3º: O período de vinculação econômica capitalista hegemônica, do século XIX em diante, cujo início coincide com a vinculação subordinada do Brasil à Inglaterra, por força da existência de uma independência política formal, mas uma subordinação econômica de fato;
- 4º: A fase atual, na qual essa vinculação é redefinida em função da Divisão Internacional do Trabalho após a Segunda Guerra Mundial, materializada a partir do golpe militar no Brasil consolidando o período de ditadura (1964-1985).

As reflexões de Leal (2010), sobre esses períodos, refletem a ação colonizadora na Amazônia. Nessa ótica, era concebida, desde primeiro momento, como mero espaço de saque. Tal fato explica-se pela inserção do sistema capitalista na Amazônia, um território como fornecedor de matéria prima para dar suporte à rede de desenvolvimento situada no interior do sistema capitalista, dando-lhe estabilidade.

Em tempos recentes, Rodrigues (2011) sinaliza que o uso hegemônico do espaço amazônico é uma espécie de vampirismo financeiro radical. Como em nenhuma parte do mundo, submete-se tão rico meio geográfico à dinâmica da valorização do capital financeiro. Para isso, busca-se arrasar todas e quaisquer formas de resistência que, todavia, afloram dos mais diversos lugares, inclusive daqueles mais rarefeitos, viciosos e opacos, à racionalidade capitalista.

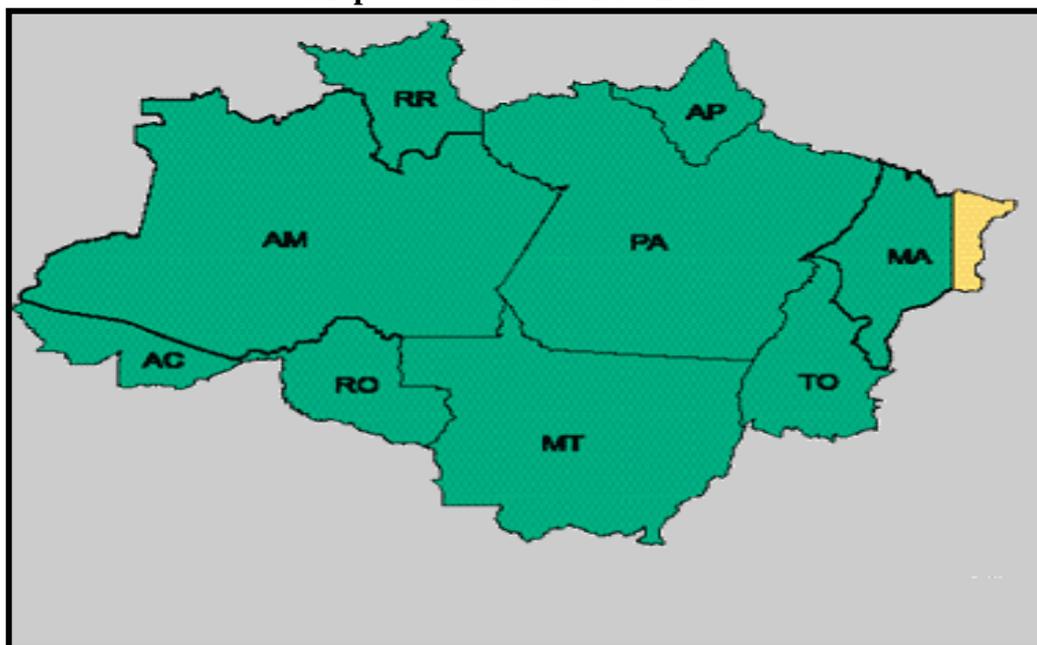
Ainda para Rodrigues (2011), a normatização dirigida pelo Estado, em função da racionalidade hegemônica, é uma forma de “política pública” eficaz para o lucro, haja vista tornar o território dócil aos usos desses agentes hegemônicos e hostil a quem usa o território como bem social e não como bem econômico mercadológico.

Pela bibliografia visitada, percebe-se que, em todo seu período histórico, a Amazônia é permeada de vários interesses internacionais, em virtude da sua área de sete milhões de quilômetros quadrados de extensa biodiversidade, cerca de 60% do território amazônico é brasileiro, em contiguidade com outros nove países Sul-Americanos¹² possuidores de vastas florestas amazônicas.

No Mapa 3 abaixo, podemos visualizar a Amazônia Brasileira, além de se destacar por suas características florestais, corresponde a um território de 5.016.136,3 milhões km², que é composto por nove estados brasileiros: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins (98% da área do estado), Oeste de Maranhão (79% da área do estado) e o Mato Grosso, formando assim a Amazônia legal. Segundo o IBGE (2010), a sua população é estimada em 26,9 milhões de habitantes, dos quais 55,9% da população indígena do Brasil está na Amazônia.

¹² Nesse contexto, cita-se Brasil, Peru, Colômbia, Venezuela, Equador, Bolívia, Guiana, Suriname e Guiana Francesa, formando o que se convencionou chamar de Pan-Amazônia.

Mapa 3 – Amazônia Brasileira



Fonte: Parejo (2006)

Legenda: Amazônia Legal ■

Gonçalves (2012) destaca que em torno desse território da Amazônia se travou um intenso debate, o qual envolveu populações dos países que exercem a soberania sobre a região. Esse debate confirma múltiplos interesses de dimensão econômica, política, jurídica, ambiental e de diferentes formas de uso e exploração das riquezas naturais.

Segundo Harvey (2005), parte útil da estabilização do sistema capitalista mundial passa pela expansão geográfica do capitalismo, e os territórios não capitalistas deveriam ser forçados não só a abrir o comércio para permitir que o capital invista em empreendimentos lucrativos usando a força de trabalho, como também propiciar matérias-primas mais baratas e terras a baixo custo. Com as intensidades dessas transformações na Amazônia,

[...] após o golpe de Estado de 1964, o Governo Militar deu continuidade à transformação da região em espaço de expansão das relações de produção capitalistas, sob a égide dos princípios da Doutrina da Segurança Nacional. Que se justificava por ser a luta contra o comunismo uma tarefa necessária para a segurança do ocidente. Seguindo esta orientação ideológica, a ditadura militar empreendeu então uma de suas mais importantes tarefas: a ocupação da Amazônia. Isso foi feito criando-se a falsa ideia de que a Região seria uma “terra sem homens, para homens sem-terra”. (Nascimento, 2006, p. 106).

Estes homens sem-terra eram aqueles desalojados do campo pela expansão do capital no centro-sul e sudeste, cuja migração para as cidades poderia representar um foco potencial de problemas sociais, dando início ao verdadeiro processo que culminou com a ocupação

desordenada e predatória da Amazônia. Essa estratégia atendia o duplo interesse de “prevenção contra o socialismo” e de problemas políticos na região, particularmente, pela guerra colonialista do Vietnã e abertura das fontes de recursos naturais à exploração capitalista, de vital importância para a nova etapa da acumulação iniciada após a Segunda Guerra Mundial.

Seguindo a estratégia de ocupação da Amazônia, o Governo Militar criou no dia 30 de novembro de 1964, a Lei de nº 4.504, denominada Estatuto da Terra. Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola, com a criação do Estatuto da Terra.

O resultado direto da criação do Estatuto da Terra é conjugado aos incentivos fiscais e ao surgimento dos chamados empreendimentos (agropecuários, agrofloretais e mineral), à apropriação de território, à exploração de recursos naturais, à acumulação de capital, à mobilidade de pessoas para região e ao surgimento de cidades na Amazônia.

De acordo com Cruz (2012), os índices de crescimento populacional nessa região ficaram estagnados até os anos 1960, quando a situação se desbloqueou, graças ao desenvolvimento da infraestrutura rodoviária, do consumo e da maior amplitude no intercâmbio com as demais regiões do país, estimulado pela industrialização e pela modernização da sociedade e do Estado brasileiro.

Nesse momento, presenciou-se um segundo padrão de ocupação urbana, caracterizado pelos programas governamentais de ocupação e colonização dirigida, atendendo ao chamado institucional dos governos militares de ocupação de terras vazias existentes na Amazônia. E, assim, a região recebeu massivos contingentes de populações nordestinas e sulistas, com o intuito de assegurar sua própria sobrevivência, pela dinâmica do extrativismo, o que contribuiu sobremaneira para mudar a fisionomia das cidades nessa região.

De modo a demonstrar historicamente a determinação nas cidades amazônicas e suas principais consequências, no Quadro 3, arrolamos de forma periodizada alguns fatos históricos determinantes para o crescimento das Cidades na Amazônia.

Quadro 3 - Os fatos históricos determinantes no crescimento das cidades na Amazônia nos séculos XIX, XX e XXI

1850	Crescimento populacional imigração infra e extra regional	- Maior contribuição demográfica nordestina: incentivos pelo Programa de Colonização agrícola (PA e AM).
1852-1877	Ocupação Nordestina na Amazônia	- Fundação dos povoados da foz dos Purus, Codajás e Lábrea (AM)..
1874-1908	Imigração e Contribuição estrangeira.	- Estrada de Ferro Madeira-Mamoré e Belém-Bragança. - Espanhóis e Portugueses: urbano-comércio. - Ingleses: portos, energia, telefonia, telegrafia e saneamento. - Alemão-Americanos e Franceses: comercialização e crédito. - Sírio-libaneses: comercio de regatão.
1911-1918	Colapso na economia gomífera.	- Quebra do monopólio e da exportação da Amazônia. - Fechamentos dos Seringais e migração para centro urbano. - Desemprego, racionamento, epidemias e outros.
1939-1945	Crescimento Moderado – Segunda Guerra mundial	- Japão detém 75% da produção e aliados depende do látex da Amazônia para indústria bélica. - Nova imigração nordestina - “Soldados da Borracha”.
1945-1950	Estagnação econômica pós-segunda guerra	- Imigrantes retornam aos locais de origem (nordeste entre-secas). - Mortalidade por doenças: malária e tuberculose
1955-1959	Governo Juscelino Kubitschek	- Modelo de Desenvolvimento: introduz a Amazônia nas formas de acumulação capitalista (abertura da Fronteira Norte). - Plano de Metas: assegura a ocupação territorial da Amazônia. - Construção da rodovia Belém-Brasília. - Reestruturação do espaço: formação de uma rede urbana. - Formas espaço-ambientais: desequilíbrios ecológicos e sociais, intensa urbanização e degradação da qualidade de vida.
1970	Governo Militar - Plano de Integração Nacional.	- Desenvolvimento extensivo do capitalismo e integração da Amazônia à economia nacional. - Colonização dirigida; incentivos fiscais a grandes empresas. - Apropriação monopolista da terra: atividades mineradoras, madeireiras, agropecuárias. - Deslocamento da população excedente dos grandes centros para a Amazônia (desempregados, subempregados). - Fluxo migratório e crescimento populacional nas áreas urbanas:

		<ul style="list-style-type: none"> - Inchaço nos grandes centros urbanos. - Processo de favelização em grande escala. - Desequilíbrios espaço ambientais e conflitos urbanos.
<i>1970-1990</i>	Implementação dos Grandes Projetos Econômicos na Amazônia: Programa Grande Carajás, Hidrelétrica de Tucuruí, Projeto de Alumínio Albrás Alunorte, Projeto de Exploração da Bauxita em Trombetas, Projeto de Exploração da pecuária intensiva etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Período marcado por intensa expulsão dos trabalhadores das áreas rurais na Amazônia. - Inchaço populacional das cidades, sobretudo nas capitais. - Consolidação da malha rodoviária. - Aumento das áreas urbanas. - O crescimento das médias e pequenas cidades e surgimento de núcleos urbanos e novas cidades, especialmente denominadas de “company-towns”.
<i>1990-2000</i>	Ampliação dos projetos econômicos na Amazônia: ampliação da exploração mineral, do agronegócio da soja e da pecuária intensiva. Edição do PAC, Energia, Infraestrutura Urbana e Social, Instalação da Hidrelétrica de Belo Monte em Altamira (PA).	<ul style="list-style-type: none"> - Estruturação das grandes cidades como estratégia de divulgação da Amazônia. - Cidades como lugar da gestão de serviços. - Investimento em grandes projetos urbanos com aporte financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nas cidades-capitais como os casos de Belém e Manaus. - Estruturação urbana nas cidades próximas aos projetos econômicos e programas de infraestrutura instalados nas cidades amazônicas.

Fonte: Elaborado por Cruz (2012)

Convém assinalar que a população de outras regiões, especialmente do nordeste brasileiro em busca da sua sobrevivência, foi atraída facilmente para as cidades amazônicas com promessas de terras e riquezas fáceis. Entretanto, na verdade, a mobilidades de pessoas para a Amazônia serviu para proporcionar abundância mão de obra a baixo custo para empreiteiras de construção de rodovias, ajudando a devastar a floresta, combinada a extração de madeira e da agropecuária¹³ que se instalavam na Amazônia desprovida de um sistema de controle para a preservação e conservação.

A mão de obra nordestina e de estados da região sul do Brasil, ao inserir-se no fluxo migratório em direção a Amazônia, passa a enfrentar múltiplas adversidades, tornando-se refém da exploração proporcionada pela migração incentivada pelo Governo Militar, mas sem oportunizar condições reais de permanência com qualidade de vida e conectada aos requerimentos e peculiaridades dessa região. Contudo, a Amazônia situada e datada na sua história aprofundou-se cada vez mais em um território de desigualdades sociais, econômicas, política e jurídica.

A exploração do setor da indústria de recursos minerais evoluiu com a criação do Código da Mineração, através do Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Este código regula os direitos sobre as substâncias minerais ou fósseis, encontradas na superfície ou no interior da terra, formando os recursos minerais do país.

Segundo Leal (2010), um espaço irrestrito foi aberto à ação privada sobre o patrimônio mineral brasileiro, o que, na Amazônia, significou de imediato o apossamento das mais importantes jazidas minerais pelos grandes grupos de capital estrangeiro ou deles subsidiários, envolvendo os grandes cartéis dos diversos ramos industriais, controladores das fontes estratégicas de matéria prima, como são os casos da ALCAN, ALCOA, Kaiser, Omnium, NALCO, Azevedo Antunes, Lacombe e outros.

A Amazônia com passar do tempo voltou a ser grande fonte exportadora de matérias primas do Brasil, voltada para servir interesse do grande capital internacional e nacional. Um

¹³ Em 1964, a Amazônia tinha um rebanho de cerca de um milhão de cabeças de gado bovino e menos de 1% da área desmatada para formação de pastos. Em 1990, esse rebanho alcançara 26,6 milhões de cabeças de gado bovino, 63 milhões em apenas 13 anos (2003). Atualmente, há mais de 70 milhões de cabeças de gado na região amazônica, um terço de todo rebanho bovino do país, quase três vezes o número de sua população, que é aproximadamente 26 milhões. Esse processo celerado de uso do território na região permitiu ao Brasil status de maior produtor do mundo. Já foram desmatadas aproximadamente 17% dessa floresta tropical chuvosa, cerca de 70 milhões de hectares (equivale a soma de Espanha e Portugal juntos). Em média, 20 mil quilômetros de mata nativa desaparecem ao ano (RODRIGUES, 2011).

exemplo dessa realidade, de servir esses interesses do grande capital internacional e nacional a exploração dos recursos minerais amazônicos, pode ser observado em vários municípios da Amazônia, onde podemos destacar a cidade de Parauapebas, município localizado no estado do Pará. O jornalista Lúcio Flávio Pinto (2012), na coluna do Jornal Pessoal, denuncia ao escrever: “Parauapebas: pobre cidade rica do Brasil”. Segundo dados do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP, 2013), o PIB/ per capita de Parauapebas (parte da riqueza que cabe a cada habitante do município) vai para o topo do ranking nacional. Deixa para trás São Paulo, que é a maior cidade do continente e das maiores do mundo, que há muitos anos é tida como o principal posto de exportação no Brasil.

A Amazônia convive com seus diversos contrastes com tanta riqueza, mas o que impera na Amazônia é a pobreza, pois nela encontramos os piores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM,). Os estados do Pará e do Mato Grosso se alternam na disputa como campeões de trabalho análogo à escravidão, tanto no setor agropecuário (abastecendo com baixo custo as indústrias alimentícias), quanto no setor carvoeiro vegetal (incentivando a devastação da meio ambiente para abastecer as caldeiras das indústrias de minérios que exportam seus produtos).

A disputa pela apropriação para o uso do solo urbano na região Amazônica faz parte de uma dinâmica de crescimento determinada por intenso movimento migratório causado pelas políticas de ocupação da região amazônica na década de 1960. Citam-se, principalmente, as políticas de colonização dirigida e de incentivos fiscais que serviram de instrumento fundamental para os militares, que ocupavam o poder no país, resolverem a questão social no Nordeste superpopuloso e no Norte, este considerado por como lugar de vazio demográfico. Assim, a região amazônica passou a tornar-se cada vez mais urbana, com forte êxodo rural, proporcionando o surgimento das grandes aglomerações nas cidades amazônicas, onde se instalaram indústrias.

Com o incentivo de concentração dos serviços oferecidos pelo Estado, a partir dos anos de 1960, com a construção da conhecida e popularizada Belém-Brasília e da criação da superintendência da zona franca de Manaus, a Amazônia vem passando por um intenso processo de transformações na organização do seu espaço geográfico urbano. O futuro parecia, finalmente, ter chegado à Amazônia. Para isso o Estado brasileiro, então sob o regime ditatorial militar, recorreu a empréstimos em bancos privados e multilaterais (BID e BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial), além das grandes corporações

transnacionais, renunciando a impostos e beneficiando grandes empresas (GONÇALVES, 2012, p. 12).

No caso das cidades amazônicas, a instalação de projetos econômicos no sudeste do Pará provocou forte êxodo rural na região, deslocando imensos contingentes populacionais para Belém, que devido ter o status de capital do Pará, sempre possuiu maior e melhor infraestrutura urbana, e, portanto, tornando-se atrativa, principalmente para grandes massas de trabalhadores sem trabalho e sem lugar para morar (CRUZ, 2012).

Com essa configuração de migração, as cidades amazônicas cresceram acompanhadas de contraste social, representado na vivência urbana, na precariedade ou ausências de habitações, na ausência de serviços públicos, como: saúde, educação, transporte, abastecimento de água saudável para consumo humano, violência, entre outras.

1.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM BELÉM

A cidade de Belém não é diferente de muitas metrópoles brasileiras, pois reúne vários problemas urbanos, os quais são muito desafiadores. Em determinadas cidades Amazônicas, por muitas vezes, esses problemas são idênticos, sendo e um dele a distribuição de suas terras urbanas.

Segundo Mourão (1987), a história da cidade de Belém indica as origens e as fases distintas de seu crescimento e transformação, bem assim como as formas pelas quais sua população apropriou seu solo e urbanizou-o.

A cidade Belém teve sua origem na fundação do “Forte do Presépio” (hoje forte do Castelo), em 12 de janeiro de 1616, quando Francisco Caldeira de Castelo Branco, capitão-mor português, executava parte do projeto de conquista e defesa, ao norte, dos então pretensos domínios portugueses no continente americano. Na verdade, a Coroa Portuguesa tinha a preocupação de conter os avanços da ocupação dos franceses, holandeses e espanhóis na Amazônia, diante de tais ameaças de ocupação, passou a ter seu solo ocupado e direcionado pela coroa portuguesa como estratégia de defesa para conter o avanço dos europeus.

A apropriação do solo belenense e de suas imediações efetuava-se através de doações feitas na forma jurídica da Sesmaria pela Coroa Portuguesa ou seu representante, o qual tinha o domínio. O direito da concessão de domínio era destinado aos homens brancos, militares e

católicos que demonstrassem possuir condições de explorar economicamente, povoar terras recebidas, entre as quais o uso efetivo dela para construção e edificações e exploração econômica (JUNQUEIRA, 1976).

Um condicionante para a apropriação do uso do solo de Belém era a Carta de Doação das Sesmarias da Coroa Portuguesa, proporcionando em si a evolução populacional significativa de 1650 a 1788, como apontam os estudos de Cruz (1973) e Penteado (1886), visto que a ocupação populacional foi motivada pela presença de militares, jesuítas, escravos, homens livre e indígenas, o que pode ser visualizado na Tabela 4, a seguir.

Tabela 4 - Evolução populacional da cidade Belém no período de 1650 a 1788

Ano	População
1650*	80 Habitantes
1700*	500 Habitantes
1788	10.620 Habitantes ¹⁴

Fonte: Cruz (1973) e Penteado (1886)

Essa população passou a ocupar as terras altas dentro na primeira légua patrimonial¹⁵ Belém. Essas áreas caracterizaram-se como propriedades rurais destinadas a atividades econômicas diversificadas, tais como: plantação de cacau, arroz, cana de açúcar e outros cereais. Também nessa área, instalaram a fabricação de aguardente, olarias de tijolos e telhas, serrarias e demais atividades.

No caso de Belém, na tentativa de colonização da então Capitania, tomou-se como medida necessária a concessão de áreas para a formação de um patrimônio municipal. Para isso, foram feitas doações de parcelas de terra, estabelecida pela Carta de doação de Sesmaria, de uma légua de terra ou a chamada primeira légua patrimonial, em 01 de setembro de 1627 (PMB, 2008), somente em 1899, a segunda Légua patrimonial foi anexada ao patrimônio de Belém através do decreto nº 766.

¹⁴ Os 10.620 habitantes estavam contabilizado, entre homes livres, civis, militares, escravos (africanos e seus descendente) e índios (“aculturados”).

¹⁵ A primeira Légua patrimonial do Município de Belém foi formada inicialmente pela destinação de terras executada pela Coroa Portuguesa, através de carta de doação de Sesmarias de uma légua de terra (tendo o início na cidade velha até a Dr. Freitas), destinado a favor do antigo Conselho da Câmara.

A administração municipal começou a utilizar como instrumento de controle da territorialidade instituída o regime enfiteutico¹⁶:

A “enfiteuse” refere-se ao direito real de posse, uso e gozo pleno da coisa alheia que o titular (foreiro ou enfiteuta) pode alienar e transmitir hereditariamente, porém, com a obrigação de pagar perpetuamente uma pensão anual (foro) ao senhorio direto (PMB, 2008, p. 32).

Baseado nesse regime, a municipalidade concedeu o título de aforamento de áreas de terras contidas na chamada “Primeira Léguas Patrimoniais”, utilizando a justificativa do efetivo uso da área. A consequência disso, tendo em vista as dificuldades de execução dos investimentos urbanos em larga escala, foi a formação de grandes estoques de terras por famílias mais abastadas, que posteriormente passaram a ser ocupadas por populações de baixa renda (MOURÃO, 1987).

Essa ocupação dos terrenos de Belém se deu, de certo modo, de forma descontrolada, devido à ausência de uma legislação, na época, que definisse os padrões urbanísticos e as normas legais para o aforamento de lotes urbanos e rurais. Esta não era uma condição apenas de Belém, mas das cidades brasileiras, somente a partir de 1850, começou-se a legislar sobre o uso da terra. Até então para se tornar proprietário de lotes de terras bastava tomar posse e requerer do poder público o aforamento.

Essas concessões obedeciam aos preceitos da Sesmaria, para que de alguma forma servisse ao Reino de Portugal e para a dinamização do uso produtivo da terra para o comércio e arrecadação fiscal.

As sesmarias que abrigavam o cultivo planejado ficavam longe dos centros administrativos e comerciais de Belém e São Luís, entretanto seus “proprietários” se diziam moradores de Belém ou de São Luís. Genebra de Amorim, ‘moradora’ de Belém, possuía um engenho no Moju; Leão Pereira de Barros dizia que morava em Belém, mas cultivava cerca de cinco mil plantas de cacau em sua gleba no Guamá; Antônio Paiva de Azevedo, “cidadão” de Belém, cultivava cacau no Acará. Havia então um constante ir e vir entre o sertão, onde os sesmeiros cultivavam o cacau, e os centros urbanos – Belém e São Luís– configurando um modo de ocupação não excludente (VIDAL; MALCHER, 2009, p. 116).

Em 1751, ocorreu a mudança de sede que antes estava sediada na cidade de São Luiz, na província do Maranhão, passando para a cidade Belém do Pará, na província do Grão Pará.

¹⁶ O regime enfiteutico pode ser considerado um instrumento arcaico, ultrapassado e que pode ser substituído por outros mais simples e eficazes como a concessão de uso do bem público, uma vez que a enfiteuse é um contrato de Direito Privado (MEIRELLES, 1993, p. 237-247).

A partir de então, Belém passou a ter o status de principal centro político, administrativo e econômico da região. Concentrando as principais atividades econômicas da região, conseqüentemente, essa mudança contribuiu para mudança dos aspectos socioespaciais de Belém, deixando de ser uma vila, passando a possuir primeiros aspectos de cidade, implicando na sua expansão territorial com a ocupação das terras altas disponíveis, evitando as terras baixas, as conhecidas vacarias – atualmente conhecida como baixadas.

Em 1762, a construção do Palácio do Governo Provincial é o marco inicial de algumas obras públicas no século XIX e XX, como colégios, quartéis, igrejas, aterramentos das terras baixas, iluminação pública a base do óleo de andiroba, calçadas com pedras de granitos importadas de Portugal, telégrafos, Teatro da Paz, água potável, mercados, matadouros, repartições públicas, transporte coletivo, praças, bosques e demais obras públicas.

Essas obras urbanísticas, por um lado, valorizavam as áreas comerciais, por outro lado, incentivaram famílias ricas a se transferirem para outros bairros nascentes, de terras altas como: Nazaré, Umarizal, Batista Campos, Marco mais distante do centro comercial. Neles, os terrenos eram mais baratos e compensavam a sua aquisição para construção de vivendas amplas e confortáveis, em sítios ventilados (MOURÃO, 1987).

Em Belém, o século XX foi marcado por intensos processos de ocupação de terra, seguido de conflitos entre proprietários e posseiros, sem que nenhum instrumento de regularização fundiária, que conseguisse garantir o direito à terra urbana para as frações das classes trabalhadoras, especialmente as residentes nas áreas de baixadas.

O grande crescimento populacional foi impulsionado com o ápice econômico da borracha entre 1890 e 1920. Nesse período, Belém se tornou um grande centro econômico e administrativo, associado a extensão urbana significativa. Contudo, com tecnologias que as cidades do sul e sudeste brasileiros ainda não possuíam, pelos esses fatores de oferta de possibilidade de ascensão financeira, a cidade de Belém atraiu interesses de imigrantes estrangeiros, como: portugueses, chineses, franceses, japoneses, espanhóis e outros grupos menores, contribuindo para aumento populacional. Na Tabela 5, a seguir, demonstramos a evolução populacional de 1890 a 2000.

Tabela 5 - Evolução populacional da cidade Belém no período de 1890 a 2000

ANO	POPULAÇÃO
1890	50.064
1900	96.560
1920	236.402
1940	206.331
1950	254.949
1960	402.170
1970	642.514
1980	949.545
1990	1.244.689
2000	1.280.614

Fonte: IBGE (2010)

Com crescimento populacional cada vez maior, o solo belenense foi adentrando ao território. Conforme Mourão (1987), em 1920, Belém constituía-se dos bairros centrais da Cidade Velha, Comércio e Campina e dos periféricos em formação, como Nazaré, Umarizal, Batista Campos, Independência, São Brás, então bairros preferidos pelo setor dos ricos; Reduto Cremação, Jurunas, Telégrafo e Sacramento ainda mais afastados, eram habitados por famílias mais pobres.

Com a queda da borracha devido à concorrência asiática e de produtos que substituíam o látex da Amazônia, em 1940, segundo o IBGE, a população de Belém teve um recuo de 30 mil habitantes aproximadamente, possuindo uma população na época de 206.331 habitantes. Nas décadas de 1950 á 1960, ocorreu um salto populacional no período do Governo Militar.

Com a intensificação do aumento populacional na cidade Belém, a procura de terrenos de moradias nas áreas altas foi acirrada, somente as famílias que possuíam maior poder aquisitivo conseguiam acesso aos melhores terrenos nas terras altas, no entanto, para Mourão (1987), não eram só as terras altas que interessavam as famílias ricas, pois as terras baixas ou áreas de “baixadas” de Belém também eram de interesse dessas famílias ricas para ocupação com atividade pastoril, originando fazendas e vacarias.

Conforme Mourão (1987), as famílias que se apropriaram dessas áreas de baixadas foram : Lobo Guimarães, Leal Martins, Umbelina Quadros, Chermont, Santos Moreira,

Pinheiro Filho e tantas outras. Com o passar do tempo, essas áreas foram vendidas e repassadas a outras famílias. A área referida pertencia à Municipalidade, no limite da primeira légua patrimonial.

Ainda de acordo com Mourão (1987), em 1940, essas áreas ocupadas por estas famílias foram “cedidas” ao Governo Federal para instalar algumas de suas instituições como: Exército, Marinha, Aeronáutica, Universidade Rural da Amazônia (UFRA), Universidade Federal do Pará (UFPA), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Centrais Elétricas do Norte do Brasil (ELETRONORTE), no entanto, com a presença dessas Instituições Públicas nessas áreas, esse espaço passou a ser conhecido como a área do “Cinturão Institucional”, de certa forma, impedindo o crescimento da cidade no sentido continental, mas não impedindo que a população de baixa renda ocupasse algumas áreas destinadas a essas Instituições Públicas. Na Tabela 6, podemos verificar a quantidade da população posseira e grupos institucionais envolvidos em conflitos fundiários em áreas ocupadas até 1980.

Tabela 6 - População posseira e grupos institucionais envolvidos em conflitos fundiários em áreas “ocupadas” até 1980

<i>Áreas</i>	<i>Nº aprox. de famílias</i>	<i>Nº aprox. de pessoas</i>	<i>Instituições</i>
SACRAMENTA I	1.629	9.774	AERONÁUTICA
PEDREIRA	1.570	12.774	AERONÁUTICA
TERRA FIRME	5.000	30.000	UFPA
MARCO	282	1.692	UFPA
GUAMÁ	3.316	19.896	UFPA
TERRA FIRME II	1.500	9.000	ELETRONORTE
SATÉLITE	112	672	IDESP
GUAMÁ	5.301	31.806	STA. HABITAÇÃO DO PARÁ
BENGUÍ I	1.300	7.800	EDUCANDÁRIO E. WEVER
BENGUÍ II	14.166	85.000	CODEM
SACRAMENTA	2.343	14.058	MINIST. MARINHA/CODEM
BARREIRO	231	1.386	MINIST. DO INTERIOR
TELÉGRAFO	1.607	19.086	MINIST. DO INTERIOR
TOTAL	38.357	242.944	

Fonte: Mourão (1987, p. 51).

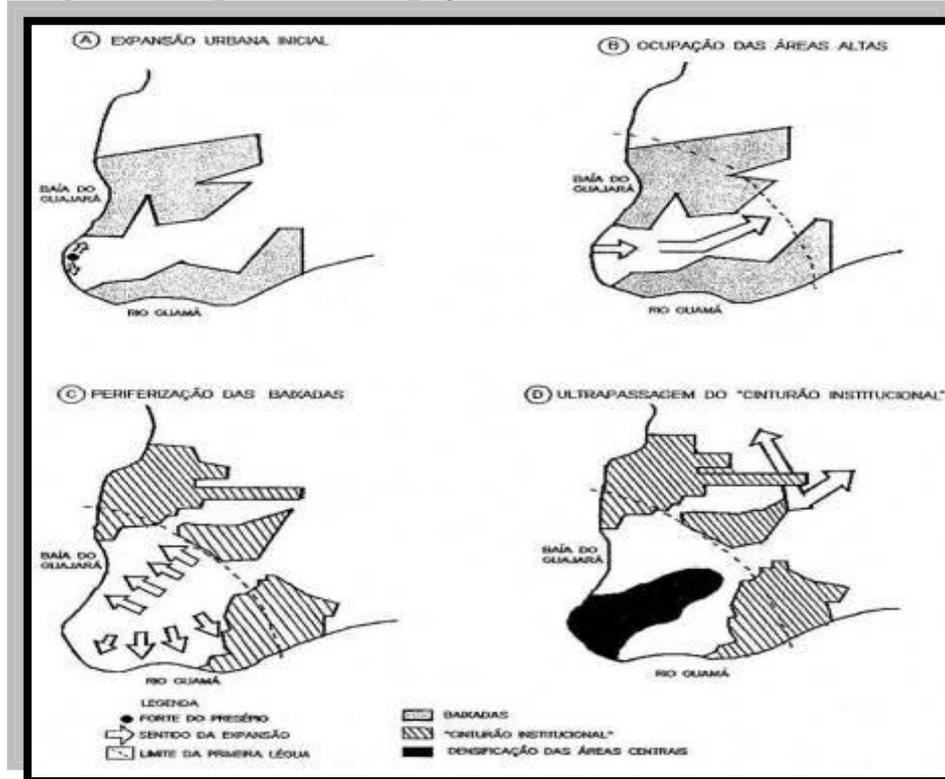
Mourão (1987) relata que situação criada pelo escasseamento das terras altas e o estrangulamento provocado pela instalação das áreas institucionais, por um lado, motivou o crescimento populacional e a necessidade crescente de solo para construção habitacional, por outro lado, gerou os semiabandonos das antigas fazendas de vacarias na baixadas, levando a ocupação não autorizada das mesmas por famílias de baixa renda, principalmente após 1960. Nessas áreas, as famílias ocupantes construíram suas casas e passarelas (estivas), para facilitar a locomoção e evitar a lama e água sobre as quais se situam suas moradia.

Segundo Trindade Jr (1998), essas áreas, que passaram a formar uma espécie de cinturão em torno da parte mais densamente construída da cidade, transformaram-se em obstáculos para a expansão horizontal contínua, ao mesmo tempo em que aceleraram o adensamento populacional e a valorização dos terrenos de níveis mais altos, dentro da primeira légua da cidade.

Logo, a densidade populacional da primeira légua patrimonial tornou-se, então, característica marcante do primeiro momento da metropolização em Belém, inicialmente devido aos processos de ocupação das baixadas por famílias de baixo poder aquisitivo (TRINDADE JR, 1998).

Com adensamento populacional aliado à ocupação de áreas pelo chamado “cinturão institucional”, a opção da classe desfavorecida foi ocupar áreas de níveis mais baixos, ou seja, áreas de baixadas, assim como expandir a ocupação em direção à área da segunda légua patrimonial, como se pode identificar na Figura 1.

Figura 1 - Expansão da ocupação do uso do solo urbano de Belém



Fonte: Trindade Jr (1998, p. 144)

Nessas condições históricas, a cidade de Belém teve seu solo transformado em mercadoria, por meio da especulação imobiliária para suprir a acumulação capitalista da produção, a qual Marx e Engels relataram muito bem em seus livros, pois nessa relação, as classes dominantes usufruem dos melhores serviços públicos e se localizam nas melhores áreas de moradias, enquanto a classe trabalhadora é obrigada a vender sua força de trabalho para sua sobrevivência e não possui acesso aos serviços públicos de qualidade e suas casas se localizam em lugares inóspitos para moradia humana, tornando, assim, a apropriação do solo urbano disputada palmo a palmo.

Para Trindade Jr. (1998), a apropriação espontânea dos terrenos de baixadas não se realizou sem conflitos entre aquelas famílias e grupos que se auto-intitulavam proprietários e novos ocupantes, efetivamente definindo a produção do espaço nas áreas de baixadas para fins urbanos. Com ações diversas, passaram urbanizá-las, por meios de aterramento das vias, de reivindicações coletivas para instalar equipamentos urbanos e comunitários, enfim, por uma série de ações que acabaram por valorizar os terrenos aí existentes e aguçar os interesses de grupos imobiliários ou mesmo pretensos proprietários, que, em muitos casos, possuíam apenas o domínio útil sobre o terreno.

Segundo o IBGE (2010), aproximadamente 50% da população da capital paraense moram em áreas de baixadas. Nos resultados de estudo da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), em 1975, o universo de estudo de vinte bairros de Belém mostra que, no total de 4.799 de extensão de hectares, sendo 1.882 hectares de áreas alagáveis, 39,21 % da população belenense residia em áreas alagadas. Assim, nota-se Tabela 7, os resultados dos estudos da CODEM de terras que são alagáveis por bairro em Belém.

Tabela 7 - Bairros da cidade de Belém e as suas terras alagáveis em 1974

<i>Bairros</i>	<i>Extensão por Hectares</i>	<i>Áreas Alagadas por Hectares</i>	<i>Porcentagem por Hectares</i>
CONDOR	170	170	100 %
JURUNAS	226	192	84,96%
TERRA FIRME	443	371	83,75%
SACRAMENTA	367	251	68,39%
TELEGRAFO	231	154	66,67%
GUAMÁ	395	231	58,48%
MATINHA	61	32	52,46%
CREMAÇÃO	149	77	51,68%
REDUTO	79	38	48,10%
CIDADE VELHA	116	49	42,24%
BATISTA CAMPOS	144	50	34,72%
CANUDOS	66	19	28,79%
UMARIAZAL	250	69	27,60%
PEDREIRA	371	87	23,45%
SÃO BRAS	167	26	15,57%
COMÉRCIO	103	14	13,59%
MARCO	480	47	9,79%
MARAMBAIA	421	4,5	1,07%
SOUZA	380	0,5	0,13%
NAZARÉ	150	-	-
TOTAL	4.799	1.882	39,21 %

Fonte: CODEM (1976 apud MOURÃO, 1987)

A questão da terra urbana em Belém aparece como objeto de estudo¹⁷ desde os anos 1970, quando a apropriação e o uso do solo se tornaram peça de intensa disputa. Aqueles que apresentavam maior poder aquisitivo acessavam as melhores faixas de terra e aqueles economicamente vulneráveis foram empurrados para as áreas e bairros que, embora localizados nas áreas centrais da cidade, apresentavam condições inadequadas para fixar moradia. Eram lugares alagadiços, alagáveis, de solo arenoso e sem infraestrutura urbana capaz de garantir condições de moradia e de vida.

Portanto, nos bairros do centro da cidade de Belém, intensificaram-se as relações da produção capitalista, através de sua verticalização, tendo como favorecimento os incentivos fiscais criados pelo Governo Militar, aliado à fundação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Esses dois órgãos foram responsáveis pelo financiamento da construção de prédios, cujo público alvo era a classe média paraense, concretizando, assim, a verticalização e a especulação do mercado imobiliário na primeira légua de Belém.

As relações de produção capitalista, ao mesmo tempo em que provocaram, com a indústria moderna, uma tendência crescente à aglomeração urbana, imprimiram limites a qualquer organização racional e socializada do planejamento urbano. Um dos limites, segundo Lojkine (1997), está ligado ao financiamento dos diferentes elementos que conferem à vida urbana capitalista o caráter que lhe é próprio: meios de comunicação e meios de consumo coletivos.

O processo de urbanização das áreas territoriais de Belém faz parte da orientação política de urbanização, sendo assim, é uma medida necessária para o avanço da modernidade capitalista na região amazônica, possibilitando cada vez mais o avanço da fronteira nacional e internacional, bem como a expansão das áreas territoriais das metrópoles amazônicas. Sobre esse aspecto, Santos (2005, p. 68) mostra que em regiões como a Amazônia se implantou uma “infraestrutura nova, totalmente a serviço de uma economia moderna, já que em seu território eram praticamente ausentes as marcas dos precedentes sistemas técnicos”.

No caso de Belém, para população pobre, essa “Infraestrutura nova” não chegou, o que restou para essa população pobre foi a ocupação territorial pelas áreas consideradas de “baixadas”, que estão a 4 metros abaixo da cota do nível do mar com ausência de

¹⁷ Cruz (1973); Penteadó (1969); Abelém (1989); Lamarão (1989); Mourão (1987); Trindade Jr. (1993), dentre outros.

infraestrutura urbana, assim, esse fenômeno que ocorreu até meados dos anos 1980. Na Foto 1, temos uma imagem das áreas de baixadas de Belém, onde se comprova a ausência de investimentos de infraestrutura urbana para população que ocupa essas áreas.

Foto 1 - Área de baixadas da cidade de Belém



Fonte: IAGUA (2012)

O crescimento demográfico e territorial de Belém ocorreu com intensidade nos anos 1970-1980, resultante da dinâmica de expansão territorial, fomentada pelos programas de ocupação dirigida, promovidos pela ditadura militar na Amazônia.

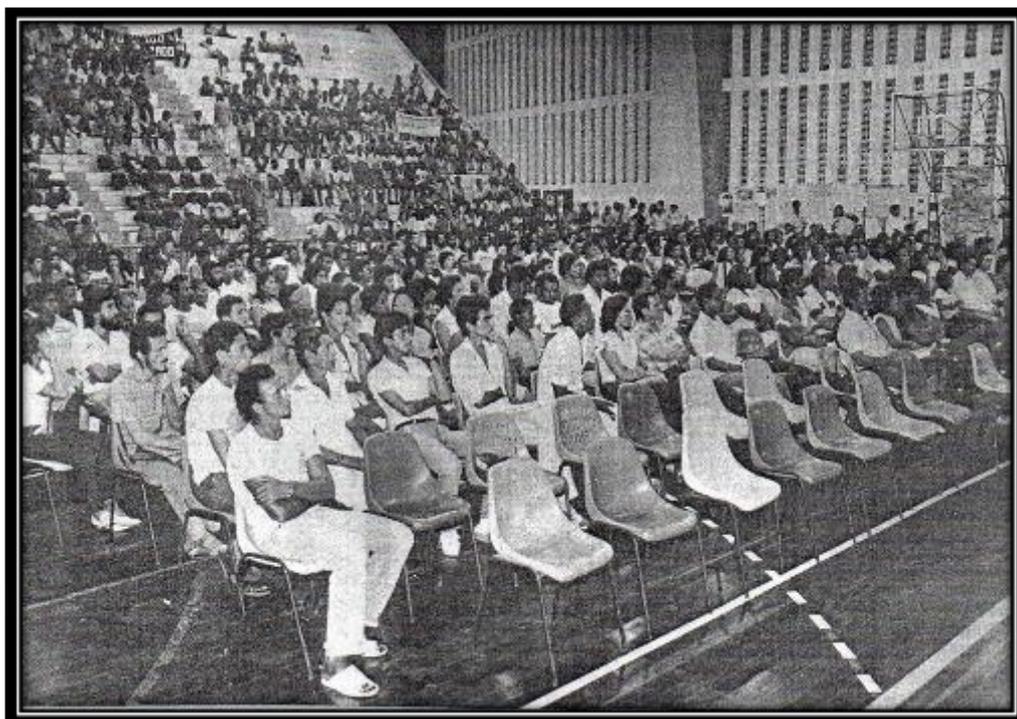
Segundo Trindade Jr. (1998), com a viabilização da verticalização, uma vez nas áreas do interior da primeira légua, a construção de prédios de apartamentos para classe média passaria a se deslocar para áreas de baixadas, até então espaços favelados, proporcionando espaços mais valorizados. Com isso, iniciou-se também um novo processo de ocupação, estimulado pela política de conjuntos habitacionais na segunda légua patrimonial, para população de baixa renda e setores da classe média, que buscavam ocupar as áreas localizadas no setor norte de Belém.

Nesse contexto, a cidade passou a ser palco de lutas sociais pelo direito à moradia, titulação de terra e saneamento. É importante citar que na conjuntura da década 1980, durante a primeira gestão do governador Jader Barbalho, em 1983, realizou-se o 1º Ciclo de Debates sobre o Desenvolvimento Urbano, cuja tônica era a regularização da ocupação de terras ocorridas na segunda metade do século XX, envolvendo praticamente todos os bairros de

Belém, que se encontrava em luta com indivíduos e grupos que se diziam proprietários das terras ocupadas, o que demonstra que a questão da regularização fundiária, enquanto demanda social, constitui-se como fenômeno histórico, merecendo atenção de todos.

O mencionado ciclo era um mecanismo encontrado para realizar um debate direto e pessoal com centros comunitários e moradores com o governador Jader Barbalho. As denúncias, depoimentos e reivindicações eram recebidas, publicadas e encaminhadas aos vereadores, deputados, senadores e autoridades ligadas à questão fundiária, para contribuição e aperfeiçoamento do projeto de Lei que disciplina o solo urbano, em tramitação na época no Congresso Nacional.

Foto 2 - Presença de moradores no ciclo de debates sobre o desenvolvimento urbano no ginásio do Sesc/Doca



Fonte: Imprensa Oficial do Estado do Pará (1983)

Nos anais do 1º Ciclo de Debates sobre o Desenvolvimento Urbano, no discurso do governador Jader Barbalho, identifica-se a intensificação da especulação imobiliária por grupos privados, um deles o “FERRO COSTA”, gerando assim conflitos fundiários entre os que pleiteiam um terreno para construir seus lares.

Exmo. Sr. Prefeito de Belém, Exmos. Srs. Secretários Estaduais e Municipais, ilustre Professor Dalmo Dallari, minhas senhoras e meus senhores; quando o Dr. Itair Silva, Secretário de Justiça, levou a mim a ideia de promover esse tipo de debate sobre o desenvolvimento urbano, não duvidei do êxito que haverá esse encontro. E, como disse há pouco nosso Secretário, esse encontro demonstra, acima de tudo, o caráter democrático do Governo instalado no Estado do Pará. Estamos aqui para debater com a comunidade, o problema grave que lamentavelmente não atinge só a capital do nosso Estado, mas que fundamentalmente nos preocupa. Achamos o meio mais fácil e mais adequado para que a sociedade brasileira possa encontrar caminhos e soluções e debater com a sociedade, e por isso mesmo, quando o Secretário de Estado promove esse encontro, sinto-me honrado, de ser Governador de um governo democrático que procura ouvir o povo neste momento crucial da vida brasileira, onde está em jogo, não só a situação econômica do País, mas também o projeto democrático. E parece-me que no caso específico de Belém, onde tivemos oportunidade de receber na sede do Governo do Estado, comissões dos mais diversos bairros, a pleitear espaços para construir seu lar. Porque lamentavelmente, grande parte das áreas, principalmente nas áreas periféricas da nossa Capital, pertencem a proprietários que simplesmente esperaram que o poder Público investisse, que a cidade crescesse para promover a especulação imobiliária, e o meu Governo, que tem o compromisso com a maioria pobre, com a maioria sofrida do povo do Estado do Pará, através desse debate, vamos procurar aqui, encontrar soluções que a médio e a longo prazo, possam de fato esse setor dar uma resposta afirmativa.

Ainda que hoje estivéssemos mantendo reuniões para resolver um problema relativo as terras denominas “FERRO COSTA”, com vista a desapropriação daquela área. E, estamos fazendo um levantamento de todas as áreas que estão em conflito, quando os posseiros lutam pela possibilidade de ter um pedaço de terra para construir sua casa. O meu governo está sensibilizado e procurará, na medida do possível, encontrar solução para o problema local [...].

Na Tabela 8, sistematizada por Mourão (1987), podemos observar resultados de estudos sobre o levantamento populacional, quantidade de famílias posseiras por bairro de Belém e a identificação dos grupos privados envolvidos em conflitos fundiários em áreas ocupadas até na década de 1980.

Tabela 8 - População posseira e grupos privados envolvidos em conflitos fundiários em áreas “ocupadas” na década de 1980

ÁREAS	Nº APROX. DE FAMÍLIAS.	Nº APROX. DE PESSOAS.	GRUPOS PRIVADOS ENVOLVIDOS
GUAMÁ	1.873937	11.2385.622	ACATAUASSÚ NUNES
MARCO	3.000	34.644	ACATAUASSÚ NUNES
TERRA FIRME	3.000	18.000	ACATAUASSÚ NUNES
SACRAMENTA	1.000	6.000	FERRO COSTA
CREMAÇÃO	900	5.400	LAMEIRA BITTENCOURT
PEDREIRA I	600	3.600	SANTOS MOREIRA
PEDREIRA II	8.931	53.586	LOBATO
CREMAÇÃO	454	2.724	UMBELINA QUADROS
JURUNAS I	900	5.400	IMOB. MOURÃO FERREIRA
JURUNAS II	1.000	6.000	CASA FORTE/GRISÓLIA
TELÉGRAFO			CONST. CIVIS AMAZONIA - CCA.
TOTAL	22.595	152.214	

Fonte: Mourão (1987, p.52).

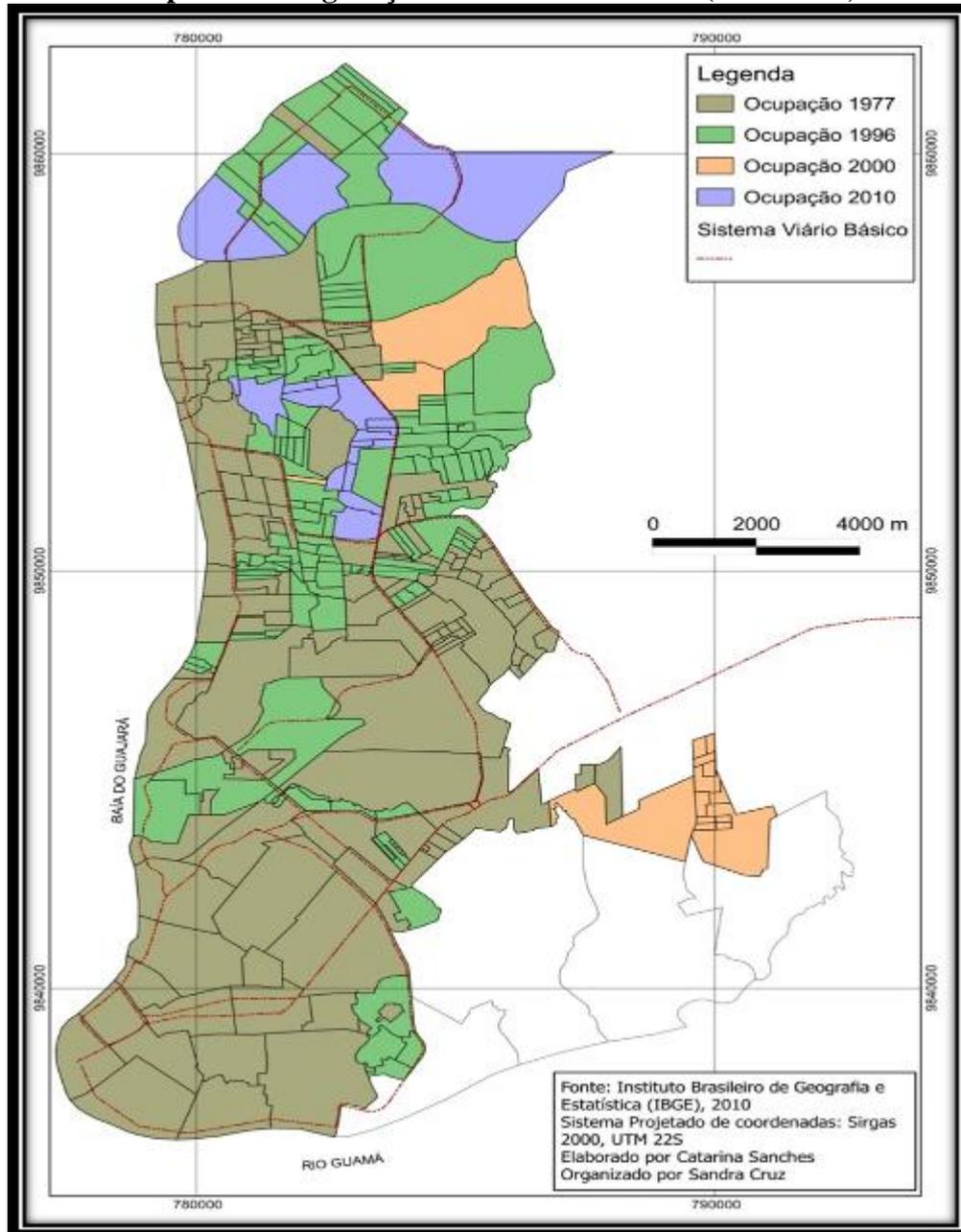
Os anos de 1980 a 2000, segundo Cruz (2012), foi um período marcado por intensa expulsão dos trabalhadores das áreas rurais na Amazônia, inchaço populacional das cidades, sobretudo nas capitais, proporcionando investimento em grandes projetos urbanos, com aporte financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nas cidades-capitais, como o caso de Belém, o Projeto de macrodrenagem em bacias fluviais do Una, Estrada Nova e Tucunduba.

O projeto realiza/realizou obras de drenagem, macrodrenagem e microdrenagem, implantação de estação de tratamento de água e esgoto nas bacias, aterramento de várzeas e áreas adjacentes, revitalização dos canais, ampliação de vias públicas e a construção de unidades habitacionais.

A cidade de Belém assumiu uma nova configuração territorial, em que houve a intensificação da ocupação do solo de Belém e o surgimento de diversos bairros devido à ocupação para além da primeira légua patrimonial. Esse fato gerou um fenômeno extraordinário, uma vez que se estima que 70% a 80% das terras da cidade não possuem legalidade.

Em 1996, a prefeitura, por meio da Lei 7806/96, ampliou para 71 o número de bairros em Belém, revogando a Lei 7.245/84. Com o reconhecimento legal dos novos bairros, no Mapa 4, podemos examinar a nova configuração territorial.

Mapa 4 - Configuração territorial de Belém (1977-2010)



Fonte: Cruz (2012)

1.4 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Embora as grandes mobilizações, a situação permaneceu a mesma até os anos 2000, pois, somente com o advento do Estatuto da Cidade, em 2001, a questão ganhou outra roupagem, com uma maior diversidade dos instrumentos de regularização fundiária e um maior volume de investimentos em projetos e programas de regularização fundiária.

No município de Belém, o Plano Diretor foi criado na Lei Municipal nº 7.603, de 13 de janeiro de 1993, a qual possui uma série de definições para o desenvolvimento urbano e socioeconômico, com temas sobre a organização do espaço urbano, definições para as políticas de habitação, mobilidade urbana, meio-ambiente, saúde pública, educação básica e outros. O plano traz ainda as características das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹⁸.

Após 20 anos da promulgação da Constituição Federal, foi revisada a Lei do Plano Diretor¹⁹ do município de Belém, no dia 30 de julho de 2008, que tem como objetivo o desenvolvimento da cidade nas atividades econômicas, melhoramento das condições de vidas de seus habitantes e usuários, bem como a justiça social.

Segundo o Plano Diretor do Município de Belém de 2008, a regularização fundiária de imóveis é determinada por Zonas Especiais que compreende a regularização urbanística e a regularização jurídica. Nas áreas de propriedade do município, a regularização fundiária ocorrerá por meio da concessão de título por meio da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) ou de Concessão do Direito de Superfície – (CDS).

O Plano Diretor é extenso, possui diretrizes de planejamento, instrumentos jurídicos e urbanísticos, assim como instrumentos tributários e financeiros, mas, nesse momento, destacamos os Instrumentos de Planejamento, com o intuito de mostrar a dimensão pela qual uma política urbana terá que seguir para ser formulada e implementada.

¹⁸ São porções do território que devem receber tratamento diferenciado, para viabilizar ações de urbanização, regularização fundiária e habitação, e permitir a melhoria das condições para a permanência da população local (Artigo 101 do Plano Diretor).

¹⁹ O Plano Diretor está definido no Estatuto das Cidades como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. No entanto, é uma lei municipal elaborada pela prefeitura com a participação da Câmara Municipal e da sociedade civil que visa estabelecer e organizar o crescimento, o funcionamento, o planejamento territorial da cidade e orientar as prioridades de investimentos.

Art. 142 Para promover o planejamento, controle e gestão no Município de Belém serão adotados os seguintes instrumentos de desenvolvimento.

I- Instrumentos de Planejamento:

- a) Plano Diretor;
- b) Plano Plurianual;
- c) Leis de Diretrizes Orçamentárias;
- d) Lei Orçamentária Anual;
- e) Lei de Uso e Ocupação do Solo;
- f) Lei de Parcelamento do Solo;
- g) Lei de Meio Ambiente;
- h) Lei de Edificações;
- i) Código de Posturas;
- j) Unidades de Conservação;
- k) Instituição de Unidades de Conservação;
- l) Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM);
- m) Planos de Desenvolvimento Econômico e Social;
- n) Planos, Programas e Projetos Setoriais;
- o) Programas e Projetos Especiais de Urbanização. (PMB, 2008).

Em relação à Política de Regularização Fundiária, o Plano Diretor do Município de Belém, regulamenta as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que contribuem no tratamento específico do uso e ocupação do solo. As ZEIS são porções do território que devem receber tratamento diferenciado, pois viabilizarão ações de urbanização, regularização fundiária e habitação, além de permitir a melhoria das condições para a permanência da população local.

Art. 102. As ZEIS são caracterizadas por apresentar:

- I - Ocupação predominantemente de padrão socioeconômico de baixa renda;
- II - Uso predominantemente habitacional;
- III - ilegalidade e insuficiência de infraestrutura básica para atender os moradores
- IV - Precariedade e insuficiência de infraestrutura básica para atender os moradores;
- V - Inexistência, ou déficit de equipamentos comunitários de saúde, educação, esporte e lazer (PMB, 2008).

De forma complementar, a Prefeitura Municipal de Belém (PMB) elaborou o diagnóstico habitacional de Belém (DHB) em 2008 e atualizou-o em 2012, definindo essas áreas das ZEIS, como “assentamentos precários”, apontando que a cidade apresenta 449 áreas com 50% de sua população residindo em condições de precariedade (PMB, 2008).

Um dos aspectos verificados pelo referido estudo diz respeito à Inadequação Domiciliar por irregularidade fundiária. Nessa situação, encontram-se 56,53% domicílios, tendo a faixa de renda até três salários mínimos e não possuem titularidade da terra, o que corresponde a 15.595 unidades domiciliares nessa condição (ver Tabela 9).

Tabela 9 - Inadequação fundiária urbana (1), por faixa de renda

RENDA	ABSOLUTO	PERCENTUAL
Até três salários mínimos	15595	56,53%
Mais de três até cinco salários mínimos	5754	20,86%
Mais de cinco salários mínimos	6239	22,61%
TOTAL	27588	100,00

Fonte: PMB (2008). (1) considerados apenas casas e apartamentos urbanos

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social do município de Belém, elaborado em 2012, a situação de instabilidade da posse da terra na cidade e a grande sobreposição entre posseiros urbanos não regulares e terras de domínio institucional e público nos permitem deduzir que a irregularidade fundiária é maior do que aquela exibida pelos dados censitários. De acordo com os dados censitários de 2010, 48% dos domicílios de Belém são caracterizados como em situação “semi-adequada” e “inadequada”.

[...] A expansão, no número de domicílios, associada ao conflito fundiário e significativa incidência de ocupações irregulares e, conseqüentemente, de instabilidade fundiária e pobreza urbana no município de Belém formam um contexto em que as políticas habitacionais locais exigem diversidade de programas e ações, incidentes sobre a infraestrutura, domicílios novos e existentes, além do tratamento jurídico e institucional da terra. Como tem sido, há muito, discutido no Brasil, as variáveis censitárias não refletem com precisão o quantitativo do problema de regularização fundiária urbana, necessitando de complementos e outras metodologias de análise e cálculo (PMB, 2008, p. 33-34).

Diante de toda essa problemática, percebe-se a necessidade de estudos sobre a Regularização Fundiária de Interesse Social, contribuindo para o planejamento urbano e a formalização das áreas ocupadas pelas frações das classes trabalhadoras residentes em “aglomerados subnormais”, em Belém.

2 AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM BELÉM DO PARÁ NO PERÍODO DE 2008 A 2014

Em Belém, as primeiras demandas por habitação se intensificaram e provocaram a disputa em torno das terras urbanas, em sua maioria, adquiridas pela União e destinadas ao uso militar, distribuídas ao redor da primeira légua patrimonial, cujas terras foram designadas para fins de instalação de prédios institucionais e científicos, como é o caso da Universidade Federal do Pará. Essas áreas constituíram anos depois o que se convencionou denominar de “cinturão institucional”, completando o primeiro ciclo de ocupação urbana da cidade nos anos 1960-1970.

Segundo Cruz (2012), o processo de ocupação das áreas consideradas urbanas em Belém acentuou-se a partir dos anos 1970, evidenciando duas formas de ocupação de terras urbanas para fins de moradia: uma pela construção de conjuntos habitacionais, e outra pelo crescimento de ocupações irregulares, no que se refere à situação fundiária.

Tratou-se de um processo que esgotou o vetor de expansão da malha urbana na primeira légua patrimonial e inaugurou um novo vetor constituído pela Avenida Pedro Álvares Cabral, Avenida Augusto Montenegro, Estrada dos 40 Horas, Rodovia do Coqueiro e Rodovia BR 316, acompanhando a implantação dos conjuntos habitacionais para a população de baixa renda nessas áreas e reforçando a conurbação entre Belém e Ananindeua.

Com a intensa dinâmica do crescimento populacional, com as disputadas por ocupações de faixas de terra urbana nas áreas centrais e infraestruturadas, a maioria da população da cidade de Belém fixou-se nas áreas consideradas inadequadas para moradia, tais como as margens de igarapés, pequenos riachos, áreas alagadiças sem saneamento. Esse processo desencadeou fenômenos de irregularidade fundiária, em que a maior parte da população residente das áreas de baixadas vive na ilegalidade fundiária até os dias atuais.

Diante dessa problemática da ilegalidade fundiária, os movimentos sociais urbanos pressionam o poder público reivindicando o direito da terra urbana, expondo a necessidade de políticas públicas voltadas para questão da regularização fundiária de interesse social, especialmente, essas reivindicações têm mais força a partir dos anos 1980.

Vários estudos²⁰ sobre as metrópoles amazônicas demonstram a evidência dessa questão da ilegalidade fundiária em várias áreas urbanas da cidade de Belém. A complexidade da regularização fundiária ainda constitui-se como desafio para o poder público local, por diversos fatores, um desses fatores é a definição da dominialidade de tutela territorial, que se apresenta de maneira bastante controversa. De um lado, a Prefeitura de Belém reivindica parte da tutela das terras de Belém, de outro lado, a União assume-se como responsável da tutela de uma parcela significativa das terras da cidade em Belém, especificamente nas faixas de terras denominadas “Terrenos de Marinha²¹”.

Os “Terrenos de Marinha” se restringem às terras circunscritas praticamente em toda Belém, ou seja, sua localização acompanha toda a extensão fluvial das águas que banham a cidade, tornando alguns bairros divididos em áreas de marinha, em territórios ribeirinhos e, ao mesmo tempo, porções continentais. Citam-se os bairros do Guamá, Condor, Jurunas, Cidade Velha, Umarizal, Telegrafo, Pratinha, Tapanã, Icoaraci e Outeiro, que são bairros constituintes da orla Norte e da orla Sul da cidade de Belém.

De acordo com a Superintendência do Patrimônio da União do Estado do Pará (SPU/PA), 45,87 % do território de Belém está localizado dentro da primeira légua patrimonial e é caracterizado como Terreno de Marinha ou acréscimo de Marinha²², isto é., pertencem à União, de acordo com Decreto Lei 9.760 de 05 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências no artigo 1º a 5º²³.

Nos dados da SPU/PA (2014), na primeira légua patrimonial de Belém, existem aproximadamente 120 mil imóveis, dos quais somente 30 mil são cadastrados para realização da regularização fundiária no órgão, ou seja, aproximadamente 90 mil imóveis são caracterizados ainda como ocupação, por não possuir título de posse. Esses dados são significativos e confirmam a problemática apresentada na pesquisa.

²⁰ Abelém (1989), Mourão (1987), Trindade Jr. (1998), Cruz (1994), dentre outros.

²¹ Os terrenos de marinha são bens da União medidos a partir da linha do preamar médio de 1831 até 33 metros para o continente ou para o interior das ilhas costeiras com sede de município. Além das áreas ao longo da costa, também são considerados terrenos de marinha as margens de rios e lagoas que sofrem influência de marés.

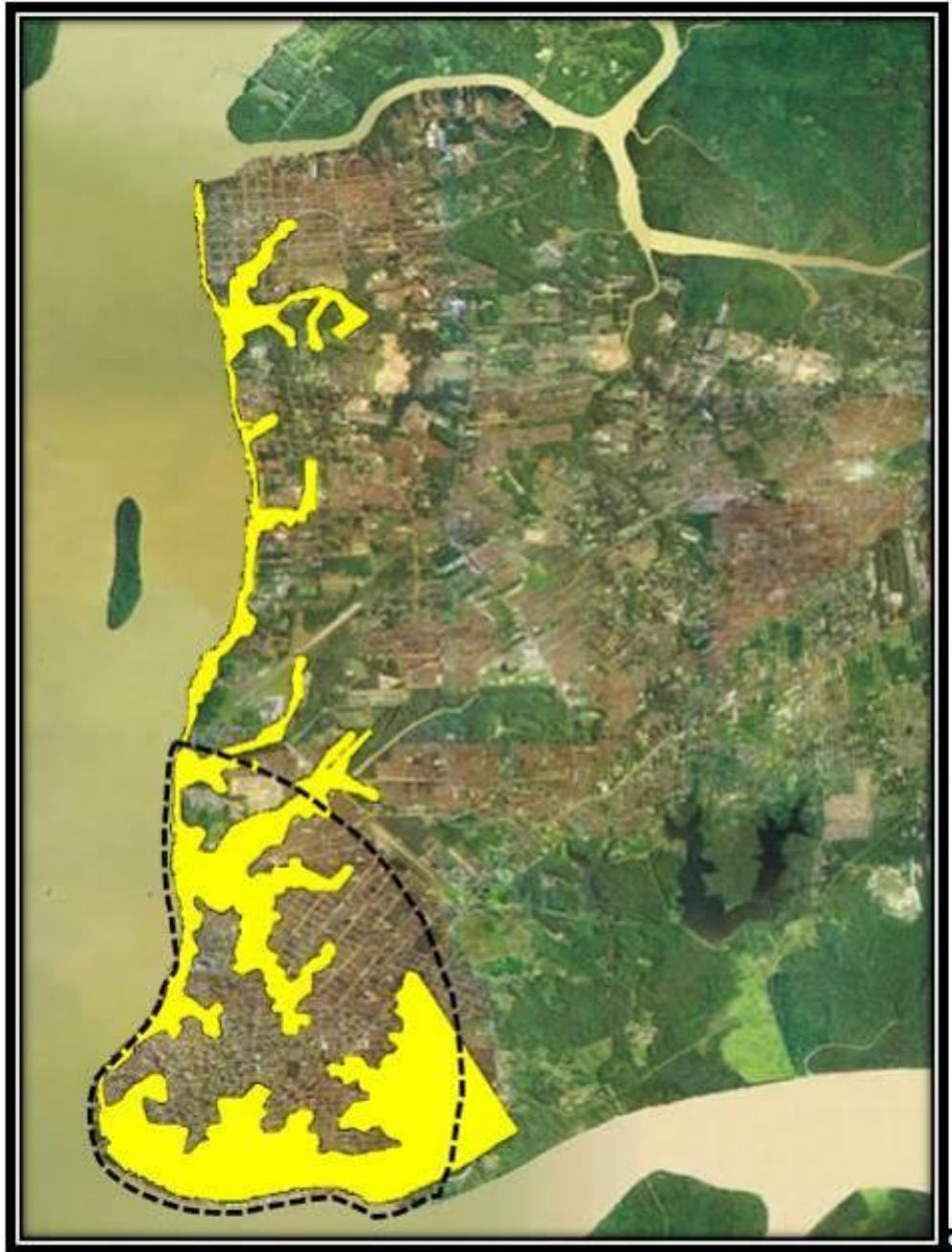
²² “Incluem-se entre os bens imóveis da União:

a) os terrenos de marinha e seus acrescidos; b) os terrenos marginais dos rios navegáveis, em Territórios Federais, se, por qualquer título legítimo, não pertencerem a particular; c) os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés; d) as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer título legítimo não pertencerem aos Estados, Municípios ou particulares [...]

²³ A Lei completa está no Anexo A.

No esquema cartográfico elaborado por Elerés (2013), é possível identificar as áreas de Terrenos de Marinha que atingem toda área territorial de Belém, como demonstrado pela demarcação do território de cor amarela. A primeira légua patrimonial de Belém possui 48,5% do seu território áreas de Marinha (Mapa 5).

Mapa 5 - Esquema cartográfico dos terrenos de marinha no município de Belém



Fonte: Elerés (2013)

Legenda: ■ Terrenos de Marinha
- - - - 1ª Légua Patrimonial

2.1 AÇÕES DA SPU E REFIS EM BELÉM

A partir de 2008, intensificam-se as ações de regularização fundiária em Belém, impulsionado pela SPU/PA, através do início de cadastro para Regularização Fundiária de Interesse Social (REFIS) de imóveis em Terrenos de Marinha. Neste sentido, a pesquisa deter-se á na análise do Programa de REFIS da SPU/PA, devido ao volume de gravidades e problemas nessas áreas de Belém.

O planejamento da política de REFIS, atravesse deu pela entrega de Concessões de Uso Especial para fins de Moradias(CUEM)²⁴ em Belém, que envolveu a Cooperação Técnica²⁵ entre a Universidade Federal do Pará(UFPA) e a Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Pará (SPU/PA), tendo como objeto dessa cooperação técnica a realização de cadastros e entregas de título de posse no bairro da Terra Firme, o qual faz limites territoriais com a UFPA. Com o mesmo objeto de cooperação técnica para Município de Belém de cadastro e entregas de títulos de posse ocorreu entre o Governo do Estado do Pará na gestão da Governadora Ana Julia Carepa com a SPU/PA

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU)²⁶ é a primeira repartição pública especificamente incumbida da problemática fundiária no Brasil, criada pela Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que disciplinou o regime jurídico aplicável às terras públicas, denominada inicialmente de Repartição-Geral de Terras Públicas e regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854 (RESCHKE, 2010).

Conforme informações da SPU (2015), após a promulgação da República, criou-se um novo órgão pela Lei nº 2.083, de 30 de julho de 1909, para cuidar das terras públicas, denominado Diretoria do Patrimônio Nacional. No curso do tempo, novas denominações foram se sucedendo: Diretoria do Domínio da União (Decreto nº 22.250/1932), Serviço do Patrimônio da União (Decreto lei nº 6.871/1944). E, por força do Decreto nº 96.911, de 3 de

²⁴ Prevista na MP nº 2.220/2001 e Lei 11.481/2007, visa regularizar a ocupação de áreas públicas urbanas com fins de moradia, que é o reconhecimento gratuito do direito subjetivo, com fundamento no art. 183 da Constituição Federal, e deverá ser outorgado, obrigatoriamente, àqueles que atenderem aos requisitos legais previstos na Medida Provisória.

²⁵ As cooperações institucionais têm atuado em nível de levantamento quantitativo para o cadastro dos imóveis e entregas de título de posse, utilizando como instrumento de regularização a CUEM, Prevista na Medida Provisória de nº 2.220/2001 e na Lei 11.481/2007, visa regularizar a ocupação de áreas públicas urbanas com fins de moradia.

²⁶ Ao usarmos a abreviatura SPU/PA, estamos nos referindo à Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Pará. Já quando utilizamos SPU, fazemos referência à Secretaria do Patrimônio da União.

outubro de 1988, foi instituída a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), quando ainda integrava a estrutura do Ministério da Fazenda. Atualmente, a SPU integra a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e está presente em 26 estados e no Distrito Federal, descrita em novo Decreto de nº 7063, de 13 de janeiro de 2010. A Secretaria SPU tem como missão:

Promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizada em serviço público, administrar os imóveis residenciais de propriedade da União destinados à utilização pelos agentes políticos e servidores federais com objetivo de estabelecer as normas de utilização e racionalização dos imóveis da União utilizados em serviço público (SPU, 2015)

Segundo Reschke (2010), o Patrimônio da União²⁷ tem representação no estado do Pará desde a década de 1940, contudo no decorrer dos 1970 anos, atuou priorizando políticas de arrecadação, desconhecendo, por muitas vezes, o potencial existente no seu acervo patrimonial.

A história do Patrimônio da União começa a mudar em 2003 com a posse de Luís Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, cujo slogan passou a ser “*Brasil, um país de todos*”. No Pará, as mudanças de fato iniciam, em 2004, com a gestão do Superintendente Regional, Senhor Newton Miranda Sobrinho, que trouxe para a Instituição outra visão no que tange a questão da terra como propriedade do Estado e que deve ser socializada com segmentos da sociedade civil que dela precisam para viver.

Assim, a Superintendência trouxe para o cerne da Instituição a *sensibilidade* no trato com o cidadão e a *inversão de valores* proposta pelo Governo Federal, além da *determinação* de transformar o impossível em realidade (RESCHKE, 2010).

Nesse contexto, foram realizados, em Belém, três grandes eventos de discussão sobre a complexidade dessa questão, logo, foram realizados o Seminário “Nossa Várzea”, o Seminário “Nossa Praia” e o Encontro dos Povos das Águas da Amazônia Paraense no Fórum Social Mundial em Belém, com a participação popular e institucional.

²⁷ Fazem parte do patrimônio da União os prédios públicos de uso da Administração Pública, as unidades federais de conservação ambiental, as reservas indígenas, o mar territorial, os terrenos e acrescidos de marinha e marginais, as ilhas oceânicas, os potenciais de energia elétrica, os recursos minerais, as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos, e quaisquer outros bens que a União adquira. Os bens da União estão dispostos no art. 20 da Constituição Federal (SPU, 2015).

No ano de 2007, a SPU/PA recebeu a visita do Presidente Lula para a entrega de Títulos de Autorização de Uso no Arquipélago do Marajó. Nesse mesmo ano, a Superintendência do Pará conquistou o 3º lugar no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com o tema *Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia Brasileira*.

Em 2009, a SPU/PA conseguiu ampliar o quadro de funcionários, adquirir equipamentos para qualificação dos serviços, implementar a regularização fundiária em áreas da União, utilizando instrumentos de titulação de posse o Termo de Autorização de Uso – (TAU), Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), além de resgatar ações pertinentes de Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Uso Comum do Povo (SPU, 2015).

Segundo Everton Ferreira, coordenador da Regularização Fundiária Urbana da SPU/PA, atualmente o órgão possui 65 servidores, entre funcionários, terceirizados, cedidos e comissionados, além de colaboradores da Sociedade Civil Organizada que atuam em parceria e cooperação para o fomento e execução de políticas públicas nas áreas da União, zelando pelos imóveis públicos, harmonizando a função de arrecadação com os aspectos do interesse social.

O propósito é adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União com força de escritura pública. Os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos aos imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes.

Apesar de a SPU/PA ter conseguido ampliar os seus quadros de funcionários, e adquirir equipamentos para qualificar os serviços da realização da Regularização Fundiária de Interesse Social (REFIS), o Órgão realizou cooperação técnica com o Governo do Estado, Universidade Federal do Pará, Prefeituras Municipais e entidades dos movimentos sociais, com intuito de suprir a grande demanda de solicitações de cadastro de imóveis para realização da regularização fundiária em todo estado.

2.1.1 Cooperações técnicas com a União para implementação de REFIS

A SPU/PA, em cooperação técnica com a UFPA, realizou ações de cadastramento e entregas de títulos de posse às famílias localizada no bairro da Terra Firme, com intuito de legalizar a situação fundiária desses moradores, onde parte da área territorial da Terra Firme pertencia à Universidade, essas áreas foram ocupadas para fins de moradias pela população de baixa renda, essas ocupações foram mais intensas a partir dos anos 1970, em decorrência da ausência de política habitacional no município belenense, assim como nos bairros contíguos a UFPA, tornando a sua desocupação irreversível²⁸.

Essa questão da ausência de investimentos públicos já foi tratada no capítulo anterior desse trabalho, o qual mostrou que esta ausência provocou/provoca um processo constante para manter o direito a moradia. Nesse sentido, por se tratar de terras pertencentes à União no bairro da Terra Firme, a SPU/PA e a UFPA iniciaram uma ação para cadastrar esses imóveis com o intuito de regularizar legalmente a situação dos moradores que ocupam essas áreas. Dessa forma, alcançou o cadastro de 1.710 imóveis com esta cooperação técnica, resultando posteriormente na entrega de 300 (trezentas) CUEM em 2012.

Para essas famílias, os títulos de posse têm um significado enorme, pois as ações de REFIS vêm atreladas a propostas de segurança jurídica do imóvel em conjunto com cartórios, bem como a melhoria habitacional, através do financiamento de construção, ampliação ou reforma das moradias pelos programas sociais da Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal e o Cheque Moradia do Governo do Estadual.

Na tabela 10, dispomos os dados da cooperação técnica entre a SPU/PA e a UFPA.

Tabela 10 - Cadastro e titulação executada pela SPU/PA e UFPA nas áreas pertencentes à união - 2009 a 2012

<i>Nº. de cadastros</i>	<i>Cadastros Completos</i>	<i>Famílias tituladas pela CUEM</i>
1.710	640	300

Fonte: SPU/PA (2012)

²⁸ Sobre as lutas pelo direito à terra urbana em Belém, ver os trabalhos de Cruz (1994; 2011)

2.1.2 Cooperações da esfera estadual para implementação da REFIS

A partir de 2008, a SPU/PA inicia o projeto “Regularização Fundiária Urbana em Terras da União no Município de Belém”, em cooperação técnica com o Governo do Estado, tendo como objetivo a realização de cadastramentos de imóveis, que estão localizados dentro das áreas de Terrenos de Marinha em Belém, além de promover a REFIS, assegurando assim a CUEM.

Esta cooperação técnica institucional entre a SPU/PA e o Governo do Estado, na gestão da governadora Ana Julia Carepa, alcançou a quantidade de 30.000 (trinta mil) cadastros de imóveis, resultando na entrega de 11.806 (onze mil e oitocentos e seis) títulos de posse para famílias na cidade de Belém até 2014. Na Tabela 11, podemos é possível verificar os resultados dessa cooperação técnica.

Tabela 11 - Ações de regularização fundiária de interesse social da SPU/PA na cidade de Belém no período de 2008 a 2012

<i>Nº de cadastros</i>	<i>Cadastros Completos</i>	<i>Famílias tituladas pela CUEM</i>
30.000	22.095	11.806

Fonte: SPU/PA (2012)

O projeto “Regularização Fundiária Urbana em Terras da União” em Belém beneficiou vários bairros com o cadastro de imóveis e entregas de títulos de posse. Na tabela 12, identificamos as ações de REFIS por bairros em Belém.

Tabela 12 - Cadastros e titulações por bairros na cidade de Belém

Titulações de CUEM por bairro de Belém no Período de 2008 a 2014.		
Bairros	Cadastros Completos	Imóveis Titulados
Canudos	141	141
Condor	3360	1655
Cremação	1655	401
Guamá	5343	2449
Jurunas	4285	2094
Marambaia	1138	850
Marco	2101	1625
Pedreira	1418	181
Sacramenta	1530	1530
Telegrafo	1124	876
Total	22095	11.806

Fonte: SPU/PA (2014).

2.2 AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM BELÉM REALIZADAS PELA COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ

O processo de Regularização Fundiária da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB) se inicia com a elaboração de plantas de urbanização, levantamentos topográfico, cadastral e socioeconômico, e também memorial descritivo das ações do PAC/Habitação, a fim de subsidiar a elaboração dos instrumentais jurídicos de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e ou Autorização de Uso. Esses Instrumentos são encaminhados ao Cartório de Registro Imobiliário, para emissão das Certidões de matrículas imobiliárias, as quais serão entregues às famílias beneficiárias, finalizando, assim, o processo de Regularização Fundiária.

As ações da COHAB no âmbito dos planos de regularização fundiária de Belém estão inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Segundo a COHAB (2012), o órgão desenvolveu ações de previsibilidade fundiária de 2011 a 2015, ou seja, a regularização fundiária deve ser realizada até 2015, tendo como justificativa a não entrega dos títulos de posse, e pela espera do término de todas as obras habitacionais do PAC em Belém.

As ações de regularização fundiária em Belém preveem 12.067 titulações de posse até o período correspondente a 2015, conforme demonstrado na tabela 13.

Tabela 13 - Previsão de regularização dos imóveis cadastrados no período de 2011/2015 da COHAB/PA

Bairro	Cidade	Imóveis Cadastrados para serem beneficiados no Programa de Regularização Fundiária			Total
		Lotes	Construção	Melhoria	
Pratinha	Belém	990	350	305	1.645
Fé em Deus	Belém	1.357	200	132	1.689
Pantanal	Belém	1.092	300	30	1.692
Taboquinha	Belém	784	978	100	1.862
Riacho Doce I	Belém	726	160	---	886
Riacho Doce II	Belém	722	278	---	1.000
Riacho Doce III	Belém	845	112	---	957
Liberdade I	Belém	---	276	---	276
Liberdade II	Belém	---	2.060	---	2.060
	Total	-----	-----	-----	12.067

Fonte: COHAB (2012)

Os referidos dados apresentados pela COHAB demonstram que essas ações previstas de regularização fundiária abrangem 12.067 imóveis a serem regularizados, ou seja, a regularização fundiária ainda é vista pela gestão pública em último plano para ser executada,

proporcionando o risco das ações de REFIS não serem realizadas na sua totalidade, por não serem prioridades e pela complexidade na efetivação do título de posse.

2.3 AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA REALIZADAS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM

Na esfera Municipal, realizaram-se ações pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB), através da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), com o Programa Municipal de Regularização Fundiária “Chão Legal”, criado com a finalidade de garantir o direito à moradia em ocupações irregulares.

O Programa “Chão Legal” foi criado pela Lei Municipal nº 8.739/2010, tendo como objetivo atender ao cidadão que mora nas ocupações irregulares, garantindo-lhes segurança jurídica e o reconhecimento do direito constitucional à moradia, para isso, foram elaborados para cada área de interesse social um projeto de Regularização Fundiária que envolve metas.

A meta da CODEM é regularizar aproximadamente 4.500 lotes nas seguintes áreas: Benguí, com 600 lotes; Paracuri, em Icoaraci, com 3.000 lotes; e Sub Bacia 1 do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN), com 1.000 lotes. No final do primeiro semestre de 2013, foram entregues 100 títulos aos moradores do Benguí.

Para atender aos moradores de outras áreas de Belém, a CODEM está ampliando a capacidade operacional do Programa “Chão Legal” e, em 2014, outras áreas seriam selecionadas para a execução de projetos de regularização de interesse social. A seleção das áreas para execução do programa é realizada obedecendo aos critérios instituídos na Lei Federal nº 11.977/2009, que estabelece diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Os critérios estabelecidos para execução do Programa “Chão legal” são:

1º Passo: São realizadas reuniões na comunidade para esclarecer melhor as etapas para o morador entender como funciona e como poderá ser beneficiado pelo Programa “Chão Legal”.

2º Passo: São feitos levantamentos técnicos pela equipe da CODEM. Os técnicos fazem visitas às comunidades para medir terrenos, identificar benfeitorias além de realizar o cadastro social e econômico das famílias.

3º Passo: São coletados documentos. Para requerer a regularização do seu terreno serão necessários os seguintes documentos: Carteira de Identidade, CPF, Certidão de Casamento (se for casado), Comprovante de residência como conta de luz ou água, por exemplo.

4º Passo: Entrega do seu título que poderá ser uma Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), conforme determina a lei.

No decorrer da pesquisa desenvolvida, observamos que não existe cooperação técnica de REFIS entre SPU/PA e a PMB, mas que existe entre a União e o Município uma disputa jurídica para obter a tutela da posse das áreas de Terreno de Marinha de Belém. Seguem, abaixo, alguns desses argumentos dessa polêmica jurídica, para melhor compreensão.

- Argumentos Jurídicos da Prefeitura de Belém

Em 1º de setembro de 1627, a Coroa Portuguesa doou, através do governador do Estado do Maranhão, Francisco Coelho de Carvalho, uma légua de terra em favor do antigo Conselho da Câmara, que ficou conhecida como “Primeira Légua Patrimonial de Belém”. Dessa forma,, a Lei da Preamar Média (LPM) sempre foi de plena propriedade da municipalidade de Belém. A primeira descrição de limites e demarcações aconteceu em 20.08.1703 e, posteriormente, uma nova demarcação foi feita em 1831, na qual consta em Ata de Constituição da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Urbana de Belém - CODEM (criada em 27 de maio de 1970) (PMB, 2015).

Em 25 de outubro de 1993, a Secretaria do Patrimônio da União emitiu Portaria nº 205, e constituiu uma comissão de revisão da determinação da LPM/1831 no município de Belém;

A Comissão apresentou um relatório, em 23 de setembro de 1994, mostrando a demarcação e a determinação da Linha de Preamar, de 1831, utilizando novamente apenas editais, a fim de convocar os interessados em impugnar a nova determinação e demarcação.

- Argumentos Jurídicos da SPU

A SPU traz três elementos Constitucionais para obter a realização de REFIS no em Belém:

USO COMUM DO POVO: são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo (rios, mares, estradas, ruas, praças, praias).

USO ESPECIAL: são destinados ao uso da Administração Pública, tais como edifícios ou terrenos para serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive de suas autarquias.

DOMINIAIS: Não têm destinação pública definida e podem ser utilizados por terceiros

Além dos três elementos constitucionais, a SPU tem como referência jurídica dois Decretos-Leis:

DL 9760/46: Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da Linha da Preamar-Médio de 1831.

DL - 9760/46: Art. 3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em segmento aos terrenos de marinha.

A seguir, temos, na Figura 2, um exemplo de como os dois Decretos Leis são executados pela SPU. Tenta-se demonstrar a localização de Terrenos Alodiais²⁹, Terrenos de Marinha, Acrescido de Marinha³⁰ e praia, por fim identifica-se os limites das Linhas de Terrenos de Marinha (LTM)³¹ e a Linha do Preamar Médio (LPM)³².

²⁹ Terrenos alodiais ou terras alodiais são aqueles que se mostram livres e isentos de encargos, significa que se trata daquele que não está sujeito ao pagamento de qualquer foro ou laudêmio.

³⁰ Art. 2º São terrenos acrescidos de marinha a que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas.

³¹ As Linhas de Terrenos de Marinha (LTM) são medidas a partir da linha da preamar médio de 1831 até 33 metros para o continente ou para o interior das ilhas costeiras com sede de município.

³² A linha da preamar médio é definida pela média das marés máximas, do ano de 1831. O ano de 1831 é usado para dar garantia jurídica, porque é conhecido o fenômeno de mudanças na costa marítima decorrente do movimento da orla. Esses movimentos se dão por processos erosivos ou por aterros. A partir da determinação da linha da preamar médio inicia-se a delimitação dos Terrenos de Marinha.

Figura 2 - Exemplo da localização dos terrenos de Marinha e demais



Fonte: SPU (2013)

Além dessas questões jurídicas entre PMB e a SPU/PA, na Câmara Federal desde 1996, conforme Elerés (2013), surgem vários Projetos de Emenda Constitucional (PEC), objetivando a extinção do instituto jurídico do Terreno de Marinha da lei brasileira. Adiante, expomos os períodos e parlamentares que apresentaram propostas de PEC para a extinção do Terreno de Marinha:

- 1. 1996 – DEPUTADO ELISEU PADILHA/(RS)
- 2. 1998 – DEPUTADA LAURA CARNEIRO/(RJ)
- 3. 1999 – SENADOR PAULO HARTUNG/(ES)
- 4. 2007 – SENADOR ALMEIDA LIMA/(SE)
- 5. 2011 – DEPUTADO ARNALDO JORDY/(PA)

A PEC nº 39/2011 é a mais recente e tem como objetivo transferir para estados, municípios e particulares os Terrenos de Marinha, que foi aprovada no dia 26 de maio de 2015, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados,

mas ainda será analisada por uma comissão especial a ser criada especificamente para esse fim. Depois, seguirá para o Plenário, onde precisará ser votada em dois turnos.

Na audiência pública da Câmara Federal, em outubro de 2013, realizada na Assembleia Legislativa do Estado Pará - ALEPA, verificou-se que a proposta da PEC 39/2011, é vista com desconfiança pelos movimentos sociais de moradores em áreas da união e de populações tradicionais (índios, quilombolas e ribeirinhos). Para os movimentos sociais, em seus argumentos na audiência a preocupação com a transferência do Terreno de Marinha para os estados e municípios, pois com essa possibilidade de transferência de responsabilidade sobre essa área poderá ser um retrocesso dos direitos já conquistados da titulação de posse e a ameaça do fim da isenção de taxa de Terreno de Marinha já implementado pela SPU para moradores que possuem renda familiar abaixo até 5 (cinco) salários mínimos. Assim aprovação da PEC 39/2011 significa, para os movimentos sociais, o retorno da especulação dessas áreas, além de trazer novamente a insegurança jurídica e os conflitos da posse da terra.

As áreas de Terrenos de Marinha na maioria das cidades brasileiras estão localizadas em locais nobres, além dessas áreas de ser estratégicas no meio rural para muitas populações tradicionais (índios, quilombolas e ribeirinhos), No qual a PEC 39/2011, interfere diretamente na atuação da SPU, seja na cobrança de taxas que possuem renda familiar acima até 5 salários mínimos e no fim do domínio da tutela das áreas de Terrenos de Marinha, que passam a ser domínio pleno dos Estados e Municípios.

3 RESULTADOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL REALIZADA PELA SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO BAIRRO DO JURUNAS EM BELÉM DO PARÁ

O bairro do Jurunas em todo seu período histórico está diretamente entrelaçado com história da cidade de Belém, pois o surgimento do referido bairro foi influenciado pelo crescimento espacial, econômico e social da capital dos paraenses. No entanto, o bairro do Jurunas torna-se um espaço de expansão da cidade a partir do século XVII.

Segundo Rodrigues (2009), notícias veiculadas na época³³ atestam presença das mais diversas atividades econômicas no bairro do Jurunas. Nesse período, por exemplo, era um local para construção de navios e barcos para navegação do Pará e Amazônia, chamado de Ribeira do Naus, que hoje é ocupado pelo Arsenal de Marinha (atrás do antigo Largo do Bagé).

Esses dados nos permitem identificar que nesse período já havia uma parcela considerável de habitantes às margens do rio Guamá, onde hoje se localizam os bairros do Jurunas, Condor e Guamá, a maioria deles indígenas ou mestiços de índios e negros, muitos exerceriam a função de carpinteiro naval, remadores e práticos de navegação.

Embora localizado próximo do centro da cidade, somente no século XVIII, as primeiras ruas surgiram a partir da abertura de caminhos que permitiam, às vezes com muitas dificuldades, o trânsito entre o centro e as terras que estavam sendo utilizadas para moradias e/ou para atividades econômicas de baixo custo e rendimentos, pela população mais pobre, que utilizava áreas devolutas³⁴ para construir chácaras, vacarias, cocheiras, canteiros e hortas (RODRIGUES, 2009).

De acordo com Rodrigues (2009), somente no século XIX, ocorreu a denominação de bairro do Jurunas, devido a uma travessa chamada Jurunas. Tal travessa foi sendo ocupada e transformada em via urbana, primeiramente até à Rua Conceição, perímetro onde foi instalado um terminal da linha do Bond que passou a circular entre o bairro e centro no início do século XX.

³³ Rodrigues (2009) utilizou como fonte jornais consultados no arquivo da Biblioteca Pública Arthur Viana, do CENTUR, as notícias foram consultadas no Diário do Comércio (1859), Diário de Notícias (1881), Folha do Norte (1898 a 1957), Gazeta de Notícias (1881), O Liberal do Pará (1869, 1870, 1871, 1872, 1873, 1877) e Treze de Maio (1840 a 1862)

³⁴ São terrenos públicos, ou seja, propriedades públicas que nunca pertenceram a um particular, mesmo estando ocupadas.

Mesmo com poucas melhorias e dispondo de um fornecimento sofrível de água (através de poços públicos) e iluminação, com muitas ruas alagáveis e insalubres, o bairro atraía mais e mais moradores, por dispor de terrenos de bons tamanhos e relativamente baratos, onde alguns cidadãos de melhores posses construíam rocinhas, imóveis afastados do centro.

Ainda conforme Rodrigues (2009), o bairro do Jurunas tornou-se, desde início de sua ocupação, um espaço de estabelecimento e circulação de moradores das áreas ribeirinhas situadas próximas a Belém, especialmente cidades e localidades estabelecidas nos rios Guamá e Tocantins e seus afluentes, embora tenha atraído também moradores do baixo e médio Amazonas, do rio Pará e baía do Marajó. Os Migrantes³⁵ vindos diretamente do interior do estado do Pará.

Segundo Trindade Jr. (1998), a intensificação do êxodo rural fez com que as baixadas vivenciassem um processo de favelização acelerado. Mais do que uma simples solução de emergência para o problema de moradia, essas áreas tornaram-se, sobretudo, parte de uma estratégia de sobrevivência da população pobre, face à escassez e valorização das terras altas no interior da primeira légua patrimonial. Isso aconteceu pelo vários motivos, seja pela boa localização dos terrenos alagados em relação ao centro, seja pelo caráter que tomou o processo de apropriação dos mesmos. Esses fatores compensavam, de certa maneira, morar naquele bairro.

Assim, no espaço físico do Jurunas, a estrutura econômica e social foi se consolidando, com as circunstâncias históricas de migrantes vindo do interior do estado do Pará, sendo os primeiros ocupantes de áreas alagáveis do bairro, revelando a presença do domínio da propriedade no bairro do Jurunas, no qual, futuramente, emergiria a ausência de políticas urbanísticas no cotidiano do jurunense.

Ao longo do tempo, a população do bairro do Jurunas foi aumentando, segundo estudos de Penteadó (1968) e IBGE/Censo 2010. Constatou-se a evolução populacional do referido bairro desde 1950 a 2010, havendo uma estabilização populacional a partir da década

³⁵ Em sua grande maioria, a população do bairro é formada por migrantes ou filho de migrantes, oriundos do baixo e médio Amazonas ou das áreas ribeirinhas próximas a Belém: do rio Guamá e seus afluentes Acará, Mojú e Capim (cidades de Acará, Bujaru, Igarapé-Miri, Mojú e São Domingos do Capim); do rio Tocantins e do seu afluente Pará (cidades de Abaetetuba, Barcarena, Baião, Cameté e Portel); da ilha do Marajó (cidades de Soure, Breves, Chaves, Afuá e Muaná); de ilhas proximidades da foz do Amazonas (Caviana, Mexiana, ilha da Preguiça, ilha dos Macacos e ilha dos Papagaios), assim do médio Amazonas (Alenquer, Gurupá, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná e Santarém) (RODRIGUES, 2009, p. 148).

de 1980. De acordo com o Censo/IBGE 2010, a população do Jurunas é de 64.478 habitantes. Na Tabela 14, mostra-se a evolução populacional e a densidade populacional por km².

Tabela 14 - Evolução populacional e densidade populacional por km² do bairro do Jurunas

Ano	População	Densidade populacional por km ²
1950	14.904	6,32
1960	29.969	12,59
1970	50.000	21,20
1980	60.000	25,44
1990	60.000	25,44
2000	62.740	26,60
2010	64.478	27,34

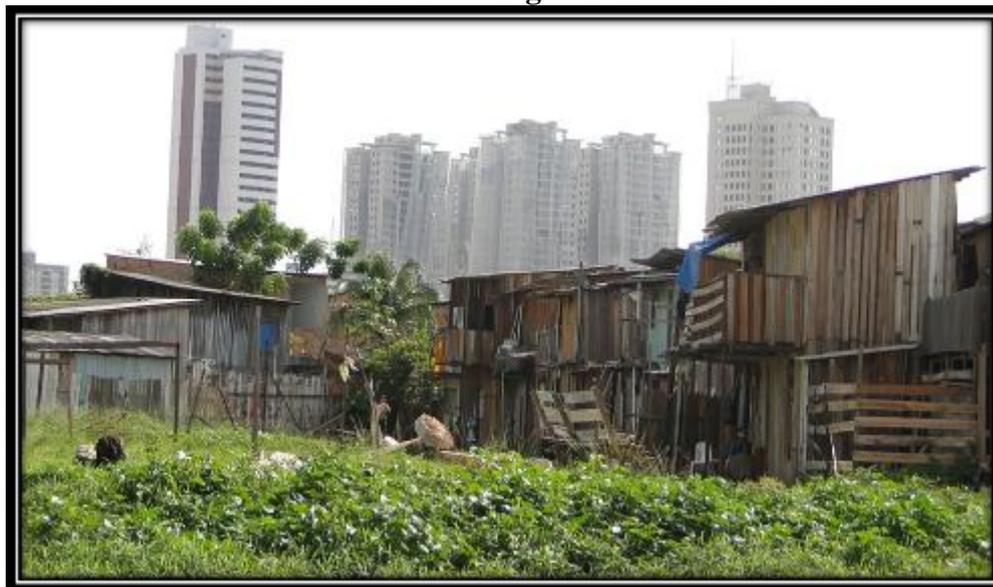
Fonte: Penteadó (1968) e IBGE (2010)

Conforme Trindade Jr. (1998), outro fator, considerado aqui como de maior importância, foi, sem dúvida nenhuma, o processo de ocupação intensiva das áreas de baixadas até nos anos 1940, pois, essas áreas não eram vistas como espaços que despertassem atenção por parte dos investimentos públicos ou privados.

A partir da década de 1950, as dimensões da produção do espaço urbano belenense repercutiram de forma mais significativa, intensificando-se nos anos 60, 70 e o início dos anos 80, como parte do acelerado processo de urbanização deflagrado com a nova dinâmica de produção do espaço regional.

Atualmente, o Jurunas ainda convive com as mesmas problemáticas do passado, com a ausência de investimentos públicos, voltados para saneamento básico, abastecimento de água, segurança pública, saúde, regularização fundiária, especulação fundiária e a presença de moradias em áreas alagadiças ou alagáveis. Na Foto 3, é possível perceber que tais problemas do passado ainda figuram no presente.

Foto 3 - Moradias em áreas alagáveis no bairro do Jurunas



Fonte: Thyago Santos (2010)

Nos Anais do 1º Ciclo de Debates sobre o desenvolvimento urbano, realizado pelo Governo do Estado do Pará, em 1983, identificamos nos relatos a intensificação do uso do solo urbano e a ausência de investimento público nos serviços essenciais.

Um dos depoimentos dos anais do referido Ciclo de Debate é o do senhor Edmar, morador do bairro do Jurunas. Ele fez menção à luta dos moradores do bairro para obter o direito de investimento público, com intuito de ter o acesso à água, à energia, à saúde e à regularização fundiária. Adiante, destacamos o relato do senhor Edmar em relação ao terreno Radional:

Senhores, boa noite.

- A nossa luta é com a Radional por uma área que conseguimos conquistar no ano de 1982. Vou relatar a história dessa área.

- Companheiros foram levantados aqui por companheiros que a situação de um bairro não é diferente da situação de outro bairro. No caso do bairro do Jurunas não poderia ser diferente.

Em 1981, precisamente no mês de agosto procurado no centro comunitário por uma comissão de moradores, mais ou menos trezentas famílias para reunir a comunidade. Organizamos a comunidade de Jurunas, fomos de porta em porta para discutir com os moradores. Estranhamente, por parte da Polícia Militar na época do Governo do Coronel Alacid da Silva Nunes, em vez de mandar dar terras para o povo mandaram espancar o povo.

Organizamos uma comissão e fomos até o Sr. Governador. Chegando com o Sr. Governador, colocamos as reivindicações dos moradores, que eras mais que justo. Uma área como a área da Radional, cheia de mato, desocupada e os moradores pagando aluguel sem ter um pedaço de terra para morar.

Fomos ao Sr. Governador, na época o presidente da Comunidade de Base de Jurunas - COBAJUR, era Aluizio Alberto Braga, eu era vice-presidente, chegando lá, o Governador disse “Só tenho terras para dar em Marituba”. Queiramos saber pelo menos informações, saber de quem era. Fomos a CODEM e lá não souberam nos informar das terras; fomos na SPU, lá foi nos fornecido um mapa, discutimos com moradores, já não era mais terra do SPU, já eram terras do Presidente da CODEM, na época o Presidente da CODEM era o Dr. João Luiz Marques Cohem, fomos discutir com ele, ele assinou um termo de compromisso com a comunidade, no sentido que as terras seriam da comunidade, mudou o Presidente, esse contrato não valeu mais, porque esse contrato foi feito em nome pessoal dele e não em nome da Companhia. Diante desses fatos fomos no Cartório do 1º Ofício, conseguimos uma Certidão. Continuamos indo na CODEM, conversamos com o Presidente da CODEM o nosso relacionamento foi muito bom, discutimos a questão, mandou fazer o levantamento até conseguimos que essas terras fossem liberadas no ano de 1982, em 23 de dezembro de 1982. Essa foi a história da liberação da terra da Radional, hoje, já temos água. O Sr. Governador Jader Barbalho já inaugurou a luz na última quinta-feira do mês, estamos agora reivindicando a infraestrutura da área, melhor urbanização e não só para aquela área como também para o bairro do Jurunas. É bom citar que a comunidade do bairro do jurunas já está elaborando um projetão, já discutimos como o Sr. Governador do Estado que trata da área de saúde e quero salientar aqui, que o companheiro que mais deu apoio a nossa luta foi o hoje Vereador Humberto Cunha que deve estar presente. Não podemos calar com a luta sem colocar também a história de repressão. Acredito primeiramente na organização do povo; essa é a primeira parte; Segunda Parte: Precisamos reivindicar melhores condições de vida porque a maioria das pessoas que ganha terra se esquece que faz parte da comunidade. É preciso que se veja que a questão da terra é uma questão localizada e que se faça um trabalho completo, é preciso que se veja que a questão da terra é uma questão localizada e que talvez tenha um erro federal nisso, é preciso que se veja que o erro não começou hoje, é preciso que se veja que é um erro do regime, erro do sistema. (Sr. Edmar, 1983 – pag. 10 e 11).

Segundo fonte da CODEM, o bairro do Jurunas abrange uma área de aproximadamente 2.358.215m². Conforme dados do IBGE³⁶ (2010), o bairro tem um

³⁶ O IBGE utiliza como domicílio o local de moradia estruturalmente separado e independente, constituído por um ou mais cômodos. A separação fica caracterizada quando o local de moradia é limitado por paredes, muros, cercas etc., coberto por um teto, e permite que seus moradores se isolem, arcando com parte ou todas as suas despesas de alimentação ou moradia. No entanto, a independência fica caracterizada quando o local de moradia tem acesso direto, permitindo que seus moradores possam entrar e sair sem passar por local de moradia de outras pessoas.

quantitativo de 15. 872 domicílios. Já de acordo com a SPU/PA³⁷ (2014), ele possui 9.321 imóveis, dois quais a maior parte está no Terreno de Marinha e acréscimo de Terreno de Marinha, que é denominada de área da União.

No Quadro 4, a seguir, demonstramos os dados do IBGE (2010) mais detalhados dos domicílios particulares permanentes do Jurunas, ressaltando a condição de ocupação dos referidos domicílios e de que maneira esses imóveis estão sendo ocupados se em aquisição, alugado, cedido ou quitado.

Quadro 4 - Domicílios particulares permanentes no bairro do Jurunas

Bairro	Domicílios Particulares Permanentes						
	Total	Condição da ocupação do domicílio		Alugado	Cedido		
		Já Quitado	Em Aquisição		Por Empregador	De outra Forma	Outra
Jurunas	15.872	12.099	114	2.949	34	651	25

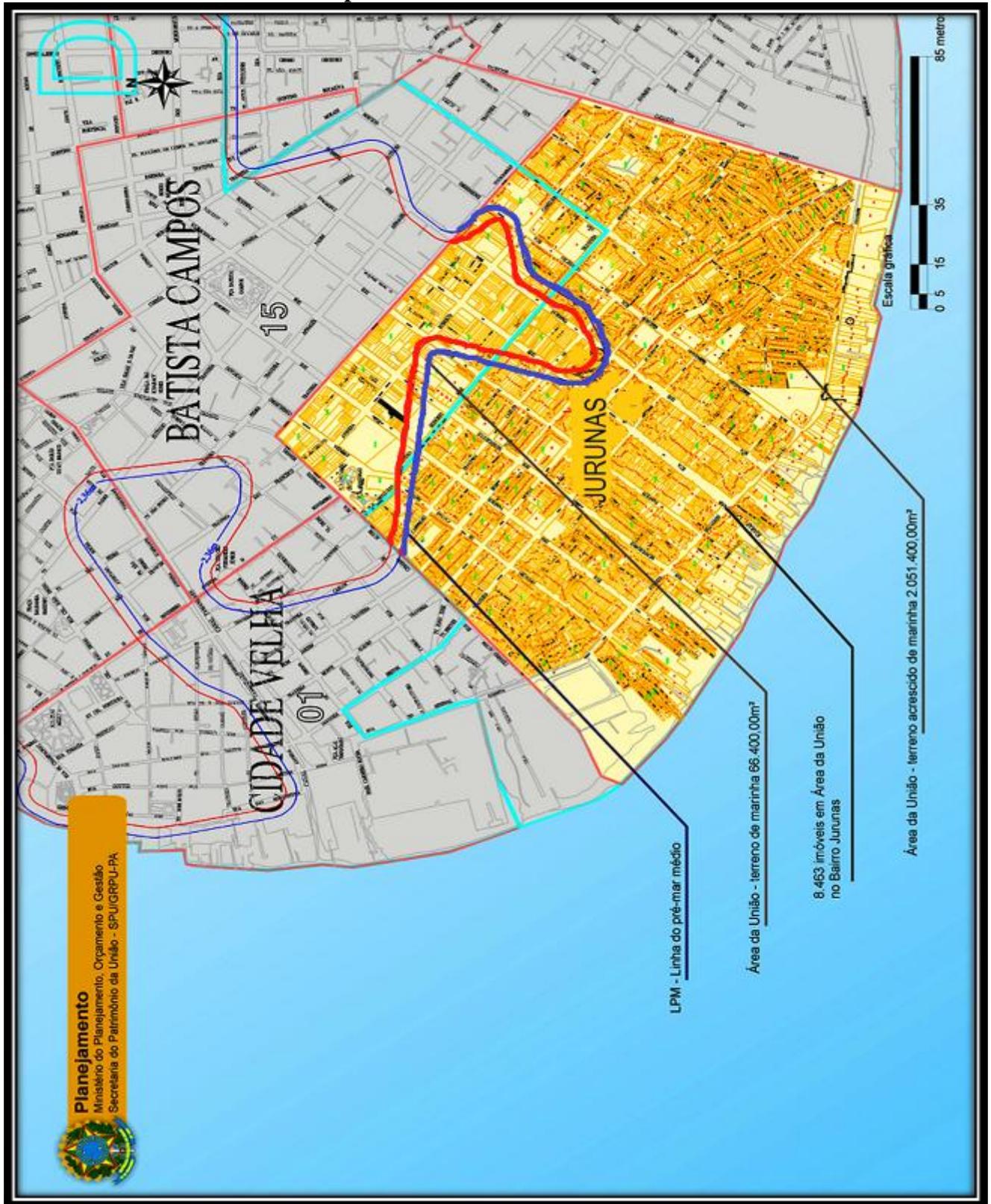
Fonte: Censo/IBGE (2010)

No Mapa 6, encontram-se as delimitações do território do Jurunas, bem como os limites em que se localizam os imóveis que pertencem à área da União e os limites da primeira légua patrimonial.

Os dados da SPU/PA mostram que o bairro do Jurunas tem uma área de 66.400 m² de Terreno de Marinha e 2.051.400 m² em terreno de acréscimo de marinha, somando um total de 2.117,800 m² em área da União, totalizando 8.648 imóveis dentre desse território, ou seja, aproximadamente 89,80% do território do Jurunas pertencem à União.

³⁷ A SPU/PA utiliza a metodologia da REFIS, emitindo título de posse para o imóvel até 25m², não considerando a coabitação na área, no entanto, é comum no bairro do Jurunas encontrar um imóvel que possui mais de um domicílio, com a cessão entre familiares para construir domicílios dentro da área do imóvel, ou e até mesmo de domicílio construído para servir de aluguel.

Mapa 6 – Bairro do Jurunas



Fonte: SPU/PA (2014)

Em relação ao estudo quantitativo populacional do IBGE, o bairro do Jurunas está enquadrado no maior aglomerado subnormal do estado do Pará em termo populacional com 53.129 pessoas. Analisando ainda os dados do Censo/IBGE (2010), indicam que dentre os 5 (cinco) maiores aglomerados subnormais do Pará, 4 (quatro) pertencem ao município de Belém (ver Tabela 15).

Tabela 15 - Distribuição dos maiores aglomerados subnormais das cidades de Belém e Ananindeua.

Bairro	Cidade	População
Jurunas	Belém	53.129
Sideral	Belém	39.706
Tucunduba e Terra Firme	Belém	35.111
Bacia do Una - Telégrafo	Belém	30.094
PAAR	Ananindeua	29.079
	Total	187.119

Fonte: IBGE/2010

De acordo com o estudo realizado pela prefeitura municipal de Belém (2012)³⁸, o bairro do Jurunas, embora seja um bairro constituinte das áreas centrais, mais infraestruturadas de Belém, as áreas de assentamentos precários e faz parte da intervenção urbanística Portal da Amazônia que se constitui de duas grandes ações: a urbanização da orla fluvial sul de Belém (Projeto Orla) e do Programa de Macrodrenagem da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova (PROMABEN).

Conforme os dados do IBGE (2010), o bairro do Jurunas se destaca como a 5ª (quinta) maior população que reside em aglomerado subnormal do Brasil. Outro bairro belenense que se destaca é o bairro do Sideral, que está na 10ª (décima) colocação (ver Tabela 16).

³⁸ O estudo realizado pela PMB consistiu no diagnóstico habitacional como parte do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) realizado no período de 2008-2012. Esse estudo denominou de “assentamentos precários” as áreas consideradas inadequadas para moradia segundo a regularização fundiária, acompanhando a recomendação do Ministério das Cidades por ocasião da elaboração do plano nacional de habitação de interesse social (PNHIS).

Conforme os dados do IBGE (2010), o bairro do Jurunas se destaca como a 5ª (quinta) maior população que reside em aglomerado subnormal do Brasil. Outro bairro belenense que se destaca é o bairro do Sideral, que está na 10ª (décima) colocação (ver Tabela 16).

Tabela 16 - As maiores populações que residem em aglomerados subnormais do Brasil.

Aglomerados Subnormais	População
Rocinha (RJ)	69.161
Sol Nascente (SP)	56.483
Rio das Pedras (RJ)	54.793
Coroadinho (MA)	53.945
Jurunas (PA)	53.129
Casa Amarela (PE)	53.030
Pirambú (CE)	42.878
Paraisópolis (SP)	42.826
Cidade de Deus (AM)	42.476
Heliópolis (SP)	41.118
Sideral (PA)	39.706

Fonte: IBGE (2010)

Os dados apresentados só confirmam a complexidade das condições do direito de morar no bairro do Jurunas, pois, no dia a dia do bairro se convive com a insegurança jurídica da posse do terreno e ausência de investimentos públicos em infraestruturas que dariam qualidade de vida aos seus moradores, conforme Fotos 4 e 5.

Fotos 4-5 – Aspectos da Moradia no Bairro do Jurunas



Fonte: IAGUA, 2010



A condição de assentamentos precários é determinada também pela questão da insegurança jurídica fundiária presente no bairro de Jurunas, levando à SPU/PA realizar ações de REFIS, com o cadastramento de 4.285 imóveis e realização de 2.094 imóveis titulados (ver Tabela 17).

Tabela 17 - Ações de regularização fundiária no bairro do Jurunas

Bairro	Cadastro de Imóveis	Imóveis Titulados
Jurunas	4.285	2.094

Fonte: SPU (2014)

Com conhecimento dos números de CUEM entregues no Jurunas, no primeiro momento, a pesquisa se direciona para a descrição das moradias que receberam as concessões de uso de acordo com as informações disponíveis nos arquivos da SPU/PA.

Com esses dados, realiza-se um plano amostral³⁹ para pesquisa, pelo fato de a quantidade de 2.094 processos de identificação de moradias do Jurunas ter recebido a CUEM. Identificamos, in loco na SPU/PA, que nem todos os processos de descrição de moradias estão digitalizados no banco de dados do Órgão, já os perfis socioeconômicos dos moradores cadastrados na SPU/PA estão, na sua totalidade, digitalizados em um banco de dados. Nos subitens a seguir, apresentamos os resultados da pesquisa no banco de dados da SPU/PA.

³⁹ O Plano Amostral é uma das fases do planejamento estatístico, na qual é realizado o planejamento de execução da amostra e todo o procedimento para realizar, posteriormente, a coleta dos dados, tais como: levantamento de informações, dados a serem obtidos, levantamento a ser utilizado, custos envolvidos, dentre muitos outros fatores (Prof.º Dr.º Heliton Tavares).

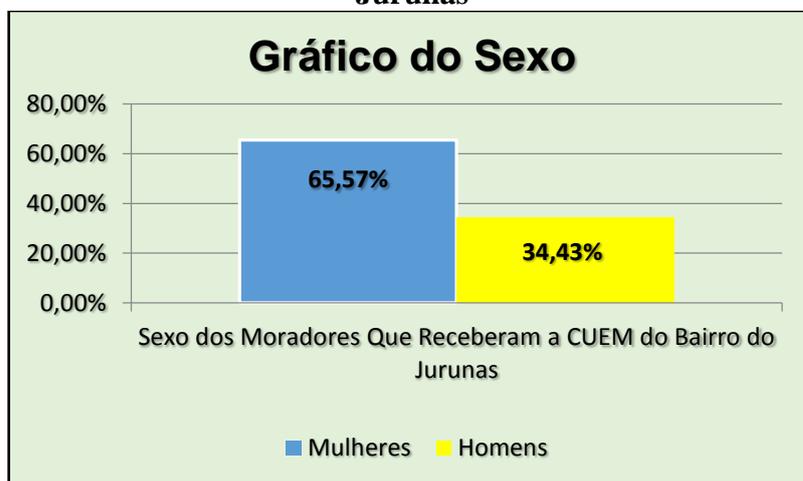
3.1 DADOS DOS MORADORES CONTEMPLADOS COM A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA (CUEM) NO BAIRRO DO JURUNAS

Primeiramente, realizamos a tabulação completa dos dados sobre o sexo, estado civil e profissão ou ocupação dos 2.094 moradores que receberam a CUEM no bairro do Jurunas. Tais os resultados foram organizados em Tabelas e Gráficos delineados a seguir.

3.1.1 Resultado do sexo dos moradores

O resultado da pesquisa mostra um predomínio de mulheres no processo de entregas de CUEM no Jurunas, perfazendo 1.373 (65,57%) dos títulos de posse, enquanto o sexo masculino obteve 721 (34,43%) (ver Gráfico 1). Segundo o Coordenador da regularização Fundiária Urbana da SPU/PA, o senhor Ewerton Ferreira “As mulheres é o público alvo prioritário para execução das políticas públicas de Regularização Fundiária de Interesse Social do Órgão”.

Gráfico 1 - Resultado do sexo dos moradores contemplados com a CUEM no bairro do Jurunas



Fonte: Trindade (2015) com base nos dados da SPU/PA

3.1.2 Resultado do estado civil dos moradores

Para obter o resultado do estado civil, foram cruzados os dados entre os sexos masculino e feminino com a intenção de obter uma melhor organização na realização de um estudo comparativo entre o estado civil e sexo dos 2.094 moradores que receberam CUEM.

Destaca-se, no resultado da pesquisa, as mulheres solteiras correspondem a 25,40% , ou seja, aproximadamente $\frac{1}{4}$ (um quarto) das beneficiárias da CUEM do bairro do Jurunas não tem companheiros ou cônjuges. Quanto aos homens, a porcentagem maior é de casados ou em união estável (ver Tabelas 18 e 19).

Tabela 18 - Estado civil dos moradores do sexo feminino contempladas com a CUEM no bairro do Jurunas

Estado Civil (Feminino)	Quantidade	Porcentagem
Casada ou União Estável	483	23,06%
Divorciada	42	2,00%
Solteira	532	25,40%
Viúva	317	15,14%

Fonte: Trindade (2015) com base nos dados da SPU/PA

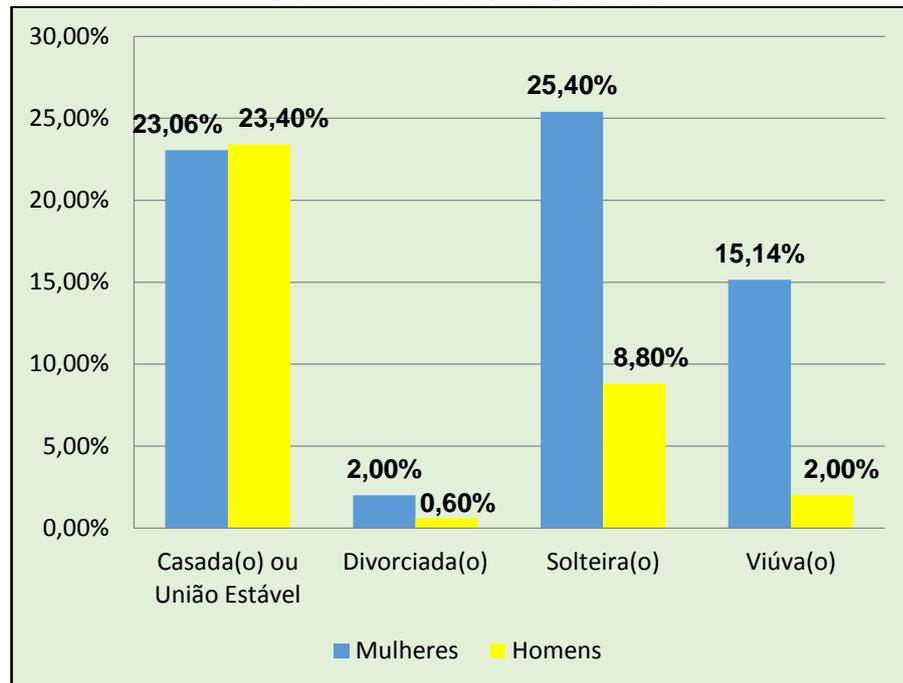
Tabela 19 - Estado civil dos moradores do sexo masculino contemplados com a CUEM no bairro do Jurunas

Estado civil (Masculino)	Quantidade	Percentual
Casado ou União Estável	491	23,40%
Divorciado	12	0,60%
Solteiro	176	8,80%
Viúvo	41	2,00%

Fonte: Trindade (2015) com base nos dados da SPU/PA

Assim, no Gráfico 2, está expressa a correlação de dados entre o estado civil dos beneficiários da CUEM dos sexos masculino e feminino.

Gráfico 2 - Resultado da correlação do estado civil dos moradores contemplados com a CUEM no bairro do Jurunas

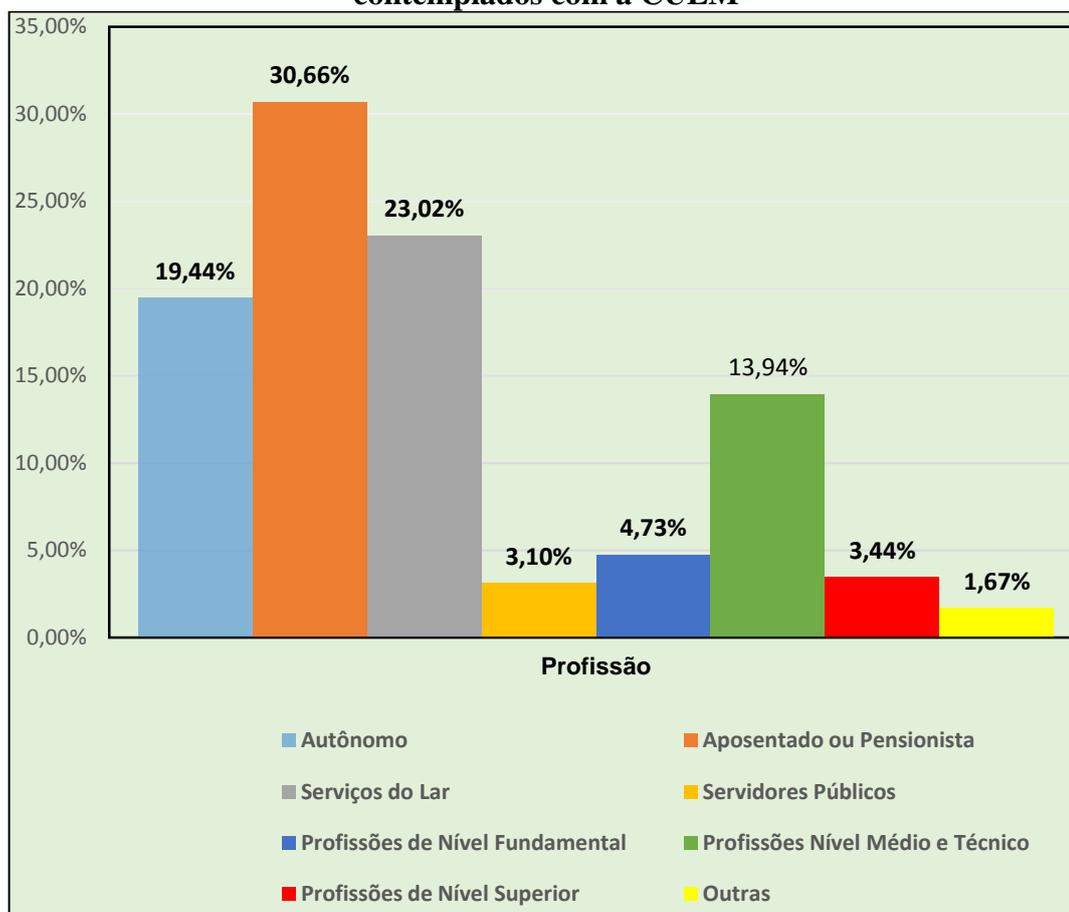


Fonte: Trindade (2015) com base de dados da SPU/PA

3.1.3 Resultado da profissão ou ocupação dos moradores

Em relação à profissão ou ocupação do 2.094 moradores que receberam a CUEM no Jurunas, 30,66% das pessoas que foram beneficiadas são pensionistas ou aposentado(a)s, em seguida, aparecem aquelas que se ocupam com os serviços do lar, perfazendo 23,02%. Com este panorama, confirma-se a caracterização do baixo poder de renda dos moradores jurunenses (ver Gráfico 3).

Gráfico 3 - Resultado da profissão ou ocupação dos moradores do bairro do Jurunas contemplados com a CUEM



Fonte: Trindade (2015) com base nos dados da SPU/PA

3.2 DESCRIÇÃO DAS MORADIAS CONTEMPLADAS COM A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA (CUEM) NO BAIRRO DO JURUNAS

Os dados da descrição das moradias do bairro do Jurunas não estão digitalizados nos arquivos da SPU/PA, devido à grande quantidade de processos arquivados e não digitalizados em banco de dados, assim a pesquisa se direciona na elaboração de um plano amostral.

O plano amostral da pesquisa foi elaborado juntamente com o Coordenador da Regularização Fundiária da SPU, o Senhor Everton Ferreira que tem a formação de Bacharel em Estatística e a colaboração do Estatístico Josiel Melo de Novaes (nº. 10106 -CONRE 1ª Região).

O plano amostral é subsidiado com uma ampla base de dados sobre vários aspectos da descrição das moradias como: material da moradia, tipo de cobertura, números de cômodos e

o estado de conservação das moradias, com o plano amostral definido, utiliza-se como ferramenta estatística na pesquisa a amostragem aleatória⁴⁰ de 10,02% dos 2.094 processos descritivos das moradias que foram entregue as CUEM pela SPU/PA, totalizando assim 210 processos como base de dados para descrição das moradias do bairro Jurunas, cujos resultados serão apresentados a seguir.

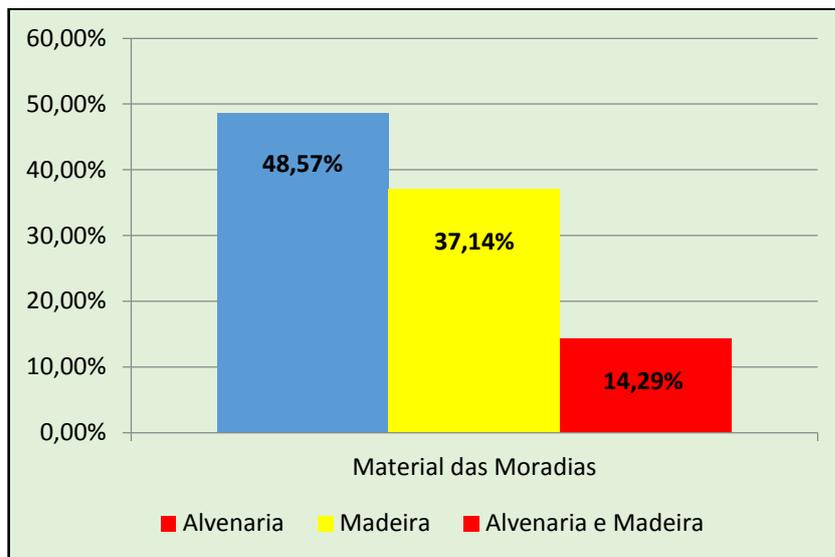
3.2.1 Resultado dos materiais das moradias

A descrição das moradias do bairro Jurunas traz como resultado casas construídas com material de alvenaria, as quais despontam com um percentual com 48,57% (102 moradias), seguido pela casa de madeira com 31,14% (78 moradias) e logo em seguida as moradias com construções mistas, ou seja, moradias construídas com uma parte de alvenaria e a outra parte em madeira, tendo um percentual de 14,29% (30 moradias).

Apesar de as moradias alvenarias serem em maior quantidade, a pesquisa revela a possibilidade de existir uma quantidade considerável de moradias totalmente ou com parte construída em madeira, tornando essas moradias vulneráveis pelo pequeno ciclo de reforma e a insegura a incêndios, além de revelar a precariedade das moradias.

⁴⁰ Neste tipo de amostra, a premissa é de que cada componente dos processos estudada tem a mesma chance de ser escolhida para compor a amostra, e a técnica que garante a igual probabilidade é a seleção aleatória, por exemplo, através de sorteio. Nos levantamentos por amostragem, decide-se sobre determinadas propriedades, que se tenta medir e registrar, para cada unidade incluída na amostra.

Gráfico 4 - Descrição de material das moradias contempladas com a CUEM no bairro do Jurunas



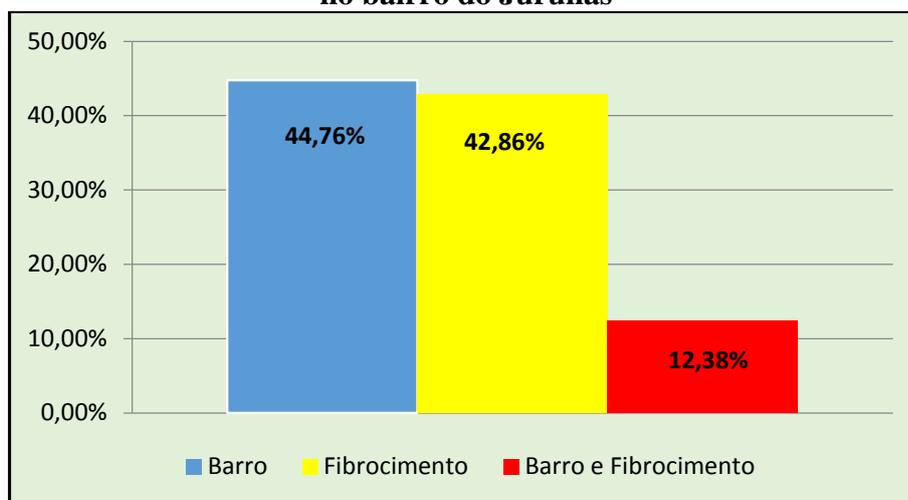
Fonte: Trindade (2015) com base nos dados da SPU/PA

3.2.2 Resultado dos tipos de coberturas das moradias

A amostragem aleatória na descrição dos tipos de cobertura das moradias do bairro do Jurunas, que receberam as CUEM pela SPU/PA, apresenta um empate técnico entre as coberturas de barro com 44,76% (94 moradias) e de fibrocimento com 42,86% (90 moradias) e, por conseguinte, com menor percentual para as coberturas de características mistas de barro e fibrocimento de 12,38% (26 moradias).

Ressaltamos que as coberturas de fibrocimento são inadequadas para essas moradias, devido ao clima quente e úmido de Belém, intensificando assim a precariedade dessas moradias com aumento da temperatura interna, deixando os moradores vulneráveis a doenças respiratórias e o desconforto do calor.

Gráfico 5 - Descrição dos tipos de coberturas das moradias contempladas com a CUEM no bairro do Jurunas



Fonte: Trindade (2015) com base nos dados da SPU/PA

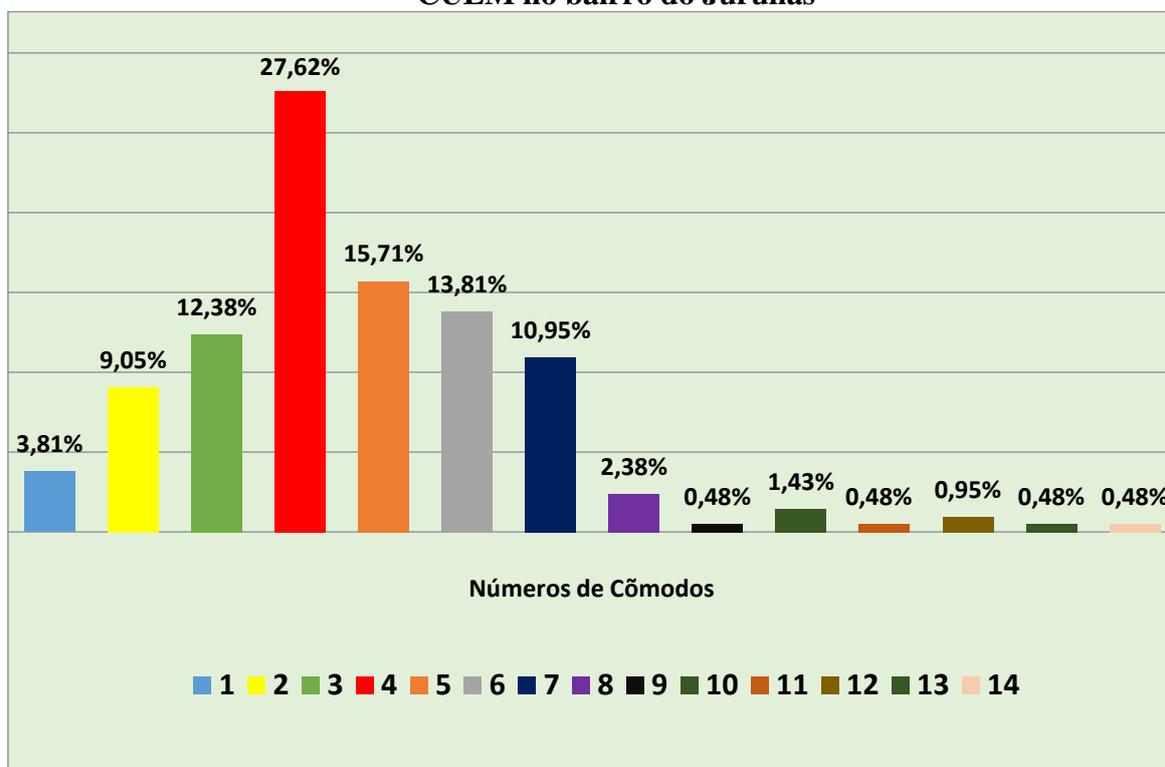
3.2.3 Resultado dos números de cômodos das moradias

O resultado da pesquisa sobre os números de cômodos das moradias do bairro do Jurunas expressa que elas têm uma média de 4,75 cômodos por moradia, tendo 27,62% das moradias com característica de 4 cômodos, logo a maior porção.

Na somatória das moradias de 5 a 14 cômodos, chegamos a um percentual considerável de 47,15% de imóveis. Essa correlação de dados, dos elevados números de cômodos nas moradias, é consequência de números elevados de pessoas que residem nesses imóveis.

A seguir, observamos no Gráfico 6 a descrição dos números de cômodos das moradias dos beneficiários que receberam a CUEM no bairro do Jurunas.

Gráfico 6 - Descrição dos números de cômodos das moradias contempladas com a CUEM no bairro do Jurunas

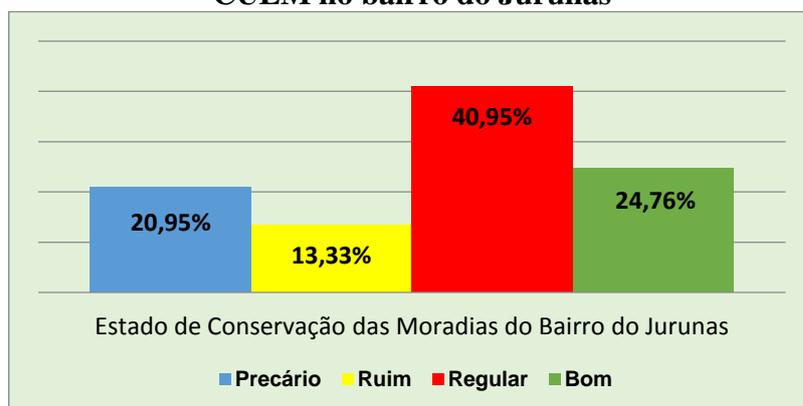


Fonte: Trindade (2015) com base de dados da SPU/PA

3.2.4 Resultado do estado de conservação das moradias

Quanto ao estado de conservação das moradias que receberam a CUEM pela SPU/PA do bairro do Jurunas, 24,76% das moradias apresentam estado de conservação bom, mas a somatória das moradias com estado de conservação de regular a precária é de 75,24%, significando assim, moradias que não possuem estruturas adequadas para habitar (ver Gráfico 7).

Gráfico 7 - Descrição do estado de conservação das moradias contempladas com a CUEM no bairro do Jurunas



Fonte: Trindade (2015) com base de dados da SPU/PA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dinâmica econômica proporcionada pela política de distribuição de terras e a política urbana no são como consequências do processo de acumulação capitalista, oriundo desde os seus primeiros instrumentos legais chegando até as legislações atuais que tratam da regularização fundiária.

Nossa pesquisa apresenta de forma compactada o processo de urbanização das cidades brasileiras e a ocupação territorial da Amazônia, visando possibilitar uma melhor compreensão do espaço amazônico, indicando elementos que permitem analisar o processo de urbanização em Belém e o projeto de regularização fundiária de interesse social no bairro do Jurunas executada pela SPU/PA.

O processo de urbanização nas cidades brasileiras tem como característica os chamados “aglomerados subnormais”, os quais, segundo IBGE (2010), correspondem ao fenômeno relacionado à forte especulação imobiliária e fundiária, decorrente do espraiamento territorial do tecido urbano. Nesse contexto, sem alternativa, uma parcela da população, que necessita de moradia, irá habitar em espaços dispersos nas cidades e menos valorizados pelo setor imobiliário e fundiário.

Em Belém, esse fenômeno ocorreu em diversas áreas da cidade, dentre as quais, nesta pesquisa, destacamos o bairro do Jurunas como um desses espaços menos valorizados, devido ser uma área alagadiça ou alagável, onde a população sem alternativa de moradia passou a ocupar. O bairro do Jurunas está próximo do centro da capital paraense, diante desse cenário, os movimentos sociais jurunenses reivindicam investimentos públicos na área, como, por exemplo, educação, saúde, saneamento e regularização fundiária.

A problemática da insegurança jurídica fundiária no bairro de Jurunas, apresentada pelos os movimentos sociais jurunenses aos órgãos públicos, foi levada em consideração pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU/PA), que iniciou ações de Regularização Fundiária de Interesse Social (REFIS). Nesta pesquisa, identificamos que foram cadastrados 4.285 imóveis, mais apenas 2.094 imóveis foram titulados no período de 2008 a 2014.

Além do processo atual de regularização fundiária de interesse social, nosso estudo identificou conflitos jurídicos e divergências políticas entre a Prefeitura Municipal de Belém (PMB) e da SPU/PA em realizar ações conjuntas para regularização fundiária. Nesse contexto de conflitos, o principal eixo de disputa, além da política, está na disputa jurídica entre a PMB

e a SPU/PA pelo direito de tutela das áreas de Terrenos de Marinha dentro na Primeira Léguas Patrimonial de Belém, ocasionando a incerteza dos moradores do bairro do Jurunas em relação a qual órgão público seria responsável pela regularização fundiária. Contudo, enquanto não se resolve esse conflito entre os órgãos, isto possibilita abrir procedência a PMB e SPU/PA de emitirem a titulação de posse para o mesmo beneficiário do bairro do Jurunas, ou seja, poderá ocorrer que um mesmo beneficiário ter duas titulação de posse de uma mesma área (uma da PMB e outra da SPU/PA).

A pesquisa nos arquivos da SPU/PA apresentou resultados da precariedade de vários aspectos descritivos do estado de conservação das moradias e estruturas inadequadas para habitação com 75,24% moradias estando entre regular e precário. Além disso, a pesquisa mostrou os principais resultados dos perfis socioeconômicos dos moradores, tendo como destaque, no resultado, o predomínio das mulheres que perfazem 1.373 (65,57%) dos beneficiados com a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) no bairro do Jurunas, das quais 25,40% são solteiras, ou seja, aproximadamente $\frac{1}{4}$ (um quarto) não possuem companheiros ou cônjuges.

Também constatamos, na pesquisa, que as ações de REFIS no bairro do Jurunas vêm atreladas a propostas de segurança jurídica do imóvel em conjunto com cartórios, e melhoria habitacional, através do financiamento de construção, ampliação ou reforma das moradias pelos programas sociais da Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal e o Cheque Moradia do Governo do Estadual.

Enfim, a busca por repostas às necessidades sociais perante a problemática da Regularização Fundiária de Interesse Social (REFIS) é fundamental que academia aprofunde e desenvolva pesquisas sobre esse tema, com intuito de contribuir o acesso da terra para fins sociais, e tornar em realidade a posse da terra àqueles que necessitam de um pedaço de chão tanto para morar ou para sua subsistência, além de trazer reflexões sobre as ações governamentais, que não sirvam apenas para o capital especulativo fundiário, mas que atendam ao conjunto da sociedade, principalmente, a classe trabalhadora que é a mais vulnerável a subordinação de todos tipos exploração no sistema capitalista.

REFERÊNCIAS

ABELÉM, Auriléia Gomes. **Urbanização e Remoção: Por que e para quem?**. Belém: UFPA/CFCH, NAEA, 1989.

ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 2004.

BENATTI, J. H. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2003.

BRASIL. Lei 5173/66 | Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. 1966. Disponível no site <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/110838/lei-5173-66>>.

_____. Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. 1979. Disponível no site <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988**.

_____. **Consolidação das Leis do Trabalho e Constituição da República de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Lei nº 11.481/2007 (lei ordinária) 31/05/2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. 2007. Disponível no site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>.

_____. **Estatuto da Cidade**. Brasília, 2008.

_____. Lei 11.977/2009 (lei ordinária) 07/07/2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2009. Disponível no site <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>.

_____. Medida Provisória Nº. 2.220 de 04 de Setembro de 2011. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. 2011. Disponível no site <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>.

CARVALHO, C. S.; ROSSBAC, A. C. **O Estatuto da Cidade:** comentado. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010.

CICLO DE DABATES SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO, 1983. **Anais Direito de Morar: quem tem?** Belém: Governo do Estado. Secretaria de Justiça e de Planejamento, 1985.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, 2012.

CRUZ, E. **História de Belém.** Belém: UFPA, 1973.

CRUZ, S. H. R. **Grandes projetos urbanos, segregação social e condições de moradia em Belém e Manaus.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará, 2012.

DAVIS, M. **Planeta favela.** São Paulo: Editora Boitempo, 2006.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ano LXVI - Nº 121 – Terça - Feira, 12 de julho de 2011 Brasília-DF. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12JUL2011.pdf>>.

ELERES, P. **Audiência Pública.** Brasília-DF, 27 de agosto de 2013.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** Boitempo Editorial, 2008 [1845].

FAORO, R. **Os Donos do Poder:** formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Revista Globo, 2001.

FERNANDES, M. **Donos de Terras:** trajetórias da União Democrática Ruralista. Belém: NAEA/UFPA, 1999.

FERNANDES, Edésio. Regularização da Terra e da Moradia, A Produção Socioeconômica, Política e Jurídica da Informalidade Urbana parte I. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

NASCIMENTO, Nádia F. **Amazônia e Desenvolvimento Capitalista:** Elementos para uma compreensão da “questão social” na região. Tese de Doutorado. Faculdade de Serviço Social. UFRJ. Rio de Janeiro. 2006.

GONÇALVES, C. W. P. **Amazônia, Amazônias.** São Paulo: Editora Contexto, 2012.

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

GUSMÃO, Luis A. **Mapa da Intesidade de aglomerados subnormais de Belém**, 2015.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ, 2013.

JUNQUEIRA, Messias. **O Instituto Brasileiro de Terras Devolutas**. São Paulo. Editora Leal, 1976.

LAMARÃO CORRÊA, A. J. **O Espaço das ilusões: planos compreensivos e planejamento urbano na região metropolitana de Belém**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento do Desenvolvimento Regional/PLADES, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFGA. Belém: NAEA, 1989.

LEAL, A. L. Uma sinopse histórica da Amazônia: uma visão política. **Revista de Estudos Paraenses**, Belém, 2010.

LEFEBVRE, H. **A cidade do Capital**. Rio de Janeiro. DO&A editora, 1999.

LOJKINE, J. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBAC, A. C. **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010.

MARTINS, J. S. **Sobre o modo capitalista de pensar**. São Paulo: Hucitec, 1978.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. Lisboa: Presença/Martins Fontes, 1974.

MOURÃO, L. **O conflito fundiário urbano em Belém (1960-1980): “A luta pela terra de morar ou especular”**. Dissertação (em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônico (NAEA), Universidade Federal do Pará, 1987.

PAJERO, L. C. **Mapa da Amazônia Legal**. 2006. Disponível em <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/amazonia-brasileira-biodiversidade-e-clima-da-floresta-amazonica.htm>>. Acesso 22 de outubro de 2015.

PENTEADO, A. R. **Belém do Pará** (estudo de geografia urbana), v. I e II. Belém: Editora da UFPA, 1968.

PEREIRA, D. Q. Regularização Fundiária e Planejamento Urbano: Novas Perspectivas para a Redução do “Déficit Habitacional”. **RFD - Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, 2010.

PINTO, L. F. Grilagem: A Pirataria nas Terras da Amazônia. **Dossiê Jornal Pessoal**, n.1, 2012.

HYPERLINK "<http://lattes.cnpq.br/1885747732373667>" \t "_blank"
 PEREIRA, P. A. P. ; PEREIRA, Camila Potyara (Org.) . **Marxismo e Política Social**. 1. ed. Brasília: Ícone, 2010. v. 1. 187p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. 2008. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf>.

RESCHKE, A. **O Estatuto da Cidade e o papel do patrimônio da União na democratização do acesso à terra e na democratização do estado**. Monografia (de Especialização), Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

RIBEIRO, Ana T. **Território Usado e Humanismo Concreto: O Mercado Socialmente Necessário**. Anais do X encontro de geógrafos da América Latina. UPS. 2005.

Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. ; Pechman, Robert Moses. **O que é Questão de Moradia**. 1ª ed. – São Paulo, Brasiliense, 1982.

HYPERLINK "<http://lattes.cnpq.br/6744958962340261>" \t "_blank" RODRIGUES, E. B. ; **Aventura Urbana: urbanização, trabalho e meio-ambiente**. Belém.. 1. ed. Belém: NAEA/UFPA, 1996. v. 1000. 281p

RODRIGUES, C. I. O bairro do Jurunas: à beira do Rio Guamá. **Artigo da Revista Mosaico**, v.1, n.2, p.143-156, 2009.

HYPERLINK "<http://lattes.cnpq.br/6744958962340261>" \t "_blank"
 RODRIGUES, E. B. ; **Política normativa do Estado para o uso hegemônico do território: a Amazônia em questão**. In: Joana Valente Santana; Maria Elvira Rocha de Sá. (Org.). **Políticas públicas e lutas sociais na Amazônia: enfoques sobre planejamento, gestão e territorialidade**. 1ed.Belém: ICSA/UFPA, 2011, v. 1, p. 29-61.

RODRIGUES, E. B. Palavras abertas aos artífices da Assistência Social. In: CRUZ, S.; NEVES, R.; QUINTELA, R. et al (Orgs.). **A reinvenção do social: poder popular e política de assistência social em Belém**. Belém: Pakatatu, 2004.

_____. Política normativa do Estado para o uso hegemônico do território: a Amazônia em questão. In: SANTANA, J. V.; SÁ, M. E. R. (Orgs.). **Políticas públicas e lutas sociais na Amazônia: enfoques sobre planejamento, gestão e territorialidade**. Belém: ICSA/UFGPA, 2011. p. 29-61.

ROLNIK, Raquel. Apresentação Geral – Curso a Distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. In: **Regularização Fundiária Plena: referências conceituais**. Secretaria Nacional de Programas Urbanos – Ministério das Cidades, 2007.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5ª ed., 1 reimp. São Paulo. EDUSP, 2005.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. 2015. Disponível em: <<https://gestao.patrimoniodetodos.gov.br/gerencias-regionais/spu-pa>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

SINGER, Paul. I. . **Uso do solo urbano na economia capitalista**. In: Ermínia Maricato. (Org.). A produção capitalista da casa (e a cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Omega, 1979,

SOUSA, R. G. Peste Negra. **Brasil Escola**. 2014. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/historiag/pandemia-de-peste-negra-seculo-xiv.htm>>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. Tratado de Tordesilhas. **Brasil Escola**. 2014. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/historiab/tratado-de-tordesilhas.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO ESTADO DO PARÁ. 2012.

TRINDADE, JR. S.-C. C. **Novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana**. Tese, Universidade de São Paulo, 1998.

UN-HABITAT, **Relatório das Maiores Favelas do Mundo**, 2003.

VIDAL, M. C.; MALCHER, M. A. **Sesmarias**. Pará: Imprensa Oficial do Estado do Pará, 2009.

ANEXOS

ANEXO A – DECRETO-LEI Nº 9.760.

DECRETO-LEI Nº 9.760, DE 5 DE SETEMBRO DE 1946.

Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180, da Constituição,

DECRETA:

TÍTULO I
Dos Bens Imóveis da União
CAPÍTULO I
Da Declaração dos Bens
SEÇÃO I
DA ENUNCIÇÃO

Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União:

- a) os terrenos de marinha e seus acréscidos ;
- b) os terrenos marginais dos rios navegáveis, em Territórios Federais, se, por qualquer título legítimo, não pertencerem a particular;
- c) os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés;
- d) as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer título legítimo não pertencerem aos Estados, Municípios ou particulares;
- e) a porção de terras devolutas que fôr indispensável para a defesa da fronteira, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais;
- f) as terras devolutas situadas nos Territórios Federais;
- g) as estradas de ferro, instalações portuárias, telégrafos, telefones, fábricas oficinas e fazendas nacionais;
- h) os terrenos dos extintos aldeamentos de índios e das colônias militares, que não tenham passado, legalmente, para o domínio dos Estados, Municípios ou particulares;
- i) os arsenais com todo o material de marinha, exército e aviação, as fortalezas, fortificações e construções militares, bem como os terrenos adjacentes, reservados por ato imperial;
- j) os que foram do domínio da Coroa;
- k) os bens perdidos pelo criminoso condenado por sentença proferida em processo judiciário federal;
- l) os que tenham sido a algum título, ou em virtude de lei, incorporados ao seu patrimônio.

SEÇÃO II
DA CONCEITUAÇÃO

Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Art. 3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

Art. 4º São terrenos marginais os que banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias.

Art. 5º São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:

a) por força da [Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850](#), [Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854](#), e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;

b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;

c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;

d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;

e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;

f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé;

g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do [art. 148 da Constituição Federal, de 10 de Novembro de 1937](#).

Parágrafo único. A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitas por estes, no caso de posse de terras situadas na faixa da fronteira, as condições especiais impostas na lei.

ANEXO B – CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL (CUEM)



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO PARÁ

LIVRO N° 02

Fls. XXX

RIP:XXXX.XXXXXXX-XX

CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL - CUEM do imóvel situado á **Travessa Alferes Costa XXX, por onde faz frente, tendo na sua lateral direita o imóvel n° XXX e na sua lateral esquerda o imóvel n° XXX**, Bairro **Sacramenta**, Município de **Belém**, celebrado entre a **UNIÃO**, como Outorgante Concedente, e **NONONONONO** como Outorgado Concessionário, conforme Processo n°**04957.272116/2009-47**

Aos 09 dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e onze (2011), na Superintendência do Patrimônio da União no Pará, situada à Rua Gaspar Viana, n° 125, compareceram partes entre si justas e acordadas, a saber: de um lado, como **OUTORGANTE** Concedente do presente instrumento, a **UNIÃO**, representada neste ato, por força do Art. 1º, da Portaria n° 40 - SPU, de 18/03/2009, publicada no DOU de 20/03/2009, pelo Senhor Superintendente do Patrimônio da União no Pará, Senhor **LÉLIO COSTA DA SILVA**, brasileiro, casado, portador da Carteira de Identidade n° 6801/CREA/MA e do CPF n° 586.141.842-04, matrícula SIAPE n° 1554192, com endereço sito à Rua Gaspar Viana n° 125, nesta cidade, nomeado pela Portaria SPU/PA n° 255, publicada no DOU de 24/03/2010 e, de outro lado, como **OUTORGADO** Concessionário, **NONONONONONOO**, Casada, Carteira de Identidade n° **XXXXXXXX SSP/PA**, e do CPF n° **XXX.XXX.XXX-XX**, residente e domiciliado(a) no imóvel objeto deste contrato, e as testemunhas qualificadas e assinadas ao final do presente Contrato e na presença das mesmas testemunhas, foi dito que: **CLÁUSULA PRIMEIRA** – A **UNIÃO** é senhora e legítima possuidora do imóvel situado **Travessa Alferes Costa n° XXX, por onde faz frente, tendo na sua lateral direita o imóvel n° XXX e na sua lateral esquerda o imóvel n° XXX**, **Sacramenta**, município de **Belém**, Estado do Pará, CEP: **66123-000**, com base no que dispõe o art. 20, VII, da C.F., identificado e caracterizado como terreno de marinha e acrescido de marinha, no trecho cuja Linha do Preamar Médio – LPM/1831 foi determinada através do Processo n° 10280.005431/94-34 e homologada em 14/06/1996 e Termo lavrado às fls. 256v° a 257 do Livro 19 (dezenove) desta Superintendência; **CLÁUSULA SEGUNDA** – O lote ora concedido, assim se descreve e caracteriza terreno urbano, medindo: frente: **5,10** metros, fundos: **4,5** metros, lateral direita: **33,10** metros, lateral esquerda: **33,10** metros, com área total de **168,81** metros quadrados e perímetro de **73,95** metros; **CLÁUSULA TERCEIRA** – Tendo em vista o disposto no art. 2º, II, da Portaria n° 173 - SPU, de 31/08/2009, consubstanciada no disposto no Art. 1º, inciso VI, da Portaria n° 30 do Ministério do



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO PARÁ

Planejamento Orçamento e Gestão, datada de 16/03/2000, e, com fundamento no Art. 1º da Medida Provisória nº 2.220, de 04/09/2001; no art. 4º, inciso V, alínea “h”, da Lei nº 10.257, de 10/07/2001, é feita a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, do imóvel antes descrito e caracterizado nas Cláusulas Primeira e Segunda, que se destina à **utilização para fins de moradia** do OUTORGADO concessionário ou de sua família, por prazo indeterminado; **CLÁUSULA QUARTA** – fica vedada a fusão que resulte em área superior a 250m², assim como a locação da área concedida, no todo ou em parte; **CLÁUSULA QUINTA** – ficará sob a responsabilidade do OUTORGADO concessionário a administração, uso, conservação, e os encargos financeiros que recaiam sobre o imóvel ou seu uso, bem como as responsabilidades civis e administrativas. **PARÁGRAFO ÚNICO** - O OUTORGADO concessionário permitirá que a União realize fiscalização periódica no imóvel concedido; **CLÁUSULA SEXTA** – A concessão ora contratada e demais transferências de direitos realizadas em relação ao imóvel descrito e caracterizado nas Cláusulas Primeira e Segunda, ainda que parcelas do mesmo, permanecerão vinculadas aos fins sociais que fundamentam sua outorga, nos termos da Cláusula Terceira, ficando as transferências condicionadas à conferência dos requisitos do art. 1º da Medida Provisória nº 2.220,



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO PARÁ

LIVRO N° 02

Fls. XXXv

PARÁGRAFO PRIMEIRO – A transferência de direito relativo ao imóvel concedido depende de prévia emissão de Certidão Autorizativa de Transferência (CAT) pela Superintendência do Patrimônio da União, na forma do Art. 3º, inciso I, §2º, do Decreto-lei nº 2.398 de 21/12/1987; **PARÁGRAFO SEGUNDO** – Os dados de registro da transferência deverão ser fornecidos à União no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de multa, em observância ao disposto no §4º do art. 3º do Decreto-lei nº 2.398 de 21/12/1987; **PARÁGRAFO TERCEIRO** – No caso de transferência, o concessionário não poderá ser novamente beneficiado em programas de afirmação do direito constitucional à moradia; **CLÁUSULA SÉTIMA** – Considerar-se-á rescindido o presente contrato, independentemente de requerimento judicial, retornando o imóvel à CONCEDENTE, nos seguintes casos: a) se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou sua família; b) se o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural; c) se o concessionário renunciar à concessão; d) se o concessionário infringir o disposto na Cláusula Quarta deste instrumento; e) quando constatado, a qualquer momento, que o OUTORGADO Concessionário utilizou-se de declarações ou documentações inidôneas; Pelo OUTORGADO Concessionário, ou por intermédio do seu representante, ante as testemunhas presentes a este ato, foi dito que aceitava o presente contrato, em todos os seus termos e sob o regime estabelecido, para que produza os devidos efeitos jurídicos. E assim, devidamente ajustados e contratados, assinam a UNIÃO, como OUTORGANTE Concedente, e NONONONONO, como OUTORGADO Concessionário, ou através de seus representantes, juntamente com as testemunhas abaixo assinadas e identificadas, presentes a todo o ato, depois de lido e achado conforme o presente instrumento o qual é lavrado na Superintendência do Patrimônio da União no Pará, valendo o mesmo como Escritura Pública por força do artigo 13, inciso VI, do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967. E eu,

..... – João Clóvis Melo de Oliveira, matrícula SIAPE nº1799635, CPF:729.771.832-72, lavrei o presente **CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL - CUEM**, que vai assinado por mim e pelos presentes.

Belém (PA), 09 de fevereiro de 2011.

OUTORGANTE CONCEDENTE:

LÉLIO COSTA DA SILVA
Superintendente do Patrimônio da União.

OUTORGADO CONCESSIONÁRIO:

NONONONON NONONONO
CPF: XXX.XXX.XXX-XX

TESTEMUNHAS:

NANANANA NANANA NANA
CPF: XXX.XXX.XXX-XX

NENENE NENENE NENENE
CPF:XXX.XXX.XXX-XX

ANEXO C – DECLARAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE PESQUISA DA SPU/PA



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

Supeintendência do Patrimônio da União no Estado do Pará

Av. Senador Lemos, Passagem São Luiz nº4700, bairro da Sacramento, Cep: 66.123-650, Belém/PA

(91) 3222.7173, 3218.3507, 3218.3581, 3218.3582 – grpugabpa@spu.planejamento.gov.br

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins, que **MARCIO MARCELO DE SOUZA TRINDADE**, realizou pesquisa nos arquivos da Superintendência do Patrimônio da União/Secção Pará - SPU/PA, além deste Órgão Público disponibilizar o banco de dados, mapas, modelos de CUEM e fotos de entregas da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM no Município de Belém, tendo como objetivo o desenvolvimento da Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará – PPGSS/UFPA.

Belém/Pa, 25 de novembro de 2015.

Atenciosamente,

Ewerton Iverson Rosa Ferreira

Chefe de Regularização Fundiária Urbana – SPU/PA

Matrícula: 31961707