



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL

ÊXITOS, IMPASSES
E DESAFIOS
PARA AS CIDADES



ANDRÉ MONTENEGRO DUARTE • DANIEL ARAÚJO SOMBRA SOARES
DURBENS MARTINS NASCIMENTO • ELAINE CRISTINA DE SOUZA ANGELIM
GABRIEL MORAES DE OUTEIRO • MÁRCIO MARCELO DE SOUZA TRINDADE
MARIA DO CARMO CAMPOS DA SILVA • MYRIAN SILVANA CARDOSO DOS SANTOS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
NA AMAZÔNIA LEGAL**

**ÊXITOS, IMPASSES
E DESAFIOS
PARA AS CIDADES**



Universidade Federal do Pará (UFPA)

Reitor: Emmanuel Zagury Tourinho

Vice-Reitor: Gilmar Pereira da Silva

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação: Maria Iracilda da Cunha Sampaio

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)

Diretor Geral: Durbens Martins Nascimento

Diretor Adjunto: Silvio José de Lima Figueiredo

Editora

Editor-Chefe: Durbens Martins Nascimento

Diretores Executivos: Albano Rita Gomes/Aurilene Ferreira Martins

Conselho Científico

Presidente: Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento – Universidade Federal do Pará.

Vice-Presidente: Prof. Dr. Silvio José de Lima Figueiredo – Universidade Federal do Pará.

Profa. Dra. Ana Paula Vidal Bastos – Universidade Nacional de Brasília.

Prof. Dr. Carlos Alberto Mejías Rodriguez – Universidad de La Habana, Cuba.

Prof. Dr. Germán Alfonso Palacio Castañeda – Universidad Nacional de Colombia, Letícia.

Prof. Dr. Julien Meyer – Université Grenoble Alpes, CNRS, GIPSA-lab, France.

Prof. Dr. Josep Pont Vidal – Universidade Federal do Pará.

Profa. Dra. Maria Manuel Rocha Teixeira Baptista – Universidade de Aveiro, Portugal.

Prof. Dr. Miguel Pinedo-Vasquez – Columbia University – New York, EUA.

Prof. Dr. Ronaldo de Lima Araújo – Universidade Federal do Pará.

Coordenação de Comunicação e Difusão Científica

Durbens Martins Nascimento

ANDRÉ MONTENEGRO DUARTE • DANIEL ARAÚJO SOMBRA SOARES
DURBENS MARTINS NASCIMENTO • ELAINE CRISTINA DE SOUZA ANGELIM
GABRIEL MORAES DE OUTEIRO • MÁRCIO MARCELO DE SOUZA TRINDADE
MARIA DO CARMO CAMPOS DA SILVA • MYRIAN SILVANA CARDOSO DOS SANTOS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
NA AMAZÔNIA LEGAL** **ÊXITOS, IMPASSES
E DESAFIOS
PARA AS CIDADES**

**BELÉM
NAEA
2020**

Texto revisado conforme as regras do novo Acordo
Ortográfico da Língua Portuguesa.

Criação da capa
Andreia Pinheiro

Revisão e Diagramação
Lairson Costa

Música Meu Endereço
Ficha técnica

Letra e voz: Myrian Cardoso

Melodia: Myrian Cardoso e Thiago Miranda

Backing vocals: Joélcio Ataíde e Thiago Miranda

Cavaquinho, Banjo e violão base: Molequinho do cavaco

Percussão Geral: André Olhão

Violão de sete cordas: Maurinho

Vídeo e legenda: Ana Clara Fonseca

Gravação, mixagem e masterização: Studio D'Records

Tradução em Libras: Coordenadoria de Acessibilidade e
Assessoria de Diversidade e Inclusão da UFPA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

Biblioteca do NAEA/UFPA-Belém-PA

M321 **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL:**
Éxitos, impasses e desafios para as cidades, Durbens Martins Nascimento et al. (Autores). — Belém : NAEA, 2020.
190 p. ; 23 cm

ISBN: 978-85-7143-198-0

1. Nascimento, Durbens, et al. Autor (es).

CDD 22.

© Direitos Reservados à Editora NAEA
Av. Augusto Corrêa, nº 1 - Campus Universitário do Guamá,
CEP 66.075-750 Belém, Pará, Brasil
(91) 3201-7231 | editora_naea@ufpa.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
<i>José Júlio Ferreira Lima</i>	
APRESENTAÇÃO.....	9
<i>Durbens Martins Nascimento / André Azevedo Montenegro Duarte</i>	
EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA PARAENSE: modelo de mensuração de con- formidade urbana em diferentes contextos de ocupação	13
<i>Myrian Silvana Cardoso A. dos Santos / Durbens Martins Nascimento / André Montenegro Duarte</i>	
A INFLUÊNCIA DA VIOLÊNCIA URBANA E DA IRRE- GULARIDADE FUNDIÁRIA NO VALOR DE MERCADO DA MORADIA: estudo de caso em Belém, metrópole da Amazônia	38
<i>Elaine Cristina de Souza Angelim</i>	
O PATRIMÔNIO FUNDIÁRIO DA UNIÃO NA ZONA COSTEIRA DO ESTADO DO PARÁ: sobreposições entre público e privado.....	68
<i>Daniel Araújo Sombra Soares</i>	
ESTUDO DO PROGRAMA TERRA LEGAL NOS ESTADOS DO PARÁ E AMAPÁ	108
<i>Gabriel Moraes de Outeiro</i>	
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM BELÉM: a experiência do bairro do Jurunas, Belém, Pará	134
<i>Marcio Marcelo de Souza Trindade</i>	
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS: Fator de fixação de população de baixa renda ou promoção do mercado imobiliário formal?.....	161
<i>Maria do Carmo Campos da Silva</i>	
SOBRE OS AUTORES.....	188

PREFÁCIO

José Júlio Ferreira Lima

A multidisciplinaridade no trato das questões fundiárias urbanas é reconhecida em estudos de diferentes localizações no plano mundial, com distintos regimes jurídicos e de incontáveis arranjos socioespaciais. Apesar de existirem regimes jurídicos absolutamente distintos quanto à origem institucional – ibérica, anglo-saxã, oriental, com ou não influência europeia –, o tratamento dado à moradia enquanto direito humano tem unanimidade.

O reconhecimento de direitos fundiários é fundamental para o equilíbrio entre as forças econômicas de privatização da terra e da ampliação da função social desta. A contribuição de cada um dos campos do conhecimento para alcançar um ponto de equilíbrio é objeto deste livro. Embora estejam inicialmente apartadas pelos seus métodos e princípios,

a realidade aqui investigada exige um amálgama interdisciplinar. Neste ponto, a contribuição de disciplinas distintas é a primeira marca deste livro.

Em que pese ser um tema de preocupação global, há uma variação regional bastante marcante em torno das relações entre o que se constitui a regularização fundiária e os temas transversais. No caso da Amazônia, objeto de estudo deste livro, estão ligados à capacidade institucional, à história e à geografia da região, assim como às forças econômicas hegemônicas que ao longo da história têm relegado a região a uma posição subserviente nos contextos nacional e internacional.

Os trabalhos aqui reunidos contribuem para o desafio imposto à regularização pela predominância de terra pública na Amazônia. A busca por cidadania aos amazônidas se faz pelo reconhecimento e pela necessidade de garantia de segurança para viver na terra urbana. Os temas trazidos aqui investigam as condições em que as populações, em especial aquelas desprovidas de condições materiais de subsistência no mercado formal, são submetidas pela falta de segurança na posse dos seus locais de moradia. As correlações feitas com temas que vão das condições materiais da habitação à ocorrência de violência e à falta de clareza do que é o patrimônio público e o privado são aqui articuladas aos encaminhamentos feitos pelo Estado para a promoção de ações de regularização fundiária por

meio de programas para áreas específicas a partir da sucessão de legislações existentes no país.

As análises e as contribuições feitas nos trabalhos são referências para o entendimento do que seria o outro lado da história. Quando se refere a desafios, há, de maneira intrínseca, alusão a contradições que envolvem a regularização fundiária, não só da região, mas do seu papel no sistema econômico capitalista. Se, por um lado, garante segurança; por outro, eleva a condição de valor de troca da mercadoria terra no mercado. Ou seja, a regularização fundiária é importante quando é necessário afastar-se de pressupostos para o planejamento e a gestão urbana que não conseguem garantir que o valor de uso da terra seja preponderante, como é o caso do debate sobre a permanência ou não dos ocupantes após regularizado o imóvel. Os estudos aqui reunidos trazem luz para um panorama realista, responsável e certamente fomentador de novas ações estatais com o apoio do conhecimento científico produzido nas universidades, como é o caso dos pesquisadores, docentes e egressos da Universidade Federal do Pará, autores deste livro.

APRESENTAÇÃO

André Azevedo Montenegro Duarte
Durbens Martins Nascimento

A Constituição de 1988 foi produto de alianças abertas e tácitas entre frações da elite dominante, parte das classes médias e o antigo regime, formada para manter a estabilidade do processo de apropriação privada da grande propriedade, de um lado, e, de outro, a coalizão forjada por movimentos sociais e populares e partidos progressistas para resistir à reação conservadora. Ela é o resultado da correlação de forças políticas existentes na sociedade e no Parlamento brasileiros na primeira metade da década de 80 e repactou pelo alto os interesses divergentes de elites interessadas, agora, em um novo regime político liberal-democrático, definindo o seu protagonismo, bem como o “lugar” dos “subalternos”, assim como dos militares, que haviam conduzido o país no período de 1964-1985.

A atual Constituição, no entanto – enquanto conjunto de estímulos à vida em sociedade e que estabelece padrões liberais representativos no sistema partidário e eleitoral e acata o instituto de eleições livres e universais, sobretudo uma Justiça Eleitoral independente para regular, fiscalizar e publicar o resultado do processo eleitoral –, não propiciou soluções progressistas para duas questões nacionais importantes: a concentração da grande propriedade, principalmente na área rural, e a informalidade e precariedade na posse de milhões de moradias por cidadãos e cidadãs, tanto nas regiões metropolitanas quanto nas pequenas e médias cidades de todo o Brasil. Assim, um novo formato regulatório entre o espaço público, a sociedade civil e o mercado, em especial o imobiliário, são cimentados para estimular a vida social, política e econômica do país, sem oferecer os incentivos à mudança na carcomida estrutura fundiária do Brasil e a gritante desigualdade espacial, social e política entre as classes sociais; pelo contrário, parece ter se acentuado.

É notório e consensual que houve avanços no reconhecimento de direitos sociais, políticos e individuais. Contudo, há também consenso de que a Carta Magna não criou dispositivos efetivos capazes de incentivar amplamente a democratização do acesso à terra rural, no sentido daquela que produz e representa riqueza, bem como oportunizar nas cidades o atendimento às carências de moradia para amplas parcelas da população pobre do Brasil, o que permitiria estimular uma profunda reforma agrária

e urbana reivindicada desde os anos 60 do século XX, que alterasse a concentração/centralização da estrutura fundiária no Brasil consagrada historicamente desde a Lei de Terras de 1850, apesar de os constituintes de 1988 terem deixado um capítulo específico à função social da propriedade.

Contudo, como regra, os atores sociais e políticos da sociedade civil interessados na criação e ampliação das oportunidades surgidas com os efeitos da democratização na apropriação e diferentes usos da terra mantiveram as estratégias e frentes de luta nos diversos movimentos sociais e populares pela habitação e pela reforma agrária, principalmente nas áreas metropolitanas que concentram 70% do PIB brasileiro e mais de 85% da população, segundo dados do IBGE. Esse enorme contingente populacional aglomerado, principalmente em áreas periféricas de grandes e médias cidades gera problemas habitacionais, socioambientais, de saneamento, ausência de ordenamento do território, existência de extrema pobreza e índices alarmantes de violência, empurrando para esses “territórios de exclusão”, para um quase genocídio, negros, pobres e minorias étnicas, bem como requerendo imediata solução governamental para esses problemas.

No início deste século XXI, houve avanço significativo na tentativa de mitigar a concentração da propriedade e a democratização e legalização do uso de moradias irregulares, quando o Executivo Federal lançou um conjunto de dispositivos legais, planos de ação, políticas públicas e projetos governamentais visando garantir a função e o interesse social da propriedade, bem como o direito de uso de comunidades tradicionais e ribeirinhas, posseiros e favelados nas cidades grandes e médias, por meio de modalidades e tipologias criadas para a regularização fundiária em áreas públicas, seja pela concessão de uso especial para fins de moradia, cessão de posse, autorização de uso, seja de outros instrumentos, em áreas pertencentes legalmente ao Estado brasileiro, cujas políticas públicas são vistas como conquistas resultantes da organização coletiva de diversos movimentos pela reforma agrária e pelo direito à moradia.

As iniciativas tomadas pelo Executivo Federal para viabilizar o acesso à propriedade e a seus diferentes usos, principalmente na Amazônia Legal, têm estimulado os entes da federação, e, concomitante a isso, instituições de ensino, pesquisa e extensão, inclusive as localizadas na Amazônia Legal, inseriram na agenda de suas ações de extensão e pesquisa a regularização fundiária como uma etapa importante da implementação de políticas públicas, acionando, para isso, os dispositivos e instrumentos do planejamento urbano nacional, estadual e municipal, o ordenamento territorial e o desenvolvimento socioambiental, com o intuito

de reconhecimento de direitos e de sentido do bem-estar almejado, pela garantia da titularidade e conseqüente segurança jurídica.

A experiência dessa regularização fundiária desenvolvida nas cidades brasileiras até o ano de 2020, em diferentes Universidades, impõe uma reflexão para além da subárea de políticas públicas e do que se convencionou denominar desenvolvimento urbano, sobre os elementos institucionais e políticos e a sua correspondente base sociopolítica, que condiciona o jogo de forças sociais para a aprovação e execução dessas política, bem como o desenho institucional da rede responsável pela sua implementação e avaliação e, principalmente, a identificação de gargalos e obstáculos às ações da regularização fundiária.

Mais do que isso, a experiência de execução da política governamental permite, também, avaliar as diversas configurações socioespaciais, políticas, técnicas e normativas, sobretudo nos aspectos relativos ao potencial existente ou não dos dispositivos funcionais e capacidade institucional técnica e de gestão à disposição dos entes municipal e estadual para potencializar a regularização fundiária e seu êxito. Uma etapa singular para o desenvolvimento do país, mediada pelos governos, pelos parlamentos, pelo judiciário e, principalmente, pela sociedade civil.

O caminho a seguir para descortinar os meandros e particularidades na busca por padrões conceituais e metodológicos que possam mitigar, pelo conhecimento científico, a incerteza quanto à natureza do uso da propriedade no Brasil, em particular, mas não exclusivamente, nas áreas públicas, passa necessariamente pela criação de um amplo e permanente programa de pesquisa e extensão para retroalimentar os pressupostos científicos e técnicos de enfrentamento e superação dos gargalos e obstáculos que essas realidades impõem às políticas, ainda que bem intencionadas.

Nestas duas últimas décadas, vemos, e vão se constituindo e consolidando, importantes grupos de pesquisa e extensão reunindo jovens e experientes pesquisadores e extensionistas com o propósito de compreender, explicar e, desta forma, aperfeiçoar os processos e fenômenos sociais e ambientais que conformam a realidade da regularização fundiária na Amazônia e o estudo dessas experiências nos diferentes estados da federação na Amazônia, em particular no estado do Pará.

Na Universidade Federal do Pará, importantes grupos de pesquisa e extensão voltados ao tema da regularização fundiária foram criados. Esses grupos ambicionam inserção no espaço de reflexão nacional por força da sua contribuição ao processo prático de regularização fundiária nas condições singulares da Amazônia. Para tanto, cabe registrar a

criação da Comissão de Regularização Fundiária da UFPA que, originariamente voltada para a gestão patrimonial da própria instituição, com o tempo passou também a coordenar e/ou a participar da ação, por meio de parcerias com instituições governamentais em diferentes níveis e escalas, em programas e projetos financiados pelo governo federal e por entes estadual e municipal.

As pesquisas e o desenvolvimento de atividades extensionistas em evolução na Amazônia conduzidas por diferentes pesquisadores, professores e profissionais, longe de se tratar de uma abordagem técnica estrita aos procedimentos de política institucional, têm buscado descortinar a trajetória histórica do processo de uso, apropriação, titulação e ordenamento de áreas na Amazônia, principalmente nas suas cidades, para descobrir se persiste a formação social capitalista, que historicamente tem seu percurso marcado pela concentração da propriedade utilizando-se para isso, em alguns casos, até mesmo de obscuros mecanismos de legalização assim como o velho e carcomido meio de uso da força para a expulsão de comunidades de suas centenárias terras.

Os temas apresentados neste livro, pertinentes e atuais, são resultados desse esforço de uma comunidade de estudiosos/as que se dedicaram/dedicam a estudar as causas, os efeitos e suas complexas interações do processo de regularização fundiária, a saber criação de modelo de mensuração de conformidade urbana em diferentes contextos de ocupação na Amazônia; pesquisa sobre a influência da violência urbana e da irregularidade fundiária no valor de mercado da moradia; estudo acerca do patrimônio fundiário da união na zona costeira do estado do Pará; análise do Programa Terra Legal nos estados do Pará e Amapá; investigação da regularização fundiária de interesse social em Belém; e, por fim, exame da regularização fundiária de assentamentos urbanos informais.

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, por meio de sua Editora, disponibiliza ao público este livro, oferecendo, em geral, um conjunto de pesquisas cujo formato acadêmico foi apresentado em diferentes Programas de Pós-Graduação da UFPA, o qual reflete a variedade, riqueza e atualidade dos temas investigados por pesquisadores/extensionistas conscientes do relevante esforço necessário para que a Universidade cumpra seu papel social de mitigação da exclusão socioambiental e habitacional de milhões de brasileiros e brasileiras para os quais a cidadania se completa com a regularização de sua moradia.

EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA PARAENSE

Modelo de mensuração de conformidade urbana em diferentes contextos de ocupação

Myrian Silvana Cardoso A. dos Santos¹

Durbens Martins Nascimento²

André Montenegro Duarte³

1 INTRODUÇÃO

Refletir sobre os efeitos das ações de regularização fundiária a partir da concepção e aplicação de um modelo de mensuração do índice de conformidade ambiental urbana foi um campo de estudo percorrido na pesquisa de doutoramento no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

O estudo consistiu, inicialmente, na aplicação de uma matriz de mensuração como uma ferramenta de avaliação de política pública em termos de eficiência, eficácia e efetividade, para que se possa analisar objetivamente o quanto se alcança na garantia do direito à cidade sustentável. A concepção do modelo de mensuração tem como ponto de partida o estudo seminal de Cardoso (2014), por ocasião de pesquisa de mestrado no Programa de Pós-Graduação das Faculdade de Engenharia Civil da UFPA.

A análise sobre os efeitos da regularização fundiária urbana ganhou importância no cenário internacional e nacional nas últimas décadas

¹Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioterritorial/NAEA/UFPA, professora da Faculdade de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA – Brasil. E-mail: myriansilvana@yahoo.com.br

²Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, professor do Programa de Pós-Graduação do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA – Brasil. E-mail: durbens.naea@gmail.com

³Doutor em Geociências, professor do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA – Brasil. E-mail: amonte@ufpa.br



e, com isto, adentrou o campo da investigação científica, no qual se verificam inúmeros estudos com ênfase nesses efeitos medidos em número de títulos entregues ou famílias remanejadas. No entanto, Souza (2004) já reclamava que o exame sobre os efeitos da regularização fundiária urbana exigia análises profundas. Ao passo que Fernandes (2006; 2008) ressaltava que essas análises deveriam envolver uma reflexão mais ampla e multidisciplinar no campo da sociologia e da antropologia, com significativas contribuições para esta análise, de forma a traçar novos caminhos para a transformação da realidade urbana atual, por excelência, ilegal.

Nas abordagens quantitativas observadas nos estudos do Centre on Housing Rights & Evictions (2002; 2006) e de Fernandes (2011) sobre os efeitos da regularização fundiária medidos pelo número de títulos entregues no Brasil no período de 1996 a 2006, em 10 anos, os resultados foram muito pouco significativos, modestos mesmo, inferiores ao do Peru, que registrou a entrega de mais de 1,5 milhões de escrituras, embora com pouco impacto na questão urbanidade, seja no acesso a serviços, na redução de pobreza ou na melhoria habitacional. Ao mesmo tempo, estes estudos destacam que o Brasil liderou o *ranking* de remanejamento na América Latina entre os anos de 2004 e 2006, com número de remoções (70.637) superando os números observados no Peru (42.728), México (10.374) e Venezuela (6.848), em um total de 150.000 pessoas despejadas em 15 países da América Latina.

Nesse mesmo período, no Brasil, o Governo Federal criou o Ministério das Cidades em 2003, hoje extinto. Este Ministério cumpriu importante papel no processo de difusão e aplicação de investimentos nos governos estaduais e municipais no âmbito da política nacional de regularização fundiária. Desde então, financiou diversos projetos de regularização fundiária, por meio do Programa Papel Passado, apresentando resultados quantitativos importantes e, ao mesmo tempo, fomentou o desenvolvimento de ações de urbanização de favelas e provisão habitacional e normatização de procedimentos técnicos e metodológicos, especialmente com a edição da Lei nº 11.481 de 2007 e a Lei nº 11.977 de 2009.

Durante esse período da política nacional, verificaram-se resultados significativos como mecanismo de melhoria da qualidade de vida, conforme considera Amadei (2013), embora Sauer e Leite (2017) alertem para a possibilidade de que estas ações não se configurem como mecanismo de garantia da função social da propriedade. A função social deve ser entendida como condição *sine qua non* para garantia do direito à cidade e, por conseguinte, da moradia, cuja violação desses direitos tem se constituído um problema global, pautado na concepção ultrapassada de que o direito de propriedade é absoluto e, portanto, fator de exclusão social, sustentado por inúmeros processos de remanejamento ou expulsão forçada da população de baixa renda de áreas valorizadas no mercado imobiliário e interesse turístico competitivo, contrapondo ao lema político da regularização fundiária plena como solução para irregularidade urbana.

Contudo, em 2016, a base normativa citada passou por significativas alterações com o advento da Medida Provisória 759/2016, convertida na Lei Federal 13.465/2017 e regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018. Essas alterações suscitaram diversas críticas e debates país afora, ao passo que o Governo Federal justificava tais mudanças pela necessidade de desburocratizar e atribuir maior celeridade ao processo de regularização fundiária urbana e rural.

Nesse sentido, o presente estudo traz algumas reflexões sobre os efeitos qualitativos das ações de regularização fundiária na perspectiva de que elas podem cumprir a função de “chave de acesso à cidade”, subsidiando a compreensão de como e em que medida os impactos da regularização fundiária podem ser mensurados por meio de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

2 MATERIAL E MÉTODO

Durante a execução da pesquisa sobre os efeitos da política de regularização fundiária sobre o índice de conformidade urbana, buscando



explorar, medir e explicar os impactos do processo na rotina administrativa dos municípios estudados, foram realizados procedimentos de levantamento de dados por meio de:

I) Revisão de literatura e documental – para o estabelecimento da Matriz do Projeto de Regularização Fundiária, com base nas diferentes visões e parâmetros técnico-normativos que orientam a política de regularização fundiária;

II) Pesquisa-Ação – para construir e aplicar, de forma participativa, o fluxo de procedimentos da regularização que articulasse as visões e parâmetros técnicos normativos da política nacional de regularização fundiária com as práticas municipais estabelecidas;

III) Estudo de Caso – para aferir os efeitos da regularização fundiária urbana na Amazônia Oriental sobre o quadro de desconformidades/conformidades urbanas nas fases inicial, intermediária e final do processo de regularização do Projeto Moradia Cidadã, tomando como base a Matriz de Avaliação.

A revisão de literatura envolveu a leitura de artigos, revistas e obras que discutem os efeitos da regularização, especialmente no âmbito nacional e da região Amazônica. Os estudos de Fernandes (2007, 2008, 2011) chamam a atenção para a importância de construção de indicadores de avaliação do desempenho da regularização fundiária urbana sobre as condições de irregularidade nas fases pré e pós-regularização. Mas também verificou-se a ênfase na avaliação da regularização fundiária, medida em termos de títulos entregues ou famílias remanejadas (BRASIL, 2009; DUARTE, 2014; SILVA, 2014; PAMPLONA, 2014; SAUER; LEITE, 2017; FERNANDES, 2011; OUTEIRO et al., 2016). Neste sentido, partiu-se do Modelo MAIT (Matriz de Amplitude, Intensidade e Taxa de desconformidade urbana), estabelecido por Cardoso (2012), para propor a Matriz de Avaliação dos efeitos da regularização fundiária.

Para a aplicação da Matriz de mensuração dos efeitos da regularização fundiária no índice de conformidade urbana durante a pesquisa de doutoramento, adotou-se como objeto de análise a experiência de regularização fundiária conduzida pelo projeto de pesquisa e extensão, intitulado



Projeto Moradia Cidadã⁴, com o objetivo de realizar capacitação e de assistência técnica, operacional e tecnológica, nos municípios que receberam título de propriedade de terras urbanas consolidadas em glebas federais, no âmbito do Programa Terra Legal na Amazônia, observados os requisitos da Lei Federal 11.952/2009.

Por sua vez, o Programa federal Terra Legal foi desenvolvido no período de 2009 a 2016 e se constituiu numa importante ferramenta de transferência de terras aos municípios na Amazônia Legal. Este território reúne um conjunto de núcleos urbanos consolidados ou em consolidação em terras pertencentes à União. Até meados do ano de 2011, as transferências de terras aos municípios pelo Programa Terra Legal ainda não apresentavam resultados efetivos de titulação das famílias, e, ao contrário, haviam denúncias de distribuição de terras de forma aleatória⁵.

Diante dessa constatação, o Ministério das Cidades propôs o desafio de desenvolver e aplicar uma metodologia de trabalho capaz de ser replicada, em forma de assistência técnica ao conjunto dos municípios beneficiários do Terra Legal à Universidade Federal do Pará, no ano de 2011, quando 54 municípios já haviam sido beneficiados. Em 2016, o Programa Terra Legal totalizou 131 municípios beneficiados.

Segundo Brito (2011), esse Programa objetivou acelerar a regularização de até 300 mil posseiros de terras públicas federais, localizados em 463 municípios na Amazônia Legal. Em dois anos de atuação do Programa, foram emitidos 611 títulos, sendo 276 de demandas anteriores ao início do Programa. Entre os 611 títulos, 54% foram emitidos no estado do Pará. O Município de Novo Progresso detém 233 títulos do total.

⁴ O Projeto Moradia Cidadã, realizado em seis municípios do nordeste paraense, no período de dezembro de 2012 a maio de 2018, foi desenvolvido sob a coordenação técnica da Comissão de Regularização Fundiária da Universidade Federal do Pará (UFPA), em parceria com a Secretaria Nacional de Assuntos Fundiários do extinto Ministério das Cidades, por meio da assinatura de Termo de Execução Descentralizada entre as duas instituições.

⁵ Informação repassada em reunião entre técnicos do Ministério das Cidades e da Comissão de regularização fundiária, da qual faço parte desde o ano de 2010, inicialmente como bolsista de mestrado; depois, a partir de 2014, como efetiva.

Fischer (2014) destacou que os conflitos fundiários experimentados pela região decorreram da inoperância do estado. Ela demonstrou que o histórico de doações de terras no estado do Pará aos municípios, para fins de gestão e ordenamento territorial urbano, apresentou resultados pouco exitosos. Segundo essa autora, no período colonial, registrou-se o repasse da primeira légua patrimonial de Belém e Bragança e, desde então, somente em 1975, o Instituto de Terras do Estado do Pará passou a atuar no repasse de terras estaduais aos municípios. Enquanto o Governo Federal passou a atuar nesse sentido no período de 2009 a 2016. Paralelamente a esse longo período de estagnação, o estado do Pará consolidou-se neste território e, atualmente, reúne 144 municípios, organizados em 13 Regiões de Integração para fins de gestão administrativa. E, ao mesmo tempo, convive com a precariedade habitacional. A exemplo desta situação, em 2010, o município de Marituba liderou o ranking brasileiro de favelas com 78% de moradias inadequadas. Ao passo que, em Belém, capital do estado, existem 756 mil pessoas vivendo em ocupações irregulares, com 46,1% da população em assentamentos com irregularidade fundiária, precariedade habitacional, carentes em sua maioria de serviços públicos essenciais (IBGE, 2010). Inegavelmente, o Programa Terra Legal na Amazônia se constituiu num importante instrumento para o fortalecimento da governança fundiária municipal.

Diante deste cenário desafiador que a Amazônia representa, o Ministério das Cidades propôs parceria à Universidade Federal do Pará, em 2011, na perspectiva de construção de um projeto de capacitação e assistência que pudesse ser replicada no conjunto dos 54 municípios beneficiados pelo Programa Terra Legal. Isto resultou no estabelecimento do Projeto Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística no Estado do Pará, celebrado em dezembro de 2012 entre a UFPA e a Secretaria Nacional de Assuntos Fundiários, vinculada ao Ministério das Cidades. Ele resultou do Termo de Execução Descentralizada (TED) no âmbito da política nacional de regularização fundiária urbana, especificamente na pasta do Programa Nacional Papel Passado.

A escolha do Projeto Moradia Cidadã como campo de pesquisa e estudo de caso foi possibilitada pela condição de integrante da



equipe de coordenação técnica do referido Projeto, o que facilitou o acesso aos dados e realização de pesquisa de campo. A pesquisa-ação é considerada como pesquisa científica e entendida como um procedimento racional e sistemático, com o objetivo de proporcionar respostas aos problemas propostos através da utilização de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos, conforme explica Gil (2008). Segundo Rauven (2013), a pesquisa científica reúne um conjunto de ações sistemáticas, minuciosas, completas, sustentadas epistemológica e metodologicamente, com as quais, partindo-se de evidências disponíveis, de teorias científicas ou de intuições racionais, descobrem-se novos fatos ou fenômenos ou compreendem-se fatos ou fenômenos até então considerados complexos ou inadequadamente explicados.

Na condição de integrante da equipe de condução do projeto e ao mesmo tempo pesquisadora, a primeira autora teve acesso aos dados documentais do acervo da Comissão de Regularização Fundiária da UFPA. Os documentos analisados reuniram o caderno metodológico, relatórios de atividades, acesso à base de cadastro social e imobiliário dos moradores constantes do acervo analógico e digital que permitiram o desenvolvimento das análises técnicas dos aspectos fundiários, urbanísticos, ambientais, sociais, institucionais entre outros.

O estudo de caso se consolidou nos resultados de regularização fundiária apresentados no âmbito do Projeto Moradia Cidadã em três momentos de aferição de conformidade: inicial (2012), intermediária (2016) e final (2018) como marcos temporais de análise. O primeiro constituindo a fase pré-regularização; o segundo, a fase de alteração tanto do marco normativo (MP 765/2016) quanto do período de eleição municipal; o terceiro, o período de encerramento do Projeto.

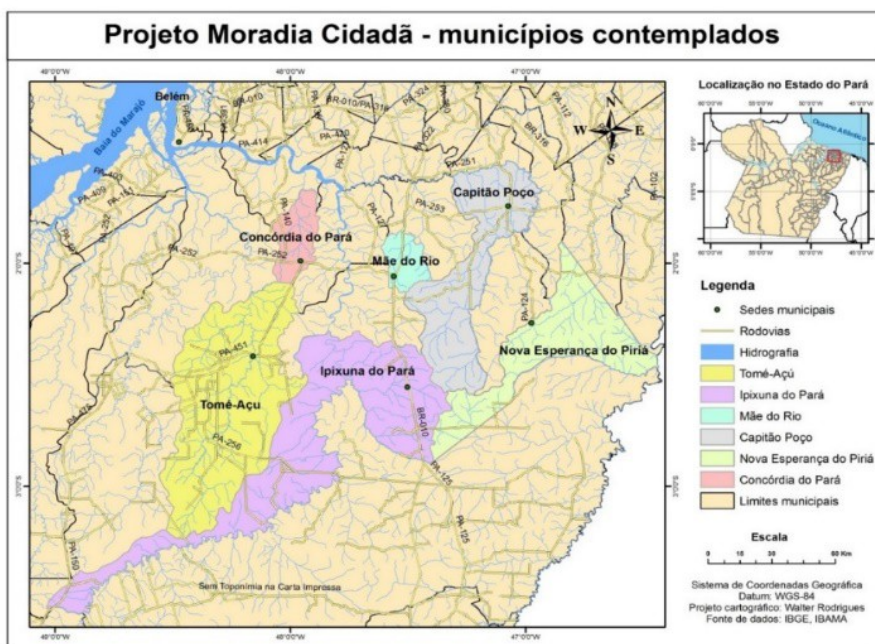
3 ESTRATÉGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa assumiu como objeto de estudo as 21 áreas urbanas repassadas pela União, através do programa Terra Legal, aos municípios de Capitão Poço, Concórdia do Pará, Ipixuna do Pará, Nova



Esperança do Pará, Mãe do Rio e Tomé-Açu, localizados na região Nordeste do estado do Pará, conforme ilustra a figura 1, selecionadas no âmbito do Projeto Moradia Cidadã.

Figura 1 – Mapa de localização dos municípios contemplados no Projeto Moradia Cidadã.



Fonte: IBGE; IBAMA (2013). Caderno Metodológico do Projeto Moradia Cidadã/UFGPA.

A escolha desses municípios pelo Projeto levou em consideração critérios como estágio do processo de regularização patrimonial para doação aos municípios, acessibilidade, proximidade com o Campus Universitário do Guamá, localizado no município de Belém, onde funciona a Comissão de Regularização Fundiária da UFPA, unidade que realizou a ordenação técnica do Projeto.

EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA PARAENSE: modelo de mensuração de conformidade urbana em diferentes contextos de ocupação

Como estratégia de pesquisa, optou-se pela aplicação da Matriz de Conformidade Ambiental Urbana em todo o universo de áreas em processo de regularização fundiária. Neste universo de estudo, observou-se a existência de 21 áreas urbanas, distribuídas no conjunto dos 6 municípios constituintes do projeto de pesquisa.

Quadro 1 – Área, lotes e população estimada por área.

Município	Qtd/Tipo de área	Área (Ha)	Nº de lotes	Pop. Estimada
Mãe do Rio	1 Sede municipal	773	4.836	23.475
N. Esperança do Piriá	1 Sede municipal	143.9	2.725	8.412
Ipixuna do Pará	1 Sede municipal	173.3	1.364	5.713
Tomé-Açu	1 mancha de expansão urbana, denominada Vila Portelinha, em área rural contígua à sede municipal	73.3	744	3.018
Concórdia do Pará	4 Vilas urbanas dispersas em área rural	24.1	171	692
Capitão Poço	13 Vilas urbanas dispersas em área rural	362.4	3.521	13.123
TOTAL		1.550	13.361	54.433

Fonte: Caderno Metodológico do Projeto Moradia Cidadã/UFPA. Elaboração: Santos (2018).



Com base no quadro 1, verificaram-se três categorias de áreas de regularização: as sedes municipais (perímetro ou mancha urbana principal), área de expansão urbana e as vilas urbanas dispersas (sede de núcleos secundários).

A partir dos dados observados nos relatórios técnicos do Projeto Moradia Cidadã, pode-se traçar o grau de consolidação urbana no qual as sedes municipais se encontravam, dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos essenciais, com soluções individuais e coletivas de sistemas de saneamento. A estrutura viária era composta por arruamento formado por quadra-lote, rede de energia domiciliar e sistema de iluminação pública, escolas, posto de saúde, além de equipamentos urbanos como praças, mercados, e instituições privadas como comércios, serviços, estabelecimentos religiosos, esporte e lazer, entre outros. Ao passo que as tipologias consideradas como vilas urbanas dispersas ou contíguas apresentavam menor incidência desses sistemas, equipamentos e serviços, restringindo-se, em regra, a escola, posto de saúde e soluções individuais de acesso à água, descarte de lixo e esgotamento sanitário, como fossas rudimentares, ausência de serviços de drenagem e pavimentação, sistema de coleta de lixo rudimentar ou insatisfatória (UFPA, 2012, 2013).

3.1 TRATAMENTO DE DADOS

Para melhor compreensão dos impactos ambientais resultantes do processo de urbanização observado, montou-se o quadro de análise de estágio de desenvolvimento agregando variáveis de análise urbanística e hidrológica, a partir das categorias: pré-urbano, urbano inicial, urbano médio e urbano consolidado, conforme recomendou Cortez (2011) e Araújo (2008).

O quadro 2 apresenta o resultado desta análise.



hidrológica, a partir das categorias: pré-urbano, urbano inicial, urbano médio e urbano consolidado, conforme recomendou Cortez (2011) e Araújo (2008). O Quadro 2 apresenta o resultado desta análise.

Quadro 2 – Estágio de desenvolvimento urbano-ambiental.

ESTÁGIOS DE DESENVOLVIMENTO	INCIDÊNCIA NO ESTUDO DE CASO
<p>Pré-urbano (Adaptação)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manutenção da vegetação - Rio ou nascente como fonte de abastecimento d'água - Fossa rudimentar ou a céu aberto - Construções esparsas 	<p>17 Vilas (manchas urbanas) dispersas em área rural, sendo 13 Capitão Poço e 4 Concórdia do Pará</p>
<p>Urbano inicial (Ataque leve)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Remoção da vegetação - Perfuração de poços rasos - Fossa rudimentar - Construções em adensamento 	<p>1 bairro denominado Vila Portelinha, localizado em mancha de expansão urbana em área rural no município de Tomé-Açu.</p>
<p>Urbano médio (Ataque moderado)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Retirada total da vegetação - Abandono de poços rasos - Esgoto não tratado em rios ou drenagem - Construção maciça de casas 	<p>Mãe do Rio, Ipixuna do Pará e Nova Esperança do Piriá.</p>
<p>Urbano consolidado (Ataque severo)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Urbanização completa - Abandono dos poços remanescentes - Verticalização / subparcelamento de lotes 	<p>Não foram identificadas áreas nesta categoria</p>

Fonte: Santos, 2018.

Quanto à abrangência e à significância dos perímetros doados no tecido urbano implantado no conjunto dos seis municípios, verificou-se a necessidade de classificação dos diferentes métodos de regularização adotados.



A análise de abrangência referendou a necessidade de leitura dos efeitos da regularização fundiária nas três diferentes escalas ou tipologias urbanas de regularização: regularização quadra-lote, regularização bairro-quadra-lote e a regularização perímetro urbano-quadra-lote.

A análise estatística foi realizada com base no Modelo MAIT que apresenta uma matriz matemática estruturada com base em 36 variáveis de desconformidades, as quais foram ajustadas para análise das condições de conformidade, agrupadas em 12 dimensões e quatro naturezas, levando em consideração as diferentes etapas e procedimentos necessários à regularização fundiária como instrumento de gestão urbana e garantia do direito à cidade. A condição de conformidade é mensurável através das variáveis ausência de conformidade (0), existência de conformidade (0,5) e aplicação (1). O quadro 3 demonstra esse conjunto de variáveis e a matriz estatística.

Quadro 3 – Matriz de variáveis proposta como indicadores de conformidade urbana.

INDICADORES DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL		DESEMPENHO		
		MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA
1. Domínial	1.1.1 Demarcação do Perímetro Urbano (ou de regularização)	0 - 1	SOMA	MÉDIA
	1.1.2 Estudo domínial (Matrícula originária ou transcrição)	0 - 1		
	1.1.3 Ato autorizativo de parcelamento/Dominialidade	0 - 1		
2. Estrutural	1.2.1 Responsável Técnico atuando no processo	0 - 1	SOMA	
	1.2.2 Equipe Técnica capacitada	0 - 1		
	1.2.3 Estrutura administrativa e operação integrada	0 - 1		
3. Social	1.3.1 Instâncias de participação comunitária atuando	0 - 1	SOMA	
	1.3.2 Pacto pela Gestão/Regularização	0 - 1		
	1.3.3 Conselho de desenvolvimento urbano/organização social em atuação	0 - 1		



EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA PARAENSE: modelo de mensuração de conformidade urbana em diferentes contextos de ocupação

INDICADORES DE CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO		DESEMPENHO		
		MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA
4. Territorial	2.4.1 Planta planialtimétrica cadastral georreferenciada	0 - 1	SOMA	MÉDIA
	2.4.2 Planta do Zonas de Controle de Regularização Urbanística e Ambiental	0 - 1		
	2.4.3 Estudo Técnico urbanístico, ambiental e social	0 - 1		
5. Urbano Ambiental	2.5.1 Cronograma de obras/melhorias ou Termo de Dispensa	0 - 1	SOMA	
	2.5.2 Planta/Auto do Parcelamento do Solo	0 - 1		
	2.5.3 Plano de Compensação urbanística, ambiental e social	0 - 1		
6. Socioeconômica	2.6.1 Cadastro de logradouros/serviços públicos	0 - 1	SOMA	
	2.6.2 Cadastro Físico e Imobiliário	0 - 1		
	2.6.3 Cadastro usos/atividades urbanas	0 - 1		
INDICADORES DE CAPACIDADE DE ORDENAMENTO TERRITORIAL		DESEMPENHO		
		MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA
7. Gestão fiscal	3.7.1 Inscrição Imobiliária Municipal (base fiscal)	0 - 1	SOMA	
	3.7.2 Cadastro Imobiliário/Planta de Valores Genéricos	0 - 1		
	3.7.3 Certidão Negativa de Débito/Isenção IPTU/ ITBI	0 - 1		
8. Gestão de Uso e ocupação do solo	3.8.1 Base de alinhamento viário	0 - 1	SOMA	
	3.8.2 Base de índices de ocupação	0 - 1		
	3.8.3 Política de aprovação/Alvará de Construção	0 - 1		
9. Gestão de posturas	3.9.1 Política de vistoria/fiscalização de atividades	0 - 1	SOMA	
	3.9.2 Política de vistoria/fiscalização de obras	0 - 1		



	3.9.3 Termo de habite-se/Licença de Uso	0 - 1		
INDICADORES DE CAPACIDADE DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA		DESEMPENHO		
		MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA
10. Jurídica	4.10.1 Requerimento/Documentação Civil	0 - 1	SOMA	MÉDIA
	4.10.2 Requisito de posse/propriedade	0 - 1		
	4.10.3 Legalidade de Instrumento de transferência ou venda	0 - 1		
11. Técnica	4.11.1 Requisito de ocupação (área e uso)	0 - 1	SOMA	
	4.11.2 Peças técnicas (planta e memorial)	0 - 1		
	4.11.3 Dispensa/Laudo para Assistência Gratuita	0 - 1		
12. Registraria	4.12.1 Título/Certidão de Regularização Fundiária	0 - 1	SOMA	
	4.12. 2 Auto de Registro e destaque de matrícula	0 - 1		
	4.12.3 Registro e Matrícula individualizada	0 - 1		
MÉDIA GERAL		MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados quantitativos do processo de regularização constantes dos relatórios do Projeto (UFPA, 2018) apontam para a confecção e aprovação de 35 plantas de parcelamento consolidado para fins de regularização na dimensão urbanística por interesse social, contendo 15.548 parcelas lotes imobiliários a serem individualizadas e registradas de forma gratuita ou onerosa, conforme requisitos para enquadramento de primeiro registro.

Na dimensão jurídica do processo, entre as 15.548 parcelas imobiliárias deferidas do ponto de vista ambiental e urbano para regularização,



rastreou-se nas prefeituras e nos cartórios de registro imobiliário a incidência de 2.582 titulações (doações) emitidas nas áreas no período pré (e simultaneamente ao processo de) adaptação dos procedimentos aos requisitos de regularização em massa dos imóveis em curso pelo Projeto Moradia Cidadã.

Com a instituição do instrumento de legitimação fundiária trazida pela Lei 13.465/2017, abriu-se a possibilidade de instrução de 1.113 termos de legitimação fundiária, restando um total de 12.152 cadastros remanescentes que não resultaram em processo de regularização jurídica, somente urbanística, por razões como ausência de documentação civil necessária, declarações diversas ou mesmo desinteresse, descrédito, receio do morador no processo de regularização fundiária ante os custos e despesas com a regularização administrativa e fiscal já institucionalizadas nos municípios. Além dos custos tributários incidentes nas práticas e transações imobiliárias como Imposto de Transmissão Causa Mortis ou Doação (ITCD), Imposto de Transmissão Intervivos (ITBI) e gastos com reprodução de documentos, emissão de segunda via, passagens entre outras alegações registradas nos plantões de atendimento social e jurídico.

Na dimensão de registro imobiliário, observaram-se os menores resultados quantitativos, apontando que, entre as 35 plantas de parcelamento aprovadas, somente 10 resultaram em emissão, protocolo e registro de CRFs com base nos termos da Lei 13.465/2017, nos cartórios respectivos, com solicitação de abertura e averbação de 1.634 matrículas nas CRFs emitidas pelos gestores públicos municipais.

O quadro 3 demonstra a estratificação desses resultados incidentes nos 35 parcelamentos aprovados nas 21 áreas pesquisadas no conjunto dos 6 municípios objeto de estudo. Neste quadro, consta o quantitativo de peças técnicas confeccionadas, aprovadas e registradas por meio do fluxo metodológico aplicado pelo Projeto Moradia Cidadã.



Quadro 4 – Quantitativo de parcelamento aprovado e licenciado e CRFs/lotes em processo de registro.

REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA		REGULARIZAÇÃO JURÍDICA					REGISTRO IMOBILIÁRIO	
MUNICÍPIOS	NÚMERO DE PARCELAMENTOS APROVADOS	Nº E DATA DE EMISSÃO DA CRF	PROCESSOS ANALISADOS				PROTOCOLO DE CERTIFICAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (CRF)	MATRÍCULAS INDIVIDUALIZADAS
			DOAÇÕES	LEGITIMAÇÕES	REMANESCENTES	TOTAL DE PROCESSOS		
CONCÓRDIA DO PARÁ	05	05 CRFs 28/09/2017	0	4	9	123	04 CRFs 22/11/2017	38
IPIXUNA DO PARÁ	05	05 CRFs 28/11/2017	17*	50	578	2.445	03 CRFs 29/11/2017	246
TOMÉ-AÇU	02	02 CRF 22/11/2017		98	93	1.091	02 CRF 01/12/2017	
MÃE DO RIO	7	01 CRF 23/11/2017	255*	16	664	7.435	01 CRF 05/12/2017	1.350
CAPITÃO POÇO	3	01 CRF 10/04/2018		0	.232	2.252	01 CRF 9/07/2018	-
NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ		01 CRF 18/06/2018	00*	5	.747	2.502	01 CRF agosto/2018	-
TOTAIS	5	12	582	113	2.153	15.848	10	1.634

Fonte: UFPA, 2018.

* Total de títulos definitivos emitidos em data anterior ao Projeto Moradia Cidadã, especializados para análise, convalidação e averbação na matrícula cartorária após registro das CRFs.

A análise dos efeitos do processo de regularização segundo aplicação da Matriz de mensuração do índice de conformidade ambiental urbana medido em termo de eficiência, eficácia e efetividade demonstrou que, no período pré-regularização (2012) do Projeto Moradia Cidadã, o

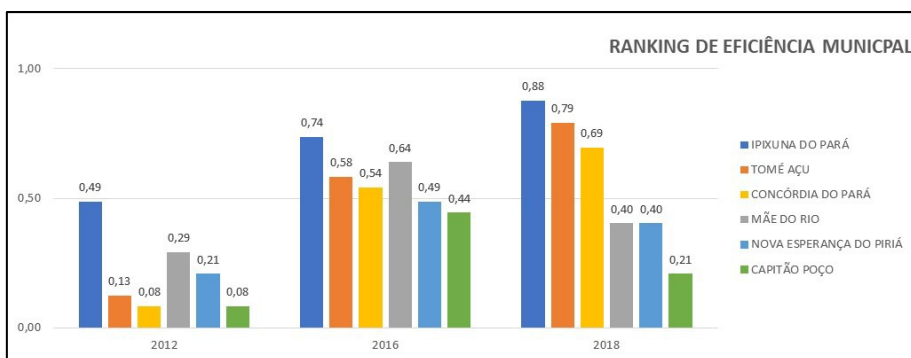


EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA PARAENSE: modelo de mensuração de conformidade urbana em diferentes contextos de ocupação

conjunto dos seis municípios apresentou desempenho medido de eficiência abaixo de 50%. Com o desenvolvimento das ações do Projeto, ampliou-se o campo de atuação, com significativo aumento na eficiência das ações nos períodos de 2016 e 2018, com destaque para os municípios de Ipixuna do Pará, Tomé-Açu e Concórdia do Pará que excederam a linha média do gráfico. Ressalta-se o caso de Mãe do Rio que passou de 0,29 em 2012 para 0,64 em 2016, mas decrescendo para 0,40 em 2018. Situação de involução semelhante verifica-se em Capitão Poço e Nova Esperança do Piriá.

O gráfico 1 apresenta resultados comparativos de análise do desempenho do processo de regularização nas práticas municipais no conjunto dos seis municípios nos períodos de 2012, 2016 e 2018.

Gráfico 1 – Desempenho de Regularização Geral.

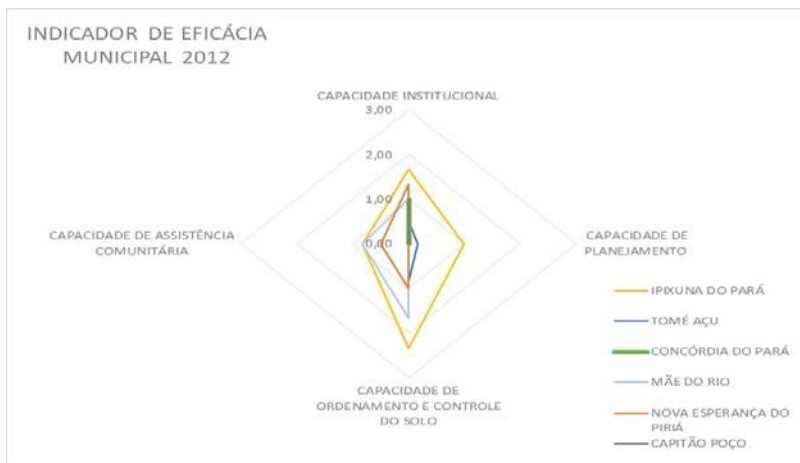


Fonte: Elaboração da Pesquisa.

A avaliação de eficácia que decorre da análise da variação do índice de conformidade inicial e final no gráfico radar demonstra significativa melhoria nas ações de regularização, visto que, nos anos de 2012 e 2018, a área de conformidade no gráfico apresentou importante crescimento em direção aos vértices que sugerem o limite de conformidade ambiental urbana aceitável em todos os municípios.

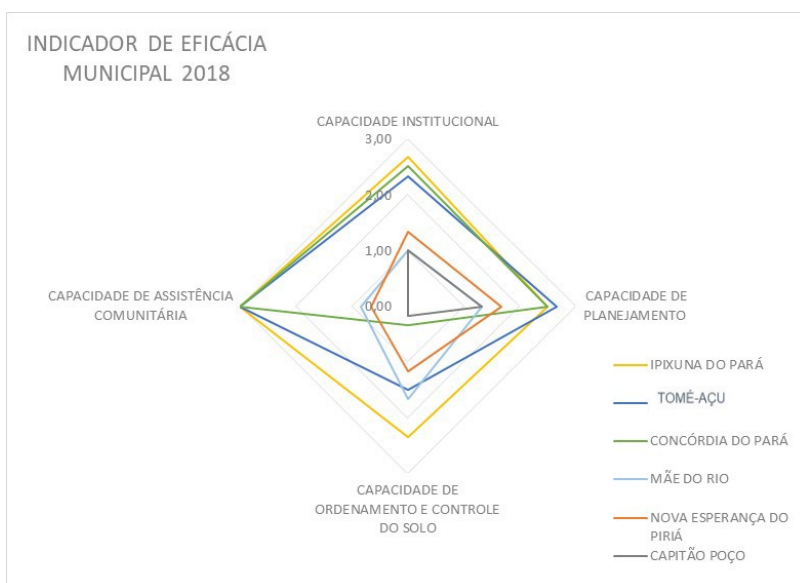


Gráfico 2 – Índice de Conformidade Inicial – 2012.



Fonte: Elaboração da Pesquisa.

Gráfico 3 – Índice de Conformidade Final - 2018.



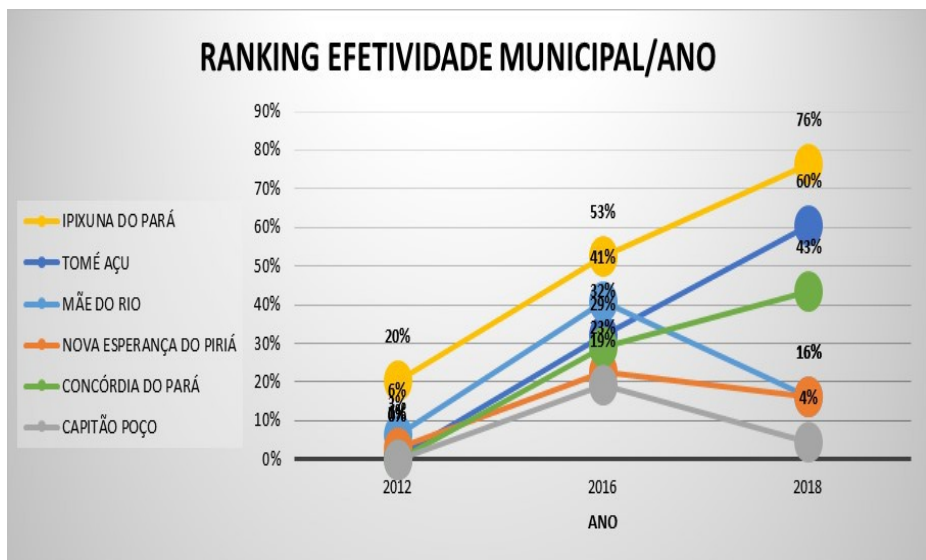
Fonte: Elaboração da Pesquisa.



EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA PARAENSE: modelo de mensuração de conformidade urbana em diferentes contextos de ocupação

O gráfico 4 demonstra a dinâmica de evolução ou involução entre o índice de conformidade inicial e final e apresenta o impacto das ações no limite aceitável de conformidade. Neste sentido, pode-se inferir que o município de Ipixuna do Pará apresentou maior efeito das ações de regularização fundiária, saindo de 20% para 76%, o que implica o índice de impacto de 275%.

Gráfico 4 – Ranking de Efetividade final de regularização.



Fonte: Elaboração da Pesquisa.

A partir do gráfico do ranking de efetividade municipal pode-se verificar que o município de Ipixuna do Pará apresentou melhor desempenho em todos os anos. Acredita-se que este resultado decorre da manutenção da equipe técnica do início ao fim do processo. O município de Tomé-Açu também manteve seu coordenador municipal ao longo do projeto, o que possibilitou que este não fosse interrompido, o que exigiria novo processo de capacitação para a equipe.

O quadro 5 apresenta a síntese da avaliação realizada no conjunto dos três indicadores adotados.

Quadro 5 – Resultado Final da Avaliação.

MUNICÍPIOS PESQUISADOS	EFICIÊNCIA (DESEMPENHO) Comparação entre ações programadas e executadas Referência: 36 variáveis	EFICÁCIA (PROCESSO) Relação de proximidade com limite aceitável de conformidade ambiental urbana (resultado esperado) Referência: 18 unidades do gráfico radar	EFETIVIDADE (IMPACTO) Medida de evolução/involução entre a conformidade ambiental urbana inicial e final
Ipixuna do Pará	70%	20,4% - 52,6% - 76,4%	275%
Tomé-Açu	50%	0,6 % - 32,2%- 60,3%	9.675%
Nova Esperança do Piriá	0,37%	2,8% - 22,7% - 16,2%	483%
Mãe do Rio	0,44%	6,2% - 40,7% - 16,2%	160%
Capitão Poço	0,25%	0,0% - 19,2% - 4,3%	Não mensurável no modelo
Concórdia do Pará	0,44%	0,0% - 28,9% - 43,3%	Não mensurável no modelo

A Aplicação da Matriz de mensuração de conformidade mostrou-se possível de aplicação nos três momentos distintos, corroborando com o recomendado por Fernandes (2011) quanto à necessidade de avaliação da política de regularização durante as fases pré e pós do processo.

5 CONCLUSÕES

A utilização de um índice quantitativo desconformidade socioambiental urbana, obtido a partir de diversos indicadores gerados por uma matriz, mostrou ser uma ferramenta de avaliação de regularização fundiária, enquanto política de gestão ambiental urbana, ao possibilitar apurar, sob uma métrica estabelecida, sua eficiência, eficácia e efetividade. Da análise dos resultados, pode-se destacar a importância da assistência técnica e fi-



nanceira interfederativa aos municípios para garantia dos resultados alcançados pelos diferentes municípios, especialmente nos períodos de alteração na gestão municipal, que resultam em consideráveis mudanças nas equipes de trabalho.

Os resultados também indicam que há muito a ser feito para destravar o processo de regularização fundiária para que alcance o registro, o que tem se mostrado como “gargalo” da efetivação do direito de propriedade. Isto impõe a necessidade de fortalecer a regularização administrativa, como “chave de acesso à cidade”.

No município de Concórdia do Pará, a regularização dominial não implicou o reconhecimento das áreas regularizadas como urbana. Por outro lado, os resultados de Tomé-Açu reforçam a importância da regularidade administrativa, por meio do registro do parcelamento, reconhecimento dos nomes de logradouro, possibilitando a colocação de placas de identificação das vias públicas, instalação de câmeras de policiamento e capitação de recursos para investimentos em obras.

Esses fatores são expressos no conjunto de variáveis do Indicador de capacidade de planejamento urbano e ambiental, ordenamento territorial e institucional. Neste indicador, a variável equipe técnica tem peso importante. Municípios que passaram por mudanças administrativas resultantes do pleito eleitoral, mas que mantiveram pelo menos um técnico no Grupo de trabalho, apresentaram melhor desempenho. O que permite inferir a importância da continuidade da equipe técnica na gestão pública.

Os resultados da análise revelaram impactos significativos das ações de regularização fundiária no quadro de conformidade ambiental urbana nas áreas analisadas nos municípios de Ipixuna do Pará e Tomé-Açu do ponto de vista político-administrativo municipal. Ao passo que nas áreas estudadas dos municípios de Capitão Poço, Concórdia do Pará, Mãe do Rio e Nova Esperança do Piriá os impactos foram menos significativos. A partir dos resultados observados, pode-se concluir que as ações de regularização fundiária só efetivam a “abertura das portas da cidade”, para além da implantação de serviços públicos essenciais, quando a regularização fundiária na dimensão dominial do lote passa pelos procedimentos de regularidade



fiscal e edificação, independentemente da leitura do lote no contexto do núcleo urbano onde se insere. Isto demonstra que as práticas municipais ainda entendem a dimensão urbanística do processo como intervenção e implantação de infraestrutura urbana. Entendimento que encontra assento na recente normativa que intenta reduzir a importância das dimensões urbanística e ambiental

Embora se observe resultados exitosos alcançados pelo Projeto Moradia Cidadã, especialmente do ponto vista urbano ambiental, há que se ressaltar que os procedimentos de regularização fundiária em massa dos imóveis constituíram um enorme desafio ante as estruturas técnicas, operacionais e financeiras municipais, levando à manutenção das práticas de titulação individual a serem promovidas, via de regra, pelo setor fazendário municipal. Ação que inicia com a consulta no cadastro imobiliário, regularização dos débitos referentes ao imposto predial e territorial urbano, licenciamento e habite-se, culminando na entrega do “título definitivo do lote”, independente, ou ao arrepio da condição patrimonial-dominial e do princípio da disponibilidade em 50% do universo municipal estudado.

Por fim, o estudo evidenciou que ainda há um longo caminho de diálogo a ser percorrido entre a gestão administrativa municipal e as instituições responsáveis pelo registro imobiliário no novo contexto da regularização urbana, seja de interesse social ou específico, conforme prevê a normativa vigente, inclusive pela necessidade de análises técnicas que justificam a instituição de outras modalidades de regularização, como de interesse ambiental e histórico.

Agradecimentos

Agradecemos ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), à Faculdade de Engenharia Sanitária e Ambiental (FAESA), ao Instituto de Tecnologia (ITEC) e, especialmente, à Comissão de Regularização Fundiária da UFGA, ao extinto Ministério das Cidades e às prefeituras municipais que conduziram o Projeto Moradia Cidadã, do qual a primeira autora participou como pesquisadora.

EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA PARAENSE: modelo de mensuração de conformidade urbana em diferentes contextos de ocupação

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Gustavo Henrique de Souza. **Gestão de áreas degradadas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Berttand Brasil, 2008. 41p.

AMADEI, Vicente de Abreu. Regularização de terras da União. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 306-327.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Relatório Estadual: rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos**. (Coord.). MERCÊS, Simaia; CARDOSO, Myrian. [S.l.:s.n.], 2009.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. **Primeiro ano do Programa Terra Legal: avaliação e recomendações**. Belém: IMAZON, 2010.

CARDOSO, Myrian Silvana da Silva. **O direito à cidade e as desconformidades urbanas: identificação, classificação e mensuração através da Matriz de Amplitude, Intensidade e Taxa (MAIT)**. Belém: UFPA, 2012.

CENTRE ON HOUSING RIGHTS & EVICTIONS - COHRE. **Forced Evictions: violations of human rights, 2003-2006**. Global Survey 10. Geneva, Switzerland. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_society/pdf_violence_rights/COHRE_global_survey_forced_evictions.pdf>. Acesso em: 7 out. 2015.

_____. **Forced Evictions and Human Rights**. 2002 Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Fact-Sheet25en.pdf>>. Acesso em: 7 out. de 2015.

CORTEZ, Ana Tereza Caceres. O lugar do homem na natureza, **Revista do Departamento de Geografia – USP**, v. 22, 2011.

DUARTE, André Montenegro et al. **The influence of urban violence and land title irregularity on the market value of properties: a case study in Belém, an Amazon metropolis**. Cities, 2013.



FERNANDES, Edésio. Direito e Gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: Brandão, Carlos Antônio Leite (Org.). **As cidades das cidades**. Belo Horizonte: EDUFMG, 2006.

_____. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. [S.l.]: Lincoln Institute of Land policy, 2011.

_____. Legalizando o ilegal. In: LEITE, Brandão, Carlos Antônio (Org.). **As cidades das cidades**. Belo Horizonte: EDUFMG, 2011.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal**: Estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VII da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

OUTEIRO, Gabriel Moraes; NASCIMENTO, Durbens Martins. Direito humano à moradia e a regularização fundiária na Amazônia: limites e possibilidades. **Pensar**, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 507-533, maio/ago. 2016.

RAUEN, Fábio José. projeto de pesquisa: redação e normalização. **Orientações para a redação e normalização de projetos de pesquisa e integra o Projeto de Promoção de Produção Científica em Cursos de Licenciatura do Plano Nacional de Formação de Professores da Universidade do Sul de Santa Catarina – PARFOR/UNISUL**, 2013. Disponível em: <linguagem.unisul.br/paginas/.../Projeto-Redação-e-normalização.docx>. Acesso em: 10 mar. 2016.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retratos de Assentamentos**, v. 20, n. 1, p. 14-40, 2017.

SILVA, Solange Pamplona da. **Regularização fundiária urbana sob a perspectiva do direito à moradia digna**: um estudo com moradores dos Bairros do Guamá e Terra Firme (2014-2015) / Especialização em Serviço Social – Universidade Federal do Pará, 2015.

EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA PARAENSE: modelo de mensuração de conformidade urbana em diferentes contextos de ocupação

SILVA, Maria do Carmo Campos. **Meu documento é meu amuleto: a dimensão simbólica do documento de regularização fundiária no contexto da vida urbana: estudo de caso no bairro Cereja, Bragança-PA**, 2012. Especialização em Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano – Universidade Federal do Pará, 2012.

SOUZA, Flávio A. M. de Souza. O futuro dos assentamentos informais: lições a partir da legalização de terras urbanas disputadas em Recife. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

UFPA. **Caderno de Execuções Metodológicas**. Projeto Moradia Cidadã. CARDOSO, Myrian Silvana da Silva (Org.). 2012.

_____. **Caderno de Execuções Metodológicas**. Projeto Moradia Cidadã. CARDOSO, Myrian Silvana da Silva (Org.). 2013.

_____. **Plano de ação municipal: Concórdia do Pará**. CARDOSO, Myrian Silvana da Silva (Org.). Belém, 2013a. CARDOSO, Myrian Silvana da Silva (Org.). Belém, 2013a.

_____. **Plano de ação municipal: Capitão Poço**. Comissão de Regularização fundiária/UFPA.

_____. **Plano de Ação Municipal: Ipixuna do Pará**. Comissão de Regularização fundiária/UFPA. CARDOSO, Myrian Silvana da Silva (Org.). Belém, 2013a.

_____. **Plano de ação municipal: Mãe do Rio**. Comissão de Regularização fundiária/UFPA. CARDOSO, Myrian Silvana da Silva (Org.). Belém, 2013a.

_____. **Plano de ação municipal: Nova Esperança do Piriá**. Comissão de Regularização fundiária/UFPA. CARDOSO, Myrian Silvana da Silva (Org.). Belém, 2013a.

_____. **Plano de ação municipal: Tomé-Açu**. Comissão de Regularização fundiária/UFPA. CARDOSO, Myrian Silvana da Silva (Org.). Belém, 2013a.



INFLUÊNCIA DA VIOLÊNCIA URBANA E DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO VALOR E MERCADO DA MORADIA

Estudo de caso em Belém, metrópole da Amazônia

Elaine Cristina de Souza Angelim¹

1 INTRODUÇÃO

O mercado imobiliário apresenta personalidades intrínsecas, que vão além das características construtivas do seu produto. Para Campos (2017), a formação dos preços de imóveis vai além do custo de produção, combinando-se às externalidades que cercam o objeto. O produto deste mercado (o terreno, a casa, o apartamento, a sala comercial, etc.) é absolutamente singular em razão da heterogeneidade que o compõe. A engenharia de avaliações é a área do conhecimento que estuda tais externalidades e suas influências nos valores do mercado imobiliário e mesmo de outros segmentos de bens.

Escolher o lugar onde morar implica decisões que, primeiramente, são influenciadas por fatores econômicos, pois os altos preços tornam o produto imobiliário muitas vezes inacessível à grande parcela da população, principalmente a de baixa renda. Esta dificuldade de acesso leva muitas pessoas a ocuparem partes da cidade, naquele momento, desinteressantes ao mercado imobiliário e a demanda solvável que o movimentam. Estas áreas, normalmente mais periféricas e sem infraestruturas adequadas à implantação de moradias, são as únicas alternativas aos que não podem pagar para morar em áreas mais estruturadas.

As periferias urbanas no Brasil e em muitos países emergentes são, significativamente, o resultado de um processo de expansão ocorrido na

¹Mestra em Engenharia Civil, professora da Faculdade de Engenharia Industrial da Universidade Federal do Pará (UFPA), Campus Abaetetuba, PA – Brasil. E-mail: angelim@ufpa.br.



segunda metade do século XX, no qual não houve um planejamento apropriado das cidades, que garantisse a dignidade e a cidadania dos que migravam em grande escala das áreas rurais, dos campos, para os grandes centros à procura de emprego e oportunidades. Para Denaldi e Ferrara (2018), “Elas são inerentes ao processo de desenvolvimento desigual, ou seja, casas e infraestrutura urbana não são distribuídas igualmente no território, permanecendo concentradas em áreas onde a terra é cara e pessoas de alta renda vivem” (tradução livre dos autores).

A precariedade urbana e a insegurança jurídica experimentadas pelas pessoas que vivem na periferia das cidades ferem seu direito básico e fundamental de morar com dignidade e tranquilidade. Diante de ruas muitas vezes intrafegáveis, de infraestrutura precária, pessoas ousam construir suas casas como garantia de abrigo, e buscam dar a elas significados construtivos compatíveis com construções de áreas mais nobres, onde as técnicas e materiais empregados agregam maior valor ao imóvel (MONTE-NEGRO et al., 2015).

Dessa forma, como imóveis que se assemelham quanto ao padrão construtivo, que utilizam os mesmos recursos financeiros para sua construção, podem ter valores de mercado significativamente diferentes? Que atributos são considerados pelo mercado imobiliário? O que seus agentes entendem como fator de depreciação?

Este trabalho busca contribuir para o entendimento dos mercados imobiliários de cidades de países em desenvolvimento, nos quais são muito recorrentes estas características de violência, irregularidade e carência de infraestrutura, tendo como objetivo quantificar a influência destas variáveis no valor dos imóveis residenciais. O estudo de caso desenvolve-se na cidade de Belém-PA, metrópole da Amazônia, através da seleção de amostras colhidas em seis bairros (Nazaré, Umarizal, Pedreira, Marco, Guamá e Terra Firme). Os dados foram compilados e submetidos à análise estatística visando encontrar um modelo (equação) que demonstre a influência destas variáveis no valor do imóvel. Neste estudo, parte-se da premissa de que há uma significativa relação de causa e



efeito entre a condição de regularidade dos bens imóveis, da violência e da infraestrutura urbana nos seus valores de mercado.

A hipótese adotada é de que o valor dos bens imóveis está fortemente correlacionado com a infraestrutura urbana, a violência e a irregularidade fundiária (propriedade/posse), e que isto é percebido, mesmo que subjetivamente, pelo mercado imobiliário real das cidades, principalmente aquelas nas quais estas características são mais acentuadas. Esta correlação, que geralmente produz perda ou redução do valor, dependendo do grau das ocorrências, em geral, não é analisada como variáveis específicas entre as adotadas nos estudos de avaliação técnica, inferindo-se que estas características intrínsecas, da violência urbana e da irregularidade fundiária, integram nos estudos correntes a condição de periferia, ou seja, a variável localização incorpora em si estas características. No entanto, estas podem se manifestar com intensidades diferente nas distintas localizações (periferias ou não).

Cabe ressaltar ainda que este trabalho é parte dos resultados obtidos da minha dissertação de mestrado, defendida em 2011 no programa de pós-graduação em engenharia civil da Universidade Federal do Pará sob a orientação do Prof. Dr. Renato Martins das Neves e Coorientação do Prof. Dr. André Montenegro Duarte e, portanto, coautores desta pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TRANSFORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

A política desenvolvimentista do Governo Federal na segunda metade do século XX impulsionou as alterações na distribuição espacial e demográfica do país, que conta com o processo migratório como uma das suas principais causas. De acordo com Silva e Besarria (2005), as desigualdades das taxas de crescimento econômico, da oferta de empregos e do nível de salários tenderiam a criar áreas propensas à evasão populacional e áreas destinadas à atração migratória, originando fluxos de pessoas em busca de trabalho ou melhores rendimentos.



No que se refere à Amazônia brasileira, Cardoso e Muller (apud OLIVEIRA, 1992) observam que a “Amazônia incorporou-se ao processo geral de expansão capitalista a partir de 1964, com a política de integração nacional e investimentos empresariais (nacionais e estrangeiros), estimulados pela política econômica e fiscal do governo federal”. Segundo os autores, a abertura das rodovias promoveu uma verdadeira proliferação de núcleos urbanos e crescimento de antigas cidades.

A extinta Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), criada pela lei 5.176/66, teve a missão de administrar, planejar, promover e executar o plano de desenvolvimento regional, além de controlar e coordenar a ação do Governo Federal para a Amazônia, bem como administrar a política de incentivos fiscais para a região. Dessa forma, a SUDAM veio contribuir com o processo de inserção do espaço amazônico de forma definitiva numa economia mundializada. (SANTOS, 2016).

Alinhados à nova ordem estabelecida a partir da década de 1970, Pará, Mato Grosso e Rondônia foram as Unidades da Federação (UFs) que mais receberam migrantes na Amazônia Legal, pois havia políticas públicas de incentivo à colonização e à intensificação do uso do território (JAKOB, 2015).

Conforme observado pelo autor, o Pará foi um dos estados da região Norte que mais recebeu migrantes na época, com isso Belém foi polo de fluxo migratório intenso. O processo de evolução de Belém passou por diversos momentos, desde a ocupação das baixadas pela população de baixa renda; a ocupação da orla da cidade, principalmente por indústrias de pequeno e médio porte; a propagação de vilas e passagens em bairros centrais como Nazaré e Batista Campos, aumentando a densidade populacional das terras secas e fazendo desaparecer grandes áreas verdes. Apesar de seu poder econômico na época em função da extração da borracha, o planejamento urbano estabelecido inicialmente não acompanhou as necessidades latentes para o novo ciclo econômico. Esse fenômeno transformou a metrópole paraense, elevando seu conglomerado populacional de 250 mil para quase 1,5 milhão de habitantes vivendo na capital belenense, segundo o Censo 2010.



Porém, no decurso das migrações, surgem vários problemas, seja no âmbito social, econômico ou ambiental. A alta demanda por habitação, por exemplo, acentuou a crise habitacional nacional e local obrigando muitas pessoas a ocuparem áreas de precária infraestrutura urbana e inicialmente indesejadas por aqueles que podem pagar para viver melhor.

Os reflexos dessa política governamental produziram efeitos negativos que afetam até hoje a vida na cidade. Dados do Censo 2010 revelam que somente na região metropolitana de Belém, composta atualmente por seis municípios, 66 dos domicílios encontram-se em assentamentos subnormais (CENSO 2010). A região é considerada a de maior proporção de assentamentos subnormais quando comparada às cinco maiores regiões metropolitanas do Brasil.

Para Silva e Sá (2012), além da precária infraestrutura urbana, essas áreas sofrem constantemente com outras ameaças, como a informalidade e a criminalidade.

Essas áreas são marcadas pela falta e/ou insuficiência de infraestrutura básica e pela prevalência da informalidade nas relações de trabalho de seus ocupantes, aspectos reveladores de maior vulnerabilidade social, com reflexos na elevação dos índices de criminalidade e violência (SILVA; SÁ, 2012, p. 2).

Os bairros da Terra Firme e do Guamá estão neste contexto de ocupação. São bairros periféricos de grande densidade demográfica e que enfrentam graves problemas de saneamento, criminalidade violenta, informalidade e irregularidade fundiária.

As figuras 1a, 1b e 1c são exemplos das diferentes formas e padrões de ocupação presentes na periferia. Por meio delas, percebem-se a precariedade e a insuficiência de infraestrutura, além de padrões construtivos diversos.

Ainda que o cenário em sua maioria se apresente de forma desordenada, cabe ressaltar que a periferia é centro de grande diversidade construtiva, ou seja, não se anula, mesmo em meio ao caos que a cerca, a existência de habitações com soluções e padrões construtivos que se assemelham às



residências de centros fortificadas². É sobre esta lógica de valorização e desvalorização que tratamos neste trabalho.

Figura 1 – Periferização e Pobreza: Exemplo do bairro da Terra Firme, Belém-Pará.



Fonte: (CRF/UFPA).

Faz-se importante revelar que a precariedade urbana é vetor de outro problema grave que marca de forma frequente as periferias, a violência urbana. Para Aiala (2016), a cidade de Belém vivencia essa realidade, pois sua evolução urbana não significou melhoria da qualidade de vida da população nem melhores condições de moradia. Sobre este tema trataremos a seguir.

2.1 A PERVERSIDADE VIOLENTA NO ESPAÇO INTRAURBANO

Compreender o cenário da violência também é alvo desta discussão, haja vista que se trata de uma constante da vida moderna e marcante nos países em desenvolvimento, mas principalmente por se tratar de um evento latente nos mais variados estratos da vida urbana, porém frequentemente imputada à periferia.

² Centros providos de infraestrutura urbana robusta como asfalto, fornecimento de água, energia elétrica, telefonia, saneamento, etc.



INFLUÊNCIA DA VIOLÊNCIA URBANA E DA IRREGULARIDADE FUNDI-ÁRIA NO VALOR E MERCADO DA MORADIA: estudo de caso em Belém, metrópole da Amazônia

A violência e a consequente sensação de insegurança é um dos principais problemas sociais na América Latina, com repercussões econômicas muito significativas. O tema vem ganhando a agenda política em todo o mundo. Pesquisas realizadas com a população latino-americana, norte-americana e europeia apontam que, a partir dos anos de 1990, a violência passou a ser a principal preocupação da opinião pública, sobrepondo temas como desemprego, inflação, juros e impostos elevados na mente da população (FAJNZYLBER; ARAÚJO JR., 2001 apud PAIXÃO, 2009).

Embora a violência seja um fenômeno global, sua magnitude é distinta em diversas partes do mundo. Nos centros urbanos brasileiros, a tendência de crescimento da violência desde a década de 1980 é inequívoca e bem mais intensa que em muitas outras regiões do mundo.

De acordo Corassa et al. (2017), citando dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), as causas externas (CEs) estão entre as principais causas de morte no mundo. Por causas externas entendem-se, entre outros, as mortes e acidentes decorrentes de suicídio, acidente de trânsito e homicídio.

Segundo dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), acidentes e violências são responsáveis por mais de 5 milhões de mortes anuais, representando cerca de 9% da mortalidade global. Estima-se que 16% dessas mortes resultem de suicídios, 10%, de homicídios, 24%, de acidentes de trânsito, 14%, de quedas, com o restante distribuído entre outras causas (CORASSA et al., 2017, p. 303).

Os reflexos da violência repercutem no modo de vida, nos costumes e na rotina dos que residem em áreas dominadas pelo medo. Segundo Silva e Sá (2012), a violência urbana subverte e desvirtua determinadas funções das cidades, acaba com vidas, especialmente as dos jovens e dos mais pobres, e dilacera famílias.

A cidade de Belém, na Amazônia Oriental, enfrenta o avanço indiscriminado do tráfico de drogas que se manifesta em suas áreas de baixadas, reproduzindo a violência e se firmando como uma configuração



territorial que surge em função de uma complexa contradição na organização espacial da cidade periférica.

Corrêa e Lobo (2019), no artigo em que analisam a correlação entre pobreza, tráfico de droga e número de homicídios na capital paraense, revelam uma forte correlação entre as variáveis.

Nota-se que nas áreas mais desprovidas de recursos e serviços urbanos e onde também se concentra a população mais carente do ponto de vista econômico e social, o crime encontra ambiente favorável para se instalar e permanecer de forma dominante, controlando territórios e estabelecendo regras de conduta social, sem encontrar barreiras para a sua ampliação. (CORRÊA; LOBO, 2019, p. 14)

A violência é profunda e suas raízes se espriam e atingem outros setores da vida urbana, como o comércio local. A insegurança à luz daqueles que movimentam o comércio e se apresentam como potenciais compradores e geradores de renda torna estes locais intrafegáveis e rota de acesso restrito aos moradores da área. O mercado imobiliário, nas periferias, é marcado por esta determinante. As relações de compra e venda de imóveis se dão muito mais por migração intrabairro, ou seja, entre os moradores do lugar, do que por novos, sempre baseado na perspectiva de um lugar melhor para morar, ou seja, buscando uma centralidade no próprio bairro.

Em outra análise, Corrêa e Lobo (2019) fazem referência a alguns agrupamentos espaciais da variável violência na cidade de Belém.

Na parte central da Primeira Légua Patrimonial – PLP, nas terras altas, há um conjunto de três bairros – Batista Campos, Nazaré e Umarizal – pertencentes ao estrato inferior (até 25) da variável Hom100, que são os três bairros de rendas mais altas do município. No segundo estrato mais elevado – mais de 25 a 50 homicídios – ocorre um agrupamento de oito bairros: Castanheira, Curió-Utinga, Fátima, Marambaia, Mangueirão, Marco, Pedreira e São Brás. Tal agrupamento é parcialmente interrompido pelo bairro do Souza, onde há forte presença de residências de militares e o coeficiente de homicídios é baixo. No terceiro estrato



INFLUÊNCIA DA VIOLÊNCIA URBANA E DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO VALOR E MERCADO DA MORADIA: estudo de caso em Belém, metrópole da Amazônia

(mais 50 a 75 homicídios), agrupam-se quatro bairros situados nas terras baixas e de baixa renda ao sul da PLP – Condor, Jurunas, Cremação, Jurunas e Guamá (o bairro mais populoso de Belém) –, aos quais se junta o bairro de Canudos. Finalmente, no estrato mais elevado (75 homicídios e mais), notam-se dois agrupamentos de dois bairros cada: Barreiro e Sacramento e Pratinha e Tapanã (CORRÊA; LOBO, 2019, p. 8-9).

Como se pode observar, esse não é um problema único e exclusivo das periferias, pois, como já dito, a população atualmente não consegue sentir-se segura em nenhum bairro da capital paraense. Em virtude dessa realidade, o que justifica os baixos valores de mercado dos imóveis da periferia? A irregularidade fundiária, fortemente presente em ocupações desordenadas, é outra variável que acreditamos estar por trás desta depreciação e medir seu impacto no valor dos imóveis também é objetivo deste trabalho.

2.2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

A moradia é um direito constitucional e o desejo da maioria das pessoas. Independentemente da classe social, o sonho da casa própria esteve ou está presente nos planos de qualquer cidadão. Porém a moradia é um bem escasso, heterogêneo, e caro, o que o torna acessível àqueles que detêm maior poder aquisitivo. Desta forma, a necessidade básica de abrigo leva milhares de pessoas a viver em condições ora sub-humanas em áreas informais da cidade, ou seja, ocupações espontâneas.

As terras urbanas ou os imóveis das cidades brasileiras são, de uma forma ou de outra, irregulares, ilegais ou informais. Estudos com mais de 10 anos já apontavam a condição fundiária dos grandes centros urbanos do Brasil. A questão da legalidade ou irregularidade fundiária no uso, posse, ocupação e propriedade da terra também é um grave problema na grande maioria das cidades brasileiras, seja nas grandes metrópoles, nos centros urbanos de menor porte, nas regiões mais desenvolvidas do país,



como o Centro-Sul, seja nas chamadas de periferia, como o Norte-Nordeste (MONTENEGRO et al., 2015).

Fernandes (2006) constatava que quase 50% da população das duas megalópoles brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro, ou seja, entre 8 e 9 milhões de pessoas, estão na condição de informalidade fundiária. Na capital da República, Brasília, nas regiões não integrantes do Plano Piloto (projeto original), a incrível marca de 92% dos parcelamentos urbanos eram informais, 7% formais e apenas 1% estava efetivamente registrado (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2006).

Em Belém, capital do estado do Pará, estudo de caso deste trabalho, cerca de 70% dos imóveis não dispunham de segurança jurídica quanto ao domínio e à titulação (CARDOSO, 2007). Essa situação ainda perdura, mesmo com projetos, planos e políticas públicas que têm sido desenvolvidos nos últimos anos. Isto faz com que o que é irregular, informal ou ilegal, neste contexto e nesta leitura, seja a regra; e o que é regular, formal, ou legal seja a exceção.

Grandes avanços legais e administrativos foram implementados a fim de enfrentar as questões fundiárias nos âmbitos nacional e regional. A Constituição Federal de 1988, com novas regras concernentes à repartição de competências federativas e de normas sobre políticas urbanas, nos termos dos artigos 182 e 183, disciplina a função social da cidade.

Em 2001, o Estatuto da Cidade regulamenta os arts. 182 e 183 da CF/88 estabelecendo diretrizes gerais da Política Urbana e “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (parágrafo único do art. 1º da Lei 10.257/01). (GALLO, 2009).

Em 2008, com a constatação de que o quadro de indefinição fundiária – em que há dúvidas ou problemas legais na titulação de imóveis – atingia cerca de 50% do território da Amazônia (BRITO; BARRETO, 2010), o Governo Federal editou a MP 458/2009, cujo principal objetivo era superar o obstáculo que a ausência de regularidade representa para o desenvolvimento local e, assim, definir um reordenamento fundiário do



território. Esta MP foi convertida na Lei 11.952/2009, que instituiu o PTL de regularização fundiária na Amazônia Legal. (OUTEIRO; GÓES; NASCIMENTO, 2016)

Mais recentemente, em 2017, a Lei 13.465/2017, quanto ao PTL, determinou a utilização dos seus instrumentos de regularização, entre os quais está a legitimação fundiária. Prevista nos artigos 23 e 24 da Lei 13.465/2017, a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito de propriedade àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Apesar dos avanços legais, tratar a regularização fundiária ainda é desafiador para aqueles que discutem o tema, pois exige esforços multidisciplinares e soluções integradoras para tratar a questão de forma a diminuir as diferenças sociais e promover a cidadania.

Para Outeiro, Góes e Nascimento (2016), a implementação de uma política pública na Amazônia é um desafio técnico e científico, em face da estrutura fundiária da região.

Na região [...] coexistem áreas públicas federais, estaduais, municipais, bem como áreas privadas, por vezes sem delimitação clara, além da existência de terrenos de marinha, ilhas e territórios protegidos de comunidades tradicionais. Ao mesmo tempo, a região Amazônica é um espaço de disputa de múltiplos interesses públicos e privados, que têm ocupado a região para os mais variados fins, criando e fortalecendo determinadas instituições.

De fato, a questão da irregularidade fundiária é um assunto amplo e complexo, difere muito de país para país; muito afeito aos aspectos jurídico/cartoriais, mas também com forte natureza tecnológica, social e cultural, produz consequências nos aspectos urbanísticos de cidadania, econômico, financeiro e mesmo simbólico. Este cenário vem sendo enfrentado de forma quase sempre paliativa, sem que se tenha até então obtido uma resposta satisfatória à tão dificultosa questão, a envolver sensíveis direitos, tais como propriedade, moradia e meio ambiente ecologicamente equilibrado.



Travassos e Silva (2008, p. 28) apontam dois aspectos que levaram as políticas urbanas e ambientais a não produzirem resultados positivos concretos: a distância entre o discurso e a prática na vida real, e a “[...] incapacidade [do poder público] de criar políticas públicas que levem em conta não apenas o efeito ambiental, social e a degradação urbana, mas também suas causas – as formas de produção do espaço urbano” (DENALDI; FERRARA, 2018, tradução nossa).

Sociedade e governo discutem alternativas na tentativa de minimizar os impactos da irregularidade fundiária e na questão da moradia. Para tanto, é importante olhar a periferia como um lugar de morar e de moradores. É necessário um planejamento urbano mais efetivo e uma política urbana mais abrangente que de fato promova sua inclusão.

2.3 REAL ESTATE VALUATION: PRINCÍPIOS NORMATIVOS E FUNDAMENTOS TÉCNICO-CIENTÍFICOS DA AVALIAÇÃO IMOBILIÁRIA

O mercado imobiliário apresenta uma característica muito peculiar, pois seu produto (o terreno, a casa, o apartamento, a sala comercial, etc.) é absolutamente singular em razão da heterogeneidade, o que, somado à indisponibilidade de informações transparentes, completas ou precisas, obriga a classificá-lo como um mercado de concorrência imperfeita, geralmente de difícil entendimento e interpretação.

No Brasil, assim como em outros países, estimar, definir ou atribuir o valor de bens em geral, imóveis em particular, é uma atividade profissional especializada da engenharia e da arquitetura, especialidade esta que reúne um conjunto de conhecimentos específicos, como características construtivas, topografia, geotécnica, etc., bem como outros inerentes às áreas das ciências sociais, exatas e da natureza, com o objetivo da busca técnica do valor de um bem, de seus direitos, frutos e custos de reprodução (DANTAS, 2005). Trata-se da aplicação de métodos adequados e de técnicas racionais, cabendo ao profissional legalmente habilitado, quer por



lei quer pela própria natureza do trabalho, a exclusiva atividade de avaliar bens ou coisas dentro das suas respectivas atribuições (D'AMATO, 2009).

Para Montenegro Duarte (2007), a Engenharia de Avaliações é uma atividade de cunho profissional muito importante, que tenta explicar cientificamente os fenômenos responsáveis por influenciar o valor de um bem qualquer, seja este tangível (material ou físico) ou intangível (imaterial, mas real).

Especificamente os bens imóveis, além de serem dos mais valorizados (ou com alto valor em relação aos demais, como mobílias, automóveis, eletrônicos, etc.), são de grande importância para a formação e consolidação da riqueza e das relações econômicas dos países, das cidades e dos cidadãos.

No Brasil, a ABNT³ tem a série NBR⁴ 14.653, que vai da parte 1 a 7, como o normativo oficial para trabalhos técnicos de análise do valor de bens, porém este trabalho se detém sobre as partes 1 e 2, que tratam dos procedimentos gerais e especificamente dos de imóveis urbanos. A consulta e referência a estas normas é obrigatória a qualquer manifestação escrita de trabalhos que caracterizam o valor de imóveis urbanos.

$$V = (V_t + V_b) * FC \quad \text{Eq. 1}$$

Onde:

V (valor do imóvel) – É a grandeza que expressa unidades monetárias (\$) em que os bens (terrenos edificadas) foram colocados no mercado (sejam preços de venda efetiva ou ainda em oferta);

V_t (valor de mercado do terreno) – Calculado a partir de dados de mercado de imóveis assemelhados (terrenos sem edificações), considerando-se as variáveis área, testada (frente), localização e \$/m², através de um modelo de regressão múltipla, com o auxílio do software TS SIREG;

³ Associação Brasileira de Normas Técnicas.

⁴ Norma Brasileira de referência.

Vb (valor da benfeitoria) – Calculado adotando-se o custo unitário básico da construção (por \$/m²), multiplicando pela área construída e depreciando, em função da idade aparente e estado de conservação, através do critério de Ross Heidecke;

FC (Fator de Comercialização) – Grandeza que mede a variabilidade do mercado.

2.4 ANÁLISE DE REGRESSÃO

A Análise de Regressão é a técnica estatística que busca identificar as relações de causa e efeito entre duas ou mais variáveis (uma dependente e uma ou mais independentes). Por esta técnica se define uma equação matemática/numérica, que expressa relação entre a variável Y (dependente) e a variável X (independentes ou explicativas). Através do método dos mínimos quadrados, o mais utilizado, estabelece-se o modelo, geralmente linearizado que estabeleça esta relação. A equação linear ou linearizada desejada para verificar o acontecimento entre as variáveis foi definida conforme Eq. 2.

$$y = f(x_1, x_2, x_3 \dots x_n, \beta) \quad \text{Eq. 2}$$

Em que f é o indicativo funcional, Y é o que se busca calcular (o valor do bem ou o FC, por exemplo), x_1, x_2, x_3 são as variáveis explicativas e β são os parâmetros do modelo inerentes a serem estimados.

O modelo deve atender certos parâmetros estatístico-numéricos, como o coeficiente de determinação (R^2) ou, mais detalhadamente, o R^2 ajustado (que refina o cálculo do R^2 , considerando o número de variáveis e o



tamanho da amostra), grandeza que busca quantificar o poder ou a capacidade de explicação pelo modelo desta relação de causa e efeito entre as variáveis, assim como deve ser analisado sob o ponto de vista da sensibilidade, ou seja, deve ser coerente com a realidade dos fatos ou dos fenômenos em estudo. Esta correlação está distribuída em uma escala que vai de uma relação nula a uma relação fortíssima, conforme tabela 1.

Tabela 1: Classificação do Coeficiente de determinação ajustado (R² ajustado).

Coeficiente	Capacidade ou Poder de Explicação
$R^2_{ajustado} = 0$	
$0 < R^2_{ajustado} \leq 0,09$	fraca
$0,09 < R^2_{ajustado} \leq 0,49$	média
$0,49 < R^2_{ajustado} \leq 0,81$	forte
$0,81 < R^2_{ajustado} \leq 0,9801$	fortíssima
$0,9801 < R^2_{ajustado} \leq 1$	perfeita

Fonte: Coutinho et al. (2012).

3 METODOLOGIA

Este trabalho trata-se de estudo de caso realizado no município de Belém-PA, metrópole da Amazônia. Os recursos metodológicos utilizados foram: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo. Quanto a sua forma de abordagem, ela apresenta cunho quantitativo. A coleta de dados foi realizada por meio de observação *in loco* (placas de compra e venda observadas na cidade) e pesquisa documental (anúncios em jornais).

O critério de seleção da amostra foi baseado no padrão construtivo dos imóveis, requisito considerado importante para uma boa aferição do



modelo e comparação do valor nos diferentes bairros. Na etapa de levantamento de campo, os imóveis foram visitados, vistoriados e, sempre que autorizados, fotografados.

As amostras apresentam variabilidade em relação à característica construtiva (número de pavimentos), por exemplo. Porém, este fator não é um agente determinante para a análise, uma vez que o método (custo de reprodução) considera como atributo relevante de mensuração a área construtiva para a mesma tipologia construtiva. As figuras 3a, 3b e 3c, a seguir, ilustram alguns dos imóveis que compõem a amostra.

Figura 3 – Tipologia construtiva dos imóveis selecionados para compor o banco de dados utilizado neste estudo.



Foram coletadas 28 amostras em 6 bairros distintos da cidade de Belém, entre eles Nazaré, Umarizal e Marco, que integram o Distrito Administrativo Belém (DABEL), mais antigo e consolidado; o bairro da Pedreira pertence ao Distrito da Sacramento (DASAC); e os bairros do Guamá e



Terra Firme pertencem ao Distrito do Guamá (DAGUA), também chamado de Zona Sul, área mais periférica do que as demais.

3.1. TRATAMENTO DE DADOS

Para entender e interpretar um mercado, é imprescindível realizar pesquisa, coletando dados ou amostras do universo de transações realizadas ou em oferta.

Como todo mercado imobiliário, a cidade de Belém apresenta sua heterogeneidade e particularidade. A capital paraense é dividida espacial e administrativamente em 68 bairros e 8 Regiões, com características muito díspares, seja no tocante às condições topográfico-geológicas (terras mais altas, firmes e secas e áreas mais baixas, de solos moles e inundáveis), seja nas condições de infraestrutura urbana (pavimentação de vias, esgotamento sanitário, qualidade e quantidade de transporte público, etc.). Estas grandes diferenças entre os bairros, às vezes até contíguos, produzem uma sensação ou percepção entre os habitantes de um morar melhor ou um morar pior.

A fim de racionalizar a percepção intuitiva das pessoas entre um lugar bom ou ruim para morar, neste trabalho optou-se por fazer uma classificação qualitativa escalar do tipo AGAM⁵, MGAM⁶, BGAM⁷, que representam, respectivamente, um lugar bom, regular ou ruim de morar, em função da segurança e da qualidade de vida (infraestrutura), ver quadro 1.

⁵ Alta atratividade do mercado.

⁶ Média atratividade do mercado.

⁷ Baixa atratividade do mercado.



Quadro 1 – Escala de racionalização e qualificação dos bairros.

Atratividade econômica (bairro)	Escala qualitativa	Cotas Altimétricas	Infraestrutura
Nazaré e Umarizal	AGAM	Altas	Boa
Pedreira e Marco	MGAM	Relativamente Alta	Regular
Guamá e Terra Firme	BGAM	Baixa	Precária

Fonte: dados da pesquisa.

Neste estudo, os dados de mercado foram divididos em dois grupos: O grupo 1 com as 28 amostras (terreno edificado) selecionadas; o grupo 2 com 110 dados de terrenos transacionados ou em oferta no mercado local. O tratamento numérico se desenvolveu em duas rodadas ou etapas distintas:

1ª Rodada: Cálculo do FC praticado no mercado

A rodada 1 tem por objetivo calcular o Fator de comercialização e assim verificar a coerência do mercado imobiliário local. Nesta etapa, foram tabulados os 28 (vinte e oito) dados de terrenos urbanos edificados. O valor do terreno (V_t) foi calculado aplicando o método comparativo de mercado com tratamento estatístico regressão linear múltipla e uso do software Sisreg. Já o valor de cada uma das 28 edificações/benfeitorias (V_b) calculou-se através do custo de reprodução utilizando o custo unitário padrão da construção (tabela SINDUSCON-PA). Tendo conhecido o valor de V (valor do imóvel observado na pesquisa de campo), utilizou-se a Eq.1 para definir FC. O resultado desta etapa está representado na tabela 2.



A INFLUÊNCIA DA VIOLÊNCIA URBANA E DA IRREGULARIDADE FUNDI-
 ÁRIA NO VALOR E MERCADO DA MORADIA: estudo de caso em Belém, metrô-
 pole da Amazônia

Tabela 2 – Amostras utilizadas para cálculo de FC.

Dado	Vt (R\$/m ²)	Vb	(Vt + Vb)	V	FC
1	709,77	212.476,10	426.471,76	590.000,00	1,3834
2	758,43	239.161,80	365.645,17	490.000,00	1,3401
3	662,39	154.281,12	246.386,45	150.000,00	0,6088
4	655,76	70.650,33	180.826,83	170.000,00	0,9401
5	700,84	70.650,33	122.962,17	120.000,00	0,9759
6	578,27	98.197,85	167.590,25	250.000,00	1,4917
7	908,61	90.191,91	221.031,75	350.000,00	1,5834
8	697,05	256.582,31	500.410,40	450.000,00	0,8993
9	439,45	68.286,36	197.484,66	130.000,00	0,6583
10	437,56	251.373,71	391.961,74	350.000,00	0,8929
11	644,12	103.326,65	219.266,25	200.000,00	0,9121
12	569,01	105.858,89	189.919,28	200.000,00	1,0530
13	649,74	85.240,32	202.193,52	180.000,00	0,8902
14	532,00	266.878,92	407.681,40	250.000,00	0,6132



15	636,08	91.505,38	216.177,06	200.000,00	0,9252
16	725,53	161.995,18	217.135,46	220.000,00	1,0132
17	563,74	137.378,63	216.020,36	145.000,00	0,6712
18	567,38	274.757,27	359.864,27	320.000,00	0,8892
18	571,47	112.391,51	187.825,55	200.000,00	1,0658
20	440,31	86.926,07	208.418,63	120.000,00	0,5757
21	400,76	64.011,55	126.885,55	70.000,00	0,5517
22	493,08	111.732,89	188.746,97	125.000,00	0,6622
23	382,09	61.040,80	85.022,45	40.000,00	0,4704
24	452,32	79.489,95	90.288,95	90.000,00	0,4430
25	501,53	161.495,85	272.434,29	330.000,00	1,2113
26	317,34	98.197,85	187.030,55	70.000,00	0,3742
27	348,72	206.131,46	258.223,25	180.000,00	0,6971
28	354,44	113.201,96	158.173,31	100.000,00	0,6322

Fonte: dados da pesquisa.

Neste trabalho, adota-se a premissa de que no FC (Fator de Comercialização), ora calculado, estejam incorporadas a sensação de insegurança e o conhecimento da irregularidade fundiária, que, em princípio, produzem alterações nos valores de mercado.



2ª Rodada

O FC, calculado na primeira rodada, nesta etapa, será novamente tratado por modelo de regressão. O principal objetivo desta rodada é medir a variabilidade deste fator, variável agora explicada ou dependente, em função das condições de intensidade e/ou existência de Violência Urbana (x_1), de Irregularidade Fundiária (x_2), e da localização do imóvel (x_3) como uma terceira variável independente que pode influenciar no valor. Foram analisados os 28 dados já tratados na rodada anterior.

Quanto à variável localização, já é recorrente sua utilização nas análises de avaliação imobiliária e é consensual entre diversos estudiosos de engenharia de avaliações (ou Real Estate) a correlação existente entre o valor do imóvel e a sua localização. Chica Olmo (1994) afirma que a localização afeta no mesmo sentido todos os imóveis de uma região, sejam terrenos ou construções, porém o grau de influência para cada tipo de imóvel pode ser diferente. Para Alencar (2000 apud POLI; VIVEIROS, 2007), a localização do imóvel contribui para formação de seu preço de venda.

Dessa forma, entende-se ser relevante adotá-la neste estudo, porém definiu-se ser necessário realizar a parametrização de algumas informações referentes a esta variável, no intuito de torná-la o mais homogêneas possível às comparações. Sua grandeza quantitativa foi definida de maneira composta, considerando-se o bairro do imóvel (B_i) e o Tipo de via (T_v) na qual o imóvel está situado. Para o bairro, utilizou-se uma escala numérica em ordem decrescente que vai do que é admitido como melhor (AGAM com valor 10) para o pior local (BGAM com valor 4), passando pela condição ou percepção intermediária (MGAM com valor 7) como critério da atratividade mercadológica. Enquanto para a via, considerou-se sua hierarquia intrabairro, obedecendo à escala de importância do sistema urbano de transporte (arterial, valor 10; coletora, valor 7; local, valor 4). Ver tabela 3.



Tabela 3 – Pontuação para parametrização da localização.

Atratividade econômica (bairro)	Pontuação	Hierarquia da Via	Pontuação
AGAM	10	Arterial	10
MGAM	7	Coletora	7
BGAM	4	Local	4

Fonte: dados da pesquisa.

Ao final, o valor da variável local é resultante da ponderação dos componentes bairro e via, a partir da Eq.3.

$$local = \frac{2 * Bi + Tvi}{3} \quad \text{Eq. 3}$$

Já para estudar a variável violência urbana, na ausência de informações quantitativas confiáveis que pudessem defini-la de forma objetiva, ela foi trabalhada como uma variável qualitativa (código alocado), em uma escala que atribui três graus de intensidade: fraca (grau 3), média (grau 2) ou forte (grau 1). Já para estudar a regularização fundiária, foi adotada uma variável dicotômica, cujas duas condições possíveis são: Irregular/Ilegal (1) ou regular (2). O quadro 2, a seguir, demonstra a parametrização utilizada destas variáveis.

Quadro 2 – Códigos alocados para a Percepção da Violência Urbana e a Condição de Regularidade Fundiária.

Percepção da Violência Urbana			Regularidade Fundiária	
Forte	Média	Fraca	Sim	Não
1	2	3	2	1

Fonte: dados da pesquisa.



A INFLUÊNCIA DA VIOLÊNCIA URBANA E DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO VALOR E MERCADO DA MORADIA: estudo de caso em Belém, metrópole da Amazônia

Tabela 4 – Resultados da etapa 2.

Dado	Bairro	Código Bairro	Código Via	Local (Ponderado)	Violência	Regul. Fundiária	FC
1	Nazaré	7	10	9	3	2	1,3834
2	Nazaré	7	10	9	3	2	1,3401
3	Nazaré	4	10	8	2	1	0,6088
4	Umarizal	4	10	8	1	1	0,9401
5	Umarizal	4	10	8	3	2	0,9759
6	Umarizal	4	10	8	2	2	1,4917
7	Umarizal	7	10	9	3	2	1,5834
8	Umarizal	7	10	9	2	1	0,8993
9	Umarizal	4	10	8	2	1	0,6583
10	Umarizal	4	10	8	2	1	0,8929
11	Pedreira	7	7	7	1	2	0,9121
12	Pedreira	4	7	6	1	2	1,0530
13	Pedreira	7	7	7	2	2	0,8929
14	Pedreira	4	7	6	1	2	0,6132
15	Marco	7	7	7	2	2	0,9252
16	Marco	7	7	7	2	2	1,0132
17	Marco	4	7	6	1	2	0,6712
18	Marco	7	7	7	2	2	0,8892
19	Marco	7	7	7	2	1	1,0658



20	Terra	7	4	5	2	2	0,5757
21	Terra	4	4	4	2	2	0,5517
22	Terra	7	4	5	2	2	0,6622
23	Terra	4	4	4	2	2	0,4704
24	Terra	4	4	4	1	1	0,4430
25	Guamá	10	4	6	3	2	1,2113
26	Guamá	4	4	4	1	1	0,3742
27	Guamá	7	4	5	1	2	0,6971
28	Guamá	4	4	4	1	1	0,6322

Fonte: dados da pesquisa.

O indicador de violência foi obtido a partir de entrevista informal com os moradores do local, ou seja, através da percepção ou a vulnerabilidade expressa pelos moradores; enquanto para a variável regularização fundiária foi o registro de imóvel, conforme pode se ver na tabela 4 acima.

4 RESULTADOS

O modelo obtido para cálculo do fator de comercialização (FC) ao tratar os dados pelo método dos mínimos quadrados com aplicativo TS Sisreg é uma regressão linearizada de uma relação exponencial variáveis independentes ou explicativas: localização (X_1), Violência Urbana (X_2) e Regularidade Fundiária (X_3). A equação Eq. 4 expressa numericamente o comportamento do modelo.

$$Fc = 0,73622 * e^{(-13,777050 * 1 / X_1^2)} * e^{(0,116750 * X_2)} * e^{(0,1595 * X_3)} \quad \text{Eq. 4}$$

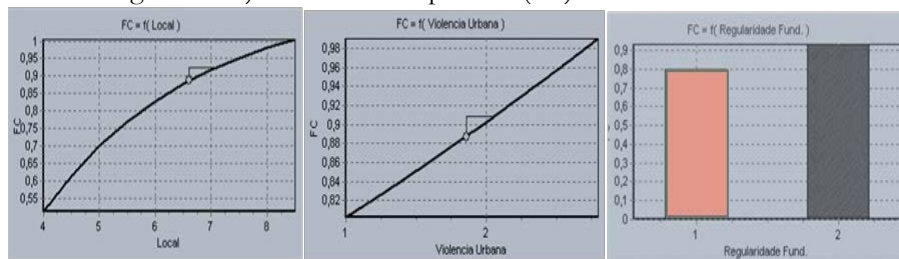


O modelo apresenta R^2 de 70,65% e R^2_{Ajustado} de 66,98%, o que significa que, de toda a variação que possa ocorrer no FC, cerca de 70% são causadas ou explicadas pela variação, em conjunto, da localização, da violência e da situação fundiária, e os 30% restantes desta variação são produzidos por outras variáveis não estudadas diretamente no modelo, como vizinhança ou proximidade a polos valorizantes/desvalorizantes (shopping centers, delegacias de polícia, etc.). Diante desta grandeza, o poder ou capacidade explicativa do modelo encontrado pode ser considerado como forte, ou seja, as três variáveis explicativas produzem, em conjunto, a maior parte (cerca de 70%) da variação do valor de mercado dos imóveis residenciais na cidade de Belém.

A análise de sensibilidade e coerência do modelo consistiu na verificação da variação (crescimento ou decréscimo) da variável explicada (FC) com relação à variação (também positiva ou negativa) de cada variável explicativa (independente) utilizada.

Conforme mostrado a seguir na figura 4, por meio de análise gráfica, o modelo se mostrou coerente e compatível com uma lógica racional, pois, quando aumenta a condição de um “morar melhor”, diminui a intensidade da percepção da violência; se apresenta a condição de imóvel regularizado, aumenta o valor de FC.

Figura 4 – Gráficos das relações entre as três variáveis explicativas (Local, Violência e Regularidade) e a variável explicada (FC).



No intuito de entender o comportamento do mercado, foram realizadas 18 simulações, tomando-se como situação paradigma o imóvel na situação mais favorável, ou seja, melhor localização (sensação de “melhor morar”), com percepção de violência fraca e totalmente regularizada. A partir desta

situação, foram realizadas inferências alterando-se os valores das variáveis explicativas, gerando distintos valores para FC. A tabela 5, a seguir, sintetiza dezoito inferências realizadas.

Tabela 5 – Simulações para cálculo de FC.

SIMULAÇÃO	LOCAL	VIOLÊNCIA URB.	REGULARI- DADE	FC OBTIDO
Situação Paradigma	10	3	2	1,2732
2	10	2	2	1,1329
3	10	1	2	1,0081
4	10	3	1	1,0893
5	10	2	1	0,9693
6	10	1	1	0,8625
7	7	3	2	1,1031
8	7	2	2	0,9816
9	7	1	2	0,8734
10	7	3	1	0,9438
11	7	2	1	0,8398
12	7	1	1	0,7471
13	4	3	2	0,6177
14	4	2	2	0,5496
15	4	1	2	0,4891
16	4	3	1	0,5285
17	4	2	1	0,4703
18	4	1	1	0,4184

Fonte: dados da pesquisa.



Constata-se que o valor de mercado de um imóvel residencial pode variar em, no máximo, 67 %, calculado pela expressão 5, a seguir:

$$\textit{Amplitude do FC} = (1 - (\textit{FC máximo}/\textit{FC mínimo})) \times 100 \quad \text{Eq. 5}$$

Dentro dessa variação máxima, podem ser inferidas ainda as seguintes variações do FC que são produzidas por cada uma das variáveis explicativas: Para cada Grau na Percepção da Intensidade da Violência (de fraca a média e de média a forte), o FC varia em 11%, variando em, no máximo, 22%. A condição de irregularidade produz uma redução no FC de 11%. Em conjunto, as variáveis Violência Urbana e Regularidade Fundiária impactam ou alteram o Valor do FC dos imóveis residenciais em até 33%.

5 CONCLUSÕES

O segmento imobiliário é, ao mesmo tempo, vetor agente e vetor reagente nas relações de causa e efeito das forças e elementos que mudam as cidades.

Neste estudo, dois elementos ou forças – a violência urbana e a irregularidade fundiária – foram estudadas, na busca de se quantificar os impactos que ocorrem no valor de mercado dos imóveis residenciais quando estes encontram-se na presença ou ausência deles, tendo-se realizado estudo de caso na cidade de Belém, metrópole da Amazônia.

Através de um modelo estatístico (regressão múltipla) que pode ser considerado forte, pois consegue explicar 70% da variação do valor de mercado dos imóveis residenciais, constatou-se que 1/3 (ou 33%) desta variação é produzida por estas duas forças em conjunto, sendo que a violência urbana, medida pela percepção de sua existência e também por sua intensidade, é responsável por 22% da redução dos valores/preços dos imóveis e a condição de irregularidade, caracterizada pelo fato de o imóvel estar ou não estar registrado, por 11%. Ou seja, a violência urbana, quando intensa ou forte, impacta duas vezes mais no mercado do que a ilegalidade, quando existente. Esta relação é extremamente significativa, inclusive

quando comparada a outros estudos, como o de Shapiro e Hassett (2012), que, mesmo que sob outro enfoque e trabalhando com outra metodologia, estimou que, a cada 10% de redução nos índices de violência em sete cidades da América do Norte, há, em média, um acréscimo de 0,8% nos valores dos imóveis, ou seja, na ausência total da violência, os valores seriam impactados em 8%. Este número é quase três vezes menor do que o constatado na cidade de Belém.

Esta conclusão, que retrata de maneira quantitativa uma percepção qualitativa por parte da sociedade, já que percebe com alta subjetividade, talvez possa contribuir com planejadores, avaliadores, gestores e pesquisadores das áreas tecnológicas e mesmo humanísticas que tratam dos problemas e das soluções para estas cidades, principalmente nos setores ou segmentos da construção civil, do mercado imobiliário, dos formuladores de políticas públicas, da sustentabilidade e da qualidade de vida urbana, já que a morada, a moradia, a habitação, é um componente emblemático, simbólico e ao mesmo tempo imprescindível na existência das pessoas, sendo, portanto, importante entender como as pessoas, os cidadãos urbanos, estão, implicitamente, valorando ou quantificando a importância destes elementos ou forças quando definem ou atribuem os valores dos imóveis nos quais vão residir ou intencionam morar.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14653** Parte 1: Norma Técnica para Avaliação de Bens: procedimentos gerais, Rio de Janeiro, 2001.

CAMPOS, R. B. O mercado imobiliário residencial no município de São Paulo: uma abordagem de preços hedônicos espacial. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 27, n. 1, p. 303-337, 2017.

CARDOSO, A. C. D. **O Espaço alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém**. Belém: EDUFPA, 2007.



CHICA OLMO, J. **Teoría de las Variables Regionalizadas: aplicación en economía espacial y valoración inmobiliaria**. Granada: Editora: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1994.

CORASSA, R. B.; FALCI, D. M.; GONTIJO, F.; MACHADO, G. V.; ALVES, P. A. Evolução da mortalidade por causas externas em Diamantina (MG), 2001 a 2012. **Caderno saúde coletiva**, 25 (3), 302-314, 2017.

CORRÊA, R. S. S.; LOBO, M. A. A. Distribuição espacial dos homicídios na cidade de Belém (PA): entre a pobreza/vulnerabilidade social e o tráfico de drogas. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 11, p. 1-17, 2019.

COUTINHO, Leda S. A. L. et al. Modelagem do tempo de execução de obras civis: estudo de caso na Universidade Federal do Pará. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 243-256, jan./mar., 2012.

COUTO, A. C. Tráfico de drogas na metrópole. **GeoPUC – Revista da Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 57-77, jul./dez. 2016.

D'AMATO, Mônica; ALONSO R. P. Nelson. **Imóveis urbanos: avaliação de aluguéis**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de direito, 2009.

DANTAS, Rubens Alves. **Engenharia de Avaliações: uma introdução à metodologia científica**, 2ª edição, ed. rev. de acordo com a NBR-14.653-2:2004, São Paulo: Pini, 2005.

DENALDI, R.; FERRARA, L. N. The environmental dimension of slum upgrading. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 21, p. 1-20, 2018.

GALLO, G. N. **Políticas públicas e regularização fundiária**. Simpósio Internacional De Ciências Integradas da Unaerp, Campus Guarujá. Brasil, 2009.

GELBTUCH, Howard C. Real Estate Valuation in Global Markets. 2nd Edition. Appraisal Institute, Chicago, 2011.

JAKOB, A. A. A migração internacional recente na Amazônia. **REMHU – Rev. Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 23, n. 45, jul./dez., p. 249-271, 2015.

MONTENEGRO DUARTE, A. Curso de engenharia civil – disciplina: engenharia de avaliações – notas de aula, UFPA, 2007.

MORAIS, M. P. Condições de vida e moradia nos assentamentos precários brasileiros (sem data). IPEA. disponível em www.ipea.gov.br/desa-fios/index.php?option=com_content&id=1107:condicoes-de Acesso em: 23 mar. 2020.

OUTEIRO, G. M.; GÓES, D. S.; NASCIMENTO, D. M. Neoinstitucionalismo, regularização fundiária urbana e o Programa Terra Legal. *Novos Cadernos Naea*, v. 19, n. 2, p. 115-137, maio/ago., 2016.

PAIXÃO, Luiz Andrés Ribeiro. O impacto da violência no preço dos imóveis comerciais de Belo Horizonte: uma abordagem hedônica. *Econ. Apl.* [online], v. 13, n.1, p. 125-152. 2009.

SANTOS, E. R. História da cidade de Belém: intervenções urbanísticas e produção do. *A construção do Brasil: geografia, ação política e democracia*, 2016.

SHAPIRO, R. J.; HASSETT, KEVIN, A. *The Economic Benefits of Reducing Violent Crime: a Case Study of 8 American Cities*. Center for American Progress. Washington, 2012.

SILVA, M. da; SÁ, M. E. Medo na cidade: estudo de caso no bairro da Terra Firme em Belém (PA). *Argumentum*, v. 4, n. 2, p. 174-188, jul./dez., 2012.

SILVA, M. E.; BESARRIA, C. D. Política monetária e preços dos imóveis no Brasil: uma análise a partir de um modelo DSGE. *Revista Brasileira de Economia*, v. 72, n. 1, p. 117-143, 2005.

SOUZA, Edinilsa R. & LIMA, Maria Luiza C. The panorama of urban violence in Brazil and its capitals. *Ciência e Saúde Coletiva*, 11 (2): 363-373, Rio de Janeiro, 2006.



O PATRIMÔNIO FUNDIÁRIO DA UNIÃO NA ZONA COSTEIRA DO ESTADO DO PARÁ

Sobreposições entre Público e Privado

Daniel Sombra Soares¹

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a origem das sobreposições entre uso público e privado nas áreas que constituem o patrimônio fundiário da União, e tem como recorte os bens pertencentes ao patrimônio da União localizados na Zona Costeira do estado do Pará. A hipótese é a de que as sobreposições entre público e privado nos bens da União se originam da herança colonial da formação espacial brasileira, em um momento em que os bens estatais eram, em si, bens privados de um indivíduo, o soberano (o Rei de Portugal, e, posteriormente, o Imperador do Brasil). As áreas pertencentes ao Patrimônio da União (doravante PU) foram espaços de acumulação efetiva e de projeção de poder utilizados para ganhos econômicos e políticos das famílias que constituem as elites locais e regionais da Amazônia, centralizadas em Belém.

Para apresentar o fenômeno, fez-se uso de uma narrativa, de exposição diacrônica dos fatos, sem pretender com isso afirmar que estes podem ser compreendidos de forma meramente cronológica. Trata-se, isso sim, de compreender os períodos (temporalidade dos processos), marcados por fenômenos genéricos. Tempo histórico e espaço geográfico aqui são definidos a partir da compreensão da reprodução das relações de produção (perpassando pela análise da superestrutura jurídico-política que dá coesão à formação espacial, através da coerção, inclusive). O recorte analisado é parte de uma totalidade em movimento. A totalidade em questão é o mercado mundial capitalista. Kosik (1963), Lefebvre (1973), Dussel (2012) e Marx (2011) são os autores de onde foram retiradas as teias teóricas e metodológicas para o trato dos dados históricos e empíricos.

¹ Geógrafo do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará.
E-mail: dsombra@ufpa.br



Outros autores são importantes para a compilação de informações, dados e conceitos expostos quanto aos casos empíricos. Esses serão devidamente referenciados no texto.

O primeiro subitem apresenta a normatização dos bens do PU; o segundo trata da formação territorial do Grão-Pará, dos marcos fundacionais das relações de produção e de poder; o terceiro apresenta a relação entre as estruturas espaciais e os ciclos de acumulação, realçando o papel das atividades compensatórias² Nesses espaços de subsunção formal do trabalho ao capital. O quarto expõe como o atual PU constituiu um espaço de acumulação e projeção por parte das elites locais e regionais; o quinto subitem apresenta a particularidade do período regido pela Constituição de 1988; o último subitem apresenta o choque entre os vetores técnicos e seus projetos territoriais distintos para a zona costeira³, os quais implicam diretamente no atual debate da manutenção ou supressão dos bens inalienáveis da União, em particular dos terrenos de marinha.

Em que pese esse debate já ter esgotado todas as instâncias jurídicas do país, compreende-se que o que determina o quadro legal são as práticas sociais e espaciais, ou seja, os caminhos da reprodução das relações de produção. O atual período que se vive quando este livro é escrito aponta para as mudanças no ordenamento territorial em direções outras *além* e *aquém* do pacto social estabelecido quando da carta magna de

² Com base em Moreira (2018) e Ferline (2003) que expõem o papel complementar em termos de renda e de ganhos extraeconômicos de atividades secundárias para os agentes hegemônicos que controlam os ciclos econômicos principais no Brasil colonial; e, também, considerando as articulações entre as atividades agrícolas, extrativistas e comerciais estabelecidas pela elite que controlava a atividade seringalista no Grão-Pará, explicadas por Batista (2014), e que são, para a autora, próprias de sociedade pré-industriais, e ainda considerando o exposto por Soares (2016) acerca da pesca como atividade suplementar aos ciclos das drogas do Sertão e da borracha, propõe-se, neste texto, que no Grão-Pará também havia “atividades compensatórias”. Essas são atividades econômicas outras *aquém* do ciclo econômico principal, as quais *compensavam* as perdas obtidas na esfera da circulação internacional da classe hegemônica colonial. Essa “compensação” nem sempre era obtida através de receita ou liquidez, mas, em todo o caso, dela eram oriundos ganhos de natureza econômica e extraeconômica, os quais, reforçados pela força política, garantiam a hegemonia da classe senhorial/proprietária sobre as demais. A propriedade dos meios de produção, e da terra em particular, era uma garantia de controle interno sobre as classes subalternas; assim economia e política se compensavam mutuamente.

³ Doravante, neste trabalho, ZC refere-se à zona costeira; ZC/BR, à zona costeira brasileira; e ZC/PA, à zona costeira paraense.



1988. Dito isto, a manutenção de qualquer quadro normativo depende da capacidade de luta e força das classes e dos agentes interessados nisso, em oposição às classes e aos agentes interessados em sua dissolução e confronto com estes. O tipo de uso que se deu a esses espaços sempre resultou da força dos que fizeram valer seus interesses.

2 O PATRIMÔNIO FUNDIÁRIO DA UNIÃO

Nascimento e Ferreira (2014) comentam que os primeiros proprietários desses bens foram os lusitanos que passaram depois essa dominialidade ao Império do Brasil e, por fim, à República. As cartas de sesmarias representam o início da doação de terras públicas para particulares através de instrumento como cessão de uso, posse, entre outros. O regime de sesmarias estabeleceu a doação como instrumento para aquisição de terras. Esta era facultada apenas aos empreendedores ligados à Coroa portuguesa, conhecidos como fidalgos, pessoas ligadas à elite reinol que tinham condições de estabelecer empreendimentos produtivos na colônia. Arrighi (2013) comenta que nesse período mercantilista os burgueses já haviam conquistado o poder econômico, mas não tinham condições objetivas para a tomada do poder político⁴.

Os fidalgos são, assim, os primeiros burgueses aceitos na estrutura de poder da Europa, sendo não apenas lusitanos e castelhanos, mas muitos oriundos das cidades do sul da Itália os primeiros capitães, comandantes, donatários e proprietários de terra do Novo Mundo. Porém, a propriedade da terra, em última instância, pertencia ao soberano. Assim, os proprietários de terra no período colonial nunca deixaram de ser formalmente ‘donatários’, na medida em que as cartas de sesmaria eram concessões de uso. Isso não menospreza o papel dos sesmeiros, porque, diferentemente do território metropolitano – onde a sesmaria incentivava o uso efetivo da terra com plantações –, a sesmaria na colônia irá reforçar o poder hierárquico dos sesmeiros sobre as classes sociais que não tinham acesso a esse instrumento. Com o tempo, a própria solicitação de uma sesmaria passou a estar diretamente ligada à propriedade de escravos. A independência do

⁴ Esse é um quadro presente no Mediterrâneo europeu, com os dois Estados nacionais ibéricos, oriundos das guerras feudais de reconquista peninsular, servindo como válvulas de escape ao cerco dos negócios genoveses (e venezianos, em menor escala) com o bloqueio otomano ao caminho terrestre para as ‘Índias orientais’ (ANDRADE, 1993).



Brasil, e sua conversão em um Império, mantida a monarquia, não alterou esse quadro.

Tobias (2017) comenta a existência de registros no período colonial brasileiro de diversas Ordens Régias tratando das “marinhas” (referindo-se às praias e áreas lideiras), em geral relativas à exploração de salinas, manutenção de servidão pública de passagem e proibição de edificação, o que denota que tais áreas sempre receberam tratamento diferenciado no acervo patrimonial imobiliário da Coroa portuguesa. Sem dúvidas, porém, é a Lei Orçamentária de 15/11/1831, já no contexto do Império, que estabelece a matriz dos terrenos de marinha. Conforme Tobias (2017), com o aumento de requisições públicas e particulares para a utilização de terrenos costeiros objetivando a construção de armazéns, trapiches, igrejas, pequenos comércios, ruas e praças, a supracitada lei autorizou a cessão de porções de terrenos costeiros para as Câmaras Municipais construir logradouros públicos e ainda foi autorizado que Governos das Províncias aforassem tais terrenos a particulares, obtendo foros e laudêmios para si. Tobias (2017) destaca que o termo “cessão” foi utilizado em acepção ampla, devendo-se entender que a autorização abrangia aforamentos, vendas e doações.

No ano seguinte, foi promulgada uma legislação complementar, a Instrução de 14/11/1832, a qual em seu artigo 4º estabeleceu que os limites fundiários desses terrenos costeiros eram 33 metros para a terra contados a partir da linha da preamar média ocorrida no ano de 1831. Tobias (2017) comenta que várias legislações foram postas em prática a partir de então, por vezes contraditórias, ora reconhecendo o direito de propriedade privada, aforamento e cessões nesses terrenos, ora retirando esses direitos. Mas aqui surge, pela primeira vez, a questão dos 33 metros a partir da preamar específica de 1831. As legislações posteriores mantiveram o ano de 1831 como base para a preamar e os terrenos aterrados (cada vez maiores) passaram a constituir os “acrescidos de marinha”.

É apenas em 1850, com a Lei de Terras, que houve a primeira tentativa de organizar a propriedade privada no Brasil. De acordo com Nascimento e Ferreira (2014), a partir desse marco regulatório houve um aumento na concentração de terras no Brasil. A compra se tornou o instrumento de aquisição de terras. Na realidade, esse é o momento em que a Inglaterra proíbe o tráfico internacional de escravos, interessada que estava na disseminação do trabalho assalariado em escala internacional. O Brasil adota a imposição britânica e aprova, internamente, em 1850, a



Lei Euzébio de Queiróz, que proíbe a aquisição de africanos escravizados através do tráfico internacional. Conforme a fórmula de Martins (1979), para se preparar para o trabalho livre, o Brasil precisou tornar a terra cativa. A partir desse momento surgem experimentos com relações de trabalho semiassariado, com o peso da reprodução da força de trabalho jogado sobre o campesinato, o que será comentado adiante.

Tobias (2017) realiza um levantamento minucioso do debate jurídico acerca dos terrenos de marinha, de sua evolução e identifica os momentos em que letras legais anteriores permitiram aforamentos a estados ou municípios de alguns dos componentes do PU. O objetivo aqui, porém, não é acompanhar o debate através da evolução do campo jurídico. Mudanças no quadro normativo serão citadas quando acompanhadas do processo histórico relevante no andamento do texto. Para efeito de complementar a visão do recorte espacial da pesquisa ora deslindada, apresenta-se o quadro normativo vigente. O Decreto-Lei nº 9.740 de 1946 – cujas contradições com as letras legais anteriores são discutidas por Tobias (2017) – é o marco legal que vai caracterizar os bens patrimoniais da União:

as ilhas oceânicas, lacustres, fluviais nas áreas-limite com outros países, reconhecendo também os lagos como bens da União. Entretanto, mais recentemente, a Constituição Federal de 1988, atualizou a discussão legal sobre esse tema, disciplinando e definindo o que são os bens da União (NASCIMENTO; FERREIRA, 2014, p. 10).

A Constituição Federal (doravante CF) de 1988 convalida e atualiza o decreto:

Art. 20. São bens da União: I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as



praias fluviais; IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005); V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI – o mar territorial; VIII – os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII – os potenciais de energia hidráulica; IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X – as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019).

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Portanto, os principais marcos legais acerca da dominialidade das ilhas da União (lacustres fluviais e de várzea) estão contidos no Decreto nº 9760 de 5/9/1946 e pela CF de 1988, que atualizou essas definições. Nascimento e Ferreira (2014) expõem detalhes jurisdicionais acerca da dominialidade das ilhas fluviais e marítimas. Por fim, a Lei nº 8.617 de 4/1/1993 dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva (ZEE) e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Esses conceitos são estabelecidos pelos seguintes artigos:

Art. 1º O mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítima de largura, medidas a



O PATRIMÔNIO FUNDIÁRIO DA UNIÃO NA ZONA COSTEIRA DO ESTADO DO PARÁ: Sobreposições entre Público e Privado

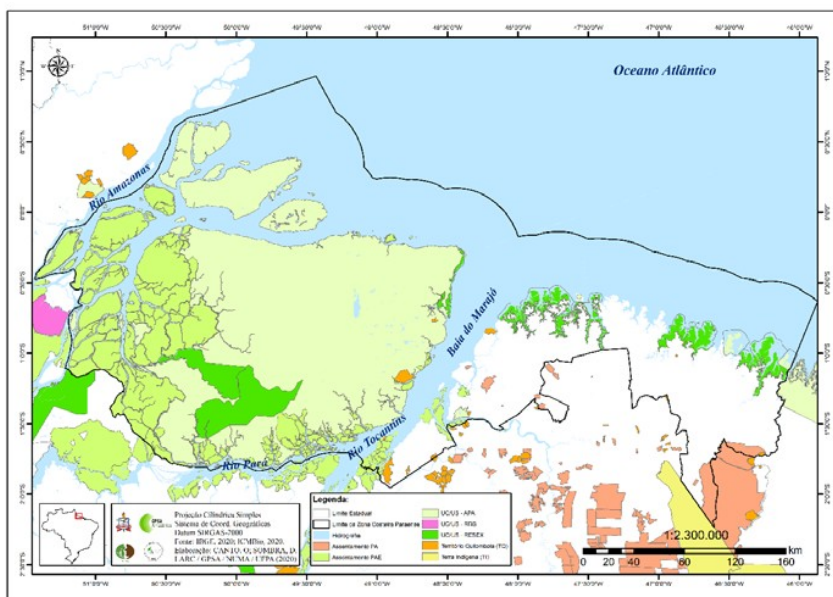
partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil.

Art. 4º A zona contígua brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às vinte e quatro milhas marítimas contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial;

Art. 6º A zona econômica exclusiva brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial.

Utilizando o sistema métrico, o mar territorial se estende da linha de baixa-mar até 22,22 km; a zona contígua brasileira se estende da faixa de 22,22 km até 44,44 km; e, por fim, a ZEE brasileira compreende uma faixa que se estende de 44,44 km até 370,4 km da linha de baixa-mar. Seccionando este setor para a ZC/PA, temos o limite desta apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Mapa da Zona Costeira Paraense, com assentamentos e áreas especiais.



Fonte: LARC (NUMA/UFPA), 2020.

O órgão gestor do PU é a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), que a partir da Instrução Normativa nº 23, de 18 de março de 2020, passou a se chamar Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, subordinada à Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, sendo esta integrante do Ministério da Economia. A SPU continua contando com superintendências estaduais. Para gerir a regularização fundiária do PU, a SPU dispõe de instrumentos legais específicos: a) Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM); b) Concessão de Direito Real de Uso (CDRU); c) Cessão de Uso; d) Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS); e) Titulação definitiva de comunidade remanescente de quilombo; f) aforamento; g) alienação; h) doação; i) inscrição de ocupação; e, j) legitimação de posse. Com relação a esse conjunto de instrumentos, Nascimento e Ferreira (2014) afirmam que somente a CDRU, a TAUS e a Legitimação de Posse seriam viáveis para o caso das Ilhas, pois a Permissão de Uso e a Concessão de Uso são institutos do Direito Administrativo que necessitam de procedimentos específicos e complexos que inviabilizam a regularização das ilhas da Amazônia.

Grande parte do PU se localiza na ZC/PA. Conforme o Decreto nº 5.300/2004, a ZC/BR “corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre”. Rocha e Moraes (2018) afirmam que a ZC/BR possui largura terrestre variável, compreendendo 463 municípios distribuídos em 17 estados costeiros. No caso específico do estado do Pará, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS/PA) elaborou seu plano de ampliação da ZC, chegando à delimitação final de cinco setores: 1 – Marajó Ocidental; 2 – Marajó Oriental; 3 – Continental Estuarino; 4 – Flúvio-Marítimo; e 5 –



Costa Atlântica Paraense. Com essas alterações⁵. Esse é o recorte espacial maior da pesquisa em tela. A ZC/PA, considerando a classificação da SEMAS-PA, concentra a maior parte do PU, com a exceção dos grandes rios e suas várzeas (terrenos marginais).

3 FORMAÇÃO TERRITORIAL E ESPACIAL DO GRÃO-PARÁ

O arranjo espacial construído para a colonização da bacia hidrográfica do rio Amazonas foi distinto do arranjo espacial da ZC/BR. Na fachada atlântica, duas foram as formas principais erigidas para produzir este arranjo espacial: a) o desmonte bandeirante; e, b) o remonte jesuítico (MOREIRA, 2015). O primeiro, em benefício direto dos grandes proprietários, possibilitou o avanço sobre os territórios das populações originárias do continente, com a destruição de suas paisagens e comunidades, e a sua conversão em força de trabalho escravizada. O segundo, em acordo com companhias religiosas ligadas à Igreja Católica Romana, possibilitou um tipo de arranjo espacial em que a forma comunitária foi mantida, mas as distintas civilizações ameríndias foram forçadas a abandonar seus sítios de habitação e a coabitar os sítios escolhidos pelas companhias

A formação territorial do Brasil atlântico, sobretudo nas áreas que correspondem às atuais Regiões Nordeste e Sudeste do Brasil, será baseada na monocultura. Durante trezentos anos a monocultura canavieira será a principal atividade econômica da colônia, sustentada pela força de trabalho escravizada de origem africana. A pecuária bovina e a policultura – seja praticada pelos camponeses livres que vão se formando como posseiros dentro das grandes propriedades dos colonos, seja praticada pela

⁵ Afuá, Anajás, Breves, Chaves, São Sebastião da Boa Vista, Curralinho, Santa Cruz do Arari, Soure, Salvaterra, Cachoeira do Arari, Ponta de Pedras, Muaná, Abaetetuba, Barcharena, Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará, Vigia, Colares, Santo Antônio do Tauá,, São Caetano de Odivelas, São João da Ponta, Curuçá, Terra Alta, Marapanim, Magalhães Barata, Maracanã, Santarém Novo, Salinópolis, São João de Pirabas, Primavera, Quatipuru, Capanema, Tracuateua, Bragança, Augusto Corrêa e Viseu. Serão incluídos: Portel, Bagre, Oeiras do Pará, Gurupá, Inhangapi e Castanhal.



força de trabalho escravizada nos finais de semana – atuarão como atividades compensatórias⁶ ao ciclo da cana-de-açúcar. Internamente, esse ciclo econômico também se baseia na força centrípeta dos engenhos sobre os partidos de cana, ou seja, uma hierarquia⁷ dos maiores proprietários sobre os demais proprietários (FERLINI, 2003).

O ciclo do açúcar vai legar aos proprietários de terra do Brasil grande poder político e jurídico na colônia. A Coroa agia para manter essa ordem hierárquica social. O controle das terras era férreo, na medida em que o regime de sesmarias passou a vincular a doação destas à propriedade de escravos e aos laços estabelecidos com a Coroa. Porém, os excedentes do negócio açucareiro eram retidos pela metrópole, e escoavam das colônias através da esfera da circulação. De modo que a produção das mercadorias cabia à colônia, mas a distribuição dos produtos no mercado consumidor europeu escapava completamente ao poder dos colonos. A atividade pecuária e a pequena policultura⁸ irão atuar no Brasil atlântico como

⁶ “O capital investido [...] na *plantation* ou na mineração tem uma taxa de reprodução que depende de como se realiza a reprodução da força de trabalho nelas empatada. A produção da subsistência das pequenas áreas de policultura e das grandes áreas de pecuária sustenta a baixos preços essa reprodução da força de trabalho nas *plantations* e áreas de mineração, traduzindo-se essa presença no baixo custo que viabilizavam os altos lucros do capital colonial [...]. [Trata-se de] uma relação de ‘expropriação entre expropriadores’ que existe no seio da classe dominante ao redor da repartição do excedente extraído do trabalho escravo, no qual a classe senhorial precisa expropriar ‘por baixo’ o que perde expropriada ‘por cima’ [pela esfera da circulação internacional entre metrópole e colônia]” (MOREIRA, 2018, p. 70, grifos do autor). A nota anterior comenta o tópico.

⁷ “A hierarquia canavial-canavial indica apenas a distribuição de poder internamente à classe senhorial, sendo a hierarquia monocultura-policultura a que expressa o modo como o espaço configura a reprodução do capital (tempo de trabalho excedente) e a da policultura o tempo dedicado à reprodução da força de trabalho do próprio escravo (tempo de trabalho necessário)” (MOREIRA, 2018, p. 63).

⁸ A pequena policultura, no contexto colonial, é a atividade originária do campesinato brasileiro. Embora também fosse praticada pelos escravos em dias especiais (uma vez que essa força de trabalho escravizada era concentrada na atividade monocultora), esta era principalmente praticada por cidadãos livres, sejam brancos migrantes sem recursos, sejam indígenas alforriados ou em posterior período à abolição da escravatura indígena, sejam africanos ou descendentes alforriados, bem como os variadores mestiços que foram surgindo das relações inter-raciais. Esses cidadãos livres, na realidade, não possuíam direito algum no Brasil colonial, estando acima somente dos escravos. Não conseguiam acessar à propriedade das terras pelo regime de sesmarias, e, portanto, estavam em completa dependência de algum proprietário, vivendo em suas terras. Por



atividades compensatórias das perdas obtidas na esfera da circulação do açúcar para aqueles que controlavam os meios de produção coloniais. Internamente, a renda extraída pelos proprietários dos engenhos sobre os proprietários dos partidos de cana também propicia o balanço de poder nas mãos dos primeiros, compensando “embaixo”, o que os grandes proprietários perdem “em cima”. O poder político e o controle sobre as pessoas – não somente os escravos, mas os sujeitos livres, que, por não possuírem acesso à propriedade da terra, eram dependentes dos proprietários, devendo-lhe favores e serviços – eram a compensação da parte da Coroa pelo excedente subtraído pela metrópole⁹.

A conquista territorial da bacia Amazônica objetivou a formação de um escudo de proteção às formações plantacionistas atlânticas. Com a reconquista de Pernambuco (que foi ocupado durante oito décadas pelos holandeses), os portugueses aproveitaram o ímpeto militar para seguir a direção oeste do litoral norte, até a baía de São Marcos, e tomar o controle da cidade francesa de São Luís – então capital da breve colônia de França Equinocial – e seguir até o estuário amazônico, que conecta a foz do rio Amazonas com a foz do rio Tocantins, uma área estratégica por se tratar de um conjunto hidrográfico de rios, furos e igarapés, o que a torna uma foz conjunta de duas vastas bacias hidrográficas: a) a bacia hidrográfica do rio Amazonas, ou simplesmente bacia Amazônica (com aproximadamente 7.500.000 km² de área); e b) a bacia hidrográfica dos rios Tocantins e Araguaia (com aproximadamente 967.059 km² de área). O estuário amazônico é a porta de entrada (rios a montante) para duas bacias que juntas cobrem nada menos que 47,46% de toda a área do subcontinente Sul-Americano.

Por ali havia notícias sobre experimentos coloniais britânicos, franceses e flamengos e trocas de produtos coletados com as populações ameríndias. Com a conquista militar, surgem Maranhão e Grão-Pará – que

viverem na propriedade alheia, estavam ligados a uma rede de impostos, favores e relações sociais, cuja cultura e costume remontam às tradições da época feudal europeia, mas cuja estrutura produtiva não reproduz, de modo algum, o feudalismo europeu.

⁹ “Ressalta bastante claro não oferecer a empresa açucareira, aos colonos, possibilidade de lucros monetários de grande monta. O negócio se mantinha, entretanto, pelo compromisso entre a Coroa e a camada proprietária, aquela a devolver em favores mingua-dos a empreitada dos homens do açúcar, esta a reproduzir os mecanismos de dominação, usufruindo da acumulação de riqueza não computável em termos imediatos, mas cristalizadora de poder que lhes garantia, internamente, a hegemonia” (FERLINI, 2003, p. 279).

não correspondem às áreas dos dois atuais estados, e sim ao que compreende hoje grosso modo a área da Amazônia Legal (com exceção do Acre). Criado oficialmente em 13/6/1621, após a expedição terrestre de Pedro Teixeira conectando Belém a São Luís, o estado do Grão-Pará e Maranhão¹⁰ era um ente administrativo do Reino português separado do resto da colônia, que passou a se chamar Estado do Brasil, correspondendo à colônia criada em 1530. O estado do Grão-Pará e Maranhão tinha seu próprio governador, e sua capital não estava subordinada à então capital do Estado do Brasil (Salvador), e sim diretamente à sede reinol (Lisboa).

Logo se percebeu que não seria possível, ao menos em um curto prazo, dado o quadro paisagístico, estabelecer largas plantações, como as de Pernambuco, Bahia e São Vicente. Este é o momento em que a Coroa portuguesa se articulou às supracitadas companhias religiosas para empreender a catequese e o reordenamento territorial das nações ameríndias. O remonte jesuítico predomina. Os rios permitiram um veloz avanço territorial e, com o apoio do exército de frente tupinambá, os portugueses conquistaram uma vasta área a montante dos rios em menos de setenta anos, chegando ao sopé da Cordilheira dos Andes (REIS, 1993). Assim, durante o século XVI, o nascente Grão-Pará é uma formação de cidades militares,

¹⁰ Inicialmente a toponímia era “estado do Maranhão”, tendo assim perdurado entre 1621 e 1654, com capital na cidade de São Luís. Este estado possuía três capitanias: a) a Capitania do Maranhão; b) a Capitania do Grão-Pará, a oeste daquela; e c) a Capitania do Ceará (a grafia era “Siará”), a leste da primeira. Em 1654, o nome oficial mudou para “Estado do Maranhão e Grão-Pará”. Em 1680, a Capitania do Siará (que corresponde aos atuais estados de Ceará e Rio Grande do Norte) passa para a jurisdição do Estado do Brasil. Em 1718, a Capitania do Piauí é desmembrada da Capitania do Maranhão, ficando sob a jurisdição do estado do Maranhão e Grão-Pará. Em 1737, a capital deste estado foi transferida de São Luís para Belém. Em 1751, o estado muda de nome e passa a se chamar “Estado do Grão-Pará e Maranhão”. Neste momento, a área do estado do Grão-Pará e Maranhão é equivalente aos atuais estados do Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Maranhão e Piauí. Em 1755, a Capitania de São José do Rio Negro (que corresponde ao atual Amazonas) é desmembrada da Capitania do Grão-Pará, ficando sob a jurisdição do estado do Grão-Pará e Maranhão. Em 1772, o estado do Grão-Pará e Maranhão foi dividido em dois estados: a) o estado do Grão-Pará e Rio Negro, com capital em Belém, compreendendo a Capitania do Grão-Pará e a Capitania de São José do Rio Negro; e b) o estado do Maranhão e Piauí, com capital em São Luís, compreendendo a Capitania do Maranhão e a Capitania do Piauí. Em 1774, são extintos tanto o estado do Grão-Pará e Rio Negro como o estado do Maranhão e Piauí, ficando as quatro capitanias em questão (Capitania de São José do Rio Negro, Capitania do Grão-Pará, Capitania do Maranhão e Capitania do Piauí) oficialmente subordinadas ao Estado do Brasil, com sede no Rio de Janeiro, cujo mandatário era o Vice-Rei do Brasil (REIS, 1992).



com alguns colonos e várias vilas jesuíticas, arrematando a força de trabalho ameríndia para a subsistência das cidades. A caça, a pesca e a coleta, habilidades já amplamente praticadas pelas civilizações autóctones irão constituir a base dessa colonização. Surgem, assim, os aldeamentos jesuíticos, sítios de coabitação entre vários povos originais distintos sob o comando de jesuítas e, depois, alguns agrupamentos mais específicos chamados de fazendas e pesqueiros reais. Estes últimos se concentram na pesca (SOARES, 2016). As fazendas eram concentradas no extrativismo. Essas, com o tempo, evoluíram para a condição de aldeamentos ou se tornaram exclusivamente cacauais reais, concentrados na extração do cacau. No Arquipélago Marajoara. A incipiente rede de cidades que vai surgindo nas beiras dos rios é formada por aglomerados de casas em volta de fortes e igrejas (SOMBRA et al., 2018a). Belém, construída às margens da baía do Guajará¹¹, é a cidade que centraliza os fluxos da bacia.

Porém, na escala do mercado mundial, por um lado, as especiarias de origem árabe e indiana já não alcançam grandes preços na Europa (tal qual alcançavam no imediato pós-Cruzadas); e, por outro lado, as especiarias amazônicas vão ganhando destaque naquele continente. Estas passaram a ser chamadas de “drogas do Sertão”. As principais eram: a) urucum; b) pau-cravo; c) guaraná; d) castanha-do-pará; e, e) cacau. O último, certamente, o mais importante. Esta fase extrativista por excelência trará muitos ganhos às corporações religiosas, que se engrandecem em todo o Reino Português, mas têm no Grão-Pará e Maranhão a sua força motriz. Este período jesuítico finda com a emergência do período pombalino. Em um momento de crescente endividamento com a Inglaterra, o Reino Português experimenta, durante o reinado de Dom José I, um protótipo de reforma burguesa, com a ascensão do Primeiro-Ministro Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal.

Interessado em racionalizar a economia reinol, o Marquês realizou uma série de reformas administrativas. Encorajou os mercadores a emigrarem para a colônia a fim de fazer negócios, e para isso revogou leis que

¹¹ A baía do Guajará é uma encruzilhada entre as fozes dos rios Guamá, Acará e Moju, cujos furos conectam à baía do Marajó e também ao rio Amazonas. A primeira é um corpo hídrico largo que surge da união do rio Tocantins (longo rio que nasce no Brasil central, encontrando-se com o largo rio Araguaia no Bico do Papagaio) com o rio Pará, menos extenso, mas largo rio que banha o sul da ilha do Marajó.



impediam os cristãos novos¹² de realizarem negócios, casamentos com os cristãos velhos ou assumirem cargos públicos, equalizando as relações entre a nobreza (resquício da época feudal) e a burguesia mercantil. Nesse período, nomeou um de seus irmãos, Francisco Xavier de Mendonça Furtado, para o cargo de Governador do Grão-Pará e Maranhão. Uma vez no cargo, este constatou que o Ciclo das drogas do Sertão havia enriquecido sobremaneira as companhias jesuíticas, chegando ao ponto de elas constituírem, a seu ver, um estado próprio dentro do reino lusitano. Essa crise levou à expulsão dos jesuítas de todo o Reino português em 1759.

4 ESTRUTURAS ESPACIAIS E CICLOS DE ACUMULAÇÃO

A partir de 1755, a situação muda. Com a expulsão dos jesuítas, cria-se a Política do Diretório para arregimentar a força de trabalho. Os aldeamentos jesuíticos, incluindo as fortalezas, fazendas, cacauais e pesqueiros reais, foram elevados à condição de cidades ou de vilas, com toponímia aportuguesada (SANTOS; SAMPAIO, 2008). O próprio Mendonça Furtado fundou a cidade de Soure, próxima a um importante pesqueiro real, e a então vila de São Domingos do Capim, próxima a um cacaual real. Os indígenas tornaram-se vassalos do Reino português e, portanto, cidadãos livres. Além disso, foram incentivados os matrimônios inter-raciais. Os soldados portugueses que desposassem mulheres indígenas ganhavam baixa no Exército, uma propriedade sesmarial e instrumentos agrícolas. Inicialmente válido apenas para o Grão-Pará e Maranhão, o Diretório foi estendido a todo o Reino em 1758¹³.

¹²Os cristãos novos eram os judeus e muçulmanos convertidos e seus descendentes. Em vários momentos de atrito com a Igreja Católica Romana, Pombal desautorizou os jesuítas não apenas no Grão-Pará e Maranhão, mas em todo o Reino Português. Chegou ao ponto de nomear um de seus irmãos, Paulo Antônio de Carvalho e Mendonça, Presidente do Conselho do Santo Ofício, o órgão oficial da Inquisição portuguesa. Assim, apesar de a Inquisição não ter sido oficialmente desmantelada, ela sofreu com o governo de Pombal um profundo abalo na sua autonomia, sendo usada como instrumento de poder político do Marquês, com a criação de medidas que a levaram à progressiva subordinação à autoridade real.

¹³Santos e Sampaio (2008) apontam que a legislação aplicada no Grão-Pará e Maranhão, quanto aos matrimônios, com as sociedades originais foi similar à aplicada por Pombal para as colônias lusitanas na Índia (Ceilão) e na China (Macau), com os mesmos objetivos geopolíticos.

Para arremeter a força de trabalho, as cidades e vilas estavam sob o controle de um diretor e, sem o casamento com portugueses, o trabalho perene era a condição necessária para a emancipação plena dos indígenas. Em algumas localidades, para efetivar o controle, os diretores se aliaram a chefes e famílias indígenas, as quais passam a figurar em Câmaras e outros cargos públicos (HARRIS, 2017). Além disso, o Diretório racionalizou a produção. Até então a riqueza desta colônia provinha quase que exclusivamente do extrativismo. Agora a agricultura foi incentivada¹⁴, e, para isso, Pombal criou a Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão¹⁵, a qual perdurou entre 1755 e 1777, e que detinha o monopólio do comércio naquele estado. Muitos cristãos novos, principalmente judeus e sírio-libaneses, desembarcaram na bacia Amazônica para cuidar dessas atividades comerciais.

A Companhia Geral incrementou o tráfico de africanos escravizados para esta colônia. Até 1754, o abastecimento de força de trabalho escravizada nas praças de Belém e São Luís era feito em um comércio triangular, de modo similar ao abastecimento das praças caribenhas e norte-americanas. Assim, os mesmos navios que levavam produtos da Amazônia a Lisboa, depois passavam nas praças africanas, com destaque para a Guiné portuguesa, e, abastecidos com escravos, retornavam a São Luís e a Belém. As rotas eram longas, e isso implicava um abastecimento de duas ou três viagens por ano, havendo anos em que nenhum navio com escravos aportou nas duas praças amazônicas (BEZERRA NETO, 2012). Com a Companhia, os navios passam a realizar uma rota direta entre as praças

¹⁴ “Na Amazônia portuguesa, já havia então uma economia comercial lastreada na exploração do cacau silvestre, em larga escala, e do cacau cultivado, em menor importância [...] quando da criação da Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão, em 1755. Igualmente se desenvolviam na colônia outras atividades relativas aos cultivos de cana-de-açúcar, tabaco, café, algodão, arroz, bem como a criação de gado bovino, [...], que seriam em maior ou menor grau beneficiadas pela política pombalina, com o estabelecimento da Companhia Geral de Comércio, haja vista que os antigos problemas na produção cacauceira no tocante à falta de trabalhadores e ao transporte marítimo irregular, razoavelmente resolvida por Mendonça Furtado, também afligia os demais setores da economia colonial da região amazônica sob o domínio português” (BEZERRA NETO, 2012, p. 54-55).

¹⁵ Em simultâneo, criou outras companhias comerciais monopolistas, com destaque para a Companhia Geral de Comércio de Pernambuco e Paraíba (1759), objetivando revitalizar a atividade açucareira, e a Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro (1756), objetivando revitalizar a produção vinícola no território peninsular metropolitano.



africanas e as duas capitais amazônicas, em modo similar ao que já ocorria no Estado do Brasil. No Grão-Pará, os escravos iriam tomar parte não apenas da agricultura de suprimentos básicos, como a farinha de mandioca, mas seriam utilizados principalmente nos engenhos e plantações de cana-de-açúcar, predominantes nos vales do rio Moju e do rio Acará. A produção de açúcar e de aguardente irá florescer a partir de então (QUARESMA et al., 2015). O comércio se torna a atividade que caracteriza a bacia amazônica, ainda que não houvesse necessariamente uma cisão entre a classe dos comerciantes e a classe dos proprietários de terra, havendo. As cidades, antes aglomerados de casas em torno de fortes e igrejas, agora possuem feiras e comércios em destaque (SOMBRA et al., 2018a).

Antes da Companhia Geral, os principais itens (supracitados) exportados pelo Grão-Pará eram todos frutos do extrativismo. Após a atuação da Companhia, e mesmo com o seu término, o quadro é distinto.

Basta lembrar que, entre 1773 e 1818, na economia colonial amazônica portuguesa, destacava-se a produção de algodão, arroz, café e cacau. Na pauta de exportações, compreendendo o período de 1796 até 1811, os referidos produtos constavam entre os cinco primeiros na seguinte ordem: (1º) cacau; (2º) algodão; (3º) arroz; (4º) cravo fino; e (5º) café. O cacau sobressaía-se [...] representando 50,39% dos bens exportados entre os anos finais do século XVIII até 1822. Note-se, ainda, comparando-se os dados sobre os principais produtos exportados na primeira metade do século XVIII e fins dessa centúria e primeiros 11 anos do século XIX, que à exceção do cacau, do cravo fino e do café, o primeiro parcialmente cultivado, o segundo oriundo do extrativismo e o terceiro totalmente agrícola, aparecem na lista dois outros produtos agrícolas: o algodão e o arroz, embora já não conste entre os cinco primeiros o açúcar, mas, da mesma forma, já não constavam o cravo grosso e a salsa, estes últimos vinculados ao extrativismo (BEZERRA NETO, 2012, p. 61).

A introdução da escravidão e o aumento do crédito e da liquidez fortaleceram os produtos agrícolas que rivalizaram e substituíram paulatinamente os produtos do extrativismo (drogas do Sertão). O cacau, princi-



pal pauta de exportação, se tornou cada vez mais cultivado, e menos extraído. Com o término da Companhia Geral, o comércio é realizado por companhias particulares (as “fábricas nacionais”), as quais também se tornam responsáveis por contratar força de trabalho indígena (CHIAVENATO, 1984). A relação de trabalho não é assalariada, mas um regime de parceria, com parte do produto do trabalho como remuneração. Em 1798, a política do Diretório é revogada. Doravante, os indígenas foram equiparados definitivamente aos demais cidadãos livres e poderiam cuidar de suas próprias propriedades. Porém, se não fossem casados, e não estivessem ocupados em alguma atividade produtiva, poderiam ser convocados pelos “corpos de serviços” que estavam permanentemente à sua procura para obras públicas, de interesse das elites locais e regionais e atividades militares (HARRIS, 2017).

A partir de 1850, inicia-se o ciclo da borracha na Amazônia, com o Arquipélago do Marajó e o vale do Rio Tocantins constituindo a primeira zona de extração. Entre 1850 e 1870, o cacau¹⁶ ainda rivalizou com a borracha como principal mercadoria de exportação do Grão-Pará (BATISTA, 2014), e a força de trabalho predominante no trato com as seringas é indígena. Os proprietários dos seringais são as mesmas famílias que dominam os demais setores produtivos¹⁷. Assim como a atividade pesqueira foi a base da produção do espaço amazônico¹⁸, é necessário entender

¹⁶ “O cacau [...] era um gênero que remontava a sua grande produção e comercialização a períodos bem anteriores ao momento em que a borracha passou a ocupar um papel de destaque na economia paraense. [...] O que os dados sobre a borracha e o cacau exportados indicam? É evidente que a tendência de um crescimento espetacular [da borracha], [...] saltando de 15.979 arrobas entre 1847-1852 para 1.374.931 arrobas [...] de 1862 a 1867[...]. Mas o cacau, apesar de não ter crescido na mesma proporção que a seringa, apresentou volumes exportados, em determinados momentos, maiores que [...] [a borracha]. De fato, [...] o cacau somente teve uma exportação menor que a borracha no último quinquênio de 1862-1867 [...]. Diante dessas observações é possível sugerir que a goma elástica coletada na Província não estava causando um abandono nas atividades agrícolas, haja vista o cacau, no referido período, ser geralmente cultivado [e não extraído]” (BATISTA, 2014, p. 63-64).

¹⁷ O estudo de Batista (2014) ilustra quais são as famílias que constituem a elite regional grão-paraense do século XIX, e suas imbricações com as atividades econômicas e o controle de cargos políticos na Província do Grão-Pará e outras províncias.

¹⁸ “No primeiro momento de hegemonia da subsunção formal, a atividade pesqueira sintetiza a formação espacial e o trabalho porque o produto do trabalho é base da reprodução da força de trabalho, e, portanto, base da reprodução das relações de produção que sustentam o capitalismo comercial, Portugal e Roma. No caso da formação



que também a policultura e a pecuária (em menor escala) exerceram em relação ao cacau, em um primeiro momento, e à borracha, em um segundo momento, um papel de atividade compensatória.

Essa é uma característica comum a espaços geográficos onde predomina a subsunção formal do trabalho ao capital. As atividades produtivas ainda não são elaboradas sob a base do trabalho assalariado e, portanto, o capital não está posto na esfera produtiva. As relações de produção respondem a modos de produção anteriores ou a síntese dialética destes com o capitalismo. De todo modo, por forças extraeconômicas, as esferas produtivas terminam por produzir o excedente (em forma de produtos de trabalho) necessário para a circulação do capital na escala do mercado mundial (MOTA, 2017). As atividades compensatórias são utilizadas para compensar os proprietários de terras das perdas na circulação (MOREIRA, 2018).

A transição da Colônia ao Império é traumática. A manutenção da integralidade territorial sofre um profundo abalo no período regencial, com revoltas de distintas naturezas. O Império sobrevive através da constituição de um profundo pacto de oligarquias, com famílias que passam a se intercruciar por meio de casamentos locais e, por vezes, inter-regionais. No que tange ao controle da força de trabalho, os indígenas continuam com a condição de cidadãos livres e os mecanismos de coerção já não possuem a mesma força da época colonial. O preço da força de trabalho escravizada está cada vez mais alto, com a proibição por parte da Inglaterra do tráfico internacional de escravos. Doravante, as oligarquias locais e regionais se preparam para mudar o regime de trabalho e de terras no Brasil. Em 1850, conforme supracitado, sob pressão britânica o Brasil cria a Lei Euzébio de Queiroz e sua irmã gêmea, a Lei de Terras. Em um passo, o país se prepara para tornar livre o trabalho, e cativa a terra (MARTINS, 1979). O peso da reprodução da força de trabalho no regime escravocrata torna-se alto, e as oligarquias resolvem passar esse peso aos próprios trabalhadores. Conforme Moreira (2018), esse custo da reprodução da força de trabalho jogado sobre o trabalho livre, na forma de um quase-campeonato, implica para este a organização de sua reprodução no âmbito de

espacial amazônica, portanto, a pesca pode ser considerada a atividade de base da formação espacial amazônica, por ser a atividade de controle de reprodução da força de trabalho, até o momento da disseminação da subsunção real, onde o controle do produto do trabalho está substituído pelo controle do processo do trabalho, não apenas em uma atividade industrial específica, mas no todo do circuito econômico ao qual obedecem a todas as formas produtivas” (SOARES, 2016, p. 289).



uma economia de troca controlada pela classe dominante, o que vai ter variações pelo Brasil, com o regime do colonato, mais comum nas áreas cafeeicultoras; o regime de morador, mais afeito às antigas áreas canavieiras e pecuárias; e o sistema de barracão dos seringais amazônicos. Ainda não há a implantação do trabalho assalariado.

Por outro lado, era necessário garantir a permanência das propriedades com as classes que já a possuíam. As mudanças eram estabelecidas para “manter a ordem social”. Tratava-se de “mudar para manter exatamente igual”, como diz Moreira (2018). Batista (2014) comenta como as classes dominantes do Grão-Pará, nucleadas em Belém, estavam preocupadas com relação aos hábitos da atividade seringueira, de modo que o trabalho perene lhes parecia condição essencial para alcançar um grau civilizatório. Na realidade, havia preocupação com uma possível fratura na ordem social, como a irrupção cabana. Por isso, mesmo apostando na atividade que rapidamente começou a trazer dividendos de grande monta, as elites locais não descuidaram das demais. Batista (2014) afirma que, em “sociedades pré-industriais”, não importa às elites somente o máximo de lucros líquidos, mas sobretudo as estratégias diversas (mesmo que impliquem investimentos menos lucrativos) que objetivam a reprodução do status social. Isso é comum em espaços vinculados à subsunção formal do trabalho ao capital (MOTA, 2017).

5 PRAIAS, RIOS, LAGOS, ILHAS, VÁRZEAS E TERRENOS DE MARINHA COMO ESPAÇOS DE ACUMULAÇÃO

Como corolário do processo descrito da produção do espaço geográfico amazônico, a ZC/PA não diferiu do quadro geral. Como síntese, afirma-se que o acesso à propriedade da terra era para poucos, e não havia segurança jurídica para as classes sociais sem acesso a essa propriedade da terra. O que cabe agora é explanar como a propriedade – *de jure* ou *de facto* – sobre as áreas do PU constituiu um espaço de apropriação de recursos por parte dessas elites, e, sendo espaços de produção de atividades compensatórias, também eram espaços territoriais de projeção de poder. Como foi posto por Soares (2016), a pesca era uma dessas atividades compensatórias. Veríssimo (1970), ao analisá-la no final do século XIX, dividiu-a em “grande pesca” e “pequena pesca”. A primeira, realizada por grandes embarcações de madeira, as quais eram capazes de armazenar até 25 toneladas de pescado. A última diz respeito à pesca de



subsistência. Nesta se encontram indícios do uso dos terrenos de marinha e demais ambientes pertinentes supracitados pelas elites locais.

Soares (2016) elencou como o modelo das companhias de pesca, regulamentado em nível provincial no Grão-Pará em 1839, e, posteriormente, no nível das Intendências municipais em 1854, abriu as portas para a taxação da “pequena pesca” pelos municípios, o que foi confirmado, em nível nacional, com o Decreto nº 876 de 1856. Conforme Resende (2014, p. 59), o decreto objetivava, “além da função de controle militar sobre os pescadores e suas embarcações, a formalização das empresas exploradoras que deveriam organizar a atividade da pesca nacional, o que, durante o período republicano, gerou a tentativa de nacionalizar a exploração da pesca”. Em nível nacional, o Decreto traz algo importante: “a proibição de utilizar mão de obra escrava nos barcos de pesca e de transporte da produção, assim como a limitação do número de estrangeiros nas embarcações, sejam eles pescadores ou marinheiros” (RESENDE, 2014, p. 60), proibindo o uso dos rios e mares para a reprodução social desses grupos sem a intermediação dos proprietários de companhias.

É bom atentar para o fato de que a ideia de que os rios e mares constituem um patrimônio do povo era inexistente durante o período colonial e imperial do Brasil, bem como a própria ideia de povo. Poucos eram considerados cidadãos. Nesse ínterim, contratos de estabelecimento de monopólio do abastecimento de produtos para determinada cidade, ou de exclusividade da circulação entre duas ou mais cidades eram comuns, como o caso do abastecimento de peixe fresco, seco e salgado, que a partir de 1860 se tornou uma exclusividade da companhia de João Augusto Corrêa e Manoel La Rocque Jorge Ribeiro (FURTADO, 1981).

A exclusividade do abastecimento por essas grandes companhias excluía de saída a presença dos pequenos pescadores. Esses, porém, também não tinham reconhecidos seus direitos à livre pesca. Os pescadores tinham que pagar para acessar o rio ou o mar. Conforme detalha Soares (2016, p. 92-93), essas taxas variavam por município, e eram cobradas de acordo com o tipo de produto pescado, o tipo de embarcação e tipo de apetrecho utilizado. Em suma, por não terem acesso à propriedade da terra, os pescadores deveriam pagar por estar acessando propriedade alheia. O mar e os rios estavam destinados aos contratos monopolistas. O monopólio sobre a circulação de mercadorias e pessoas também era lugar comum na província, herança dos tempos pombalinos. Batista (2014) analisa como importantes famílias paraenses, sediadas em Belém, nas décadas



de 1850 a 1870 – período de início da extração das seringueiras – tomaram parte do novo negócio lucrativo, sem deixar de integrar todas as atividades econômicas (extrativistas, agrícolas e mercantis) provinciais.

Em 1864, a Província do Pará celebra um contato com uma companhia comercial liderada pelas famílias Chermont, Pombo e Henriques, para as quais é fornecida a exclusividade da navegação (e da circulação de pessoas e mercadorias) entre as cidades de Belém, Soure, Chaves, Muaná e Macapá. As famílias em questão eram constituídas de proprietários rurais e comerciantes. Particularmente a família Henriques e Pombo, entrecruzadas através de casamentos e outras relações, foram juntando sesmarias entre 1789 e 1850 (portanto desde o período colonial até o período imperial, mudando de Coroa) até tornarem-se nos anos 1860 proprietários da totalidade da Ilha Mexiana (BATISTA, 2014). O controle da circulação entre as referidas praças com a capital Belém consolidaria o poder das famílias na área. Batista (2014) nota que na Ilha Mexiana, naquele período, havia extração de seringueiras, elaborada por força de trabalho local, predominantemente ameríndia, mas também plantações de cacau e arroz, além da prática de atividade pesqueira. As relações de trabalho perpassam pelo controle do barracão, e já eram, assim, próximas aos moldes do regime de aviamento que ficaria nacionalmente conhecido quando aplicado aos migrantes nordestinos que constituíram o grosso da força de trabalho seringueira após 1870.

Batista (2014) afirma que em determinada ocasião os proprietários reclamaram de uma invasão da ilha por posseiros que se recusavam a se retirar ou a pagar foro pelo uso da propriedade. Totalizavam mais de mil pessoas, segundo os reclamos registrados em correspondências às autoridades. Ainda que possa haver certo exagero nos números, isso denota a potencialidade produtiva da ilha, a quarta maior do Arquipélago marajoara. Chaves, a cidade que está localizada na Ilha do Marajó, defronte à Ilha Mexiana, naquele momento representava um importante entreposto comercial, ligando as áreas agropecuárias, com destaque para a produção bubalina dos campos de Soure a leste, às áreas das ilhas e furos, com a força da borracha, do cacau e da pesca a oeste. Sediando armazéns das atividades produtivas a leste e a oeste, Chaves estava plenamente integrada à capital, recebendo viagens duas vezes por mês¹⁹.

19 Para efeito de comparação, atualmente há duas opções diárias de deslocamento da capital para os municípios vizinhos de Soure e Salvaterra (por barco, no Terminal Hidroviário de Belém, e por balsa, no Terminal Hidroviário de Icoaraci, Distrito de



Os contratos monopolistas não se resumiam à atividade pesqueira ou à circulação flúvio-marítima, abrangendo outras atividades²⁰. Os casos citados aqui ilustram como a propriedade privada dos bens que hoje constituem o PU – seja *de jure*, como no caso das sesmarias sobre a Ilha Mexiana, seja *de facto*, como no caso das concessões de exclusividade e da exigência do pagamento de taxas por uso para os posseiros – constituiu efetivamente um instrumento de projeção de poder econômico e político por partes das elites locais. Batista (2014) ilustra a genealogia de algumas dessas famílias, as sediadas em Belém, cartografando a extensão territorial de seus negócios e suas inter-relações. A leitura conjunta com Furtado (1981) e Sarges (2010), que abordam sobre as mesmas famílias e outras para contextos específicos, é suficiente para traçar as teias de poder, coroada por títulos de nobreza, patentes militares, honrarias públicas e cargos políticos.

A leitura de Ferline (2003) e Moreira (2018) é importante para mostrar como esse quadro não é distinto da formação espacial brasileira. A única particularidade relevante do caso amazônico colonial é realmente o uso hegemônico da força de trabalho indígena, cujas formas de controle do produto do trabalho e do corpo de trabalho – dos aldeamentos jesuítcos, passando pelo diretório pombalino, pelas fábricas nacionais e, enfim, pelas companhias monopolísticas – diferiram do trato dado ao africano escravizado. De resto, é inegável que há um elemento comum com as demais formações espaciais encampadas pelo Estado nacional brasileiro: a exclusão do acesso à propriedade formal das terras significa necessariamente subordinação às elites proprietárias. Seja pela necessidade de acionar algum mecanismo de proteção em momento de necessidade ou emergência familiar, seja porque, de tempos em tempos, com a expansão de algum ciclo econômico hegemônico, os proprietários – no mais das vezes,

Belém), enquanto para o município de Chaves, por exemplo, não há ligação direta com o município de Belém. Para se deslocar entre Belém e Chaves é necessário acessar a capital amapaense, Macapá (por via aérea ou fluvial, a partir de Breves, localizada nos furros que conectam o estuário amazônico ao estuário tocantino) e de lá seguir por via marítima. Hoje, portanto, apesar dos avanços nos sistemas de transportes, o quadro socioespacial é distinto, com Chaves estando muito mais “distante de Belém” do que era no fim do século XIX.

²⁰ Sarges (2010) ilustra os mais importantes desses contratos monopolistas durante o famoso período de *Belle Époque* de Belém.

absenteístas – apareciam aparatados com os papéis de propriedade exigindo pagamento aos posseiros pelo uso de suas propriedades. Esse pagamento se dava geralmente em forma de trabalho ou de produtos²¹.

O fim do Ciclo da Borracha não significou uma ruptura com relação a essa totalidade amazônica em totalização, reproduzindo os termos da subsunção formal do trabalho ao capital. Evidentemente o fim dos altos preços no mercado internacional a partir da implantação da agricultura de seringas no Sudeste Asiático retirou a participação do capital internacional na bacia Amazônica e privou as elites regionais do acesso a determinados produtos e mercados. Porém, não há aqui a cisão dessa totalidade²², uma vez que as atividades compensatórias sustentavam o ciclo hegemônico, e agora passam a sustentar a reprodução da estrutura regional desigual, em uma velocidade de giro de capital menor. As atividades compensatórias continuam sendo fonte de ganhos econômicos e extraeconômicos para as elites locais no período pós-borracha. Não se pode perder de vista que na escala nacional, com a derrocada da borracha – em paralelo à consolidação da aliança entre cafeicultores paulistas e pecuaristas mineiros (o famoso “café com leite”), com o Convênio de Taubaté (1919) que assegurou a continuidade da atividade cafeeira, agora com fundos estatais desviando os recursos extraídos das demais regiões para São Paulo, compensando o fim dos altos preços internacionais do café –, a expansão do vetor pecuário com capital paulista iniciou já nos anos 1920, no vale do Rio Capim, com regime de trabalho aos moldes do colonato paulista (SOARES et al., 2016).

²¹ Este elemento levou uma série de autores a falar equivocadamente em “feudalismo brasileiro”. Sobre esse debate consultar Ferline (2003). Batista (2014) credencia essa característica ao conjunto do que nomeia “sociedades pré-industriais”. Na realidade, trata-se, isso sim, de espaços e sociedade onde predomina a subsunção formal do trabalho ao capital, nos termos explanados por Mota (2017).

²² Em Soares (2016), considera-se o fim do ciclo da borracha uma cisão da totalidade, uma vez que, no período 1920-1960, as mesmas relações de produção e de trabalho, com ciclo de giro do capital mais lento, estariam restritas a escalas de abrangência menor. Entretanto, é incorreto localizar no fim do Ciclo da borracha uma cisão da totalidade, justamente porque permanecem como fundamentos da reprodução da sociedade e do espaço geográfico amazônico as mesmas relações de trabalho e de produção, e, arregimentando-as, as mesmas relações de poder. Destarte, cisão da totalidade só há quando da implantação de outras relações entre forças produtivas e relações de produção, o que, efetivamente, ocorre apenas com a intervenção do Estado nacional em favor da implantação da subsunção real do trabalho ao capital, o que será comentado ainda neste texto.



Nas demais arenas locais de produção, a reprodução das atividades extrativistas, agrícolas, pesqueiras e pequeno-mercantis seguiu aos moldes do aviamento. Em alguns espaços, houve a substituição da borracha por atividades que permitiram um ciclo de giro do capital acelerado, nos moldes da borracha, como foi o caso da extração da castanha-do-pará no Médio curso do Rio Tocantins, arena produtiva capitaneada pela cidade de Marabá. Essa atividade permitiu acesso ao mercado internacional, com bons preços obtidos pela castanha, a ponto de sustentar regionalmente uma “oligarquia dos castanhais”, baseada nas mesmas relações de trabalho e de produção da época do ciclo da borracha (EMMI, 1999). Em outros espaços, como a ZC/PA, não houve nova atividade hegemônica, e sim uma miríade de atividades, sob o regime de trabalho do aviamento, ainda que com outras nomenclaturas, como o caso da pesca artesanal, na qual o aviamento passou ser nomeado “regime de parceria” (LOUREIRO, 1985).

O controle territorial sobre mares, rios, ilhas, várzeas, praias e lagoas persistiu como um eficiente mecanismo de reprodução do poder econômico e político de famílias que compõem o conjunto das elites locais. Um caso ilustrativo é o da vila de Marudá, no município de Marapanim. Antigo aldeamento jesuítico, depois entreposto comercial, foi adquirido em forma de lote pela companhia comercial de Gonçalo Brandão, lusitano residente em Soure. A companhia foi responsável pela migração de vinte famílias de Soure para o novo sítio. Os termos de trabalho são os do regime do aviamento. A companhia forneceu o material para a construção de residências, embarcações e currais de pesca, forneceu alimentos e vestimentas e providenciou o transporte. O produto (pescado) teria de ser dividido em duas metades, uma para o proprietário e outra para o conjunto da força de trabalho, mas desta segunda metade são descontados os investimentos feitos pelos proprietários em meios e instrumentos de trabalho, com preços controlados por estes (FURTADO, 1981).

Essa produção, em regime de aviamento ou de parceria, perdeu por três décadas. Conforme atesta Furtado (1987), embora as propriedades a título da União, registradas no cartório de Marudá como “terrenos de marinha”, as propriedades privadas (originalmente pertencentes a Marciano da Paixão Durão) adquiridas pela Companhia de Gonçalo Brandão se sobrepunham à propriedade da União. Soares (2016) registra a existência de outras companhias trabalhando nos mesmos moldes na ZC entre os anos 1920 e 1950, sendo esse o período do surgimento dos “regatões”, que faziam o comércio entre as distintas praças produtivas, elaborando



muitas vezes trocas em produto. Novos migrantes nordestinos fixam residência nas colônias agrícolas da rede ferroviária entre Belém e Bragança, consolidando nessa a produção de alimentos para a capital. Definitivamente, possuem abrangência menor do que as companhias comerciais e de navegação do século XIX e das duas primeiras décadas do século XX, mas continuam sendo características de espaços reproduzidos sobre a hegemonia da subsunção formal.

Nesse momento, uma série de alterações vão ser processadas na ZC/PA, cada vez mais ligadas às dinâmicas nacionais. A rede ferroviária começa a ser substituída pela rede rodoviária nos anos 1950, e, no caso paraense, esse processo se dá por suplantação, na medida em que as rodovias foram construídas exatamente sobre as rotas ferroviárias (CASTRO et al., 2019). Açambarcadas pela rede rodoviária, as colônias agrícolas se ampliam e passam a receber uma nova força de trabalho migrante, principalmente nordestina, ocasionando uma explosão de minifúndios na hinterlândia de Belém. As elites decadentes da época da borracha, ainda proprietárias de terra, aproveitam o momento para lotear um conjunto de suas propriedades. Parte dessas propriedades se tornarão minifúndios agrícolas, e parte será incorporada aos sítios urbanos crescentes do período. O turismo se torna uma atividade econômica presente na ZC/PA e com ele surgem a rede de hotelaria, bares e restaurantes praiheiros, e o fenômeno dos domicílios de uso ocasional, ou segunda residência, convertendo antigas vilas pesqueiras em polos turísticos. A Ilha de Mosqueiro, pertencente ao município de Belém, vai ser o primeiro lugar dessa mudança, que depois alcançará as vilas pesqueiras de Marudá (município de Marapanim), Salinópolis e Ajuruteua (município de Bragança). Esse processo reforça a urbanização da sociedade²³. Esses eventos somar-se-ão nos anos 1960 à implantação massiva dos chamados Grandes Projetos no território amazônico. Na ZC é a atuação da pesca industrial, com plataformas industriais de grande porte instaladas em Icoaraci (Belém) e Vigia, e a presença de uma centena de embarcações de ferro realizando pesca de arrasto

²³ Urbanização da sociedade nos termos de Lefebvre (1999), não apenas como uma multiplicação de formas e objetos, mas como um novo modo de vida, com relações de produção e relações de poder específicas. Nos termos de Santos (2009), não apenas a *tecnosfera* (conjunto de objetos técnicos implantados no lugar), mas também, e principalmente, a *psicosfera* (conjunto de ideias, crenças, normas e sentimentos que dão sentido ao lugar) da urbanização, tendo o consumo (inclusive o consumo do espaço) como norma principal.



que vão modificar a paisagem litorânea, com os conflitos com a pesca artesanal (SOMBRA et al., 2018b).

À distinção dos períodos anteriores, desta vez não se trata apenas de uma mudança de ciclo econômico, mas há uma cisão da totalidade anterior oriunda do período colonial. Não é a presença de capital internacional aplicado em atividades produtivas o elemento novo. A presença de capital nacional, ou melhor, extrarregional também não é uma novidade, mas agora será um elemento constante. O dado novo é a efetivação da subsunção real do trabalho ao capital, uma vez que agora as atividades implantam de forma definitiva o trabalho assalariado, ou seja, a remuneração da força de trabalho pelo tempo médio de trabalho e não mais pelo produto do trabalho, com mais-valor sendo extraído já diretamente na atividade da produção. Há também a correlata implantação da maquinaria e do sistema técnico, que permite o controle do próprio processo de trabalho.

Essa passagem para a subsunção real do trabalho ao capital na Amazônia, e, particularmente no espaço paraense, foi ensaiada na Era Vargas com o projeto Fordlândia; passou a ser largamente incentivada na Nova República, com a implantação da malha rodoviária e atividades concernentes, mas será na Ditadura Militar, com a imposição autoritária dos Grandes Projetos que a subsunção real enfim deslança pelas localidades da bacia Amazônica, primeiramente com a pesca industrial, e depois nas diversas atividades produtivas, acelerando o êxodo rural e a urbanização periférica.

Algumas mudanças são profundas na paisagem, na espacialidade e na territorialidade desta totalidade amazônica. A escala do capital internacional presente é abissal. Trata-se de corporações multinacionais que trabalham com a extração do mais-valor global e, portanto, com o tempo de trabalho médio na escala do mercado mundial. A reprodução de formas anacrônicas de extração do valor, como a renda em trabalho ou em produtos, enfim, as formas da subsunção formal, que interessaram sempre às elites locais para a manutenção de desigualdade social local, e, portanto, manutenção de sua hegemonia local, são irrelevantes para o capital internacional que instala as próteses territoriais dos Grandes Projetos. Para as frações de capital que passam a comandar as ações no espaço amazônico, não interessam as formas de trabalho e produção preestabelecidos nem os aglomerados comunitários, com seus processos de trabalho independentes relacionando-se com o modo de produção capitalista com a circulação dos produtos de seu trabalho. Os camponeses, posseiros, que sempre tiveram de pagar foro, pagar renda (em produto, em trabalho) por não possuírem



a propriedade da terra, doravante serão simplesmente expulsos, tornando o espaço amazônico violento.

A variar conforme a escala dos novos empreendimentos, as tradicionais elites locais serão ou não escutadas. Sua reprodução como elites depende delas, de seus meios de aproveitar sua situação anterior privilegiada para se reproduzir de uma forma satisfatória no novo contexto. E, assim, a grande empresa agrícola e pecuária adentram o espaço amazônico, com a exploração madeireira como seu arauto, devastando estoques florestais, acompanhadas pela mineração, pontuada, mas que exige grandes objetos de infraestrutura e produção de energia elétrica. Em geral, eventos abissais sem a participação direta de elites locais, as quais participam de projetos agropecuários secundários, e, em casos muito específicos, também da mineração de menor escala, como no caso da Gleba CIDAPAR, no Rio Pirirá, na ZC/PA.

6 PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO REFORMA AGRÁRIA: CHOQUES DE VETORES TÉCNICOS E PROJEÇÕES TERRITORIAIS

O acúmulo de lutas sociais na América Latina, em consonância com as dissensões promovidas pelo avanço do neoliberalismo, contemporâneo e correlato ao desmonte das estruturas da Era Bipolar – a implosão do mundo soviético e seus satélites do Leste Europeu e o fim da política keynesiana nos EUA e Europa Ocidental – permitiu, no caso brasileiro, a emergência de uma carta magna muito distinta das anteriores. Pela primeira vez, reconheceram-se os direitos das nações indígenas à propriedade coletiva da terra, por sua anterioridade histórica ao Estado nacional brasileiro. Também pela primeira vez, a carta magna reconhece a existência de populações com modo de vida tradicional, como os povos quilombolas. A CF de 1988 também recobra e reavalia o conceito (originalmente dúbio no Estatuto da Terra de 1964) de “função social” da propriedade privada da terra, dando-lhe uma conotação mais próxima da ideia de justiça social, sem, não obstante, deslegitimar a ideia clara de direito à propriedade privada. Cabe destacar também o trato à questão do meio ambiente. Nenhuma constituição anterior havia previsto que é direito do povo brasileiro ter acesso ao meio ambiente, e que é um dever preservá-lo. Certamente, o que se deseja destacar aqui não é o mero avanço legislativo, e sim a sinergia de forças dos movimentos sociais, da sociedade civil organizada



e suas reverberações e representações na sociedade política instituída, que foi capaz de empreender uma série relevante de políticas previstas em lei e programas sociais e territoriais efetivamente implantados.

Ainda que, no início dos anos 1990, os governos eleitos tenham tentado implementar um modelo neoliberal pleno, retirando o Estado de temas de interesse social direto, a atuação dos movimentos sociais, em particular, e da sociedade civil em geral, ainda fortemente engajada, e fortalecida com o fim da Ditadura Militar, não permitiu a implantação deste projeto. No que tange à ZC/BR, iniciam, de forma tímida, projetos importantes como o Projeto Orla, dentro do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO), oriundo originalmente dos anos 1980, no qual, em sua efetiva implantação, a SPU/PA terá protagonismo, com ações que coadunam com a perspectiva de integração (viés territorial) de temas como ordenamento territorial, reforma agrária e proteção ambiental. As experiências nacionais das Reservas Extrativistas (RESEX)²⁴, um tipo particular de unidade de conservação (UC) de uso sustentável, foram paradigmáticas para isso. Uma pequena síntese dos programas estabelecidos para a ZC/BR, incluindo a gestão do PU, encontra-se em Moraes (1999).

Becker (2009) identifica que, após quatro décadas, o avanço da fronteira em linha de forma avassaladora sobre as dinâmicas regionais anteriores havia se esgotado. O “arco do fogo” dá lugar ao “arco da urbanização e do povoamento consolidado”, com a sociedade regional assumindo multifaces mais complexas, sobretudo pela presença de fortes movimentos e organizações sociais, de escala local e regional, mas articulados à escala internacional. Para a autora, a Amazônia do século XXI estava sendo modificada por vetores, com atuação em menor escala. Becker (2009) classifica esses vetores em dois grandes grupos sintéticos: a) os vetores técnico-industriais (VTIs), herdados da fase dos Grandes Projetos; e b) os vetores técnico-ecológicos (VTEs), resultantes de uma síntese contraditória entre frações nacionais de capital interessadas na manutenção do patrimônio florestal, frações da sociedade civil organizadas para garantir a segurança jurídica da posse ancestral e das territorialidades das populações doravante conhecidas como “populações tradicionais”, além dos movimentos ambientalistas.

²⁴ Uma unidade de conversação que articula a proteção ambiental à reprodução das sociedades da área, que passam a ser reconhecidas como “usuários” tendo assento no conselho gestor. O exemplo pioneiro para esta unidade de conservação foi a RESEX Chico Mendes, em Xapuri (AC), envolvendo os seringueiros.



Não há dúvidas de que o período 2003-2016, quando o Brasil esteve governado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), houve um avanço nas políticas públicas para fortalecer esse segundo conjunto de agentes que compõem os VTEs. O avanço contínuo das lutas sociais retroalimentou essas políticas, ainda que o quadro geral de reprodução das relações de produção não foi alterado. Nesse ínterim, a ZC/PA foi pontuada com uma série de UCs de uso sustentável, com destaque para as RESEXs, que, nesse caso, foram implantadas sobretudo nas áreas com presença do ecossistema de manguezais. Houve também a criação de diversos assentamentos, com destaque para os Projetos de Assentamentos Agroextrativistas (PAEs), modalidade de assentamento com modelo similar à RESEX, aliando reforma agrária à proteção ambiental, mas cuja ênfase está na primeira, sendo essa uma política capitaneada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ao passo que as UCs de uso sustentável em nível federal são coordenadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio).

A SPU/PA exerceu bastante protagonismo tanto na implantação das RESEXs quanto dos PAEs, analisando caso a caso e liberando as áreas do PU para integrar essas UCs ou assentamentos através dos seus instrumentos específicos de regularização fundiária. Tanto as RESEXs como os PAEs se constituíram em experiências de gestão colegiadas, em que os representantes ligados ao ente federal (ICMbio ou INCRA, conforme o caso) executam a gestão em cogestão com as comunidades. No caso das UCs de uso sustentável, os conselhos dão voz, e mais particularmente nas RESEXs e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDSs), também voto. Os conselhos são um espaço aberto à participação da sociedade no processo de gestão das UCs, normatizados pela Lei nº 9.985 de 2000. Esses conselhos podem ser consultivos ou deliberativos e, entre suas competências, estão a elaboração do regimento interno e do plano de manejo, bem como a sua implementação e revisão (BASTOS et al., 2014).

No caso dos conselhos consultivos, o objetivo é constituir espaços para valorização, controle social, discussão, negociação e gestão da UC, incluída a sua zona de amortecimento ou área circundante, para tratar de questões sociais, econômicas, culturais e ambientais que tenham relação com a unidade. As categorias de UCs que podem formar conselho consultivo são: Parque Nacional (PARNA), Reserva Biológica (REBIO), Estação Ecológica (ESEC), Monumento Natural (MN), Refúgio de Vida Silvestre (REVIS) e Floresta Nacional (FLONA). O conselho deliberativo possui



poder efetivo de decisão sobre a gestão da UC, sendo um espaço legalmente constituído de valorização, discussão, negociação, deliberação e gestão da UC e sua área de influência referente às questões sociais, econômicas, culturais e ambientais. Os conselhos deliberativos são criados somente nas UCs do tipo RESEX e RDS.

Os conselheiros podem ser representantes da administração pública, de qualquer ente²⁵ (federal, estadual ou municipal) e também da sociedade civil. As atribuições dos membros dos conselhos e o funcionamento são estabelecidos em um regimento interno, elaborado no prazo de 90 dias a partir da data de posse dos conselheiros. O mandato é de dois anos, renovável por igual período, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público (BASTOS et al., 2014). No caso específico das RESEXs e RDSs, a construção desses conselhos é um processo que envolve momentos de identificação, mobilização, organização e capacitação das populações tradicionais, e posteriormente das demais populações que têm relação direta e indireta com a unidade.

No caso dos PAEs, não há um conselho gestor. Os PAEs são geridos por associações comunitárias, que devem construir instrumentos normativos como: a) estatuto; b) plano de uso (PU); e c) reuniões ordinárias e extraordinárias (PUREZA, 2017). São, assim, também experiências colegiadas, mas sem a participação de atores externos ao limite do assentamento. Esses instrumentos de gestão colegiada possibilitaram o empoderamento das populações englobadas por essas UCs e assentamentos, inclusive de aprendizagem da linguagem técnica e jurídica, a qual historicamente sempre foi utilizada para justificar ações em benefício das elites locais que lhes expropriavam ou exploravam. Obviamente, esse processo não se deu sem contradições e conflitos, conforme explanam Canto et al. (2018). Contudo, esses instrumentos, bem como a própria materialização desses territórios institucionais, constituem, pela primeira vez, um marco de segurança jurídica às territorialidades das populações ali existentes. Trata-se da primeira vez em que se reconhece o direito dessas populações,

²⁵ No caso da zona costeira paraense é pertinente destacar a atuação da Universidade Federal do Pará nos conselhos administrativos não somente das Reservas Extrativistas, mas também de outras unidades de conservação administradas por outros entes, como a Área de Proteção Ambiental (APA) de Algodual-Maiandeuá, UC estadual, administrada pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do estado do Pará (Ideflor-bio).

marcante na fase dos Grandes Projetos foi a passagem para a subsunção real do trabalho ao capital, com as consequências depredatórias sobre as comunidades e meio ambiente locais, o período da Democracia novíssima, ancorado pela Constituição de 1988, com fase acelerada durante os governos progressistas entre 2003 e 2016, foi marcado pelo reconhecimento dos direitos territoriais das chamadas populações tradicionais. Em termos teóricos, trata-se do campesinato. Dos camponeses, historicamente posseiros, e, por isso, explorados, obrigados a fornecer renda – em trabalho ou produtos, e, muito raramente, em dinheiro – através de atividades econômicas compensatórias aos ciclos de acumulação hegemônicos. Doravante, com sua posse e suas territorialidades asseguradas por lei e registrada em papéis, garantida a sua reprodução social nos espaços que vivem, fazendo uso dos recursos ambientais presentes – e também reconhecidos, em última instância, esses espaços como definitivamente parte do PU inalienável, conforme assegurado em duas oportunidades pelo STF, e, assim, como espaços prioritários para proteção ambiental e uso social – essas populações se empoderaram, e podem, pela primeira vez em séculos, organizar-se e exigir um preço justo pelo valor do seu trabalho familiar e comunitário.

Nesta fase histórica, sem a pressão da iminente expulsão das terras e perda do acesso aos recursos naturais, esse campesinato pode optar soberanamente por não produzir excedente algum, se for de seu interesse. Com isso, rompe-se o último elemento resquício do período de hegemonia da subsunção formal do trabalho ao capital: as atividades compensatórias. Nesse ínterim, é importante asseverar que a afirmação territorial possibilitada não apenas pelos instrumentos específicos do ordenamento territorial (UC, assentamentos e políticas de apoio correlatas), mas os próprios VTEs tomados em conjunto destroçam as tramas clientelísticas da subsunção formal, restando, doravante, apenas dois caminhos: a) o avanço das relações de produção do campesinato na direção da efetiva subsunção real do trabalho ao capital, provocando, evidentemente, uma diferenciação interna no campesinato (burguesia/proletariado); ou b) o contrário, o avanço na direção da negação do modo de produção capitalista como um todo.

Assim, trata-se definitivamente de um período de consolidação da hegemonia da subsunção real, em que os corpos de trabalho sobranes (camponeses) ou são realmente subsumidos ao capital ou se convertem em negações totais de sua natureza. Isso modifica qualitativamente a natureza da exterioridade desse campesinato em relação ao capital (passagem da



exterioridade por anterioridade histórica para exterioridade abstrata essencial ou exterioridade *post festum*). A realidade mostra que a natureza da exterioridade dos corpos de trabalho que se defrontam e relacionam com o capital são momentos dinâmicos (em si mesmos totalidades em totalização), e, portanto, não são classificações estanques ou definitivas. O campesinato assume a face de exterioridade abstrata essencial quando assume a relação de troca por tempo de trabalho com o sistema do capital – quer na relação de trabalho assalariada definitiva ou ainda protoassalariada, mas, quando nesse último caso, já de forma efetiva como remuneração do tempo médio de trabalho – e, nesse confronto, exigindo sempre os melhores preços possíveis para o valor de sua força de trabalho, da qual é subtraído o mais valor já na etapa da produção.

É assim que se deve interpretar o uso das UCs, dos PAEs e demais instrumentos de controle territorial (acordos de pesca, entre outros) para garantir o controle local do estoque de recursos, a proibição de atuação nessas áreas da pesca industrial, garantindo para essas populações o melhor preço possível, no cenário de luta de classes, para o valor de seu trabalho. Aqui se está diante das comunidades que possuem contratos e relações com as grandes empresas de pesca, piscicultura e carcinicultura. Soares et al. (2019) apontam que a indústria pesqueira paraense (e de outros estados), a partir do século XXI e de forma mais intensa a partir de 2010, passou a terceirizar a atividade da captura para a pesca artesanal, tornando obsoletos os navios dos anos 1960 e 1980. As relações comerciais de comunidades litorâneas com as indústrias paraenses e nordestinas de pesca industrial (destaque para camarão e lagostas) seguem os mesmos padrões das relações estabelecidas pelas comunidades da bacia do Furo da Laura em contratos com empresas de perfumes e cosméticos, mas certamente o caso de dendeicultura nas bacias do Rio Marapanim, Rio Caeté e, com muito mais expressão, nos vales do Rio Moju e do Rio Acará são o maior exemplo do campesinato assumindo a face clara de exterioridade abstrata essencial, contrapondo-se ao capital como força de trabalho remunerada pelo tempo de trabalho médio e, afinal, convertendo-se em proletariado rural.

A segurança jurídica da propriedade ou concessão de uso da terra garante ao campesinato também a possibilidade de não fornecer renda ao capital e de não produzir qualquer excedente. Do ponto de vista econômico, e mesmo sociológico, da sociedade burguesa, isto é um



contrassenso, pois espaços e recursos não utilizados para a reprodução ampliada capitalista soam como “espaços desperdiçados”. Quando assume essa face, o campesinato se defronta com o capital como exterioridade *post festum*. Não se trata mais da exterioridade por anterioridade histórica, porque o reconhecimento da territorialidade se dá nos termos cartoriais da sociedade burguesa, e a organização política perene, fortalecida pelo aprendizado territorial da gestão colegiada é condição para a reprodução da segurança jurídica e do território protegido institucionalizado. Trata-se de uma face de exterioridade *post festum* porque é derivada da expropriação e exploração capitalista, e uma reação a essa nos termos da sociedade burguesa.

7 CONCLUSÃO

Acompanhando o traçado costeiro do trecho continental, as ilhas e várzeas da porção estuarina foram territorializadas nas formas de PAE. Os terrenos de marinha e acrescidos urbanos das cidades e vilas metropolitanas e do entorno metropolitano estão ocupados pela propriedade privada, empreendimentos portuários em sua grande maioria, sobrando poucos espaços públicos de acesso ao rio. Além das praias, o que se tem são as famosas “janelas para o rio”, espremidas em meio às propriedades privadas. Entre Icoaraci e Vigia, além dos espaços praieros, ocupados pelo turismo, há generosos espaços costeiro-estuarinos ocupados pela indústria pesqueira e suas cadeias. Entre São Caetano de Odivelas e Maracanã, há a primeira faixa de UC, com destaque para as RESEXs. A faixa é interrompida pela faixa de forte atuação turística e de especulação imobiliária em Salinópolis, que possui reverberações políticas nos municípios limítrofes de Santarém Novo e São João de Pirabas, cujas rendas dependem do fluxo em direção a Salinópolis. Esses três municípios não possuem UC. O ICM-bio realizou estudos para a criação de três RESEXs na área, uma em cada município, mas as forças políticas locais reagiram em escala nacional. A ruptura institucional de 2016 e a afirmação de um novo ordenamento territorial, reafirmado com o governo eleito em 2018, engavetou por completo as UCs propostas e trouxe à baila, novamente, o debate da supressão dos terrenos de marinha e seus acrescidos como PU. Entre Tracuateua e Viseu, há uma segunda faixa de UC, principalmente RESEX. A ZC/PA mostra, portanto, VTI e VTE se defrontando como possibilidades de usos do território, ilustrando, também, as



as sobreposições de fatos existentes entre público e privado nas áreas que compõem o PU.

Historicamente espaços de acumulação e lugar das atividades compensatórias dos ciclos de acumulação, esses espaços possuem duas tendências contraditórias, representadas pelos vetores. Contudo, as elites locais defrontam-se com o dilema da impossibilidade da reprodução das atividades compensatórias. Prevalecendo os VTEs, o campesinato em uma face assume-se em definitivo como proletário rural, defrontando-se, sem intermediários, com o capital da escala do mercado mundial (mais-valia total), e, em outra face, assume-se como negação do capital e construção de possibilidade pós-capitalista. Prevalecendo os VTIs, certamente haverá desterritorialização, mas aqui o capital envolvido, novamente, trabalha com a extração da mais-valia total, e não está interessado em atividades compensatórias. Neste segundo cenário, resta às elites locais se associarem, se possível, aos empreendimentos. A força de trabalho expropriada dos espaços comunitários do PU tende a engrossar as periferias urbanas, o que poderia trazer de volta a subsunção formal. Porém, mesmo o trabalho informal dos tempos atuais não remete à hegemonia das elites locais, como ilustra o grande capital internacional posto na forma dos serviços de aplicativos. Aparentemente, uma impossibilidade de permanecer os moldes históricos da reprodução desses espaços. A permanência da propriedade e do poder tem sido o signo pelo qual os espaços analisados têm sido reproduzidos desde a colonização. Na impossibilidade de permanecer, as elites mudam. Certamente, buscam fazê-lo novamente.



REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. C. **Geopolítica do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1993.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.
- BASTOS, R. Z.; FARIAS, A. L. A.; CANTO, O.; LEITE, E. V. O. “Realidade e desafio da institucionalização de unidades de conservação municipais do estado do Pará, Brasil”. In: **GeoAmazônia**, Belém (PA), v. 2, n. 4, 2014, p. 206-220.
- BATISTA, L. M. **Muito além dos seringais: elites, fortunas e hierarquias no Grão-Pará, c. 1850 – c. 1870**. Belém: Açai, 2014. BEZERRA NETO, J. M. **Escravidão negra no Grão-Pará: (séculos XVII-XIX)**. 2. ed. Belém: Paka-Tatu, 2012.
- BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- CANTO, O.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; VASCONCELLOS, A. M. A.; NOVAES, T.; ABREU, A.; SOARES, D. A. S. “Conflitos socioambientais e gestão do território em unidades de conservação na zona costeira do estado do Pará – Amazônia – Brasil”. In: SILVA, C. N.; OLIVEIRA NETO, A. C.; SOBREIRO FILHO, J. (Org.). **Perspectivas e análises do espaço geográfico: dinâmicas ambientais e uso dos recursos naturais**. Belém: GAPTA/UFPA, 2018, p. 87-114.
- CASTRO, C. J. N.; SOMBRA, D.; BARROS FILHO, J.; SOUSA, N. “Da importância estratégica na economia colonial aos processos de fragmentação territorial no Nordeste Paraense: dinâmicas territoriais e reprodução do espaço rural no município de Maracanã (Pará/Brasil)”. In: **GeoUERJ**, Rio de Janeiro, n. 35, 2019, p. 1-31.
- CHIAVENATO, J. J. **Cabanagem: o povo no poder**. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- DUSSEL, E. **A produção teórica de Marx: um comentário aos Grundrisse**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

O PATRIMÔNIO FUNDIÁRIO DA UNIÃO NA ZONA COSTEIRA DO ESTADO DO PARÁ: Sobreposições entre Público e Privado

EMMI, M. F. **A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhas**. 2. ed. Belém: NAEA/UFPA, 1999.

FERLINE, V. **Terra, trabalho e poder: o mundo dos engenhos no Nordeste colonial**. Bauru: EDUSC, 2003.

FURTADO, L. G. “Pesca artesanal: um delineamento de sua história no Pará”. In: **Boletim do Museu Paraense Emilio Goeldi**, Belém (PA), 79, p. 1-50, 1981.

FURTADO, L. G. **Curralistas e redeiros em Marudá: pescadores do litoral do Pará**. Belém: MPEG, 1987.

HARRIS, M. **Rebelião na Amazônia: Cabanagem, raça e cultura popular no Norte do Brasil, 1798-1840**. Campinas: EDUNICAMP, 2017.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1963.

LEFEBVRE, H. **A reprodução das relações de produção**. Porto: Escorpião, 1973.

LEFEBVRE, H. **Revolução urbana**. Belo Horizonte: EDUFMG, 1999.

LOUREIRO, V. R. **Os parceiros do mar: natureza e conflito social na pesca da Amazônia**. Belém: MPEG, 1985.

MARTINS, J. S. **O cativo da terra**. São Paulo: LECH, 1979.

MARX, K. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MORAES, A. C. R. **Contribuições para a gestão da Zona Costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. São Paulo: EDUSP, 1999.

MOREIRA, R. **Sociedade e espaço geográfico no Brasil: constituição e problemas de relação**. São Paulo: Contexto, 2015.



MOREIRA, R. **Mudar para manter exatamente igual: os ciclos espaciais de acumulação: o espaço total: formação do espaço agrário.** Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

MOTA, G. S. “Subsunção e assimilação local: da apropriação do trabalho à subordinação dos espaços locais”, In: **Revista Universidade e Meio Ambiente**, Belém (PA), v. 1, n. 2, 2017, p. 47-57.

NASCIMENTO, D. M.; FERREIRA, A. S. **Bens da União em várzeas e ilhas com influência da maré e/ou fluviais.** Belém: NAEA/UFPA, 2014.

PIRAUX, M.; SOARES, D. S.; SIMÕES, A. “A diversidade socioespacial do Território Baixo Tocantins e impactos na agricultura familiar”. In: SIMÕES, A.; BENASSULY, M. (Org.). **Na várzea e na terra firme: transformações socioambientais e reinvenções camponesas.** Belém: NUMA/UFPA, 2017, p. 77-114.

PUREZA, E. S. S. **Gestão ambiental em assentamentos agroextrativistas: potencialidades e limites – o caso do PAE Ilha do Mutum, Marajó, Pará, Amazônia.** 125f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

QUARESMA, M.; SOMBRA, D.; LEITE, A.; CASTRO, C. “Periodização econômica de Abaetetuba (PA) a partir de sua configuração espacial”. In: **PerCursos**, Florianópolis (SC), v. 16, n. 2, 2015, p. 143-168.

REIS, A. C. F. **A política de Portugal no valle amazônico.** 2. ed. Belém: SECULT, 1993.

RESENDE, A. T. “A origem da institucionalidade da pesca artesanal”. In: SILVA, C. A. (Org.). **Pesca artesanal e produção do espaço: desafios para a reflexão geográfica.** Rio de Janeiro: Consequência, 2014, p. 43-67.

ROCHA, G. M. “Aprendizagem territorial”. In: ROCHA, G. M.; TEISSERENC, P.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M. (Org.).

Aprendizagem territorial: dinâmicas territoriais, participação social e ação local na Amazônia. Belém: NUMA/UFPA, 2016, p. 9-24.

ROCHA, G. M.; MORAES, S. C. “Definições de zona costeira”. In: ROCHA, G. M.; MORAES, S. C. (Org.). **Uso do território e gestão da zona costeira do estado do Pará.** Belém: NUMA/UFPA, 2018, p. 17-31.

ROCHA, G. M.; SOARES, D. A. S.; MORAES, S. C. “Dinâmicas territoriais da zona costeira do estado do Pará, Amazônia Brasileira”. In: **Confins: revista franco-brasileira de Geografia**, Paris, n. 42, 2019, p. 1-12.

SANTOS, F. J.; SAMPAIO, P. M. M. “1755, o ano da virada na Amazônia portuguesa”. In: **Somanlu: revista de estudos amazônicos**, Manaus (AM), v. 8, n. 2, 2008, p. 78-98.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

SARGES, M. N. **Belém: riquezas produzindo a Belle Époque (1870-1912).** 3. ed. Belém: Paka-Tatu, 2010.

SOARES, D. A. S. **Subsunção do trabalho ao capital na atividade pesqueira paraense: elites locais e contraespaços.** 327f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2016.

SOARES, D. A. S.; LEITE, A. S.; LOBATO, M. M.; CASTRO, C. J. N. “Usos do território em Paragominas (PA): espaço geográfico e classes sociais”, In: **Revista Tocantinense de Geografia**, Araguaína (TO), v. 5, n. 8, 2016, p. 1-29.

SOARES, D. A. S.; MORAES, M. P.; ALVES, C. N.; CASTRO, C. J. N.; QUARESMA, M. J. N.; LOBATO, M. M. “Gestão de recursos naturais e desenvolvimento local na zona costeira paraense: ordenamento territorial



autoritário versus gestão democrática dos recursos”, In: SILVA, C. N.; OLIVEIRA NETO, A. C.; SOBREIRO FILHO, J. (Org.). **Perspectivas e análises do espaço geográfico: dinâmicas ambientais e uso dos recursos naturais**. Belém: GAPTA/UFPA, 2018, p. 115-148.

SOARES, D. A. S.; LOBATO, M. M.; MORAES, S. C.; MORAES, M. P.; CASTRO, C. J. N.; QUARESMA, M. M. “Inversão de tendências e coexistência de vetores técnicos na zona costeira paraense: reterritorialização da pesca artesanal no primeiro quartel do século XXI”. In: SILVA, C. N.; PAULA, C. Q.; SILVA, J. M. P. (Org.). **Produção espacial e dinâmicas socioambientais no Brasil Setentrional**. Belém: GAPTA/UFPA, 2019, p. 71-99.

SOMBRA, D.; LEITE, A. S.; QUARESMA, M.; MORAES, M. P.; ALVES, C. N. “Crônica espacial de Belém: espaço geográfico e classes sociais”, In: **GeoDiálogos**, Salvador (BA), v. 1, n. 9, 2018a, p. 15-56.

SOMBRA, D.; MOTA, G. S.; LEITE, A. S.; CASTRO, C. J. N. “A reterritorialização pesqueira no estado do Pará: reprodução contraditória das relações capitalistas”, In: **Revista de Geografia (Recife)**, Recife (PE), v. 35, n. 2, 2018, p. 243-267.

TOBIAS, M. L. “A verdadeira história dos terrenos de marinha e questões controversas”, In: **Jus Navigandi**, Teresina (PI), v. 22, n. 5054, 2017.

VERÍSSIMO, J. **A pesca na Amazônia**. Belém: UFPA, 1970.

ESTUDO DO PROGRAMA TERRA LEGAL NOS ESTADOS DO PARÁ E AMAPÁ¹

Gabriel Moraes de Outeiro²

1 INTRODUÇÃO

O estudo parte da constatação de que o número de habitações irregulares no Brasil tem crescido (IBGE, 2015), enquanto se reconhece que, no processo de desenvolvimento, as relações sociais de produção exercem influência nas condições de vida e no bem-estar social (CASTRO, 2019).

Assim, com vistas à solução do problema fundiário, programas estatais de regularização fundiária têm sido instituídos, entre os quais está o Programa Terra Legal (PTL), regulamentado pela Lei Federal n.º 11.952/2009. Neste sentido, parte-se do pressuposto de que é possível explicar a estrutura fundiária nacional e o desenho institucional deste programa de regularização fundiária a partir de elementos históricos e dos seus processos políticos (OUTEIRO, 2019), cujos efeitos são agravados na Amazônia pelo seu histórico de ocupação a partir de ciclos econômicos (LOUREIRO, 2009).

Desse modo, adotou-se a abordagem institucional, que considera que as instituições são as principais variáveis explicativas dos desfechos dos processos políticos (HALL; TAYLOR, 1996). O objetivo da pesquisa é examinar o desempenho do PTL no Pará e Amapá. A pesquisa adotou a abordagem qualitativa, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

¹ O presente capítulo é fruto da pesquisa de doutorado intitulada “Regularização Fundiária Urbana na Amazônia: Um Estudo do Programa Terra Legal nos Estados do Pará e do Amapá”, realizada sob a orientação do prof. Dr. Durbens Martins Nascimento, na Universidade Federal do Pará.

² Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental (UFPA), Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia, Área de atuação: Direito. E-mail: gmouteiro@gmail.com



Este capítulo está estruturado em cinco seções. Na primeira, é apresentada a estrutura do PTL; na segunda, é desenvolvido o referencial teórico do institucionalismo histórico, com seus conceitos e categorias analíticas; na terceira, está o procedimento metodológico; na quarta discute-se sobre a execução do PTL nos municípios selecionados; na quinta, são apresentados os resultados da pesquisa. Ao final, está a conclusão.

1 O PROGRAMA TERRA LEGAL

Para compreender a regularização fundiária urbana (Reurb) e o PTL na Amazônia é preciso entender a sucessão de alguns eventos históricos sobre este espaço. Houve uma sucessão de instrumentos para garantir a posse e a propriedade, advindos da legislação colonial, imperial e dos entes federados no período republicano (TRECCANI, 2009).

“Inicialmente, a ocupação na Amazônia no séc. XVI se deu por motivos militares, para defender as fronteiras” (TAVARES, 2011). Com a incorporação do território brasileiro ao domínio lusitano, as áreas nacionais se tornaram públicas (PRIETO, 2016), o que permitiu a aplicação de institutos jurídicos do direito português.

Após romper com Portugal, o Brasil ficou sem legislação fundiária até 1850, com a instituição da Lei de Terras (Lei nº 601/1850), que criou instrumentos para a regularização fundiária, mas acabou consolidando a concentração fundiária em favor de poucos indivíduos com recursos financeiros (PRIETO, 2016), por permitir a aquisição de terras por pessoas que poderiam pagar por ela, excluindo o camponês, o imigrante estrangeiro e ex-escravos.

A proclamação da República em 1889 pôs fim ao regime da Lei de Terras e iniciou o período republicano. Para Loureiro (2009), a Amazônia era considerada, até o séc. XIX, um espaço para a geração de riquezas e para a exploração, que teve sua ocupação atrelada a ciclos econômicos. Já na década de 1960, com o início da ditadura militar, houve uma sucessão de planos de desenvolvimento para preencher o “vazio demográfico” da região, por meio da colonização oficial.

No mesmo sentido, até este momento, a maior parte da terra era pública e a União e os Estados-membros passaram a aliená-la para grupos econômicos, empresários e segmentos sociais privilegiados por preços vantajosos (LOUREIRO, 2009).

A história afetou o presente, pois o legado desses eventos foi, para parte da população, o de viver na irregularidade. A herança dos séculos de ocupação da Amazônia foi a sobreposição de títulos (LOUREIRO, 2009). A partir de 1980, podia-se considerar a Amazônia uma floresta urbanizada (COSTA; ROSA, 2017). O período de redemocratização culminou com o advento da Constituição Federal de 1988 e com regras concernentes à repartição de competências federativas e de normas sobre políticas urbanas.

Em 2008, o Governo Federal editou a Medida Provisória (MP) nº 458/2009, convertida na Lei nº 11.952/2009, que instituiu o PTL de regularização fundiária na Amazônia Legal. As normas do PTL devem ser aplicadas em conjunto com a Lei nº 13.465/2017, que disciplina a Reurb.

No PTL, primeiramente, o município, por meio de seu representante legal: o Prefeito, precisa aderir ao programa, que passa pelo INCRA e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, como consta na Lei nº 11.952/2009.

Trata-se de programa aplicado em terras situadas em áreas da União. A proposta do PTL é ensejar a regularização fundiária rural e urbana, com preferência para a titulação das comunidades locais. Na modalidade urbana há o intuito de transferir o domínio das terras federais ocupadas aos municípios.

Acontece que são exigidas contrapartidas dos municípios, como a promoção de atos necessários à regularização das áreas ocupadas (art. 21, §1º, Lei Federal nº 11.952/2009) e de previsão legal municipal (art. 22, § 1º, Lei Federal nº 11.952/2009).

No entanto, com a Lei 13.465/2017, ocorreram modificações em relação aos critérios que serviriam de guia para a atuação dos municípios. Anteriormente, as condicionantes presentes na Lei Federal 11.952/2009, estavam em seu art. 30, que são alienação gratuita para ocupantes de baixa renda, em imóveis de até 1.000m², que tenham ingressado na área antes de



fevereiro de 2009 e usem o imóvel como única moradia ou meio lícito de sobrevivência; alienação onerosa, precedida de licitação, para imóveis entre 1.000m² e 5.000m²; alienação gratuita para órgãos e entidades da administração pública estadual; e nos demais casos, aplica-se a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993).

Na alienação gratuita do imóvel, o morador devia cumprir os requisitos mencionados acima, que envolviam renda, tempo de ocupação e tamanho de imóvel. Nos demais casos, haveria alguma contrapartida do ocupante, exceto se for beneficiário de natureza pública, como um órgão estadual. A Lei nº 13.465/2017 alterou o art. 30, que dispõe que o município deverá efetuar a regularização fundiária das áreas doadas pela União mediante a aplicação dos instrumentos previstos na legislação federal específica da regularização fundiária urbana, sem especificar os requisitos.

A nova lei desburocratizou os procedimentos de regularização fundiária, com modificações em alguns instrumentos e procedimentos. Ocorre que uma das novidades da Lei nº 13.465/2017 foi a criação da legitimação fundiária como instrumento de regularização, aplicável ao PTL àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Não é considerado o tempo de ocupação nem o tamanho do imóvel, o que pode levar a tratamentos iguais situações distintas, como a de ocupante de um imóvel maior com menos tempo residindo no local, com a de outro ocupante, que reside há décadas em um lote com área inferior (OUTEIRO, 2019).

Assim, fica claro que em relação ao PTL houve uma mudança na estruturação de condicionantes com o advento da nova lei, mesmo que tenham sido estabelecidos requisitos na Reurb de interesse social na utilização da legitimação fundiária. Com a finalidade de oferecer uma análise do PTL, foi necessário recorrer a uma abordagem de estudo de políticas públicas que ficou conhecida como institucionalismo histórico.

2 A ABORDAGEM DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

O institucionalismo não se apresenta como um campo unificado (MELGES; FIGUEIREDO NETO; BENINI, 2019), o que faz com que se aceite uma pluralidade de conceitos e dificulte o reconhecimento de uma escola de pensamento.

O tempo levou ao desenvolvimento de abordagens, devido a lacunas e a limitações do pensamento institucional, permitindo falar em um novo institucionalismo, a partir da década de 1970 (HALL; TAYLOR, 1996), apesar de parte dos estudos institucionais do começo do século XX estar ligada a outros eixos teóricos das ciências sociais (MELGES; FIGUEIREDO NETO; BENINI, 2019).

Para Hall e Taylor (1996), é possível identificar pelo menos três vertentes teóricas do novo institucionalismo: sociológico, da escolha racional e histórico. O institucionalismo histórico é uma abordagem da Ciência Política, com ênfase em estudos de políticas de médio alcance, orientada para análise de desfechos políticos ao longo do tempo (THELEN, 1999), que considera as interações entre grupos e atores (HALL; TAYLOR, 1996), cujo comportamento é moldado pelas instituições (STEINMO, 2008).

Para Steinmo (2008), a diferença entre o institucionalismo histórico e os demais está na compreensão da natureza do ator. De maneira intermediária entre as outras abordagens, no institucionalismo histórico os atores agem conforme seus interesses, mas possuem diferentes visões de mundo (MELGES; FIGUEIREDO NETO; BENINI, 2019). O campo de atuação dos agentes se dará dentro de arenas políticas, que possuem como elementos os arranjos institucionais, que incluem burocratas, órgãos, grupos de interesses e procedimentos específicos, com noções compartilhadas sobre a definição de problemas e objetivos (ROBERT; GEELS, 2019, p. 223).

No institucionalismo histórico, os processos políticos são estruturados pela Constituição e por instituições políticas, estruturas de Estado, relações entre Estado e grupos de interesse e redes de políticas (IMMERGUT, 1998).

Assim, o institucionalismo histórico não é uma teoria em particular, mas uma alternativa para examinar políticas públicas (STEINMO, 2008), que permite verificar que a estrutura institucional vigente é um legado de decisões passadas, com uma trajetória dependente e com mecanismos autorreforçantes, que criam obstáculos para modificações abruptas (SKOCPOL; PIERSON, 2002).

A trajetória dependente é utilizada nos estudos do institucionalismo histórico no sentido de que, após uma decisão, os custos para reverter o seu rumo são altos, pois os arranjos institucionais tendem a reforçar a escolha inicial (OUTEIRO, 2019).

Todavia, apesar de usar como base noções da Economia de trajetória dependente, para os institucionalistas históricos, a estabilidade das instituições requer a atuação dos atores políticos para sua manutenção, o que evidencia que as instituições moldam a ação humana tanto quanto são produto de escolhas de agentes com poder (CAPOCCIA, 2016).

Segundo Capoccia e Kelemen (2007), as principais escolhas são decisões tomadas por atores com influência, que podem ser líderes políticos, formuladores de políticas públicas, burocratas, juízes, entre outros, que possuem interesses e projetos bem articulados de poder.

Para Levi (1991), as instituições criam poder, no sentido de que conferem maior poder para alguns grupos de manter ou alterar as instituições vigentes, o que pode ser um empecilho para efetivar uma mudança institucional.

O institucionalismo histórico permite considerar a singularidade do momento das decisões, para identificar conflitos entre atores e contexto, conforme as regras do jogo, que vão afetar o comportamento dos grupos sociais e indivíduos (STEINMO, 2008). Ainda assim, mudanças institucionais tendem a ser incrementais ao longo do tempo se forem endógenas e, caso haja algum fator externo, é possível ter uma mudança mais radical (NORTH, 1990).

Ocorre que, mesmo que as instituições importem, não são elas que definem o produto final, tendo em vista não serem consideradas as únicas forças no jogo político que devem ser levadas em conta no exame do processo histórico.

3 MÉTODO E PROCEDIMENTOS

As características do PTL tornam a técnica qualitativa e a estratégia de coleta de dados do estudo de caso mais adequados, pois reúnem o maior número de informações detalhadas. Além disso, a utilização de mais de um caso permite identificar elementos constantes e apontar o que é causa de determinado resultado e o que é mera correlação.

3.1 CONCEPÇÃO DOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE

Os critérios a serem investigados são aqueles que possuem relação com o PTL. Nesse passo, foram mapeados os critérios de verificação. Para examinar o desempenho institucional do PTL, os indicadores de verificação devem guardar consonância com a proposta de que as políticas públicas de regularização fundiária na Amazônia conferem segurança jurídica da posse, ao definir direitos de propriedade, e com a ideia de que escolhas passadas afetam as alternativas presentes.

Para isso, é necessário verificar como se dá a gestão municipal do território – quais os principais atores que atuam neste jogo e quais benefícios, sanções, pontos de veto, regras formais e informais influenciam aqueles jogadores – e, ao mesmo tempo, o percentual de imóveis que foram contemplados no PTL.

Com base no marco regulatório, em especial a Lei 11.952/2009, Decreto 7.341/2010, Lei 13.465/2017, e na literatura técnica (AMADEI, 2013; GASPERIN, 2014; LISBOA; LIMA, 2016), foram identificados fatores condicionantes para uma mudança institucional num processo de regularização fundiária do PTL: a) Legislação municipal que trate do ordenamento territorial urbano; b) Quadro técnico; c) Mecanismos de participação popular; e d) Incentivos/sanções.

Para examinar se houve mudança na trajetória institucional na gestão municipal do solo urbano, estes quesitos são essenciais por permitirem identificar a atuação do ente municipal na regularização fundiária e de indivíduos e organizações envolvidas no processo de regularização.

A existência de legislação municipal que discipline o ordenamento territorial é uma condicionante prevista no PTL, no art. 22, da Lei 11.952/2009. A doutrina também ressalta a importância de o Município possuir normas que ordenem a ocupação do solo, como forma de melhorar a qualidade de vida da população (AMADEI, 2013).

Quanto ao quadro técnico, a proposta é verificar se o setor ou órgão responsável pelo processo de regularização fundiária tem técnicos próprios. Enquanto a gestão democrática por meio da participação popular é uma diretriz da política urbana, prevista no Estatuto da Cidade (art. 2º, II e 43 da Lei 10.257/2001), que utiliza como instrumento mais conhecido o Conselho Municipal de Planejamento Urbano, composto parcialmente com membros da comunidade civil.

Os processos de participação cidadã podem se utilizar de assembleias ou reuniões abertas e periódicas, em conjunto com etapas de negociação direta entre representantes do estado e líderes comunitários. Havendo transparência e meios de a população participar do processo, será mais difícil para que grupos isolados possam atuar para dificultar a regularização ou que a moldem em prol de seus benefícios e interesses, excluindo os demais dos benefícios.

Por fim, a existência de mecanismos de incentivos e sanções, além da relação com o neoinstitucionalismo (CAPPOCCIA, 2016; SOTO, 2016), são meios de demonstrar como os principais atores se comportam no processo de regularização fundiária, sendo relevante estudar a existência de regras informais pertinentes ao tema.

Quanto à gestão municipal, o ideal é que os critérios sejam analisados como positivos ou em implantação, pois indicam a conformidade com a legislação vigente e com a literatura especializada. Quando o requisito não for cumprido ou for prejudicial à regularização, será negativo.

O resultado pode apontar a necessidade de aprimoramentos no PTL e/ou na atuação do município, além de indicar pontos de veto dentro do jogo político. Tendo a matriz como parâmetro, será possível verificar a distância entre o real e o ideal e em quais requisitos há deficiências.

3.2 SELEÇÃO DE MUNICÍPIOS

Para examinar o PTL, é necessário verificar seus efeitos no município que aderiu ao programa, de forma que se torna imprescindível selecionar quais serão objeto de estudo – sem olvidar que a quantidade a ser estudada deve ser compatível com os limites de tempo e de recursos da pesquisa.

No momento de selecionar os municípios, tornou-se inviável adotar uma amostragem aleatória, restando escolher casos em que seria possível ter acesso às evidências in loco. Nesse passo, os Municípios de Concórdia do Pará/PA, Tomé-Açu/PA e Serra do Navio/AP foram escolhidos, por terem feito convênios com a Universidade Federal do Pará (UFPA) para cooperação técnica referente aos seus processos de regularização fundiária, tornando os dados disponíveis.

As áreas objeto de Reurb dos municípios de Concórdia do Pará e de Tomé-Açu estão inseridas no âmbito do Projeto Moradia Cidadã, fruto de parceria institucional entre o Ministério das Cidades e a UFPA.

Em Concórdia do Pará, as ações de regularização se concentravam em agrovilas, enquanto em Tomé-Açu, a área objeto do projeto está contígua à sede urbana. Por outro lado, em Serra do Navio, a área a ser regularizada é o distrito sede municipal, integrante do Projeto de Regularização Fundiária e Cidadania: Valorização Histórica, Urbanística e Ambiental em Serra do Navio, iniciado em 2014; todavia, por ser uma área tombada desde 2012, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) se tornou o parceiro e financiador do projeto, por meio de um Termo de Execução Descentralizado. Neste caso, além da atenção com a regularização, houve preocupação com a proteção do patrimônio cultural.

Os municípios selecionados estão localizados na Amazônia em dois estados-membros diferentes, tendo cada um sua particularidade quanto à formação de suas instituições, mas realizam suas ações com base no PTL. Assim, foram realizadas pesquisas de campo nos municípios citados, entre os anos de 2015 e 2017, para acompanhar os eventos ocorridos no decorrer do processo de regularização fundiária. Para a coleta de elementos, foram utilizadas as observações diretas e consultas ao banco de dados públicos da Comissão de Regularização Fundiária da UFPA.

4 PROGRAMA TERRA LEGAL NOS ESTADOS DO PARÁ E AMAPÁ

Os casos analisados estão dentro da trajetória de eventos que resultou no quadro atual de irregularidade fundiária na Amazônia, mas seu contexto específico não deve ser ignorado. O estado do Pará, ao lado de sua ocupação com origem militar para defender o território, como aconteceu com a construção do Forte do Presépio em Belém em 1616, foi ocupado com a pretensão de instalação de empreendimentos voltados à agricultura (VIDAL, 2015). Até 1822, passou por diversos governos, estando originalmente ligado ao estado do Maranhão.

O ciclo econômico da borracha levou à construção de ferrovias, investimentos urbanos e migração na região e, posteriormente, também sentiu os impactos dos planos desenvolvimentistas do Governo Militar de ocupação e construção de estradas.

Há baixa densidade demográfica em relação ao restante do país, o que se deve, em parte, ao fato de ser o segundo maior estado da federação no quesito territorial, com população estimada em 8.366.628 para o ano de 2017. Sua economia é baseada extrativismo vegetal e mineral, indústria, agricultura, pecuária e turismo, com o alumínio e o minério de ferro como principais produtos de exportação (FAPESPA, 2018).

Em relação à proteção ambiental, possui 686.673 km² de áreas protegidas, o que corresponde a cerca de 55% do total do território estadual, distribuídas entre Unidades de Conservação de Uso Sustentável Federal e Estadual, Unidades de Conservação de Proteção Integral Federal e Estadual e Terras Indígenas (FAPESPA, 2018).

Já o estado do Amapá passou por uma série de eventos, que podem ser resgatados desde a ocupação espanhola, por estar à esquerda do Tratado de Tordesilhas, passando por investidas francesas que queriam expandir seu território já ocupado com as Guianas, o que levou à fundação da Vila de Macapá em 1758. Para Tostes (2015), apesar da importância econômica da região, a sua relevância no momento era geopolítica, para defender o território português de invasões estrangeiras.

Após as disputas pelo território, em 1943 é criado o Território Federal do Amapá, pelo Decreto-lei 5.812, que levou à definição de Macapá como capital e à criação de municípios, como Oiapoque em 1945. No final da década de 1940, inicia a instalação de empresas voltadas à exploração de minérios e madeiras nobres, sendo Serra do Navio o primeiro município da região a receber um grande projeto de mineração (POSTES, 2015).

A Constituição de 88 transformou o território em estado. Suas principais fontes de renda são agricultura, pecuária, mineração, indústria e serviços, a despeito da mineração impactar bastante na balança comercial por meio de exportação de ferro, ouro e manganês (IBGE, 2017).

As áreas legalmente protegidas no estado do Amapá, como unidades de conservação, territórios indígenas e quilombolas, correspondem a 82% do total do território amapaense. Com base nessas informações, procede-se ao exame do desempenho do PTL.

4.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM CONCÓRDIA DO PARÁ

O município de Concórdia do Pará, localizado no nordeste paraense, na microrregião de Tomé-Açu, foi criado pela lei estadual nº 5.442/1988, com área desmembrada do município de Bujaru. Sua ocupação iniciou no final da década de 1960, com a imigração nordestina e extração de madeira. A população total estimada para 2017 é de 32.395 habitantes, com mais de 50% de população urbana (IBGE, 2017).

As atividades de agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura predominam na geração de riqueza entre a população economicamente ativa (IBGE, 2017). As vilas objeto da política fundiária podem ser visualizadas no Mapa 1.

Com base em dados das Secretarias Municipais de Assistência Social e de Saúde, existiam 128 lotes nas Vilas (UFPA, 2017a), todavia após pesquisa de campo há um número maior de imóveis nas Vilas. As ações de Reurb se iniciaram em 2012, com a doação das glebas do INCRA em favor do Município de Concórdia, tendo a UFPA firmado convênio com o Ministério das Cidades para dar apoio à política de Reurb.



Mapa 1 – Vilas/Concórdia do Pará.



Fonte: UFPA (2017a).

A proposta era que a UFPA fosse capacitar os servidores municipais, mobilizar a comunidade local, realizar o cadastro físico e social dos imóveis, para que o Município desse continuidade à Reurb. As ações iniciais foram executadas pela equipe da UFPA nas Vilas que estão em transição de zona rural para espaço urbano e foram doadas pelo INCRA como núcleos urbanos por apresentarem malha viária implantada por meio de quadras-lotes e infraestrutura mínima de rede de abastecimento de água, energia, iluminação pública e escolas. A população nas Vilas é predominantemente de baixa renda e o percentual de imóveis passível de regularização é de 91% (UFPA, 2017a).

Na visita da equipe da UFPA, verificou-se a existência de organizações civis esportivas, religiosas e sindicatos. No que tange à infraestrutura, todas as vilas são servidas por rede de energia elétrica e iluminação pública, sendo que nas Vilas Cristo Ressuscitado I e II também há serviço de coleta de resíduos; na Vila Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, há serviço de abastecimento de água; na Vila do Galho, há serviço de abastecimento de água, posto de saúde e escola municipal; e, por fim, na Vila do Galho Grande, há escola municipal.

4.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TOMÉ-AÇU

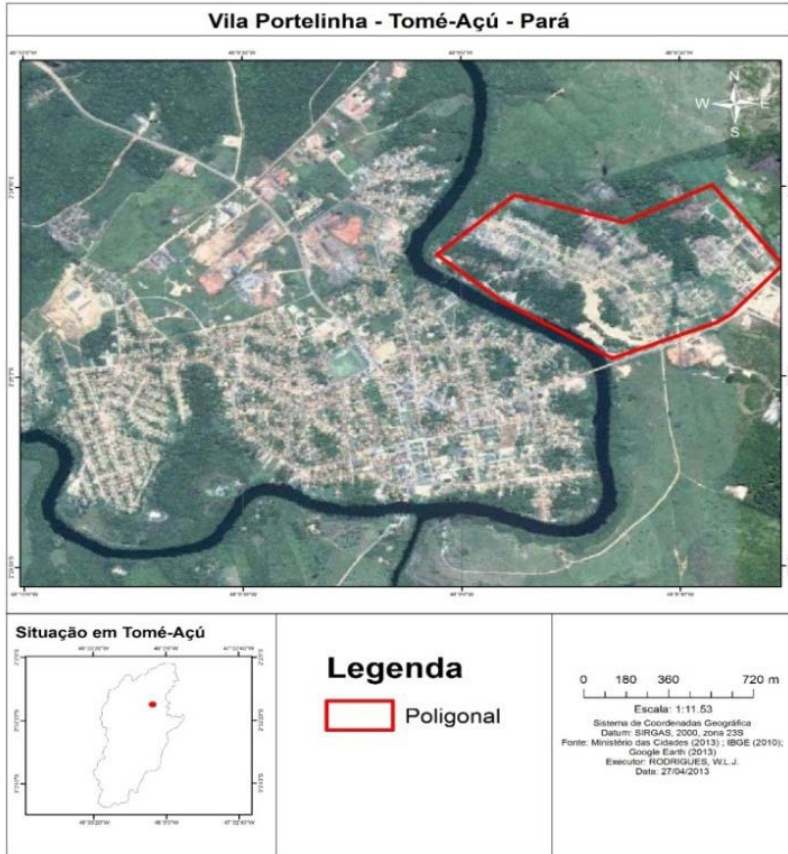
Originalmente um povoado que virou distrito do município de Acará/PA, Tomé-Açu foi ocupada por um grupo de japoneses que visavam instalar colônias agrícolas. Os moradores de Tomé-Açu iniciaram um movimento para obter a emancipação política, o que somente foi possível em 1959, pela lei estadual nº 1.725, com terras desmembradas do Município de Acará. A população total estimada para 2017 é de 61.709 habitantes, sendo mais de 55% urbana (IBGE, 2017).

As atividades de agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, de forma semelhante ao que ocorre com Concórdia, predominam na geração de riqueza entre a população economicamente ativa (IBGE, 2017).

Mas, diferentemente de Concórdia, a gleba doada para Tomé-Açu foi uma ocupação surgida por volta dos anos 2000, numa área contígua à sede municipal e desde o início com características urbanas, denominada Vila Portelinha (Mapa 2).

A pesquisa apontou a existência de 1.362 imóveis, com potencial de regularizar 91% dos 1.262 lotes após os procedimentos legais (UFPA, 2017b). O principal acesso à Vila Portelinha é pela PA 140, tendo sua origem associada com a existência de um assentamento informal próximo à cidade. Em campo, foi verificada a existência de algumas entidades sociais, como organizações religiosas, sindicato de Trabalhadores e conselhos municipais.

Mapa 2 – Localização da poligonal da Vila Portelinha.



Fonte: UFPA (2017b).

Havia Conselho da Cidade instalado e em funcionamento, o que também serve para ampliar as instâncias de participação social. Algumas situações constatadas em campo requerem medidas urbanísticas, como a ocupação de calçadas, construções fora do alinhamento de quadra, falta de espaços públicos.

Na Vila, há fornecimento de energia elétrica, escola pública e posto de saúde, mas não havia transporte público, rede de abastecimento de água nem de coleta de resíduos, mesmo estando próximo à área formalmente reconhecida como urbana do município de Tomé-Açu.

4.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SERRA DO NAVIO

Serra do Navio está localizada a cerca de 200 quilômetros de Macapá, na mesorregião sul do estado do Amapá. O município foi criado em 1992, por meio da Lei Estadual 07/1992, mesmo o processo de ocupação tendo iniciado na Vila de Serra do Navio na década de 1950 e se estendido até a década de 1960, com a implantação da mineradora Indústria de Comércio e Mineração (ICOMI), que obteve licença para exploração do manganês na região por 50 anos. A Vila de Serra do Navio, inicialmente, foi criada como cidade-dormitório para os funcionários da ICOMI.

Sua população estimada para 2017 é de 5.111, com quase 60% urbana (IBGE, 2017). O traçado urbano da vila apresenta um plano urbanístico distribuído em zonas destinadas à habitação, ao lazer, ao trabalho e à circulação. As unidades habitacionais são dispostas de forma hierárquica: Staff, Vila Intermediária e Vila Operária. A ICOMI, enquanto explorava manganês, implantou infraestrutura de saneamento básico, água tratada, energia elétrica, residências, planejada pelo arquiteto Oswaldo Bratke. Nesse período, a Vila era uma referência em organização, eficiência e qualidade de vida. Mas isso gerou um grande problema social, com a saída da mineradora no início dos anos 1990: toda a infraestrutura foi abandonada e nem o município recém-criado, nem o estado conseguiram manter a qualidade dos serviços oferecidos.

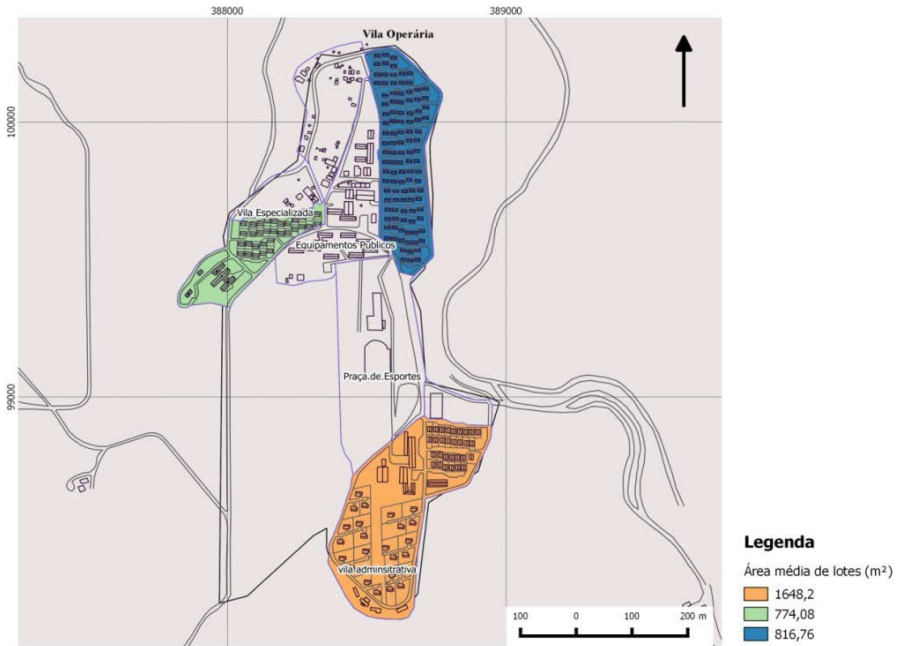
A economia da cidade depende, basicamente, de serviços, comércio e agricultura (IBGE, 2017). Notou-se que há estímulo econômico quando alguma atividade relacionada à mineração é desenvolvida em cidades próximas, pois a Vila ainda serve como dormitório, porém com fluxo reduzido de pessoas, comparado com épocas passadas.

A Vila de Serra do Navio, que corresponde ao distrito sede, foi tombada em 2012 pelo IPHAN, a partir de um processo iniciado em 1998 pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA. A situação deste distrito é peculiar: a propriedade foi objeto de disputa entre o município de Serra do Navio, o estado do Amapá, a União e a empresa ICOMI, além dos habitantes que ocupavam imóveis. Em 2009, um acordo foi realizado, reconhecendo o domínio da União e o compromisso de transferir a gleba



correspondente à Vila Serra do Navio ao município, desde que este se responsabilizasse em realizar as ações necessárias para regularizar os imóveis transferidos. O Mapa 3 traz a sede municipal, com área média de lotes.

Mapa 3 – Distrito sede do município Serra do Navio, com área média dos lotes, 2016.



Fonte: UFPA (2016).

A preparação das ações de Reurb com participação da UFPA iniciou em 2014 com o acordo firmado com o IPHAN, para fazer o levantamento de dados e para que em 2015 realmente iniciasse o projeto, que correu por todo o ano de 2016 e 2017.

De modo semelhante aos casos anteriores, é possível afirmar que o objetivo de cadastrar e regularizar a maioria dos imóveis em Serra do Navio era viável.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No total, 36% dos moradores das Vilas de Concórdia foram beneficiados com a alienação gratuita da terra, equivalendo a 38 imóveis dos 108 lotes residenciais das 5 Vilas – até dezembro de 2015, 18 títulos foram emitidos e os demais aguardavam a elaboração de um projeto de Reurb, sujeito ao licenciamento ambiental e a ser registrado em Cartório. Porém, ao se considerar a totalidade de imóveis das Vilas, o percentual cai para 29% de imóveis regularizados/em projeção de obterem títulos, em contraste com a conclusão de que 91% são passíveis de regularização. A Reurb foi pensada mais voltada para a titulação do que para, no futuro, haver a regularização urbanística.

No começo do projeto, a equipe municipal responsável pela Reurb era a de tributos, sem haver análise jurídica ou urbanística, e atuava apenas na sede municipal, o que, depois da intervenção da UFPA, foi alterado. Da mesma forma, no processo administrativo interno da Prefeitura apenas no setor de tributos havia servidor concursado, sendo os demais contratados.

Existia Plano Diretor em vigência, mas com regras abertas e genéricas. Não havia legislação de uso e ocupação do solo nem de Reurb. Dessa forma, mesmo havendo uma lei urbanística, o PDM, o resultado foi negativo, na medida em que a mera existência da lei não contribuía para a execução da Reurb. Havia previsão de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano relacionado à política urbana, que ainda não tinha sido implantado. Com o tempo, foi sendo organizado, no entanto com natureza informativa e consultiva, e não deliberativa. Logo, apesar de haver previsão legal, o resultado segue negativo, pois não funcionava, e quando seu processo de implementação iniciou decisões tomadas com base na vontade popular, não vinculavam o Município.

Mas em todas as Vilas havia alguma organização social civil: igrejas, associações, clubes de futebol. Houve atuação de alguns técnicos municipais, vereadores e líderes comunitários (parte destes últimos formou um Grupo de Trabalho Municipal).

O processo de Reurb deixou parte dos ocupantes interessados, mas com resistência inicial ao se deparar com a possibilidade de terem de

pagar IPTU. Vencida a primeira oposição, os atores políticos se interessaram em avançar sobre a alienação gratuita, pois notaram que poderiam se beneficiar com isso. Acontece que não foi feito nenhum esforço para avançar para a modalidade onerosa. Nesses termos, existiram dois grupos que claramente ficaram sem uma resposta adequada: os residentes de lotes maiores de 1.000 m² e os que passaram a residir nas Vilas após fevereiro de 2009, mesmo que usassem o imóvel para fins de moradia.

De certa forma, a mudança na legislação não foi acompanhada de mudanças na mentalidade dos atores locais, que se compreendia donos do espaço e não apresentavam resistência quando o foco era a alienação gratuita, mas o conjunto de regras informais sobre uso e transferência do solo fez com que alguns conflitos sociais não fossem superados, especialmente por parte dos atores políticos. Enquanto era possível se beneficiar, a resistência de vereadores, do Prefeito e técnicos era passível de superação e era viável encontrar um meio de fazer as ações técnicas da UFPA avançarem, mas, quando chegava à alienação onerosa, nem os políticos nem os moradores chegavam a um termo comum e nenhuma medida era adotada.

Os dados catalogados na CRF e o contato com alguns servidores municipais evidenciaram a tendência a rejeitar a utilização de um instrumento oneroso de Reurb, mesmo que parte dos moradores não consiga obter a regularização de seu imóvel.

Em linhas gerais, a população estabeleceu uma relação positiva com a equipe da UFPA e com a Prefeitura, mas os resultados referentes ao percentual de titulação e de critérios relacionados à gestão municipal foram insuficientes para permitir falar em conjuntura crítica ou mudança institucional relevante.

Em Concórdia, o PTL esbarrou em regras informais e *veto players*, embora pequenas mudanças tenham sido constatadas. Quanto a Tomé-Açu, projetou-se que 400 imóveis serão regularizados gratuitamente, em face do cruzamento de informações colhidas no cadastro físico e social, embora não tenha ocorrido ainda a titulação – houve a necessidade de efetuar o registro do projeto de Reurb em Cartório, com a consequente abertura de matrículas individuais dos lotes. O número corresponde a 51% dos imóveis residenciais, mas apenas a 31% do total de lotes.



A estrutura administrativa de Tomé-Açu estava mais preparada para tratar da Reurb, com a existência de regras formais e uma equipe técnica maior, além de ter seus conselhos urbanos municipais devidamente instalados e em funcionamento.

Quanto à alienação onerosa, o resultado não foi diferente do encontrado em Concórdia: nas reuniões os atores políticos e muitos moradores não manifestaram interesse em avançar para além das alienações gratuitas. Com a pesquisa de campo, foi possível notar que poucas medi- das avançaram em relação à alienação onerosa.

O caso de Tomé-Açu apresenta outras particularidades, pois em algumas situações são necessários estudos ambientais e urbanísticos por haver lotes próximos a áreas com declive – o que poderia ser alegado como motivo para os atrasos. Mas foi o município mais preparado, incluindo a possibilidade de efetuar o licenciamento ambiental do projeto de Reurb, e com melhores condições de efetuar uma mudança institucional ao executar as regras do PTL.

Ao se comparar com o caso anterior, houve aumento no percentual de imóveis em condições de serem regularizados de forma gratuita, mas, no geral, aconteceu a mesma sucessão de eventos: quando se avançava para debater a Reurb na modalidade onerosa, tanto a população quanto os atores políticos não chegavam a lugar nenhum e havia a perspectiva dos políticos se beneficiarem com a Reurb gratuita e não receberem o ônus de obrigar os ocupantes a terem que pagar pelos imóveis, que muitos consideravam, segundo as regras informais, que eram deles. O percentual de regularização esperado era próximo de 91% (UFPA, 2017b), mas, ao final, a projeção caiu para um terço da expectativa inicial.

Por fim, em Serra do Navio/AP, trata-se de projeção de imóveis regularizados, a partir do cruzamento de dados obtidos com a pesquisa de campo no município e com a aplicação de todos os critérios apenas 78 imóveis estão em condições de serem regularizados gratuitamente, o que representa 12% dos imóveis de uso residencial e 10% da totalidade de imóveis.

O maior entrave foi que as pessoas que residiam na Vila há muito tempo iam se mudando (geralmente para casa maiores e melhores) e não



possuíam comprovantes de residência que atestasse que elas ocupavam o imóvel desde 2009, segundo as regras anteriores de Reurb do PTL.

Se Tomé-Açu estava mais preparada do ponto de vista administrativo para tratar de Reurb, Serra do Navio foi o extremo oposto. A relação que os moradores tinham com a ICOMI fez com que grande parte da população não compreendesse – ou não concordasse com – o ordenamento do solo feito por entes públicos, em qualquer esfera política.

Em Serra Nova, foi notável a movimentação dos atores políticos que se manifestaram contra (muitos possuíam vários imóveis e seriam excluídos da Reurb na modalidade gratuita), mas não exerceram seu poder de veto em nenhum momento até a discussão sobre alienação onerosa. Com o tempo e o avanço da Reurb, muitos começaram a enxergar com bons olhos a regularização e até perderam um pouco da antipatia pelo IPHAN (que era visto como um órgão que só ia exigir e punir quem alterasse os padrões urbanísticos estabelecidos por Bratke).

O número de imóveis contemplados com a alienação gratuita foi tão baixo que a UFPA, os líderes locais e políticos pensaram na alienação onerosa, na modalidade venda direta, sem licitação, mas ainda assim com certa restrição e sem planos de execução no curto prazo. O fato de haver certa oposição à atuação do município na gestão do solo levou à proposta de usar a CDRU, conversível em título de domínio pleno após 10 anos, mas não foi bem recebida e sugeriram mudar para ser convertida em qualquer momento desde que atendidos os requisitos de conservação do imóvel estabelecidos pelo IPHAN.

Havia outro fator que acabou não sendo incorporado à Reurb devido às limitações municipais: a possibilidade de implantação de novas atividades de exploração mineral em regiões próximas ao município, que tem o potencial de gerar novos fluxos migratórios, reforçando o papel da cidade como dormitório, em detrimento de algumas medidas municipais de planejamento urbano e econômicas para melhorar a qualidade de vida da população.

Ao cotejar o número de pessoas afetadas e quantidade de imóveis, o resultado apresentado em Serra do Navio demonstrou ser inferior, o que



pode ser atribuído à sua história, que envolve o fornecimento de infraestrutura pela ICOMI, mas que não foi mantida, quando ocorreu a emancipação municipal, por nenhum dos entes federados. Se em Concórdia havia alguma estrutura interna, ainda que insuficiente para lidar com a Reurb, em Serra do Navio não havia nenhuma.

Ao lado de todas as dificuldades técnicas que Serra do Navio enfrentou, notou-se que o fato de Tomé-Açu possuir certo nível de estrutura administrativa permitiu que obtivesse desfechos superiores em diversos itens, incluindo percentual de moradores contemplados pela Reurb dentro do PTL, exceto um, que envolve a existência de regras informais. Em todos os casos há um elemento comum que exerceu grande influência sobre os resultados obtidos: a atuação dos atores políticos.

Nenhum dos municípios tinha programa de capacitação nem Conselho com participação popular deliberativo. Do ponto de vista dos atores, houve sinergia nos interesses dos moradores e das lideranças locais quando se tratou da Reurb na modalidade alienação gratuita, em todos os municípios. Apesar de haver alguma resistência inicial de alguns membros da comunidade, por terem que pagar IPTU ou outros eventuais encargos, os benefícios gerados pela regularização fizeram com que não houvesse problemas para a Reurb avançar.

Os interesses dos atores políticos, vereadores e prefeitos, no começo do processo não estavam alinhados, pois a adesão municipal é feita pelo chefe do executivo municipal, e nem sempre os vereadores estão a par da importância da Reurb e, em algumas situações, manifestaram-se preocupados.

Nesse ponto, houve alguma mudança na trajetória de irregularidade fundiária e exclusão social, na medida em que a maioria dos beneficiados foi considerada como pessoas de baixa renda que residiam na região há anos, sem possuir mais de um imóvel – o problema é que esse número de beneficiados é pequeno diante do restante de imóveis.

Como alguns conflitos não foram resolvidos, o entrave da Reurb foi a alienação onerosa. Aqui se constatou a presença dos *veto players*, em que os políticos tomaram suas decisões segundo o fato de que a alienação

onerosa poderia afetá-los negativamente quando se deparassem com as eleições municipais.

Nenhum município quis executar/instituir ações que delimitassem de maneira clara incentivos/sanções para a comunidade entender que haveria prejuízos em manter seu imóvel irregular. O discurso era sempre da parte positiva ou dos ganhos.

A execução da Reurb segundo as regras da Lei 13.465/2017 permite projetar que todos os ocupantes conseguirão obter a proteção da posse, independentemente da origem de sua relação com o terreno. A única proibição que se manteve foi a de beneficiar a mesma pessoa com a regularização de mais de um imóvel. Deste modo, o PTL se caracteriza mais como um ajuste incremental na mesma trajetória do que uma ruptura com o seu legado.

6 CONCLUSÃO

A estrutura fundiária da Amazônia é condicionada por escolhas passadas, que precisam ser compreendidas para mudar o futuro. As decisões pretéritas legaram um quadro de exclusão social relacionado à irregularidade fundiária na região.

Nesse sentido, o PTL se apresenta como um ajuste incremental na mesma trajetória de exclusão, com efeitos limitados voltados à inclusão social, o que evidencia a força do legado institucional. No programa, há um jogo em que os atores se comportam para definir como a Reurb será executada, ainda que dentro da legalidade, mas contra uma reforma urbana igualitária, com ações concretas para obter ganhos, com o mínimo de ônus.

Assim, é necessário formular programas que consigam articular as instituições formais em conjunto com as informais para, de forma progressiva, mudar a trajetória de exclusão socioespacial. A conclusão está limitada ao número de municípios e ao tempo de análise, o que enseja a necessidade de novas pesquisas sobre o assunto, pois novos contextos podem exsurgir.



REFERÊNCIAS

AMADEI, V. Regularização de terras da União. In: NALINI, J.; LEVY, W. **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 306-327.

CAPOCCIA, G. When do institutions “bite”? Historical institutionalism and the politics of institutional change. **Comparative Political Studies**, v. 49, n. 8, p. 1095-1127, 2016.

_____.; KELEMEN, D. The Study of Critical Junctures. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341-369, abr. 2007.

CASTRO, J. A. Bem-Estar Social Brasileiro no Século XXI: Da Inclusão ao Retorno da Exclusão Social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 40, Dec. 2019.

COSTA, S. M.; ROSA, N. O processo de urbanização na Amazônia e suas peculiaridades. **Políticas Públicas & Cidades**, v. 5, n. 2, p. 81-104, dezembro 2017.

FAPESPA. **Anuário Estatístico do Pará 2018**. Belém, 2018.

GASPERIN, S. Segurança da Posse. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 9, n. 1, p. 190-209, 2014.

HALL, P.; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalism. **Political Studies**, v. 44, p. 936-957, 1996.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. 2015. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 10 jul. 2018.



_____. **Brasil em síntese**. 2017. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

IMMERGUT, E. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 01, p. 5-34, 1998.

LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. **Dados NR**, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991.

LISBOA, J.; LIMA, A. Regularização Fundiária Urbana: direito humano à moradia digna, um dos instrumentos de combate à desigualdade social. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 2, n. 1, p. 274-292, 2016.

LOUREIRO, V. R. **A Amazônia no Século XXI: novas formas de desenvolvimento**. São Paulo: Empório do Livro, 2009.

MELGES, F.; FIGUEIREDO NETO, L.; BENINI, É. A heterogeneidade e o pluralismo do institucionalismo. **Interações**, Campo Grande, v. 20, n. 2, abr./jun. 2019.

OUTEIRO, G. M. Um estudo histórico-institucional do Programa Terra Legal de regularização fundiária na Amazônia. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n.2, p. 559-585, mai./dez. 2019.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. **Rentismo à brasileira, uma via de desenvolvimento capitalista**. 742 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ESTUDO DO PROGRAMA TERRA LEGAL NOS ESTADOS DO PARÁ E AMAPÁ

ROBERTS, C.; GEELS, F. Conditions for politically accelerated transitions: Historical institutionalism, the multilevel perspective, and two historical case studies in transport and agriculture. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 140, p. 221-240, mar. 2019

SKOCPOL, T.; PIERSON, P. Historical Institutionalism in contemporary Political Science. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. **Political Science**. New York: W.W. Norton, p. 693-721, 2002.

SOTO, L. G. Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política. **Revista Colombiana de Ciencias Sociales**, v. 7, n. 1, p. 224-241, 2016.

STEINMO, S. What is Historical Institutionalism. In: PORTA, D.; KEATING, M. **Approaches in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University, p. 150-178, 2008.

TAVARES, M. G. A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. **Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 29, n. especial, p. 107-121, 2011.

THELEN, K. Historical Institutionalism in Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**, v. 2, p. 369-404, 1999.

TOSTES, J. A. Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Amapá. In: SILVA, F.; RAVENA, N. (Org.). **Formação Institucional da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015. p. 107-171.

TRECCANI, G. D. O Título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará**. Belém: Procuradoria Geral do Estado do Pará, n. 20, p. 121-158, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA). Comissão de Regularização Fundiária. **Projeto de Regularização Fundiária na Modalidade Interesse Social no Município de Concórdia do Pará**. Belém, 2017a.

_____. **Projeto de Regularização Fundiária na Modalidade Interesse Social no Município de Tomé-Açu**. Belém, 2017b.

_____. **Plano de Ação Municipal: Serra do Navio**. Belém, 2016.

VIDAL, J. P. Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Pará. In: SILVA, F.; RAVENA, N. (Org.). **Formação institucional da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015. p. 347-391.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM BELÉM

A experiência do bairro do Jurunas, Belém, Pará

Marcio Marcelo de Souza Trindade¹

1 INTRODUÇÃO

Estudos desenvolvidos sobre a política urbana e a regularização fundiária no Brasil são provocados pelas mudanças decorrentes do modelo de cidades capitalistas, que interferem na produção do território enquanto elemento que possibilita o processo de acumulação do capital, cujo marco no Brasil se deu em fins do século XIX quando aconteceu no país a transição da economia agroexportadora para a economia industrial.

Esses estudos² apontam que, nesse contexto, a urbanização brasileira resultou dessas mudanças, determinadas inicialmente pelo movimento industrial que aprofundou as contradições de novos processos, como os movimentos migratórios internos e externos e a produção de novas demandas, como saneamento, habitação, trabalho, transporte etc., transformando o território em amplos aglomerados urbanos, principalmente na região Sudeste do Brasil. Esse processo provocou diversos conflitos, em função da emergência das classes sociais, sobretudo a classe operária, como ficou conhecida, que, naquele período, organizou diversos movimentos sociais, seja a partir do chão da fábrica, seja a partir do lugar da moradia, reivindicando melhoria na relação de trabalho e no acesso às terras urbanas com infraestrutura, questionando a função social das cidades.

Na região Amazônica, embora a industrialização não tenha se consolidado como modelo de produção, esta não deixou de sofrer os efeitos, uma vez que se constituiu como território agroexportador de matérias-

¹ Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PPGSS/UFPA.
E-mail: marcioufpa@live.com.

² SANTOS, M. (1993), MOREIRA, R. (1984), entre outros.



primas, cujo maior marco foi a exploração do látex da seringueira nos anos finais do século XIX, tendo esse processo sido aprofundado já na segunda metade do século XX, com a dinâmica dos grandes projetos de exploração mineral, agropecuária etc. A prática econômica adotada pelos governantes na Amazônia também foi influenciada pelo modelo de acumulação capitalista, em que as cidades sofreram com os movimentos migratórios sem que estas estivessem preparadas para receber o fluxo intenso de pessoas, principalmente trabalhadores do campo, estimulados tanto pela exploração do látex quanto pela implantação dos grandes projetos agropecuários e minero-metalúrgicos, a partir dos anos 1960. (TRINDADE JR., 1993; CRUZ, 1994; HEBETTE, 1989; CASTRO, 1989; OLIVEIRA, 2006, entre outros).

Esse contexto possibilitou expandir a ocupação humana no território amazônico, interferindo na estrutura socioeconômica de Belém, aumentando sua população e as demandas de infraestrutura, configurando-a de acordo com o modelo de cidade capitalista emergente no Brasil. Tal processo provocou disputas pela apropriação da terra urbana como lugar da moradia e da reprodução social em Belém. Importante frisar, portanto, 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 garantir as necessidades sociais na pauta dos órgãos públicos responsáveis pelo direito da titulação de posse em áreas urbanas de interesse social.

Somente nas primeiras décadas do século XXI que o Estado brasileiro respondeu às demandas dos movimentos sociais urbanos pelo direito à Cidade, criando o Ministério das Cidades³ em 2003 e os programas

³ Após 16 anos de sua criação, em janeiro de 2019, o Governo Bolsonaro extinguiu o Ministério das Cidades, com a fusão com o Ministério da Integração Nacional em Ministério do Desenvolvimento Regional. Durante sua existência, o Ministério das Cidades teve como objetivo transformar as cidades brasileiras em espaços de socialização e integração, através do acesso a moradias para a população de baixa renda, planejamento urbano, saneamento básico, transporte e mobilidade, entre outras. Diante deste cenário atual, a fusão dos ministérios significa a involução de políticas urbanas consolidadas, como o Conselho Nacional das Cidades, que proporcionava uma *gestão democrática das cidades em nível federal, com a realização de conferências nacionais, com a participação da iniciativa privada, dos governos municipais e estaduais e da sociedade civil.*

urbanos de interesse social, entre eles o de Regularização Fundiária de Interesse Social (REFIS).

Assim, o presente estudo acadêmico constituiu pesquisa para fins de dissertação de mestrado⁴. Portanto, este trabalho traz os resultados da referida pesquisa sobre a problemática da Regularização Fundiária de Interesse Social (REFIS) na cidade de Belém, mostrando a experiência no bairro do Jurunas, pois nesse bairro ocorreram as primeiras ações de entrega de título de posse pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU/PA), no período de 2008 a 2014, resultando na entrega de 2.094 Concessões de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) para os moradores do referido bairro.

Selecionamos o bairro do Jurunas como universo da pesquisa por ele ter sido a primeira experiência da SPU/PA na realização de REFIS em áreas urbanas; além de este bairro ter sido um dos mais atuantes na luta pela posse da terra ainda nos anos 1970, o que revelou ser um bairro carente de investimentos urbanos, proporcionando a precarização no cotidiano de seus moradores, com moradias inóspitas para habitação, ausência total de saneamento básico, serviços de saúde insuficientes, demanda pela regularização fundiária de imóveis, entre outros.

Metodologicamente a pesquisa foi composta de levantamento teórico-bibliográfico, abordando os conceitos modo de produção capitalista, território, propriedade privada, política urbana e regularização fundiária de interesse social. Em seguida, fez-se o levantamento documental, de registros jornalísticos de grande circulação. Outra estratégia da pesquisa foi a observação participante em audiência pública no âmbito da Assembleia Legislativa do estado do Pará juntamente com a Câmara Federal, bem como análise dos relatórios da SPU/PA, indicadores socioeconômicos disponíveis nos bancos de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da SPU/PA.

⁴TRINDADE, Márcio Marcelo de Souza. A Política Urbana e Regularização Fundiária de Interesse Social em Belém: A Experiência do Bairro do Jurunas. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, 2015.

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

A análise dos dados conclui que, embora se reconheça a REFIS como um avanço da política urbana no Brasil, há de se afirmar que a política realizada no bairro do Jurunas pelo SPU/PA não supera os índices de irregularidade fundiária no bairro, considerando que, ao titular apenas 2.094 domicílios, o SPU/PA deixou de fora dessa política 7.227 domicílios, pois uma das limitações apresentada pelo programa está no critério definido para viabilizar essa política urbana, que considerou os domicílios assentados em terrenos com no máximo 250m², excluindo centenas de famílias do acesso ao direito à terra urbana. Em síntese, a pesquisa revela o caráter desigual da política urbana no Brasil, quando adota critérios excludentes, tornando distante o acesso à vida urbana.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO CERNE DA SOCIEDADE CAPITALISTA: UMA BREVE 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.

Para Ribeiro (2005), 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 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, no processo de industrialização, urbanização, concentração de capitais e de população, o surgimento das aglomerações foi determinante para a transformação das



idades 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.

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 da ordem burguesa (LOJKINE, 1997).

Nesse sentido, o Estado tem fortalecido o cumprimento das legalidades urbanísticas e a convivência social, indo ao encontro dos detentores dos meios 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.

2.1 Marco legal da política urbana no Brasil: limites e possibilidades da REFIS

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.

Em tempos recentes, os estudos sobre a questão urbana no Brasil apontam que o marco legal foi instituído pelo Estatuto da Cidade em 2001 e produziu uma base legal de atribuições para a cobrança ao Estado de Políticas Públicas que atenda a realidade social urbana brasileira, no qual regulamentou as disposições constitucionais acerca da regularização fundiária como o Usucapião especial de imóvel urbano.

Em 2003, no Governo Lula, é criado o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades, estabelecendo novas diretrizes para a viabilização da política urbana nos municípios brasileiros, sendo importante destacar que esse processo resultou de uma ampla mobilização social que reuniu dezenas de entidades dos movimentos sociais em defesa da reforma urbana no Brasil, garantindo alguns avanços legais para a política urbana, conforme se verifica no quadro 1.

Quadro 1 – Avanços legais a partir da década de 1940.

Décadas	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 do Banco Nacional da Habitação (BNH), da Sociedades de Crédito Imobiliário, das Letras Imobiliárias, do Serviço Federal de Habitação e do Urbanismo, pois nesta década os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras começam a ser sentidos.
1970	1973: Aprovação da Lei de nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que regulamenta os registros públicos, dentre eles os de imóveis.
	1979: no dia 19 de dezembro aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo urbano na Lei nº 6.766.



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM BELÉM: a experiência do bairro do Jurunas, Belém, Pará

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.
	2010

Fonte: Ministério das Cidades/2016.

Os avanços estão demarcados tanto pela estrutura organizacional da política de desenvolvimento urbano, marcada pela criação do ministério das cidades, quanto pela instituição de programas urbanos, cujo objetivo foi enfrentar as contradições urbanas geradas principalmente no âmbito das metrópoles.

Dois movimentos importantes nessas novas diretrizes foram identificados por Rolnik (2007); o primeiro visava à garantia da função social da propriedade urbana, tendo o reconhecimento dos direitos dos



ocupantes de áreas informais ou irregulares; o segundo foi a conquista de instrumentos para melhorar o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, sendo construído por meio de ferramentas conquistadas na legislação e em programas governamentais locais de regularização (como a usucapião urbana e a concessão especial para fins de moradia) e o outro por meio de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), plano diretor e novos instrumentos de gestão do solo urbano.

Vale ressaltar o avanço significativo na questão da Regularização Fundiária através da formulação da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, aprovada com base na medida provisória nº 459, que ratifica a competência do município de definir o procedimento da regularização fundiária em seu território, regulamenta que a regularização fundiária deve ser implementada a partir de um projeto de regularização fundiária, que deve contemplar aspectos relacionados à regularização dominial da gleba e dos lotes, à solução urbanística, ao controle de risco e à redução dos impactos ambientais, mas que não se confunde com o projeto de parcelamento do solo da Lei nº 6.766 de 1979 (Lei Federal 11.977/2009).

Os avanços legais no âmbito institucional são reflexos do movimento da realidade brasileira, marcada por um processo de urbanização excludente e que tem como característica principal a presença dos chamados aglomerados subnormais⁵, fenômeno relacionado com a especulação econômica e fundiária nas cidades brasileiras, decorrente do espraiamento territorial do tecido urbano. Desta maneira, uma grande parcela da população que necessita ter uma área para fins de moradia habita espaços menos valorizados pelo setor imobiliário e fundiário nas cidades brasileiras.

A particularidade da urbanização na cidade de Belém/PA expressa elementos universais, presentes nas demais cidades brasileiras, principalmente em relação à intensificação do surgimento de assentamentos

⁵ Termo utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para caracterizar “o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: - irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública)” (IBGE, 2010).

irregulares. O bairro do Jurunas em Belém/PA, por exemplo, segundo dados do IBGE (2010), se tornou o quinto maior aglomerado subnormal do Brasil.

Tabela 1 – 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

Fonte: IBGE, (2010).

Nesse bairro, ocorreu um grande número de solicitações de títulos de posse à SPU/PA e a mobilização social realizada historicamente pelos movimentos sociais do Jurunas tem como principal reivindicação a problemática fundiária (TRINDADE, 2015).

A Política de Regularização Fundiária responde parcialmente à problemática fundiária através da formalização dos títulos de posse⁶, mas com sérias limitações que começam na esfera jurídica, uma vez que existem conflitos de entendimentos jurídicos, aliados à inabilidade e a divergências políticas entre as esferas municipal, estadual e federal, em virtude da disputa do direito de tutela das áreas de terrenos de marinha. Tal imbróglia jurídico dificulta que a política alcance os resultados pretendidos,

⁶ A partir de 2008, o bairro do Jurunas foi beneficiado pelo programa de regularização fundiária desenvolvido pela SPU/PA, em que foram cadastrados 4.285 imóveis e entregues 2.094 imóveis titulados no período de 2008 a 2014 (TRINDADE, 2015).



pois a emissão de título de posse por mais de um órgão e, de forma simultânea, para cada um morador, trouxe mais incertezas que segurança aos beneficiários dos Programas de Regularização Fundiária no bairro do Jurunas em Belém⁷ (TRINDADE, 2015).

No estado do Pará, a política de regularização fundiária realizada pela SPU/PA se volta prioritariamente para os terrenos de marinha, onde se constituíram os maiores aglomerados subnormais como Jurunas, Condor, Guamá, Terra Firme, Barreiro, Tapanã, Aurá e Outeiro. A Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB), órgão executivo estadual, por sua vez, se volta para a regularização fundiária de áreas contempladas por Programas Habitacionais como “Minha Casa Minha Vida” e outros empreendimentos estaduais. E a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) é responsável pela política de regularização fundiária em nível municipal, com intervenções através de Programas como o “Chão Legal” (TRINDADE, 2015).

As mobilizações sociais do bairro do Jurunas pelo direito à regularização fundiária de interesse social e demais políticas públicas urbanísticas é vivida em várias décadas, e as mesmas demandas e pautas de melhorias em órgãos públicos permanecem, como podemos observar nos Anais do 1º Ciclo de Debates sobre o desenvolvimento urbano, realizado pelo Governo do estado do Pará, em 1983, nos quais identificamos nos relatos os conflitos de ter o direito 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 à época. Ele fez menção à luta dos moradores do bairro para obter o direito de investimento público

⁷ O estudo realizado por Trindade (2015) também identificou a precariedade em vários aspectos das moradias e os perfis socioeconômico dos moradores que receberam o REFIS no bairro do Jurunas pela SPU/PA, além de constatar que as ações de REFIS vêm atreladas como propostas à segurança jurídica do imóvel em conjunto com cartórios e a possibilidade da melhoria das moradias através do financiamento de ampliação ou reforma das moradias pelos programas sociais do Governo Federal e o Cheque Moradia do Governo Estadual.

com o 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 Radional⁸:

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”. Queríamos saber pelo menos informações, saber de quem era. Fomos a CODEM e lá não souberam

⁸ A referida área foi ocupada em 1981; somente em 1982, depois de muitos conflitos, reivindicações e persistência das famílias e do Centro Comunitário do Bairro do Jurunas (COBAJUR), o local foi autorizado pela CODEM, a permanência das famílias que foram cadastradas pelo órgão, a partir de então, em 1983 os moradores passaram a ter serviços públicos de água e energia elétrica.



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 projeto, 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 (SENHOR. EDMAR, 1983, p. 10 e 11).

Percebe-se na fala do morador que essa conjuntura política de transição democrática iniciou nos anos 1980 com a marca das manifestações populares que, por meio de movimentos organizados, reivindicavam o direito à posse da terra e à moradia, e o acesso a outros bens e serviços coletivos em Belém (CRUZ, 2012).

As lutas históricas dos movimentos sociais no bairro não foram suficientes para obter o compromisso institucional por parte dos órgãos públicos. Temos, pois, que nem mesmo os dados elaborados oficialmente conseguem demonstrar a real situação das famílias e moradores desse bairro. Contraditoriamente a CODEM aponta que o bairro do Jurunas abrange um território de aproximadamente 2.358.215m², com 15.872 domicílios (IBGE⁹). Já de acordo com a SPU/PA¹⁰ (2014), o bairro possui 9.321 imóveis, dos quais a maior parte é de Terreno de Marinha¹¹ ou acrescido de marinha¹² e acréscimo de Terreno de Marinha, que é denominada área da União.

⁹ 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.

¹⁰ A SPU/PA utiliza a metodologia da REFIS, emitindo título de posse para o imóvel até 250m², 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.

¹¹ São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da Linha da Preamar-Médio de 1831.

¹² 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.



Para efeito da pesquisa, levamos em consideração os dados do IBGE que mais se aproximam da realidade domiciliar no bairro, conforme pode se observar no quadro 2.

Quadro 2 – Domicílios particulares permanentes no bairro do Jurunas.

BAIRRO	DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES						
	TOTAL	CONDIÇÃO DA OCUPAÇÃO DO DOMICÍLIO		ALUGADO	CEDIDO		
		JÁ QUITADO	EM AQUISIÇÃO		EMPREGADOR	DE OUTRA FORMA	OUTRA
JURUNAS	15.872	12.099	114	2.949	34	651	25

Fonte: Censo/IBGE (2010).

De acordo com o estudo realizado pela prefeitura municipal de Belém (2012)¹³, o bairro do Jurunas, embora faça parte das áreas centrais e mais infraestruturadas de Belém e também 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), ainda apresenta nove áreas de assentamentos precários, fazendo parte dos 74% dos assentamentos que não possuem pelo menos três itens de infraestrutura urbana, como ausência de calçadas, de coleta de lixo, segurança pública etc. (BELÉM, 2012).

Os dados apresentados reafirmam 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 a ausência de

¹³ 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).



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM BELÉM: a experiência do bairro do Jurunas, Belém, Pará

investimentos públicos em infraestruturas (Figuras 1 e 2) e que dariam qualidade de vida aos seus moradores.

Figuras 1 e 2 – Aspectos da moradia no bairro do Jurunas.



Fonte: IAGUA, 2010.

Mesmo com todas as limitações apresentadas pela política urbana em Belém, a condição de assentamentos precários, determinada também pela questão da insegurança jurídica fundiária, se constituiu elemento determinante para que a SPU/PA realizasse ações de REFIS no bairro do



Jurunas, com o cadastramento de 4.285 imóveis e titulação de 2.094 imóveis¹⁴ até 2015, conforme se evidencia na tabela 2.

Tabela 2 – Ações de regularização fundiária no bairro do Jurunas.

Bairro	Cadastro de Imóveis	Imóveis Titulados
Jurunas	4.285	2.094

Fonte: SPU (2014).

Com o 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, realizou-se um plano amostral¹⁵ para a pesquisa, considerando a quantidade de 2.094 processos de identificação de moradias do Jurunas ter recebido a CUEM, com o objetivo de verificar se houve mudança na vida da população beneficiada com a titulação dos imóveis.

Identificamos, contudo, que nem todos os processos de descrição de moradias estão digitalizados no banco de dados da SPU/PA, demonstrando que o órgão não se preocupou em elaborar um plano de requalificação da moradia, reproduzindo a lógica de que o título por si só resolve o problema da carência urbana.

Ressalta-se que, entretanto, com o objetivo de qualificar os dados quantitativos, a SPU/PA disponibilizou o seu banco de dados da SPU/PA, possibilitando mensurar o perfil socioeconômico dos moradores cadastrados na SPU/PA, e assim demonstrar as condições de vida de e

¹⁴ Os 2.094 imóveis atenderam os critérios de formalização para entregas da CUEMs, os demais não foram entregues devido às pendências documentais para finalizar a formalização para emissão das CUEMs.

¹⁵ O Plano Amostral é uma das fases do planejamento estatístico, no 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, entre muitos outros fatores (Prof. Dr. Heliton Tavares – ICEN/UFGA).



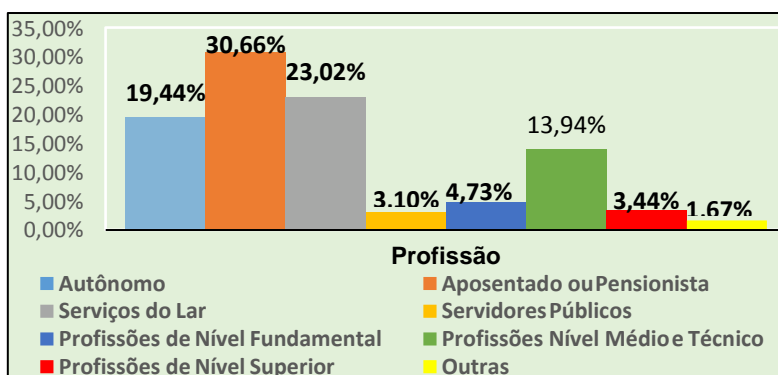
trabalho das famílias beneficiadas com a CUEM, cujos dados compõem os resultados da pesquisa.

3 CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA (CUEM): Vida que pulsa no bairro do Jurunas?

Ao analisar o perfil das famílias que receberam a CUEM no bairro do Jurunas, verificou-se o predomínio de mulheres beneficiadas, totalizando 1.373 (65,57%) mulheres, enquanto 721 (34,43%) eram do sexo masculino. Tal indicador influenciou na definição dos critérios para o recebimento dos títulos. De acordo com o Coordenador da regularização Fundiária Urbana da SPU/PA da época, “as mulheres são o público-alvo prioritário para a execução das políticas públicas de Regularização Fundiária de Interesse Social do órgão” (PESQUISA DE CAMPO, 2014).

Em relação à profissão ou ocupação dos 2.094 moradores que receberam a CUEM no Jurunas, 30,66% dos beneficiados são pensionistas ou aposentados; em seguida, aparecem os 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 (gráfico 1).

Gráfico 1 – 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.



3.1 Descrição das moradias contempladas com a CUEM no bairro do Jurunas

Durante a pesquisa sobre os dados da descrição das moradias do bairro do Jurunas, deparamos com a não existência de dados digitalizados nos arquivos da SPU/PA, devido à grande quantidade de processos arquivados e não digitalizados em banco de dados. Assim, a pesquisa se direcionou para a elaboração de um plano amostral.

O plano amostral foi 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, utilizou-se como ferramenta estatística na pesquisa a amostragem aleatória¹⁶ de 10,02% dos 2.094 processos descritivos das moradias que receberam a 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.

A) Resultado dos materiais das moradias

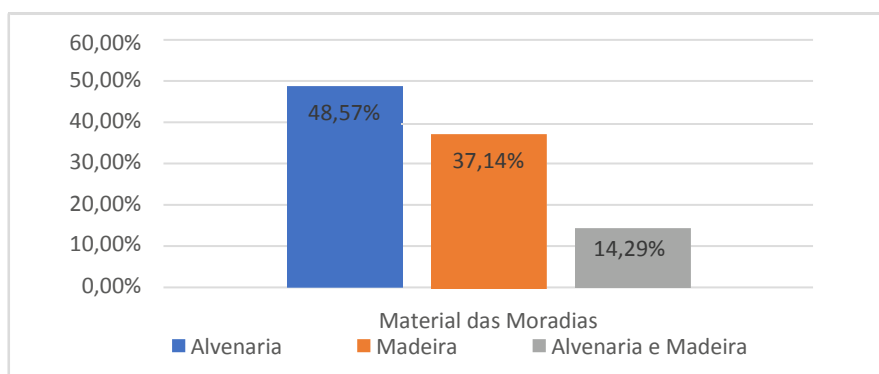
A descrição das moradias do bairro Jurunas traz como resultado casas construídas com material de alvenaria, que despontam com um percentual de 48,57% (102 moradias), seguido pela casa de madeira com 31,14% (78 moradias) e logo em seguida as moradias com construções mistas, ou seja, moradias construídas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

Apesar de as moradias em alvenaria serem em maior quantidade, a pesquisa revelou 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, no qual é mais

¹⁶ 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.

propícia a surgimento de incêndios, além de revelar a precariedade das moradias.

Gráfico 2 – Descrição de material das moradias contempladas com a CUEM no bairro do Jurunas.



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

B) 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), de acordo com o gráfico 3.

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.



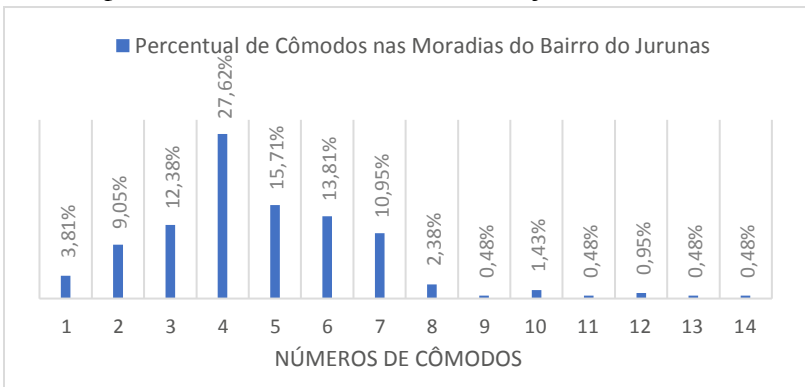
C) Resultado dos números de cômodos das moradias

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 3 a descrição dos números de cômodos das moradias dos beneficiários que receberam a CUEM no bairro do Jurunas.

Gráfico 3 – 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.

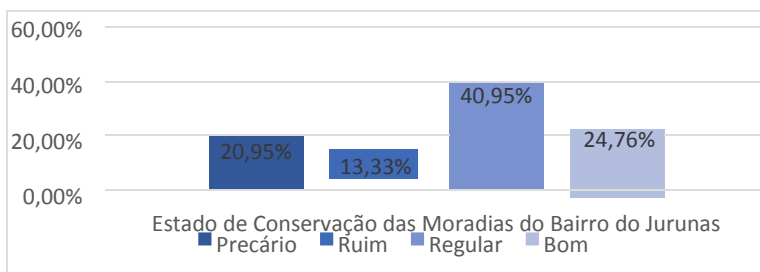
D) Resultado do estado de conservação das moradias

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 4).

Gráfico 4 – 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.

Por fim, observamos que os resultados da pesquisa, demonstraram que a dinâmica econômica, proporcionada pela política de distribuição de terras não superam os níveis de precarização da moradia de frações das classes trabalhadoras, especialmente quando se trata de programas governamentais de regularização fundiária que interagem com interesses diversos, desde a especulação da terra urbana até o financiamento de programas voltados para as melhorias habitacionais

A pesquisa apresenta elementos que permite analisar o processo de urbanização em Belém e a política de regularização fundiária de interesse social no bairro do Jurunas, que decorre da questão urbana dentro da estrutura de organização da sociedade capitalista. Por se tratar de uma questão que alimenta a dinâmica da propriedade privada. Primeiro do próprio uso do solo, ou seja, o mercado de terras, e segundo, pelo mercado de produção da habitação em si e de seus fatores externos – a infraestrutura urbana e serviços coletivos (LOJKINE, 1997).



REFERÊNCIAS

BRASIL, 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. Disponível no site < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>.

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. Disponível no site < <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/110838/lei-5173-66>>.

BRASIL, 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. Disponível no site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>.

BRASIL, **LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível no site < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM BELÉM: a experiência do bairro do Jurunas, Belém, Pará

BRASIL, MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220 de 04 de setembro de 2012. 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. Disponível no site < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>.

BRASIL. Estatuto da Cidade. 3. ed. Brasília, 2008. CICLO DE DEBATES SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO, 1983, Belém. Anais Direito de Morar: quem tem? Belém: Governo do Estado. Secretaria de Justiça e de Planejamento, 1983.

CASTRO, Edna Maria Ramos de; **HÉBETTE**, J. Na trilha dos grandes projetos. Modernização e conflito na Amazônia. Belém: NAEA/UFGPA, 1989. 252 p.

CRUZ, Ernesto. **História de Belém**, Belém: UFGPA, 1973.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. Grandes projetos urbanos, segregação social e condições de moradia em Belém e Manaus. Tese de Doutorado da Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará, 2012.

DAVIS, Mike. PLANETA FAVELA. São Paulo: Editora Boitempo, 2006.

ENGELS, Friedrich. A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado. Escala Educacional, 2009.

ENGELS, Friedrich. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. Boitempo Editorial, 2008.



IBGE. Censo 2010. Disponível no site <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>.

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

LEFEBVRE, Henry. Espaço de Política. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2008.

LEFEBVRE, Henry. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

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

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: **O Estatuto da Cidade: comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

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

MARX, KARL; ENGELS, FRIEDRICH. **Manifesto do partido comunista.** São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos.** São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

MOREIRA, R. **O movimento operário e a questão cidade-campo no Brasil.** Rio de Janeiro: Vozes, 1984. v. 1. 215p.

OLIVEIRA, J. A. Tempo e espaço urbano na Amazônia no período da Borracha. **Scripta Nova** (Barcelona), v. X, p. 35, 2006.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM BELÉM: a experiência do bairro do Jurunas, Belém, Pará

TRINDADE, JR. Saint-Clair Cordeiro da. Novos Espaços de Assenta-mentos em Belém e a Restruturação Metropolitana. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. (1998).

TRINDADE, JR. Saint-Clair Cordeiro da. Produção do Espaço e Di-versidade do Uso do Solo em Área de Baixada Saneada – Belém (PA). Dissertação de Mestrado. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Uni-versidade Federal do Pará. (1993).

TRINDADE, Márcio Marcelo de Souza. A política urbana e regularização fundiária de interesse social em Belém: a experiência do bairro do Jurunas. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PPGSS da Universidade Federal do Pará. 2015



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Conquista de direito ou contribuição para o mercado imobiliário formal?¹

Maria do Carmo Campos da Silva²

1 INTRODUÇÃO

Neste estudo, foi examinado o grau de permanência de famílias que tiveram seus imóveis regularizados em um assentamento urbano informal e identificados, do ponto de vista dos moradores, os fatores que contribuíram para a fixação ou saída do local, após a regularização.

A pesquisa foi realizada em 2017 no assentamento denominado Benguí – Etapa 2, localizado no bairro Benguí, na cidade de Belém, estado do Pará, que foi objeto de regularização fundiária em 2013, no âmbito do Programa Municipal de Regularização Fundiária do Município de Belém “Chão Legal”, utilizando o instrumento Concessão de Direito Real de Uso na modalidade gratuita.

O objetivo foi compreender se, e em que medida, as ações de regularização fundiária contribuíram para a permanência das famílias no assentamento regularizado ou se apenas viabilizaram a inserção de novos lotes no mercado imobiliário formal.

Breves considerações sobre a valorização imobiliária no assentamento regularizado e no bairro Benguí também fazem parte do trabalho, na

¹ Este estudo é parte da dissertação de mestrado da autora, sob a orientação do Prof. Dr. Luis Eduardo Aragón Vaca, defendida em junho/2019 no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

² Mestra em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, onde é doutoranda em Desenvolvimento Socioambiental. É assistente social e cientista social.

E-mail: mariadocarmocamposdasilva@yahoo.com.br



perspectiva de verificar a apropriação da valorização que advém da regularização fundiária pelo mercado imobiliário, pelo município e pelos moradores. Os conceitos utilizados foram: i) regularização fundiária urbana, estabelecido pela Lei Federal 11.977/2009³, que introduziu a multidimensionalidade e encontrava-se em vigência no período de execução das ações objeto do estudo, ressaltando-se que as alterações ao conceito advindas da Lei 13.465/2017 não comprometeram sua essência; ii) assentamentos informais, emprestado da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴, que contempla as diversas características presentes no local de estudo e; iii) imóvel regularizado, para identificar os lotes e respectivas edificações, que tiveram os títulos correspondentes registrados no cartório de registro de imóveis, por envolver tanto a regularização do lote quanto da benfeitoria nele existente, que é averbada na mesma matrícula, representando, objetivamente, a moradia regularizada.

A execução do projeto de regularização fundiária desenvolvido no assentamento estudado foi analisada observando se as medidas estabelecidas pela legislação foram cumpridas, tanto no plano formal quanto na implementação.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

Ações de regularização fundiária urbana há muito vinham sendo desenvolvidas pontualmente pelo país, sem estatísticas conhecidas sobre o volume e localização dessas ações. Em 2003, com a criação do Ministério

³ A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL. Lei n. 11.977, art. 46, 2009, não paginado).

⁴ Assentamentos urbanos são áreas residenciais onde: (1) moradores não têm segurança de posse com relação à terra ou moradias que habitam, com modalidades que variam entre ocupações ilegais e locação informal; (2) os bairros geralmente carecem ou estão isolados dos serviços básicos e da infraestrutura urbana e (3) as habitações podem não cumprir com os regulamentos vigentes de planejamento e construção, e muitas vezes estão situadas em áreas geográfica e ambientalmente perigosas. Além disso, os assentamentos informais podem ser uma forma de especulação imobiliária para todos os níveis de renda dos residentes urbanos, ricos e pobres (ONU, 2015, p. 1).

das Cidades, o Governo Federal instituiu o Programa Papel Passado, que previa capacitação e transferência de recursos a estados, municípios, defensorias públicas e organizações da sociedade civil para promoverem a regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas, fomentando a ampliação das intervenções que eram restritas, até então, à titulação de lotes urbanos.

Outras medidas de ordens legal e administrativa favoreceram o aumento de execução de projetos de regularização fundiária urbana, notadamente: i) a Lei Federal 11.977/2009, que disciplinou procedimentos para a regularização fundiária urbana; ii) a Lei Federal 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União na Amazônia Legal⁵; iii) a criação do Programa Terra Legal, com foco na transferência de áreas da União para os municípios; e iv) a inclusão da regularização fundiária como item obrigatório nos projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários.

Nesse cenário, os municípios avançaram na estruturação normativa e operacional local ou aplicaram diretamente a legislação federal para promoverem a regularização fundiária urbana e, a título de exemplo quanto ao volume das ações, registra-se que, entre 2015 e 2017, apenas em projetos do PAC, foram selecionados 867 projetos que incluíam regularização fundiária, alcançando, aproximadamente, 1,9 milhão de famílias (VIEIRA, 2018).

Porém, esse volume de intervenções não foi acompanhado de um monitoramento sistemático pós-regularização que apontasse sua eficácia quanto à fixação das famílias na área regularizada. As avaliações consultadas tinham como perspectiva: i) relatos de experiências consideradas exitosas (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009), cujo indicador de êxito era o quantitativo de títulos emitidos, que aponta a abrangência sem sinalizar os efeitos; iv) a identificação de entraves metodológicos, técnicos ou administrativos para a execução; e v) a pertinência dos instrumentos de regularização fundiária utilizados.

⁵ A Amazônia Legal é formada pelos estados do Acre, Amapá, Pará, Amazonas, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e parte do estado do Maranhão.



Não obstante a importância desses estudos para a compreensão de aspectos relevantes para a implementação da política de regularização fundiária urbana, há que se avançar na compreensão de seus efeitos para a fixação da população beneficiada nas áreas regularizadas que, em tese, sinalizaria a tendência de minimizar, em certa medida, a constituição de novos assentamentos informais.

A moradia legalizada, além do valor de uso, constitui uma mercadoria com valor de troca e, para os segmentos de menor renda que são bastante vulneráveis às investidas do mercado imobiliário e predominam nos assentamentos informais, a comercialização do imóvel que teve incremento de valor pela regularização pode representar uma estratégia de atendimento a outras demandas da família e, ainda, permitir a aquisição de nova moradia, mesmo que de menor padrão construtivo e geralmente não regularizada (ABELÉM, 1982).

Angelim (2011), ao analisar a influência de variáveis qualitativas na formação do valor de imóveis residenciais urbanos, concluiu que a irregularidade fundiária reduz em 14% o valor do imóvel, enquanto a possibilidade de negociação de um imóvel regularizado, para fins de financiamento, eleva o valor de venda em cerca de 20% acima do valor de mercado.

Essas reflexões ensejam a busca por compreender até que ponto a regularização fundiária urbana cumpre o papel de fortalecer a política habitacional, garantindo a segurança jurídica da posse aos moradores, ou apenas promove a inserção de novos imóveis no mercado imobiliário formal e concorre para a evasão dos moradores que tiveram os imóveis regularizados.

A hipótese considerada foi de que a regularização fundiária em assentamentos urbanos informais pode representar, para as famílias que tiveram as moradias regularizadas, um indutor de saída da área em função da valorização econômica que resulta da regularização, porém fatores locacionais, melhorias de infraestrutura e vínculos de apoio locais conseguem reduzir essa probabilidade.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A estratégia da pesquisa foi o estudo de caso único, de caráter explanatório, que cada vez mais vem se firmando como meio de compreensão dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos em sua totalidade, com alerta para a exigência de apresentação justa e rigorosa de dados empíricos.

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

A atualidade da temática regularização fundiária urbana, que vem se fortalecendo como política pública, inclusive na região Amazônica, e o fato de a investigação se dar a partir do contexto real de vivência dos moradores no assentamento regularizado, reforçaram a opção pelo estudo de caso como estratégia de pesquisa.

Para orientação teórica, adotou-se o construtivismo social e o pragmatismo, que convergem na compreensão de que as pesquisas se dão em contextos sociais, históricos, políticos e outros, gerando significados a partir de dados coletados em campo (CRESWELL, 2010).

O construtivismo social atribui confiabilidade máxima às visões dos participantes sobre a situação estudada, atentando para a subjetividade dos significados que são construídos tanto por meio de interação social como a partir de normas históricas e culturais que operam na vida das pessoas. Já o pragmatismo enfatiza busca de respostas para questões de ordem prática, procurando entender o que funciona e o que não funciona e quais as soluções para os problemas identificados no estudo (CRESWELL, 2010).

O método misto, combinando evidências de ordens quantitativa e qualitativa, foi a técnica de pesquisa aplicada, em que a coleta de diversos tipos de dados favorece um melhor entendimento do problema de pesquisa.



O estudo começa com um levantamento amplo para generalizar os resultados para uma população e, depois, em uma segunda fase, concentra-se em entrevistas qualitativas abertas, visando a coletar pontos de vista detalhados dos participantes (CRESWELL, 2010, p. 43).

A abordagem qualitativa, que teve maior peso neste estudo, abre um leque de possibilidades para combinações e complementações de procedimentos investigativos, facilita a percepção de variadas situações, por vezes até conflitantes, e permite o reconhecimento da distância entre o que dizem as representações institucionais e as elaborações produzidas pelos atores que vivenciam a situação investigada. “A pesquisa qualitativa emprega diferentes concepções filosóficas, estratégias de investigação e métodos de coleta, análise e interpretação dos dados” (CRESWELL, 2010, p. 206).

Como instrumentos de coleta de dados foram utilizados: i) pesquisa documental sobre a legislação e normativas federais e municipais pertinentes à regularização fundiária urbana, legislação tributária municipal e anúncios nos jornais de grande circulação sobre venda e aluguel de imóveis no bairro Benguí⁶; iii) levantamento em campo para conferir os atuais ocupantes dos imóveis regularizados; e iv) entrevistas do tipo semiestruturada, com um único respondente.

Em preparação à coleta de dados em campo, foi desenvolvido um estudo piloto para avaliar a conformidade do roteiro das entrevistas, a receptividade dos moradores e os horários mais adequados para realizar o levantamento nos domicílios que atestariam a permanência, ou não, das famílias nos imóveis regularizados, resultando na identificação de elementos para ajustes no planejamento da pesquisa e confirmação de limitações que haviam sido previstas, como a dificuldade de encontrar as famílias que saíram do assentamento após a regularização.

⁶ A referência foi de dois anos anteriores à regularização (2011) e o terceiro ano posterior (2016), com o intuito de identificar indícios de alteração na dinâmica imobiliária local após a regularização, expressa por esse meio de divulgação.

A pesquisa de campo partiu da relação nominal e respectivos endereços dos moradores titulares da regularização, com boa receptividade por estes, confrontando-se por meio de visita domiciliar⁷ quais os atuais ocupantes, para identificar e quantificar a permanência, a saída e a chegada de novas famílias ao assentamento após a regularização, além de registrar os anúncios de aluguel ou venda afixados nas fachadas das casas do assentamento como um todo⁸.

Essa atividade, que não havia sido prevista inicialmente, foi realizada em dois momentos próximos (julho/2017 e janeiro/2018), na perspectiva de identificar tendências de aumento ou não nas intenções de transações imobiliárias no local.

Com a identificação das três situações de ocupação – os que permaneceram, os que saíram e os que chegaram ao assentamento –, foram realizadas as entrevistas, com representação de cada um dos três grupos, que ocorreram na residência dos moradores, em datas e horários previamente definidos de acordo com a disponibilidade dos entrevistados.

3.1 A ÁREA DE ESTUDO

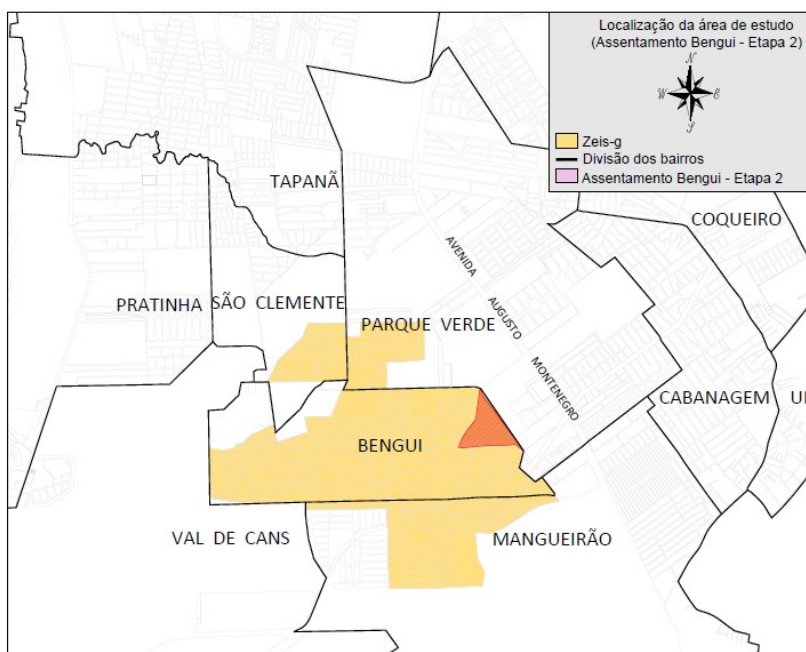
A área de pesquisa é um assentamento urbano informal localizado no bairro Benguí, no eixo da Avenida Augusto Montenegro na cidade de Belém, estado do Pará, cuja ocupação iniciou nos primeiros anos da década de 1980, consolidando-se no final da década seguinte (CODEM, 1977; 1998) e, de acordo com o Plano Diretor do Município (Lei n. 8.655/2008), está inserido na Zona Especial de Interesse Social (“ZEIS – g”). Figura 1.

⁷ As visitas ocorreram pela manhã, sempre no horário das 8h30 às 11h30, considerado o horário de menor ocorrência de assaltos e furtos em áreas com características semelhantes ao assentamento Benguí – Etapa 2, tanto por moradores como pelo servidor da unidade policial do bairro, mas sem comprovação estatística. Essa atividade teve o apoio de uma liderança bastante conhecida na área, em função de trabalho pastoral realizado no bairro.

⁸ A inclusão dessa informação, que decorreu do estudo piloto, teve como premissa que os anúncios sinalizavam a intenção de dar nova destinação de uso para o imóvel regularizado e, ao mesmo tempo, colher subsídios sobre a dinâmica imobiliária no assentamento, por isso não se limitou aos imóveis regularizados.



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



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

O assentamento tem uma superfície de 88.817,93 m², formado por 11 quadras, onde estão distribuídos 557 lotes, com absoluta predominância de uso residencial. Do ponto de vista fundiário, é parte de uma área maior com uma dimensão de 1.011.307,5 m², adquirida pela CODEM em 1978, que constitui uma fração do lote “E” da antiga Fazenda Val de Cans⁹.

Do total da área do bairro (1.972 917,21 m²), a CODEM tornou-se proprietária de 51,25% e nessa porção foram executados quatro projetos de regularização fundiária¹⁰, correspondendo a 37% do total adquirido.

⁹A área está registrada no Cartório de Imóveis do 1º Ofício de Belém sob a matrícula 2728, Lv. 2 – I, fls. 28.

¹⁰ Os projetos executados foram: Jardim Bom Futuro, Benguí – Etapa 1, Jardim Liberdade e Benguí – Etapa 2.

O bairro foi reconhecido legalmente em 1996 pela Lei municipal 7.806 e sua população é de 29.379 habitantes, com ligeira preponderância do sexo feminino (52,29%) e faixa etária predominante de 15 a 64 anos (68,9%), contabilizando 8.317 domicílios particulares permanentes (IBGE, 2010). O assentamento objeto deste estudo representa 4,5% da área total do bairro.

A área de estudo resulta da expansão desordenada da cidade e sua ocupação ocorreu após ser encerrada a extração de pedra e barro no local, que acarretou acentuada declividade em relação ao restante do bairro e graves problemas de alagamento, o que lhe valeu a denominação de “Covão”, toponímia ainda hoje citada, principalmente pelos moradores mais antigos.

O bairro é detentor de uma história de lutas por melhorias e, de acordo com algumas lideranças comunitárias, vários serviços e equipamentos públicos hoje existentes no bairro e que servem ao assentamento resultaram desse processo de reivindicações ao poder público, entre os quais a solução de drenagem¹¹.

As vias internas são estreitas, de traçado irregular e as condições da pavimentação asfáltica são, predominantemente, com poucas em bom estado de conservação, provavelmente devido ao pequeno fluxo de veículos, contrastando com a via que delimita o assentamento¹².

Dispõe de rede de iluminação pública com baixa manutenção das luminárias, coleta de lixo regular em dias alternados e rede de abastecimento de água, que apresenta instabilidade no fornecimento¹³. Não existe rede exclusiva de esgotamento sanitário no bairro, que registra 45%, de uso de fossas rudimentares (BELÉM, ANUÁRIO ESTATÍSTICO, 2012).

¹¹ Depois de muitas lutas, com apoio da Associação de Moradores do Benguí (AMOB), o assentamento foi incluído no Programa de Macrodrenagem da Bacia do Una com financiamento do BID; como solução para o problema de alagamentos, foram instaladas canaletas de ambos os lados das vias com poços de visita e bocas de lobo (CODEM, 2014).

¹² Trata-se da Rua Betânia, com status de via coletora, de acordo com o Plano Diretor do Município.

¹³ Não constam informações específicas sobre o assentamento nos órgãos responsáveis pelos serviços públicos, por isso, nesses itens, são utilizadas informações referentes ao bairro Benguí.



Circulam no bairro sete linhas de ônibus e o percurso de cinco delas inclui a via que delimita o assentamento, o que favorece bastante o deslocamento dos moradores para as diversas áreas da cidade, mas o estado de conservação dos veículos e as condições dos pontos de ônibus podem ser considerados itens críticos.

No quesito segurança pública, o sentimento dos moradores é que anteriormente já foi “bem pior”, registrando-se que o bairro, em décadas pretéritas, foi marcado pelo estigma da violência, remanescendo essa percepção no imaginário local. Funcionários da delegacia de polícia declararam que as maiores ocorrências na área são de assaltos e tráfico de drogas¹⁴, brigas familiares ou entre vizinhos, sem registros sobre a disputa pela terra.

A população do bairro dispõe de vários equipamentos públicos de educação com ensino fundamental e médio, mas apenas dois de educação infantil, registrando-se que a escola pública mais próxima da parte central do assentamento está localizada a, aproximadamente, 500m de distância em linha reta. Conta, ainda, com duas unidades municipais de saúde, um Centro de Referência e Assistência Social (CRAS), uma delegacia de polícia e um mercado.

A demanda de maior registro pelos moradores é por equipamentos públicos de lazer¹⁵, pois existe apenas uma pequena praça, próxima ao assentamento, que é também utilizada para exposição de mercadorias colocadas à venda por ambulantes.

3.2 INFORMAÇÕES SOBRE AS FAMÍLIAS TITULARES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

As 287 famílias que tiveram os imóveis regularizados, em sua maioria são chefiadas por mulheres cuja faixa etária predominante é de 50 a

¹⁴ Constataram-se no assentamento inscrições em muros assumidas por facções do crime organizado.

¹⁵ Pelo menos dois dos projetos de regularização fundiária executados no bairro apontaram como medidas urbanísticas a construção de espaços de lazer, sem que fossem efetivados.

70 anos (47,74%), seguida de 35,19% na faixa de 30 a 50 anos. A escolaridade preponderante é o ensino fundamental (67,59%), sendo que 37,28% destes não finalizaram esse nível de ensino, enquanto 23,85% concluíram o ensino médio e apenas 2,79% cursaram o terceiro grau.

Em relação a emprego e renda apenas 16,38% dos responsáveis familiares declararam estar empregados, principalmente em atividades domésticas e de comércio, percentual inferior aos de aposentados e pensionistas, que somavam 20,56%, e aos de desempregados, com 23%. Portanto, menos de 40% de chefes de família dispunham de renda fixa.

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

A renda familiar, item importante para a definição do instrumento de regularização fundiária (gratuito ou oneroso), apresenta a maior ocorrência (56,10%) na faixa de um a três salários mínimos; 14% têm rendimentos inferiores a um salário mínimo, percentual que apresenta correspondência com o quantitativo de beneficiárias do Programa Bolsa-Família (13,58%) no universo pesquisado.

Sobre o tempo de moradia no imóvel antes da regularização fundiária, mais da metade (53,66%) das famílias residia no imóvel há mais de 20 anos; 31,01% contavam entre 5 e 20 anos de moradia e apenas 13,48% ocupavam há menos de 5 anos o imóvel que foi regularizado, sinalizando que grande parte das famílias já haviam consolidado suas moradias no local.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

O levantamento de campo apontou um alto grau de permanência das famílias na área regularizada (tabela 1), com 93,38%, tendo decorridos quatro anos após a regularização fundiária. Entre os que saíram dos imóveis regularizados (6,62%), encontram-se situações de aluguel, venda, cessão para terceiros, mudança do uso ou imóvel desocupado¹⁶.

¹⁶ Nesta categoria, estão incluídas situações em que os titulares mantinham-se no imóvel eventualmente, de acordo com informações dos vizinhos.

Nenhuma das alterações verificadas no uso dos imóveis pertencentes às famílias que saíram do assentamento após a regularização foi comunicada à Concedente, CODEM, conforme estabelece o Termo Administrativo de Concessão de Direito Real de Uso¹⁷, configurando o retorno à situação de irregularidade em relação à ocupação do imóvel, com outra roupagem.

Tabela 1 – Situação de ocupação dos imóveis residenciais regularizados no assentamento Benguí - Etapa 2, em relação ao beneficiário original.

Total de imóveis	Famílias que permaneceram no assentamento	Situação de ocupação dos que saíram do assentamento				
		Alugados	Cedidos	Vendidos	Novo uso	Sem informação
287	268	7	2	4	1	5

Fonte: Levantamento em campo (jul. 2017). Elaborada pela autora.

Para entender o ponto de vista dos moradores sobre os fatores que concorreram para esse resultado, foram realizadas nove entrevistas, sendo duas com moradores que saíram do assentamento após a regularização, duas com moradores que chegaram e eram inquilinos, e cinco com moradores que permaneceram.

O quantitativo dos dois primeiros grupos foi limitado pela dificuldade de encontrar as famílias que saíram do assentamento após a regularização e pelo fato de, entre os que chegaram, somente dois inquilinos se dispuseram a participar, não sendo encontrados nas residências os moradores adquirentes dos imóveis. Para os que permaneceram, o quantitativo foi definido pela evolução das entrevistas, quando não foram mais apresentados novos pontos de vista.

¹⁷ A cláusula sexta do Termo Administrativo de Concessão firmado entre a CODEM e os beneficiários da regularização traz expressa tal exigência, fundamentado no artigo 7º do Decreto-Lei n. 271/67 que dispõe sobre a Concessão de Direito Real de Uso.



A principal razão declarada pelos entrevistados para, inicialmente, buscarem o assentamento como alternativa de moradia foi a impossibilidade de acesso ao mercado imobiliário formal em razão da baixa renda familiar, que também não permitia o custeio com despesas de aluguel. A proximidade com a residência de familiares, mesmo citada por alguns entrevistados, não se configurou como fator principal de atração nesse momento de chegada¹⁸.

Para a entrevistada que passou a residir no assentamento nos últimos cinco anos antes da regularização, as vantagens locacionais relativas à infraestrutura e à proximidade de equipamentos públicos e outros serviços foram os principais elementos motivadores.

Os anúncios de venda e aluguel afixados nas fachadas de casas do assentamento, registrados em dois momentos distintos, apontaram pequeno aumento em relação à oferta de casas para venda¹⁹. Em relação aos anúncios para aluguel de quitinetes, que em julho/2017 era apenas um, em janeiro/2018 passaram a ser quatro, e, de acordo com alguns moradores, o avanço pode ter ocorrido em função da segurança da posse gerada pela regularização do imóvel, que encorajou a construção desse tipo de acomodação nos imóveis regularizados, com vistas ao incremento da renda familiar, ressaltando-se não haver registro para venda nesse item, o que fortalece a perspectiva de complementação de renda em vez da perspectiva de saída do local.

4.1 PERMANÊNCIA E SAÍDA DOS TITULARES DA REGULARI- ZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para a permanência das famílias após a regularização, os fatores locacionais foram enfatizados de forma recorrente pelos entrevistados, representando o mais importante indutor de fixação, mas sempre

¹⁸ A maioria dos entrevistados que permaneceram, chegaram ao assentamento quando ainda não havia pavimentação nem serviço de drenagem no local.

¹⁹ No segundo levantamento, constatou-se a permanência de vários anúncios que já se encontravam afixados no primeiro momento de pesquisa.

associados a outros fatores, como a segurança proporcionada pela titulação das residências, citada em quase todos os depoimentos; a proximidade com familiares que residiam no bairro ou no assentamento; e a adaptação ao local, incluindo a vizinhança.

Ao ser solicitada a indicação de uma hierarquia objetiva sobre as razões para a permanência, confirmou-se a prioridade das vantagens locacionais, associadas principalmente à regularização fundiária.

A percepção sobre a importância e o significado da regularização fundiária no contexto da moradia parece ter sido construída a partir da execução do Projeto, pois apenas dois dos entrevistados declararam ter diligenciado nesse sentido após se instalarem na área, mas sem persistência. Ao ser ventilada pela entrevistadora a possibilidade de saída para outro local de moradia, havia sempre a ressalva: “desde que seja regularizada”.

Os fatores declarados como os que poderiam motivar uma eventual saída do local estavam relacionados à busca de melhoria da qualidade de vida, traduzida por moradias em locais mais tranquilos, domicílios mais amplos e espaços de lazer próximos à residência. Somente uma entrevistada não vislumbrou qualquer possibilidade de sair do imóvel regularizado.

Sobre os benefícios e vantagens da regularização fundiária para os que permaneceram, identificou-se um misto de conteúdo simbólico e utilitarista; o primeiro, expresso pela representação do título como uma espécie de salvaguarda contra ameaças à permanência no local e segurança para os herdeiros que, futuramente, serão aquinhoados com o patrimônio constituído. Quanto à utilização do imóvel regularizado como garantia para acesso a financiamentos, apenas um entrevistado referiu-se a essa possibilidade.

Também não houve, até o momento da pesquisa, qualquer sobrecarga no orçamento familiar decorrente de novas obrigações tributárias como desdobramento da regularização fundiária, que poderia influenciar a saída de famílias, assinalando-se que já ocorria a cobrança de IPTU no bairro.

O Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) do município, que registra os imóveis urbanos para fins de tributação, tem registrados 399



imóveis localizados na área de estudo²⁰; desses, 282 (83,18%), encontram-se desobrigados de pagamento por apresentarem valor venal inferior ao teto para isenção automática²¹ (BELÉM, Lei n. 7.933/1998).

Sobre os que saíram após a regularização, o entrevistado que alugou o imóvel declarou como fator de indução para a saída uma questão de ordem familiar temporária²², com a perspectiva de retorno à moradia regularizada após ser equacionada a situação que demandou o deslocamento, ressaltando-se que o novo local de moradia era no próprio assentamento.

No caso do entrevistado que vendeu o imóvel, a saída se deu para um bairro vizinho, motivada pela necessidade de uma residência maior, uma vez que, nas reduzidas dimensões do terreno regularizado não cabia ampliação. O valor da venda permitiu a aquisição de uma casa maior, localizada em área que ainda se encontrava em processo de regularização, destacando que antes da aquisição teve o cuidado de confirmar essa condição.

Como benefícios e vantagens da regularização fundiária também destacaram a segurança que o título registrado proporciona, protegendo-os de serem incomodados por tentativas de expulsão da área e, para esse grupo, a valorização dos imóveis decorre tanto da regularização fundiária como dos diversos empreendimentos e serviços públicos próximos ao assentamento, com peso maior destes últimos.

Os entrevistados do grupo que passou a residir no assentamento após a regularização declararam como principais atrativos para residir no local a proximidade de familiares que moram no bairro e a oferta de serviços que são utilizados em seu cotidiano, destacadamente as vantagens para o deslocamento por meio de transporte coletivo e expressaram o desejo de adquirirem moradia no local, frisando a segurança proporcionada pela condição de imóvel regularizado que a área oferece.

²⁰ A diferença entre o total de lotes (557) existentes no assentamento e o quantitativo registrado no CTM (399) deve-se, provavelmente, à desatualização deste.

²¹ Para o exercício de 2018, foi de R\$ 40.226,43 (quarenta mil duzentos e vinte e seis reais e quarenta e três centavos).

²² Essa informação foi comprovada pela autora, em visita ao imóvel onde a titular da regularização passou a residir.



4.2 BREVE COMPARATIVO ENTRE O GRUPO DE FAMÍLIAS QUE PERMANECEU E O QUE SAIU DO ASSENTAMENTO APÓS A REGULARIZAÇÃO

Essa comparação, limitada a dados quantitativos, tem o intuito de oferecer elementos de análise para futuros estudos, incluindo a vertente qualitativa, capazes de esclarecer se as variáveis escolaridade dos chefes da família, renda familiar, procedência das famílias e tempo de ocupação do imóvel antes da regularização podem operar como fatores que influenciam na permanência ou na saída da moradia regularizada. Não foi possível incluir nesse exercício de comparação as informações dos que chegaram ao assentamento em razão de não se dispor de cadastro social destes.

Quando a variável é escolaridade dos chefes de família, o maior percentual de ocorrências entre os que permaneceram é no ensino fundamental incompleto (39,4%); o menor é o de ensino superior (1,11%), enquanto os que saíram concentram-se no ensino médio (50%), isento de registro na categoria sem escolaridade.

No quesito renda familiar, a maior incidência entre as famílias que permaneceram está na faixa de 1 a 3 salários mínimos (55,35%); a menor, acima de 5, com 2,58%. Já entre os que saíram, a maioria das famílias (72,62%) recebe de 3 a 5 salários mínimos e não há registro na faixa menor que 1 salário mínimo. Significa dizer que todas as famílias com rendimento menor que um salário mínimo se mantiveram no local.

Em relação ao tempo de ocupação do imóvel regularizado, 54,97% das famílias que permaneceram já residiam no mesmo imóvel há mais de 20 anos antes da regularização, enquanto entre as que saíram 33,33%, que representa a maior incidência, residiam há menos de 5 anos.

No que se refere à procedência das famílias antes de residirem no assentamento, no grupo dos que permaneceram, 47% vieram do mesmo bairro e 2,95% vieram de outro estado. Entre os que saíram, o comportamento é semelhante em termos percentuais: a maioria (61,11%) é também oriunda do mesmo bairro.

Esse ensaio comparativo apontou algumas correspondências numéricas que, a depender de estudos direcionados à sua elucidação, poderão confirmá-las, ou não, como fatores que influenciam na

permanência ou saída de famílias das áreas após a regularização, chamando a atenção para a complexidade da análise, que envolve também aspectos históricos, culturais e outros, ratificando-se o propósito de apenas oferecer elementos para debates.

5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO ASSENTAMENTO BENGUÍ – ETAPA 2

Um componente importante na execução das diversas fases da regularização fundiária foi a mobilização social, aqui entendida como o processo permanente de interação entre a equipe executora do Programa e os moradores dos assentamentos por meio de reuniões, distribuição de material informativo e atendimentos individualizados para esclarecimentos sobre questões específicas, entre outros mecanismos.

Antecedendo a cada uma das etapas operadas em campo, era realizada uma reunião para informar e esclarecer sobre o objetivo e procedimentos da etapa em questão, assim como a importância da participação e acompanhamento dos moradores que recebiam, nessa oportunidade, o cronograma de execução.

A mobilização para essas reuniões ocorria por meio de visitas domiciliares, com foco nos itens da pauta e entrega de material impresso com informações gerais sobre a regularização fundiária, na perspectiva de sensibilizar os moradores para a importância de sua participação no evento.

Como forma de consolidar a compreensão dos participantes sobre os assuntos tratados durante a reunião, era distribuído novo material impresso abordando os principais itens que seriam tratados, de forma resumida e em linguagem simples, acessível aos moradores.

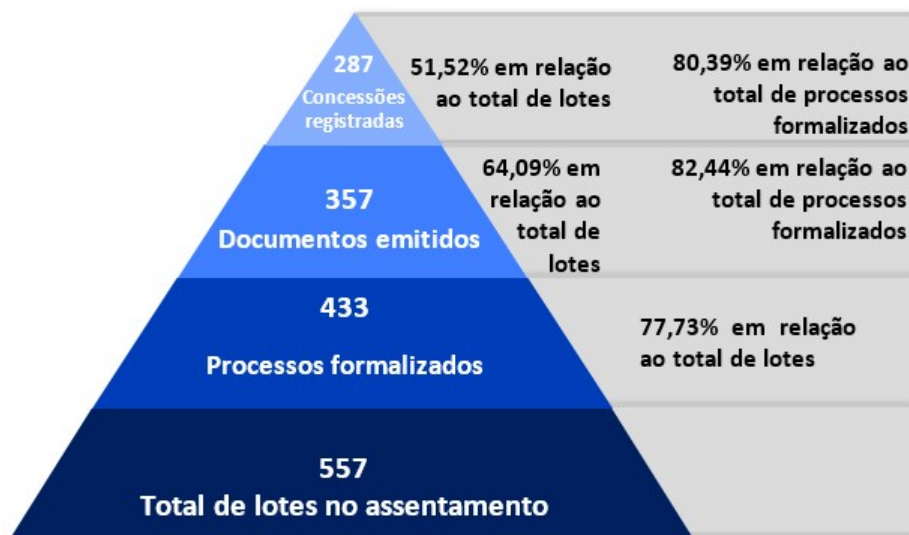
Na reunião final, cujo objetivo era a discussão e pactuação da Planta de Parcelamento do solo era esclarecida a necessidade de compatibilizações do alinhamento existente com as diretrizes viárias definidas no Plano Diretor do município, para garantir a mobilidade adequada, ouvindo-se sugestões de adequações que evitassem, ao máximo, a redução das dimensões dos lotes passíveis de regularização ou a retirada de alguma edificação.



A participação social, ainda que restrita a eventos de caráter informativo e orientador, com reduzida margem de deliberação, contribui, ao menos, para a construção do sentimento de pertencimento em relação ao local, maior integração entre os moradores, melhor compreensão sobre a política pública em execução, podendo evoluir para a ampliação das esferas tradicionais de participação política que são próprias da democracia representativa, na perspectiva de trazer equilíbrio na relação sociedade civil e poder público.

Do ponto de vista de resultados imediatos, esse componente de participação²³ teve como efeito mensurável a efetividade alcançada no que se refere ao quantitativo de processos formalizados e, em decorrência, de imóveis regularizados e em processo de regularização²⁴ (Figura 2).

Figura 2 – Demonstrativo da efetividade de titulação dos imóveis no assentamento Benguí – Etapa 2, até junho/2017.



Fonte: Planilha de controle do Programa “Chão Legal” (jun. 2017). Elaborada pela autora.

²³ De acordo com as listas de frequência consultadas, a média de comparecimento dos moradores registrada em reuniões foi entre 60 e 65% do total mobilizado.

²⁴ Até junho/2017, além dos 287 títulos já registrados, outros 52 encontravam-se no Cartório, para registro. O que aumentaria, posteriormente, o universo registrado.

Para demonstrar de maneira mais fiel esse desempenho, cabe esclarecer que apenas os ocupantes de imóveis de uso residencial cujo cadastro social sinalizava o atendimento aos requisitos da gratuidade²⁵ foram relacionados para a formalização dos processos, não sendo conhecido, com exatidão, o total de convocados. Os demais seriam regularizados em etapa posterior. Os demais seriam regularizados em etapa posterior.

Técnicos da equipe executora do Projeto foram unânimes em creditar ao processo de participação dos moradores esse desempenho sobre o quantitativo de titulação.

6. VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

A terra é um elemento vital tanto para a produção capitalista como para as diversas atividades humanas, e, tratando-se de um bem não reprodutível cujo direito de uso é monopolizado pelo proprietário, ela passa a ter um preço que é pago pelos indivíduos destituídos dos direitos de propriedade. Nos espaços urbanos onde a regulação do solo se dá pelos mecanismos da sociedade capitalista, a terra assume um valor como mercadoria, com características específicas no que diz respeito ao seu processo de produção, apropriação e consumo (SINGER, 1980), tendo, assim, um valor de uso e um valor de troca.

A pesquisa em anúncios de jornal sobre venda e aluguel de imóveis no bairro Benguí, referente aos anos de 2012 e 2015 (um ano antes e dois anos depois da regularização), que apontou um acréscimo de, aproximadamente, 30%²⁶ no período, notadamente quanto a aluguel de quitinetes, não identificou anúncios no assentamento, presumindo-se que as transações imobiliárias no local ocorrem no âmbito do mercado informal, haja vista a constatação de anúncios dessa natureza nas fachadas das casas.

²⁵ Nesse caso, foram considerados a renda familiar de até 5 salários mínimos e o uso da edificação como moradia própria.

²⁶ O aumento médio é de 10% a cada ano pesquisado.

Tais resultados sugerem não haver evidências, pelo menos até o período da pesquisa, de apropriação da valorização decorrente da regularização fundiária pelo mercado imobiliário formal, sendo oportuno assinalar que nenhum anúncio de jornal fez referência à condição de legalidade dos imóveis anunciados.

Quanto ao município, a apropriação, ocorreria na perspectiva tributária incorporando-se a suposta valorização ao cálculo do valor venal dos imóveis regularizados, o que não sucedeu, até porque a composição dos fatores de cálculo não inclui item relativo à legalidade dos imóveis, lembrando que a cobrança do IPTU no assentamento objeto do estudo já era feita antes da regularização fundiária, com elevado percentual de isenção.

Para os moradores entrevistados, a valorização dos imóveis envolve tanto o que decorre da regularização fundiária²⁷ como os atributos da área, sendo citados de forma recorrente: i) a localização pela proximidade geográfica de diversos serviços utilizados cotidianamente, em especial os serviços de abastecimento de um modo geral e transporte coletivo; e ii) a proximidade de equipamentos de educação e saúde, além de bancos e shopping center.

Quanto à localização de imóveis e sua influência na determinação dos preços do solo urbano, Silva (1995) comentou que não é apenas em torno da terra, em si, que os conflitos pela sua apropriação ocorrem, mas a luta está em torno dos atributos a ela correspondentes, ao representarem a distribuição das melhorias que são fundamentais para a habitação no meio urbano.

Maricato (2006) ratifica esse comentário registrando que a terra será mais ou menos valorizada conforme sua situação em relação ao contexto urbano e aos benefícios que ela pode incorporar.

Para fins de comparação entre o valor conferido aos imóveis regularizados pelos entrevistados e pelo município, utilizou-se como valor venal o teto de isenção tributária de 2018 para os dispensados de pagamento; para o único imóvel tributado, foi possível considerar o valor venal real.

²⁷ Diferentemente do mercado formal verificado, em tese, pelos anúncios de jornal, os moradores incluíram, de forma destacada, o item regularização fundiária na valorização por eles atribuída aos imóveis regularizados.

Os valores atribuídos pelos entrevistados a esses imóveis foram superiores (entre 35,37% e 81,47%) ao valor venal considerado pelo município. Para aqueles que atribuíram os valores mais altos, foram solicitados, de maneira enfática, os critérios objetivos que embasaram a avaliação, obtendo-se, sempre, como resposta a questão locacional e a regularização fundiária.

A grande diferença dos valores atribuídos pelos moradores remete ao entendimento de que o município não apropria, para fins tributários, a valorização imobiliária que, pelo menos do ponto de vista dos moradores, advém da que regularização fundiária, e estes, mesmo reconhecendo e destacando essa valorização, não se mostraram propensos a alienar os imóveis regularizados.

7 CONCLUSÕES E DISCUSSÕES

O presente trabalho trouxe para o debate acadêmico a tentativa de compreender o impacto da regularização fundiária em assentamentos urbanos informais, como contributo para a fixação ou evasão das famílias que tiveram suas moradias regularizadas, a partir do ponto de vista dos moradores, que destacaram a importância dessa política pública para o seu bem-estar, por representar a segurança de permanência nos imóveis regularizados, livres de constrangimentos que objetivem o abandono forçado, além de “certa” tranquilidade quanto ao futuro de seus descendentes pela perspectiva de transmitir-lhes, por herança, o patrimônio imobiliário constituído.

A probabilidade de comercialização dos imóveis após a regularização, aproveitando a suposta valorização ligada à condição de legalidade dos imóveis, ou fugindo de obrigações tributárias que sobrecarregariam os reduzidos orçamentos que predominam entre famílias residentes nos assentamentos informais, não se confirmou como tendência imediata no caso estudado, pelo menos até a conclusão da pesquisa, que contava com apenas 4 anos após a regularização.

A negação desse pressuposto ancora-se no reduzido percentual (6,62%) de saída das famílias do assentamento, assim como no fato de os



moradores entrevistados, mesmo atribuindo valores bem superiores ao valor venal estabelecido pelo município (35,37% a 93,9%), não deixarem transparecer a intenção de comercializar os imóveis regularizados, ressaltando-se o caso do morador que saiu do assentamento obtendo valor de venda em proporção superior ao de compra da nova moradia, ainda não regularizada.

A questão locacional, pela proximidade dos equipamentos públicos de saúde e educação, comércios e bancos, além da facilidade de deslocamento por meio de transporte coletivo e a condição satisfatória de drenagem, configuraram-se como fatores fundamentais para a permanência na área, ainda que sempre seja destacada a condição de a moradia encontrar-se regularizada.

Assim, a regularização fundiária não pode ser analisada como indutor de saída ou fixação da população na área regularizada isolada de outros fatores que fazem parte do cotidiano dos moradores, acreditando-se que uma provável saída de famílias após a regularização foi contida pelo fator locacional, assim como pelos vínculos de apoio locais, construídos ao longo do tempo de moradia dessas famílias no assentamento, conforme transpareceu durante as entrevistas.

Fortalece essa última indicação a correspondência que foi demonstrada, estatisticamente, na caracterização das famílias, em que o maior tempo de ocupação do imóvel antes da regularização está entre os que permaneceram no assentamento, enquanto o menor tempo de ocupação foi constatado entre as famílias que saíram dos imóveis regularizados.

Outra variável que demanda análise é a renda familiar, considerando-se a não ocorrência de saída do assentamento entre famílias que recebem até um salário mínimo, enquanto 70% das que saíram estão na faixa de 3 a 5 salários mínimos.

Outras reflexões/indagações são suscitadas a partir dos resultados do estudo realizado, quando se pretende avaliar os desdobramentos da política de regularização fundiária em assentamentos urbanos informais, que poderiam ser abordadas por meio de estudos de caso múltiplos, permitindo a comparação entre assentamentos com características dife-



renciadas, especialmente em relação às variáveis infraestrutura e localização, que constituíram fatores de destaque para a retenção das famílias no assentamento estudado.

Quanto aos procedimentos adotados para a regularização fundiária no assentamento estudado, é possível afirmar que, do ponto de vista formal, o projeto observou as principais diretrizes da política nacional de regularização fundiária e, em seu aspecto operacional, utilizou uma metodologia de trabalho envolvendo a população local, o que favoreceu, sobremaneira, um bom alcance na titulação, conforme foi demonstrado em item anterior.

Essa prática vem sendo adotada nos diversos projetos executados no âmbito do Programa Chão Legal, o que pode representar o seu ponto de destaque.

Entretanto, o caráter multidimensional da regularização fundiária, que prevê medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, foi parcialmente contemplado no plano formal, pois não apontou medidas de ordem social, que poderiam potencializar os efeitos da regularização fundiária para a fixação da população nos assentamentos.

As medidas jurídicas, representadas pela titulação dos imóveis e os procedimentos registrares pertinentes, foram integralmente atendidos, o que não ocorreu em relação às medidas urbanísticas e ambientais, que não foram implementadas, ressaltando-se que estas foram discutidas e pactuadas com os moradores em evento público.

Nesse aspecto, há que se registrar, mais uma vez, a importância de avançar na participação social, para além do período de execução do processo de regularização, na perspectiva de constituir instâncias de acompanhamento na execução das medidas propostas e de sua sustentabilidade.

Em resumo, a não execução das medidas urbanísticas e ambientais representa, na prática, a manutenção do paradigma anterior à política nacional da regularização fundiária com foco exclusivo no lote e, nas palavras de Saule Junior (2004, p. 146):

Conferir um título de propriedade urbana para os grupos sociais que vivem em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, como a implantação de infra-estrutura, oferta de equipamentos



públicos – como escolas e postos de saúde – e a efetiva possibilidade de trabalho e geração de renda, será um benefício temporário.

A ausência de proposição de medidas sociais pode ser creditada tanto à timidez da legislação correlata que não lhe confere um caráter impositivo como condicionante para a titulação, a exemplo do que ocorre com as demais dimensões da regularização fundiária, como pela falta de decisão política para sua elaboração/implementação.

REFERÊNCIAS

ABELÉM, A. G. **Urbanização e remoção: para que e para quem?** – Estudo sobre uma experiência de planejamento nas baixadas de Belém. 139 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1982.

ANGELIM, E. C. de S. **A modelagem para a mensuração das variáveis qualitativas violência urbana e regularidade fundiária na formação do valor de imóveis residenciais urbanos.** 120 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Instituto de Tecnologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

BELÉM. **Lei nº 7.933**, de 29 de dezembro de 1998. Dispõe sobre isenções tributárias no Município de Belém e dá outras providências. Disponível em: www.normasbrasil.com.br/norma/?id=172542. Acesso em: 24 jan. 2019

BELÉM. CODEM. **CD evolução urbana de Belém – 1972, 1977 e 1998.** Belém, 1998.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: conquista de direito ou contribuição para o mercado imobiliário formal?

BELÉM. **Lei n. 8.655**, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/plano_diretor/Plano_diretor_atual/Lei_nº 8.655-08_plano_diretor.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/plano_diretor/Plano_diretor_atual/Lei_nº_8.655-08_plano_diretor.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BELÉM, **Lei 8.739**, de 19 de maio de 2010. Institui o Programa municipal de regularização fundiária do município de Belém “Chão Legal”. Belém, 2010.

BELÉM. CODEM. **Projeto de regularização fundiária de interesse social Benguí – Etapa 2**. CODEM, Belém, 2014.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Regularização fundiária urbana no Brasil**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Lei n. 11.952**, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 11.977**, de 7 julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e revoga e altera leis, medidas provisórias e decretos-lei. Brasília, DF, 2017.



CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. *In*: BAUER, M, W.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 64-89.

MARICATO, H. O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. IPEA políticas sociais: acompanhamento e análise. 2006. Disponível em http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em: 10 fev. 2018

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

ONU – **Documentos temáticos da habitat III. 22** – Assentamentos informais (versão não editada 2.0). Nova York, dia 31 de maio de 2015. Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/22-Assentamentos-Informais_final.pdf. Acesso em: 13.11.2018.

RAMOS, L. S. **O efeito da implantação de infraestrutura para o aumento do valor do solo urbano em diferentes realidades: estudo de caso na cidade de Belém-PA**. 111f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1999.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: conquista de direito ou contribuição para o mercado imobiliário formal?

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

VIEIRA, Alessandra d'Ávila. **PAC Urbanização de assentamentos precários**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.abcip.org.br/download?file=alessandra-d-avila-brasil.pdf>. Acesso em: 28.ago.2018.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.



SOBRE OS AUTORES

André Montenegro Duarte



Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Pará (1985), mestrado em Engenharia pela Universidad Politecnica de Valencia - Espanha (1999) e doutorado em Geociências pela Universidade Federal do Pará (2006). Atualmente é Professor Associado da Universidade Federal do Pará. Tem experiência na área de Engenharia Civil, atuando no ensino, pesquisa, extensão e consultoria, com ênfase nos seguintes temas: engenharia de avaliações, topografia, análise de viabilidade econômica, modelos de valoração, regularização fundiária, cadastro técnico, recursos hídricos, geotecnologias e engenharia legal.

Daniel Araújo Sombra Soares



Bacharel e Licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Pará, com graduação sanduíche pela Michigan State University. Mestre em Geografia pela Universidade Federal Fluminense. Doutorando em Geografia na Universidade Federal do Pará. Geógrafo e pesquisador no Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará, onde coordena o Laboratório de Análise Ambiental e Representação Cartográfica. Professor da Secretaria de Estado de Educação do Pará. Tem experiência em zoneamentos econômico-ecológico e agroecológico; regionalização; análise ambiental; governança ambiental; gestão ambiental; conflitos socioambientais; geografia agrária; geografia econômica; cartografia participativa; geoprocessamento; e geotecnologias.

Durbens Martins Nascimento



Cientista Político. Pós-Doutorado pela Universidade Federal do Oeste do Pará. Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental (2005) e Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento (2000) pelo NAEA/UFPA. Tese aprovada com distinção e louvor. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, conceito 6. Coordenador Geral do Observatório de Estudos de Defesa da Amazônia. Atualmente é Diretor Geral do NAEA e Editor-Chefe da Editora NAEA. Secretário Adjunto da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Regional Pará - gestão 2017-2018.

Elaine Cristina de Souza Angelim



Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Pará (2007), mestrada em Engenharia Civil (PPGEC - UFPA). Trabalhou como técnica em Gestão de Infraestrutura - função engenheira civil da Secretaria de Educação do Pará, membro da Comissão de regularização fundiária / CRF-UFPA. Professora nível assistente da Universidade Federal do Pará. Atua no ensino, pesquisa, extensão e consultoria, com ênfase nos seguintes temas: engenharia de avaliações, regularização fundiária, gerenciamento e controle da produção e construção civil. Doutoranda da Universidad de Ciencias Empresariales e Sociales - Buenos Aires, Argentina).

Gabriel Moraes de Outeiro



Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA (2018); em estágio Pós-Doutoral no NAEA/UFPA. Atualmente é pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, como bolsista e professor da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), lotado no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA). Professor e pesquisador do mestrado no Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia. É Diretor-Geral do ICSA/Unifesspa para o mandato de 2018-2022. Coordenador do Grupo de Pesquisa Gestão Pública e Avaliação de Políticas Públicas (DGP/CNPq). É Vice-Coordenador do Curso de Especialização Gestão Pública e Tributária (2019-2020). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, e na área da Análise Institucional de Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: legislação empresarial, regularização fundiária urbana, sustentabilidade e institucionalismo.

Marcio Marcelo de Souza Trindade



Graduado em Serviço Social pela UFPA (2012). Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social - PPGSS/UFPA(2015). Atualmente é Discente do curso de Doutorado em Serviço Social – PPGSS/UFPA (Turma 2020).



Maria do Carmo Campos da Silva



Possui graduação em Serviço Social (1976) e Ciências Sociais (2013) pela Universidade Federal do Pará, especialização em Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano Municipal/Instituto Brasileiro de Administração Municipal (1981), mestrado em Planejamento e Desenvolvimento (2018) pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/UFPA onde atualmente cursa o doutorado em Desenvolvimento Socioambiental. Tem experiência

em gestão pública, com ênfase em políticas urbanas atuando, principalmente, em regularização fundiária urbana de interesse social, capacidade institucional municipal e participação social.

Myrian Silvana Cardoso A. dos Santos



Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade da Amazônia (1997), mestrado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Pará (2012) e doutorado pela Universidade Federal do Pará (2018). Atualmente é professora titular da Universidade Federal do Pará. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em planejamento e gestão urbano-ambiental, atuando principalmente nos seguintes temas: regularização fundiária, desconformidades urbanas, irregularidade fundiária, direito à cidade sustentável e prevenção de conflitos socioambientais.



A música *Meu Endereço* (QR Codes em português e em braille abaixo) foi construída no doutoramento do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos e da Comissão de Regularização Fundiária da Universidade Federal do Pará. Ela retrata a história de dona Miriam, do bairro Vila Portelinha em Tomé-Açu, que a 190km de distância da dona Myrian, do bairro Parque Verde em Belém, se aproxima desta pela mesma luta por moradia.

Tantos outros personagens cabem nessa trama que enreda a vida de protagonistas do dia a dia, das ruas, das vilas. No cenário da cidade ideal, antes de serem contribuintes, seriam essencialmente cidadãos. Mas, na cidade real, são destituídos como sujeitos de direito. A eles, este grito de resistência.



