



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SEDESTE DO PARÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS TERRITORIAIS E**  
**SOCIEDADE NA AMAZÔNIA**

**ANILSON RUSSI**

**ENTRE O LEGAL E O REAL**  
**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS ASSENTAMENTOS URBANOS**  
**INFORMAIS DO MUNICÍPIO DE MARABÁ.**

Marabá – Pará

2014

**ANILSON RUSSI**

**ENTRE O LEGAL E O REAL  
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS ASSENTAMENTOS URBANOS  
INFORMAIS DO MUNICÍPIO DE MARABÁ.**

Dissertação de Mestrado em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia. Linha de pesquisa: Estado, Território e Dinâmicas socioambientais na Amazônia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia, pelo discente Anilson Russi, como requisito para a obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. William Santos de Assis

Marabá – Pará

2014

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**  
**(Biblioteca Josineide Tavares, Marabá-PA)**

---

R969e            Russi, Anilson  
                  Entre o legal e o real: a regularização fundiária nos  
assentamentos urbanos informais do município de Marabá /Anilson  
Russi. – 2014.

118 f.; 23 cm

Orientador: Prof. Dr. William Santos de Assis.  
Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação Dinâmicas  
Territoriais e Sociedade na Amazônia, da Universidade Federal do  
Sul e Sudeste do Pará.

Inclui referências e anexos.

1. Urbanização– Marabá, (PA). 2. Invasão (assentamento  
humano) – Marabá, (PA). 3. Regularização fundiária– Marabá (PA).  
4. Direito urbanístico. I. Título.

CDD - 22 ed.:307.76098115

---

**ANILSON RUSSI**

**ENTRE O LEGAL E O REAL: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS  
ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS DO MUNICÍPIO DE MARABÁ.**

Dissertação de Mestrado em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia. Linha de pesquisa: Estado, Território e Dinâmicas socioambientais na Amazônia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia, pelo discente Anilson Russi, como requisito para a obtenção do título de mestre.

Aprovada em: 09 de outubro de 2014.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. William Santos de Assis  
Orientador/PDTSA

Profa. Dra. Ana Cláudia Cardoso  
Examinadora externa/UFPA

Prof. Dr. Márcio Douglas Brito Amaral  
Examinador Interno/PDTSA

Profa. Dra. Edma do Socorro Silva Moreira  
Examinadora Interno/PDTSA (Suplente)

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Wilson (*in memoria*), pai que me sensibilizou desde tenra infância para a injustiça da pobreza e me incentivou a agir; a Maria de Lourdes, mãe que ensinou a importância de servir ao próximo como forma de agradecimento as dádivas da vida.

Esta dissertação é destinada a todos os trabalhadores e militantes dos movimentos sociais de Marabá e região que insistem em ocupar, construir e acreditar que outro mundo é possível.

## AGRADECIMENTOS

A **DEUS**, pois somente Nele encontrei a paz e a sabedoria para chegar até aqui.

À minha amada esposa **Nazaré** pela paciência e dedicação em todos os momentos de minha vida. Aos meus queridos filhos **Laura, Marcos, Romeu** e (meu afilhado) **Vittor** pela luz terna e intensa que emana de suas vidas. Vocês deixaram seus sonhos para que eu sonhasse, derramaram lágrimas para que eu fosse feliz. Acreditaram em mim apesar de meus erros. Sem vocês minha existência seria incompleta. Lembrem-se sempre que levarei vocês nas asas de minh' alma.

Sou grato à Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará e ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia que possibilitou o acesso ao conhecimento com qualidade. Agradeço também à Coordenação do PDTSA que vem inovando e trabalhando arduamente para o sucesso do programa. Sou imensamente grato aos(as) professores(as) Célia, Edma, Nilza, Mauro, Alixa, Marcelo, Pierre e Myriam pela contribuição na construção do conhecimento que foram o alicerce da minha formação.

Ao William, profissional exemplar, que me acolheu como orientando e acompanhou este trabalho demonstrando sabedoria, compreensão e paciência na relação orientador/orientando: a você descrevo minha profunda gratidão por ter acreditado em mim e permitido a construção do presente trabalho.

Agradeço carinhosamente a profa. Dra. Hildete que ensina com amor e prazer tornando o processo de ensino aprendizagem algo único.

Aos(as) amigos(as) do PDTSA: Valtey, André, Flávia, Tiese, Laércio, Ribamar, Renato, Joyce, Bressan, Rose e Cristiano que proporcionaram momentos de debate e descontração regados a café e a deliciosos pães de queijo. Saibam que sentirei saudades dos momentos que estivemos juntos.

A todos meus amigos e amigas da Comissão Pastoral da Terra de Marabá e Xinguara que sempre me apoiaram com muito carinho, desde minha chegada à região norte.

Aos meus amigos do Sindicato dos Trabalhadores(as) em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP), estadual e regional, minha gratidão pelo apoio incondicional no período de estudo.

A todos os amigos e amigas que contribuíram com este trabalho, meu profundo respeito e carinho.

"Ai dos que juntam casa a casa, dos que acrescentam campo a campo até que não haja mais espaço disponível, até serem eles os únicos moradores da terra" (Isaías 5,8).

"Ai dos que promulgam leis iníquas, os que elaboram escritos de opressão para desapossarem os fracos do seu direito e privar da sua justiça os pobres do meu povo, para despojar as viúvas e saquear os órfãos" (Isaías 10,1-2).

"A ilusão do Plano Diretor e dos Planos Regionais decorre do abismo que separa o seu discurso da prática de nossa administração municipal e da desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica." (VILLAÇA, 2005, p. 91)

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo central analisar o processo de regularização fundiária nos assentamentos urbanos informais no município de Marabá a partir da ocupação urbana conhecida como Bairro da Paz. Diferentes autores afirmam que a execução deficitária dos mecanismos dispostos na legislação constitucional e infraconstitucional pelo poder público, favorece a segregação sócio espacial, promove o aparecimento de periferias longínquas desprovidas de serviços e equipamentos urbanos coletivos essenciais e não garante a regularização fundiária. A metodologia teve suporte da abordagem qualitativa e de um conjunto de ferramentas de pesquisa tais como revisão bibliográfica, análise de documentos técnicos, entrevistas semiestruturadas e visitas. O estudo mostrou que o Plano Diretor Participativo no município de Marabá está em consonância com o Estatuto da Cidade, mas do ponto de vista legal não promove a regularização fundiária nos assentamentos informais, dificultando o direito à moradia digna.

**Palavras chave:** Assentamentos Informais. Segregação Urbana. Legislação Urbanística. Regularização Fundiária.

## ABSTRACT

This research has the core objective to analyze the process of land regularization in the informal urban settlements in the city of Marabá from the urban occupation known as the Peace District. Different authors state that the deficit implementation of mechanisms arranged in the constitutional and infra-constitutional legislation by the government, favors the socio-spatial segregation, promotes the appearance of distant suburbs devoid of essential services and collective urban facilities and does not guarantee land tenure. The methodology had support of qualitative approach and a set of search tools such as literature review, analysis of technical documents, semi-structured interviews and visits. The study showed that the Participatory Master Plan in the Marabá municipality is in consonance with the Statute of the City, but from a legal point of view does not promote land regularization of informal settlements, hindering the right to decent housing.

**Keywords:** Informal Settlements. Urban Segregation. Urban Legislation. Land Regularization.

## **Lista de abreviaturas e siglas:**

AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
ALPA	Aços Laminados do Pará
APP	Área de Preservação Permanente
CAFOD	Catholic Agency For Overseas Development
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Celpa	Centrais Elétricas do Pará
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FASE	Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESP	Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
km <sup>2</sup>	quilômetros quadrado
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PDPMM	Plano Diretor Participativo do Município de Marabá (Lei nº 17.213/2006)
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RFIS	Regularização Fundiária de Interesse Social
SDU	Superintendência de Desenvolvimento Urbano de Marabá
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação
SEPOF	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Estado do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I: A FORMAÇÃO DAS CIDADES E A SEGREGAÇÃO SÓCIOESPACIAL NOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS URBANOS</b> .....	<b>23</b>
I.1 A FORMAÇÃO DAS CIDADES NA AMAZÔNIA .....	23
I.2 O INCREMENTO DA POPULAÇÃO NA CIDADE DE MARABÁ .....	28
I.3 OS ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS NO PARÁ E EM MARABÁ.....	32
I.4 ASSENTAMENTOS INFORMAIS E AUMENTO DA SEGREGAÇÃO URBANA ..	38
<b>CAPÍTULO II: O DIREITO À MORADIA E A NOVA ORDEM URBANÍSTICA</b> .....	<b>45</b>
II.1 O DIREITO À MORADIA E OS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO .....	45
II.2 O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEI 10.257/2001 .....	50
II.3 ESTATUTO DA CIDADE: OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA .....	53
II.4 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE MARABÁ .....	58
<b>CAPÍTULO III: BAIRRO DA PAZ: UMA REALIDADE DE VIOLÊNCIA E AUSÊNCIAS</b> .....	<b>66</b>
III.1 A FORMAÇÃO DO BAIRRO: OCUPAR E RESISTIR .....	66
III.2 A NEGAÇÃO DA CIDADANIA .....	73
III.3 O BAIRRO DA PAZ E SEUS MORADORES .....	79
III.4 O FIEL DA BALANÇA: LEGAL OU IDEOLÓGICO? .....	81
<b>CAPÍTULO IV: O MARCO LEGAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA LUZ NO FINAL DO TÚNEL?</b> .....	<b>87</b>
IV.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SEGUNDO A LEI FEDERAL Nº11.977/2009 ..	87
IV.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL .....	94
IV.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SEGUNDO A LEI 17.213/2006 .....	97
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>104</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>108</b>
<b>ANEXO</b> .....	<b>115</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil até a década de 1940 era praticamente rural. Com o fenômeno da industrialização um grande número de cidades nasceram, cresceram e se desenvolveram. No início do século XXI, o Brasil abriga 193.947 milhões de habitantes. Deste total 84,9% da população brasileira moram em área urbana, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011). Para Rolnik (2011, p. 02) este processo foi estimulado pela migração de um vasto contingente de pobres e foi um dos mais rápidos e intensos de que se tem notícia, que privou as faixas de menor renda de condições básicas de urbanidade e de inserção efetiva às cidades.

A consequência deste processo é o surgimento de assentamentos urbanos informais, conhecidos também como favelas, mocambos, invasões, palafitas, ocupações de terras públicas e particulares, entre outras denominações.

A política desenvolvimentista executada pelo governo federal a partir de 1960 promoveu mudanças no território amazônico que influenciou diretamente o tecido urbano das pequenas e médias cidades da região. Antes dessa data as cidades se formavam às margens dos rios (grandes e pequenos) que exerciam influência nas características sociais, ambientais e econômicas. Atualmente, o que se verifica é um forte dinamismo das cidades às margens das rodovias, em detrimento às cidades ribeirinhas (TRINDADE JR., 2010).

Em Marabá, como na região sudeste do Pará, o crescimento urbano é intenso, e a ausência de políticas públicas impede que as pessoas de baixa renda obtenham suas moradias pelos mecanismos legais. Este sistema promove o padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas.

Como decorrência, a falta de regularização fundiária nos bairros aflige seus moradores gerando falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida. Na cidade de Marabá, aproximadamente 60% do território urbano é composto por assentamentos informais.

As principais características do processo de urbanização em Marabá tem sido a propagação de processos informais de expansão urbana. A população urbana e rural é atingida de forma diferenciada por este processo de expansão. Enquanto a população mais rica tem acesso a áreas nobres regulamentadas e com infraestrutura adequada, a pobre só tem tido acesso ao solo urbano e à moradia através de mecanismos ilegais e informais.

Este processo foi acelerado nos últimos anos em função de uma grande expectativa gerada em torno da implantação de grandes projetos econômicos a exemplo da ALPA acentuando o que Maricato (1996) e Rolnik (2000) denomina de segregação urbana. Além da ALPA outras iniciativas como a construção de hidrelétricas, hidrovias e a duplicação da estrada de ferro Carajás gerou uma grande especulação imobiliária, supervalorizando as áreas nobres da cidade e estimulando a ocupação de áreas periféricas.

A segregação urbana na cidade de Marabá se materializa como o resultado deste processo complexo que envolve a falta de instrumentos legais para a promoção da regularização fundiária, a especulação imobiliária concentrada na elite econômica e um contingente populacional vindo de outras regiões do país.

A exemplo de outras regiões do país, a população de mais baixa renda vai se instalando nas áreas com maior nível de precariedade e sem interesse para o mercado imobiliário. Para efeito deste estudo, denominamos estas áreas de assentamentos informais. Apoiado em autores que estudaram o tema, as principais características destas áreas são: situação totalmente ilegal de ocupação do solo, baixa qualidade da moradia, falta de urbanização e a ausência de regularização fundiária. Como afirma Cardoso (2007).

Assentamentos informais são qualquer assentamento irregular com uma forma não convencional de produção de habitação e/ou propriedade e condições físicas irregulares. Esta afirmativa é derivada de uma definição de informal como algo que não é feito ou produzido de acordo com uma forma reconhecida; irregular, não oficial e não convencional (CARDOSO, 2007, p. 22).

A condição de informalidade perpetua a situação de segregação e impede o provimento de serviços e equipamentos públicos que poderiam melhorar a condição de vida dessa população como determina a legislação constitucional e

infraconstitucional. A elaboração do Plano Diretor Participativo do município de Marabá, aprovado em 2006, não se mostrou capaz de atenuar tal situação.

As questões levantadas anteriormente, nos estimularam a buscar respostas para a seguinte pergunta: quais são os entraves no processo de regularização fundiária e, conseqüentemente, a aplicação da legislação urbanística constitucional e infraconstitucional no município de Marabá após a aprovação do Plano Diretor Participativo do município de Marabá (PDPMM)?

Para responder à questão elegemos como objetivo geral desta pesquisa a análise dos limites na execução na política de regularização fundiária dos assentamentos informais urbanos no município de Marabá. A pesquisa se preocupou ainda em descrever o processo de formação das cidades no contexto da Amazônia; analisar o direito à moradia à luz da legislação constitucional e infraconstitucional; analisar o processo de ocupação urbana e resistência no Bairro da Paz e; discutir os dispositivos legais referentes à regularização fundiária contidos no Plano Diretor Participativo do município de Marabá.

Para corroborar com a pergunta de pesquisa e buscar respostas apropriadas para os objetivos formulados elaboramos duas hipóteses. A primeira, que considera a existência no município de Marabá de uma cultura de apropriação de imóveis urbanos localizados em espaços centrais, que promovem vazios urbanos e segregação impedindo a implementação do direito à moradia digna. A segunda hipótese considera que a deficiência no processo de regularização fundiária nos assentamentos informais na cidade de Marabá não é decorrente da inexistência de mecanismos legais e sim de uma correlação de forças políticas desfavorável à aplicação dos mesmos.

### **Procedimentos teóricos**

O fenômeno da urbanização foi visto com base na dinâmica demográfica por muito tempo. Este trabalho buscará analisar a questão urbana e a regularização de assentamentos urbanos informais com enfoque interdisciplinar, apoiando-se no direito urbanístico, no urbanismo, na sociologia e na geografia

urbana. Estas disciplinas poderão auxiliar no estudo acerca da formação das cidades na região amazônica, planejamento urbano e legislação urbanística.

Com a introdução pioneira de um capítulo sobre política urbana na ordem constitucional brasileira (artigos 182 e 183) e após a provação do Estatuto da Cidade em 2001, observa-se que o direito urbanístico vem crescendo gradativamente. As mudanças ocorridas no sistema legal têm permitido uma maior reflexão entre juristas e urbanistas e como resultado tem crescido a produção acadêmica e científica. Sobre o tema ainda há dois movimentos de resistência: o primeiro motivado pelo olhar de alguns civilistas conservadores e, o segundo, motivado pelo operador do direito administrativo tradicional, que não aplica os dispositivos legais descritos no Estatuto da Cidade.

Para o presente trabalho vamos nos apoiar em Fernandes (2006) que demonstra o papel incontestável do ordenamento jurídico na produção do quadro de segregação sócio espacial. O Estatuto da Cidade e a regularização de assentamento informais será analisado à luz das práticas e teorias descritas por Fernandes (2011) e Saule Jr. (2004). O direito à moradia, o plano diretor e a proteção jurídica nos assentamentos informais como conteúdo de direitos humanos apoiado nos tratados internacionais será estudado na perspectiva de Saule Jr. (2004).

A contribuição do direito urbanístico terá como base reflexões feitas por especialistas como Dias (2010) e Pinto (2011) e outros. Compreendemos que o direito à moradia digna está intimamente ligado à efetividade do direito à cidade sustentável – direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, ao transporte, ao trabalho, ao lazer (Estatuto da Cidade, art. 2º, inc. I). Nos últimos anos, o estudo da regularização fundiária em assentamentos informais urbanos tem preocupado estes especialistas. A principal hipótese por eles defendida é a possibilidade de regularização fundiária pelos poderes públicos constituídos aplicando a legislação urbanística constitucional e infraconstitucional.

Todos estes autores discutem a viabilidade na aplicação da legislação urbanística no processo de regularização no contexto geral. A efetividade da legislação urbanística é questionada por Dias (2010) que aponta limitações na aplicabilidade da legislação constitucional e infra constitucional.

No tocante à contribuição da sociologia entendemos que auxiliará na compreensão da dinâmica social existente entre a formação das cidades no contexto amazônico, a influência do capital e a desigualdade sócio espacial. Concordamos com Rodrigues (2013, p.119) quando diz que o avanço da urbanização no território amazônico apresenta íntima relação com as “políticas governamentais brasileiras constituídas enquanto instrumentos de controle e modernização do território, bem como com dinâmicas de mercado induzidas pela globalização da economia e sua manifestação nas escalas locais”.

A reflexão do processo de urbanização na cidade de Marabá teve como base Castro (2009), Cardoso (2007) e Trindade Jr. (2010), que estudaram dinâmicas de urbanização em outras cidades da Amazônia. Segundo Castro (2009), estudos com base no universo cultural multiétnico ainda são pouco reconhecidos no campo da pesquisa e da ação política. Estes autores foram importantes para entender a inserção na dinâmica macroeconômica e suas influências na formação na cidade de Marabá.

A dinâmica territorial e sua relação com as políticas governamentais é objeto a ser estudado com a contribuição da geografia urbana. A geografia urbana é um ramo da geografia que estuda o território e seus processos de (re)produção do espaço urbano. A urbanização se apresenta como um conjunto de processos coordenados pela ação humana e cuja complexidade exige grande aprofundamento dos pesquisadores com vistas a compreender como a cidade se produz e reproduz. Os espaços urbanos são, de modo geral, facilmente reconhecíveis na paisagem, porém cada espaço urbano apresenta suas especificidades, particularidades e singularidades.

Acreditamos que a análise da efetividade dos instrumentos legais (Estatuto da Cidade, Lei nº 11.977/2009 e Plano Diretor Participativo) combinado com a compreensão do processo de segregação territorial urbana e o surgimento de assentamentos informais ajudarão a entender os entraves no processo de regularização fundiária dos assentamentos informais em Marabá.

## **Procedimentos metodológicos**

Para nosso estudo elegemos o Bairro da Paz, localizado no núcleo da Cidade Nova na cidade de Marabá. O presente bairro iniciou o processo de ocupação em 2007, num momento de grande fluxo migratório atraído por grandes projetos e incentivos governamentais. Acreditamos que ao analisar o contexto do Bairro da Paz estaremos analisando grande parte dos problemas que comuns aos assentamentos informais nas cidades da região amazônica.

A localização do Bairro da Paz na cidade de Marabá está descrita nos anexos, no mapa 01. O mapa 02, nos anexos, descreve o Bairro da Paz em ruas, quadras e lotes até o ano de 2011. Atualmente as dimensões do Bairro se estendem até o Rio Itacaiúnas.

Consideramos que esta pesquisa pode ser caracterizada como um estudo de caso. O estudo de caso vem sendo utilizado em diferentes áreas do conhecimento principalmente em pesquisas qualitativas (GODOY, 1995). Centrado nessa abordagem o pesquisador fica mais à vontade para retratar a realidade tal como ela se apresenta sem uma preocupação maior em intervir (RODRIGO, 2008). A prioridade para métodos qualitativos em uma pesquisa não exclui a possibilidade de uso de métodos quantitativos (GODOY, 1995). No entanto, as características dessa pesquisa, com uma forte preocupação no processo social e no contexto, dará mais atenção a abordagem qualitativa.

Esse tipo de pesquisa tem uma vantagem de se adequar a diferentes áreas do conhecimento, não sem críticas. Normalmente o estudo de caso se aplica a unidades bem definidas como um indivíduo, um programa, um evento, uma situação, uma instituição ou um conjunto dessas unidades (ALVEZ-MAZZOTTI, 2006). No caso específico dessa pesquisa, entendemos que o Bairro da Paz pode ser considerado como um sistema delimitado, portanto objeto desse tipo de pesquisa. É importante ter em conta que as unidades de pesquisa, sejam quais sejam, estarão sempre sob influências de contextos históricos, socioculturais, físicos e econômicos (ALVEZ-MAZZOTTI, 2006).

Utilizamos um conjunto de ferramentas de pesquisa para coleta de dados e sistematização de informações tais como revisão bibliográfica, análise de documentos técnicos, entrevistas e visitas. Para a revisão bibliográfica foram escolhidos artigos acadêmicos, teses, livros e outros textos sobre a questão urbana no contexto geral do Brasil como Maricato (1996), Rolnik (2011), Fernandes (2010), Saule Jr. (2004), e no contexto da região amazônica Trindade Jr. (2010), Castro (2009) e Cardoso (2007).

A análise documental priorizou textos de Leis (constitucional e infraconstitucional), legislação comentada, cartilhas informativas, documentos de conferências nacionais e internacionais, relatórios técnicos emitidos pela Superintendência de Desenvolvimento Urbano do Marabá (SDU), diagnósticos, planos plurianuais e relatórios de avaliação do Plano Diretor do Município de Marabá.

Para estudar os mecanismos de regularização fundiária na cidade de Marabá foi necessário analisar a Lei Federal nº 10.257, de 10.07.2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, combinado com a Lei Federal nº 11.977/2009 e Lei Municipal nº 17.213, de 09.10.2006 (PDPMM). Estas legislações foram estudadas baseados nos dados e cartilhas elaborados pelo Ministério das Cidades e demais entidades comprometidas com a regularização fundiária com é o caso do Instituto Pólis, Observatório das Metrôpoles, FASE/Pará, CPT/Pará, dentre outras.

Outros documentos analisados e que ajudaram compreensão do princípio do “direito à moradia digna” foram as agendas e programas de ação articuladas pela Organização das Nações Unidas, tais como: Agenda Habitat I e II, Estratégia Mundial para Moradia (1998-2000).

Outro conjunto de dados secundários analisados foram os disponíveis na base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Outra fonte secundária usada para nossa análise foram os dados coletados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) sobre o Bairro da Paz e documentos fornecidos pela associação do Bairro da Paz.

As fontes primárias foram obtidas através do trabalho de campo, realizado *in loco*, no Bairro da Paz, através de diversas visitas. Estas visitas se deram em

vários momentos como mapeamento de lideranças, levantamento de documentos secundários junto à associação de bairro, apresentação do projeto da CPT, aplicação de entrevista semiestruturada junto aos atores, visita a moradores e lideranças, coleta de material fotográfico e filmagens, entre outros.

A CPT desenvolve um projeto financiado pela Comunidade Europeia que possui três eixos básicos: mineração, rural e urbano. No eixo urbano foram selecionados dois bairros considerados emblemáticos na região sudeste do Pará: Bairro da Paz (Marabá) e Bairro Palmares (Tucuruí). O autor deste trabalho está inserido no grupo que analisa os dados referentes ao eixo urbano.

No trabalho de campo foi possível realizar entrevistas gravadas e obter dados primários com representantes do poder público municipal, principalmente vice prefeito, superintendente do SDU, assessores, membros do conselho gestor do PDPMM, representantes de movimentos sociais da cidade e algumas de suas lideranças. Abaixo segue o mapa de atores entrevistados (quadro 1):

<b>Quadro 1: MAPA DOS ATORES</b>		
<b>Nome</b>	<b>Vínculo / instituição</b>	<b>Data da entrevista</b>
Ilka Barros Lima	Autônoma, moradora no bairro, presidente da Associação do Bairro da Paz e membro do Conselho Gestor do Plano Diretor e Plano Local de Habitação de Interesse Local (PLHIS).	22.nov.2013 e 12.fev.2014
Josavias Sandes Saraiva	Professor da rede pública municipal, morador no bairro, esposo de Ilka Barros, membro do Conselho Gestor do Plano Diretor.	22.nov.2013 e 12.fev.2014
Luiz José Araújo	Aposentado, morador no bairro, único membro da composição da 1º diretoria da Associação do Bairro da Paz.	13.fev.2014
Ribamar Ribeiro Junior	Professor IFPA, ex-membro do Conselho Gestor do Plano Diretor entre os anos de 2008 e 2011.	20.dez.2013
Edmilson da Silva Gondim	Agente da CPT, membro do Conselho Plano Local de Habitação de Interesse Local (PLHIS)	17.dez.2013
Luiz Carlos Pies	Advogado, vice prefeito	11.dez.2013
Marcus Vinicius Mariano de Souza	Professor da UFPA/UNIFESSPA na faculdade de geografia e ex-membro do Conselho Gestor do Plano Diretor	23.nov.2013

	e entre os anos de 2011 e 2012.	
Gilson Dias Cardoso	Superintendente do SDU na atual gestão.	18.fev.2014
João Alfredo Veloso de Souza	Diretor de assuntos fundiários do SDU na atual gestão.	18.fev.2014 e 22.fev.2014

Os atores entrevistados trouxeram à baila pontos importantes na reflexão sobre o objeto de nossa pesquisa. O questionário aplicado forneceu informações importantes para mostrar os diferentes pontos de vista dos atores.

### **Organização do texto.**

O texto é constituído de introdução, quatro capítulos e conclusão. O capítulo I discute a formação das cidades na região amazônica passando pelo incremento da população em Marabá. No mesmo capítulo é feito uma análise sobre o surgimento dos assentamentos informais no Pará e, especificamente, em Marabá, e a relação entre este e a segregação sócio espacial, como uma das fontes de produção de informalidade fundiária e em Marabá e região.

O capítulo II traz um estudo sobre o princípio do “direito à moradia digna” e sua influência na legislação constitucional e infraconstitucional, pontuando sua importância no processo de regularização fundiária. O direito à moradia é estudado à luz dos tratados internacionais emitidos pela ONU e ratificados pelo Brasil. A função social da propriedade urbana e da cidade também é estudado neste capítulo.

O capítulo III apresenta, como estudo de caso, o Bairro da Paz como área que concentra diversos problemas que se assemelham ao universo da informalidade urbana em Marabá e região sudeste e sul do Pará; a análise da formação histórica do processo de violência e ausência de regulação pelo poder estatal presente no bairro. Esta análise é precedida de dados coletados em campo e confronta com a análise de documentos primários e secundários sobre o aspecto jurídico e o enfrentamento existente entre o pretense proprietário e os moradores do assentamento.

O capítulo IV apresenta o marco legal da regularização fundiária no Brasil a partir da aprovação da Lei Federal 11.977/2009, trouxe um instrumental legal muito importante e prático para a regularização fundiária nas diversas esferas do poder público. Concomitante a esta discussão apresentaremos o marco legal no município de Marabá: a Lei Municipal 17.213/2006 (Plano Diretor Participativo de Marabá). A viabilidade do processo da regularização fundiária no Bairro da Paz será analisado à luz da legislação federal e municipal. Em seguida apresentamos as Considerações finais.

## **CAPÍTULO I**

### **A FORMAÇÃO DAS CIDADES E A SEGREGAÇÃO SÓCIOESPACIAL NOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS URBANOS**

Neste capítulo vamos estudar a influência da segregação sócio espacial no Brasil, a formação das cidades na Amazônia, e o universo cultural que define o processo de urbanização na região: as “cidades da floresta” e as “cidades na floresta”. Esta análise inicial levará em conta os reflexos e a relação perversa existente entre segregação urbana e os assentamentos urbanos informais. Outro tema a ser abordado neste tópico diz respeito ao incremento da população na cidade de Marabá e sua relação com os assentamentos informais urbanos.

#### **I.1 A FORMAÇÃO DAS CIDADES NA AMAZÔNIA**

Nos estudos clássicos sobre a formação econômica e social brasileira o papel da agricultura tem sido destacado na formação das cidades no Brasil e da industrialização no processo de urbanização. Outro aspecto a considerar, no caso da Amazônia, é a importância da economia extrativa da borracha no povoamento, no fortalecimento de redes de cidades e no processo de urbanização (CASTRO, 2009).

As mudanças ocorridas na organização urbana da Amazônia, segundo nos mostra Trindade Jr. (2010, p. 118), indicam que até 1960 verificou-se na região um “padrão espacial definido a partir dos rios, da rede urbana com a capital, Belém, em primeiro plano como metrópole regional e uma expressão relativamente pequena da grande maioria dos centros urbanos regionais”.

Na década de 1970 e seguintes do século XX, a região Norte teve a fronteira aberta e permitiu construir um segundo modelo de povoamento e urbanização centrado nos fluxos econômicos – públicos e privados – e migratórios na região. Sobre este aspecto Becker (2009), Castro (2009) e Trindade Jr. (2010) trazem contribuições atuais sobre urbanização e fronteira na Amazônia. Sobre o tema, Becker (2009) apresenta a seguinte contribuição:

A Amazônia registrou as maiores taxas de crescimento urbano do país nas três últimas décadas do século 20 e início do século 21. A população urbana representava 37,3% em 1970, 45,9% em 1980, 56,0% em 1991, 69,9% em 2000 e 71,72% em 2007. No entanto, o tema urbano é negligenciado na pesquisa e na política regional, submerso na onda verde que recobriu a preocupação sobre a região. No máximo, mostram-se as carências das cidades “inchadas” que são, sem dúvidas reais, mas constituem visão parcial, porque as obscurecem como força de desenvolvimento (BECKER, 2009, p. 40).

Para Castro (2009), nesse contexto, as cidades expressam os processos de acumulação e de concentração de capital e a precarização crescente das relações de trabalho que aprofundam e atualizam as contradições entre capital e trabalho na sociedade moderna, como podemos ver em trecho de sua obra.

A cidade é o espaço mais visível e concentrado das diferenças de classes e contradições sociais, como nos mostra Lefebvre (1974). Essa percepção das contradições sociais ilumina certamente o entendimento das relações mais amplas entre sociedade e mercado, na perspectiva macro e Inter escalar, mas exige um esforço teórico de tradução, no sentido da construção de mediações teóricas aplicáveis à análise de cidades integradas ao mercado e às relações de trabalho assalariadas. [...] Muitas pequenas cidades amazônicas são indígenas na composição demográfica, na cultura e línguas. Têm questões urbanas que emanam desse universo cultural. [...] Essa realidade brasileira, multiétnica e multilinguística é ainda pouco reconhecida na sociedade, mas também no campo da pesquisa e da ação política (CASTRO, 2009, p. 16).

Atualmente, o que se verifica é uma ruptura do padrão predominante anterior aos anos 1960 – com um forte dinamismo das cidades localizadas ou que passam a surgir às margens das rodovias, em detrimento às cidades ribeirinhas – e uma urbanização concentrada nas cidades de maior porte e nas capitais estaduais.

Castro (2009) e Trindade Jr. (2010) trazem uma contribuição importante para o entendimento da complexidade dos processos em curso. Na tentativa de interpretação interdisciplinar e multi-escalar, esses autores discutiram dois processos de formação das cidades na Amazônia assim denominados: as “cidades da floresta” e as “cidades na floresta”<sup>1</sup>. Fazer distinção entre os dois modelos de cidade é importante para estudar a forma de urbanização que ocorreu (e continua ocorrendo), de segregação social presente nas comunidades, a construção do direito à cidade sustentável e a relação entre os atores sociais que fazem a cidade.

---

<sup>1</sup>Sobre a realidade da Amazônia oriental, Becker (2009, p. 44) denomina a região como “Amazônia sem mata”. Para nosso estudo adotaremos o posicionamento de Castro e Trindade Jr., porque no município de Marabá podemos ainda encontrar “frações” da floresta decorrente de reservas indígenas, militar, agroextrativista, dentre outras reservas.

As “cidades da floresta” eram as mais comuns na região até a década de 1960. Estas cidades possuíam características marcantes como o pequeno porte, e o meio de transporte usado por seus habitantes era associado ao rio. “Estas características davam a estas aglomerações fortes ligações com a dinâmica da natureza, com a vida rural não moderna e com o ritmo da floresta ainda pouco explorada” (TRINDADE JR., 2010, p. 118). A vida dos habitantes da “cidade da floresta” corria na velocidade dos rios que a banhavam. Além disso, tais cidades sempre estabeleceram forte relação com os seus respectivos entornos e com as vilas, povoados e comunidades ribeirinhas. Ainda que muitas cidades tenham perdido tais características “rurais”, elas não desapareceram efetivamente, e ainda são marcas fortes de algumas regiões da Amazônia.

As “cidades na floresta”, por outro lado, são aquelas que tendem a se articular principalmente às demandas externas da região, “fazendo da floresta um elemento de pouca integração aos novos valores da vida urbana, sendo mesmo sua negação, vista, principalmente, como espaço de exploração econômica” (TRINDADE Jr., 2010, p. 118). Tratam-se, em sua maioria, de cidades que se tornaram bases logísticas para relações econômicas voltadas para uma racionalidade extra regional, a exemplo das *companytowns* (cidades-empresa), definição dada por Trindade Jr. (2010) para núcleos urbanos como Tucuruí, Carajás e Porto Trombetas, que servem de apoio aos grandes projetos econômicos, instalados na região para atender às demandas de recursos do mercado externo.

As rodovias proporcionaram uma nova dinâmica aos municípios as suas margens, redesenhando o processo de territorialidade nestas cidades. Houve um revigoramento de centros urbanos tradicionais, a exemplo do que aconteceu com Marabá, Altamira e Itaituba, cortadas pela rodovia Transamazônica, como bem descreveu Trindade Jr. (2004).

Por esse motivo, os centros urbanos regionais de porte médio passam a acolher, a exemplo do que acontece em outras regiões brasileiras, um contingente maior de pessoas diretamente ligadas a organismos e instituições responsáveis pela implementação da nova malha técnica, política, econômica e cultural da região. O que há de diferente nesse processo, entretanto, é que juntamente com essa fração populacional, chega a força de trabalho móvel e polivalente que tem caracterizado o perfil demográfico amazônico nos últimos anos. A consequência disso é a reprodução, à semelhança das grandes cidades, de espaços que acolhem

populações pobres e, muitas vezes, sem qualificação profissional (TRINDADE JR., 2004, P. 03).

As rodovias e a melhoria de outros serviços públicos e privados são a base para outros processos que influenciam fortemente a dinâmica regional. A expansão dos grandes projetos, afeta de diferentes formas as comunidades locais. Os centros urbanos tornam-se mais articulados ao espaço regional e nacional. No entanto, não podemos afirmar que as cidades médias amazônicas acompanham a qualidade de vida observada em centros urbanos de porte médio do Centro-Sul do país.

A necessidade de abrigar a força de trabalho rural, em decorrência da valorização fundiária e pastoril, fez surgir núcleos diversos. Como parte da dinâmica imprimida à Amazônia, muitas cidades surgidas bem antes do processo recente de valorização econômica da região têm visto redefinir seus papéis ao longo desse processo, devido às novas necessidades que se impõem ao espaço regional.

Em relação à lógica do processo urbano e à dinâmica econômica Trindade Jr. (2004) analisa:

O nexos urbano acaba por viabilizar a dinâmica econômica que se imprime na região. A modernização das atividades cria também uma nova dinâmica local muitas vezes associada à modernização e às atividades que se realizam no campo. Na paisagem urbana dessas cidades mais ligadas às frentes de expansão e modernização econômica, é muito comum visualizarmos elementos que demonstram o novo conteúdo da urbanização na região, como no caso das lojas comerciais de implementos e equipamentos agrários, que também já se tornaram comuns na paisagem urbana das pequenas cidades.

Nem todas as cidades locais, entretanto, passam a se inserir nessa nova dinâmica. Em algumas delas, muitas vezes ligadas ainda à dinâmica econômica herdada do passado e às vias fluviais, o rural e o urbano se confundem, mostrando a intensa articulação da cidade com uma temporalidade ainda não totalmente assimilada pelas novas atividades e modos de vida implantados mais recentemente (TRINDADE JR., 2004, p. 57).

O que Trindade Jr. (2004) e outros autores nos mostram é a necessidade de pensar sobre os impactos dos diferentes modelos econômicos e de desenvolvimento impostos à região. Como assinala Castro (2009, p. 21), o modelo econômico imposto pelo Estado desenvolvimentista, a partir de uma concepção keynesiana, fez com que os núcleos populacionais se multiplicassem ou foram estimulados a crescer ao longo de rodovias e ferrovias em algumas regiões.

O tema é tão instigante que tem despertado interesse de instituições de pesquisa públicas e privadas, a exemplo do Instituto Vale (ITV). O ITV financiou estudos nas áreas de atuação de grandes projetos de mineração e outras atividades econômicas. O referido estudo foi denominado URBIS Amazônia<sup>2</sup>. O gráfico 1 a seguir foi elaborado a partir dos estudos do URBIS Amazônia e demonstra a dinâmica na região sudeste do Pará. Neste gráfico a região sudeste do Pará é descrita como Urbis-1 e faz referência a década compreendida entre 2000 e 2010.

Gráfico 1: Urbanização acelerada no sudeste do Pará em relação a Belém, Pará e Brasil.



Fonte: Revista de pesquisa FAPESP, 2013.

O gráfico demonstra a urbanização acelerada nos municípios estudados pelo URBIS-1 em comparação com dados do Brasil, do Pará e de Belém. Enquanto no Brasil as taxas de urbanização apresentam um crescimento de 1,55%, a taxa de crescimento demográfico na zona rural sofre uma queda

<sup>2</sup>Urbis Amazônia é um projeto de pesquisa implantado em 2011 com um financiamento de R\$ 2,3 milhões do ITV de Belém e da Fundação Vale para se conhecer melhor os processos de formação e evolução do espaço urbano na Amazônia. Arquitetos, urbanistas, economistas e geógrafos do Pará, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo pretendem identificar tensões e contribuir para a formulação de políticas públicas. Urbis deve analisar os fenômenos urbanos em três regiões do Pará: **URBIS-1**: São Félix do Xingu, Canaã dos Carajás, Parauapebas e Marabá; **URBIS-2**: Santarém, Altamira e Itaituba; e **URBIS-3**: Novo Progresso.

acentuada de -0,65%, contrariando os dados do Estado do Pará, Belém e URBIS-1 (Marabá, Parauapebas, Canaã do Carajás e São Félix do Xingu).

Em Belém o crescimento demográfico é maior na zona rural, mas os dados referente ao total do crescimento demográfico são inferiores aos dados apresentados do Brasil, Pará e URBIS 1. Os municípios que compõem a URBIS-1 possuem um crescimento demográfico muito acelerado não apenas no tocante à área urbana, mas também na zona rural, elevando a taxa total de crescimento para 4,81%, que pode ser considerado alto.

O crescimento demográfico observado nesse estudo, principalmente no contexto da URBIS 1, é fortemente influenciado pelas políticas públicas. Segundo Becker (2009, p. 44), as cidades mais antigas como Marabá e Itaituba, assumem novas funções. Diferentes fluxos de materiais e serviços têm essas cidades como suporte.

Apesar do mito de paraíso ecológico, constata-se que as carências habitacionais na Amazônia são muitas e diversas. A integração da Amazônia ao mercado globalizado revela sua intensa urbanização em moldes excludentes, refletidos nas condições de habitabilidade que situam os indicadores da região Norte como os mais precários quando comparados com outras regiões do país.

## I.2 O INCREMENTO DA POPULAÇÃO NA CIDADE DE MARABÁ

A cidade de Marabá está estrategicamente localizada, não apenas no encontro dos rios Tocantins, Araguaia e Itacaiúnas, mas também no entroncamento de estradas federais e estaduais e na margem da estrada de ferro PA/MA. Além da questão geográfica, a cidade de Marabá possui um aeroporto que embora opere somente voos domésticos, é um dos aeroportos mais movimentados da região Norte do Brasil, e também um dos que mais crescem em número de passageiros.

A posição geográfica da cidade de Marabá serve como elo entre as regiões sul e sudeste e a capital e liga o estado do Pará à região Nordeste, principalmente ao Maranhão. Este fator geográfico transformou a cidade em um espaço com

fronteiras muito amplas o que motivou – e ainda motiva – a vinda de migrantes das mais diversas regiões do Brasil. A cidade de Marabá, portanto, desempenhou e desempenha diferentes funções no processo de evolução da região.

No final do século XVIII, às margens do encontro dos Rios Itacaiúnas e Tocantins, posição geográfica privilegiada para o processo econômico extrativista do caucho e da castanha, deu-se o estabelecimento das primeiras casas que depois se transformariam na vila de Marabá. O comércio estabelecido na vila de Marabá, além de receber os produtos da mata, servia como local estratégico de abastecimento regional e de outras atividades como mostra Yoshioka (1986, p.13), falando sobre a função da vila como lugar para “o abastecimento dos barcos que subiam os rios, ponto obrigatório de parada, razão pelo qual, ao lado do armazém, proliferaram também os botequins e o meretrício” (YOSHIOKA, 1986, p. 13).

Comerciantes como Francisco Casimiro de Sousa e Francisco Coelho Silva, se estabeleceram na foz do Rio Itacaiúnas, por volta de 1898, dando suporte para o início do povoamento. Em pouco tempo o pequeno povoamento se transformou em arraial e ponto obrigatório de caucheiros em atividade nos rios Itacaiúnas e Tocantins.

O município de Marabá foi criado em 27 de fevereiro de 1913, através da Lei Estadual nº 1.278, com território desmembrado do município de Baião. A instalação oficial deu-se em 05 de abril de 1913, sendo o primeiro Intendente municipal o coronel Antônio de Rocha Maia.

[...] o nome da cidade foi dado por Francisco Coelho da Silva, comerciante que ao estabelecer-se na foz do Rio Itacaiúnas, deu ao lugar o nome de Marabá, em homenagem à Casa Marabá, sua antiga casa comercial em Grajaú, no Maranhão (FERREIRA, 2003, p. 68).

Atualmente o município é formado por dezenove distritos, sendo nove urbanos e dez rurais<sup>3</sup> (artigo 6º, da Lei Municipal nº 17.213/2006) interligados por rodovias e estradas vicinais (FERREIRA, 2003).

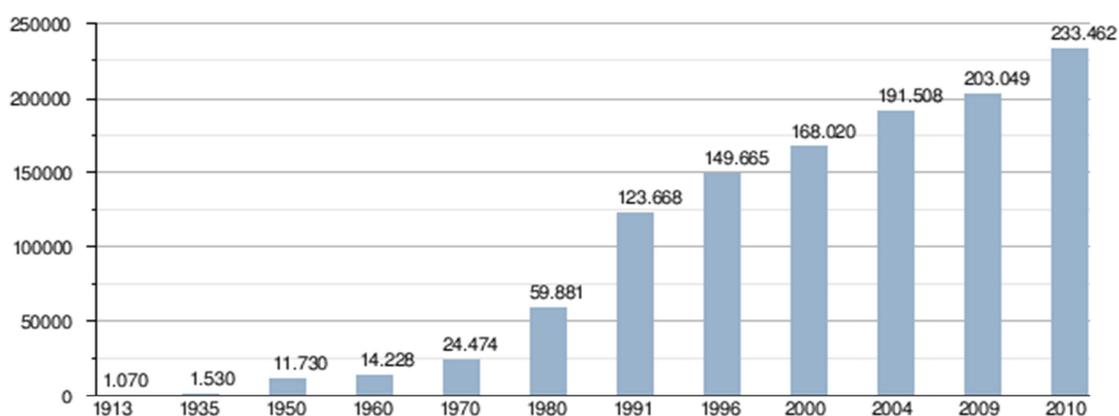
---

<sup>3</sup>Os distritos definidos pelo artigo 6º da Lei 17.213/2006 (PDPMM) são: Urbanos – Industrial 1 e 2; industrial 3; Nova Marabá; Expansão Urbana Nova Marabá; Cidade Nova; Velha Marabá; São Félix; Morada Nova; Expansão Urbana Cidade Nova; ii) Rurais – Alto Bonito; Brejo do Meio; Capistrano de Abreu; Carimã; Itainópolis; Santa Fé; Três Poderes; Sororó; Vila União; Josinópolis.

O município de Marabá é o quarto mais populoso do Pará, contando com aproximadamente 233.669 mil habitantes segundo o IBGE/2010, e com o 4º maior PIB do estado, com 3.593.892.005 mil, o seu IDH é 0,714, sendo considerado médio pelo PNUD/2000 e sua renda *per capita* em 2008 era de R\$17.974,31. É o principal centro socioeconômico do sudeste paraense e uma das cidades mais dinâmicas da região Norte.

O gráfico 2 representa o crescimento populacional no decorrer do século XX e início do século XXI. No gráfico podemos notar que entre os anos de 1913 até 1935 o crescimento populacional é muito pequeno; de 1935 a 1950 há um crescimento bastante significativo; entre os anos de 1950 a 1970 a população dobrou em um intervalo temporal de 20 anos, o mesmo acontecendo entre 1970 e 1980. Neste período a duplicação do número de habitante se deu em apenas uma década, ou seja, na metade do tempo do período anterior. E, finalmente, observa-se um crescimento vertiginoso a partir de 1980. Os números mostram que o incremento da população começa a partir dos 1960, que coincide com a transformação da Amazônia no foco de um conjunto de políticas de desenvolvimento. A região sudeste do Pará, em especial, se transforma numa fronteira de ocupação.

Gráfico nº 2: Evolução demográfica de Marabá.

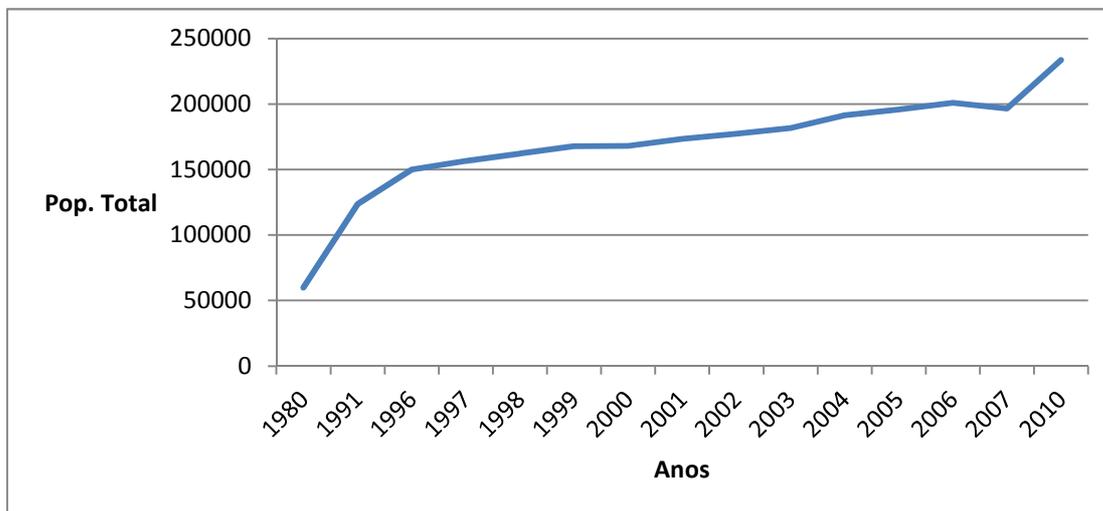


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010)

Uma característica marcante do município de Marabá a partir dos anos 1980 é a predominância da população urbana em relação a rural. Os dois gráficos

abaixo mostram como se deu essa dinâmica. No gráfico 3, podemos observar o crescimento absoluto da população total entre os anos de 1980 (59.915 habitantes) e 2010 (233.669 habitantes).

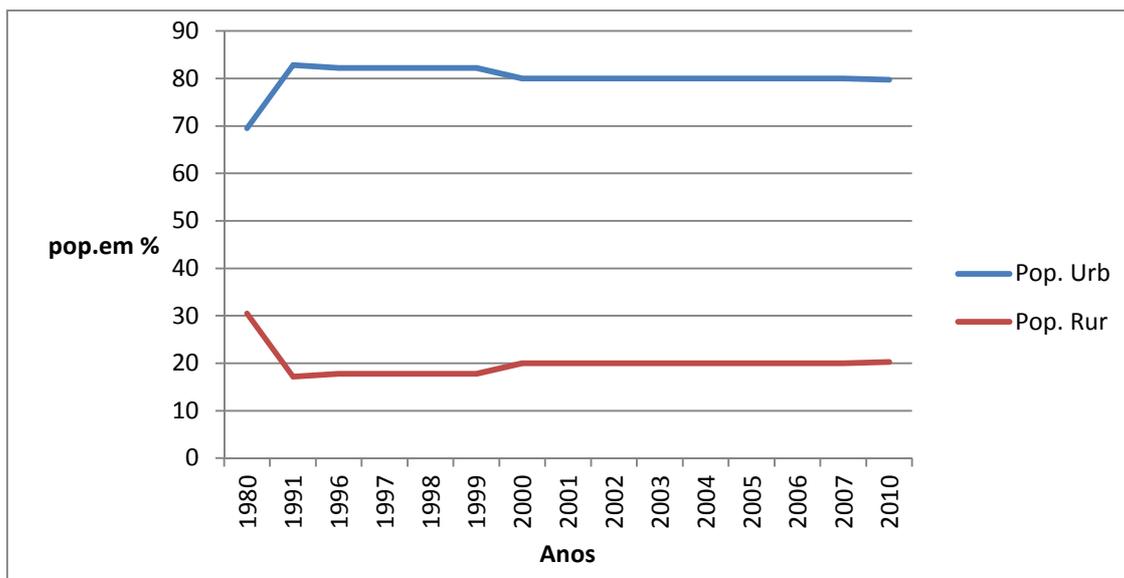
Gráfico 3: Evolução da população total do município de Marabá 1980-2010.



Fonte: SEPOF (2007); IBGE (2010). Elaborado pelo autor.

No gráfico 4, observamos a distribuição da população nos espaços urbanos e rurais em termos percentuais. Em 1980, a população urbana era de aproximadamente 30% do total e em 2010 chegou a aproximadamente 20%.

Gráfico 4: Distribuição da população urbana e rural no município de Marabá 1980-2010.



Fonte: SEPOF (2007); IBEGE (2010). Elaborado pelo autor.

Esse expressivo crescimento causou consequências fortes no processo de configuração do espaço urbano na cidade de Marabá. As políticas públicas não são suficientes para atender às demandas da população em constante crescimento. Essa dinâmica coloca em risco também a efetiva execução dos que está previsto no Estatuto da Cidade (Artigo 2º, inciso I), no que se refere ao provimento de terra urbana, habitação, transporte, lazer, saneamento e trabalho.

### I.3 OS ASSENTAMENTOS INFORMAIS URBANOS NO PARÁ E EM MARABÁ

Existem atualmente diferentes denominações para assentamentos informais urbanos. Segundo o IBGE os assentamentos informais urbanos estão na categoria de “aglomerados subnormais”. Este conceito foi utilizado pela primeira vez no Censo Demográfico de 1991. O Manual de Delimitação dos Setores do Censo 2010 (IBGE) classifica como aglomerado subnormal cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais que atenda aos seguintes critérios:

a) ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos);

b) possuírem urbanização fora dos padrões vigentes (refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos) ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica) (IBGE, 2010, p. 19)

Na prática, o que o IBGE classifica como “aglomerados subnormais” são assentamentos humanos popularmente conhecidos como favelas, ocupações, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, dentre outros. Muitas dessas denominações utilizadas pelo IBGE são excludentes e remete os moradores a uma situação de marginalidade, aumentando a distância entre os órgãos governamentais e as populações excluídas das parcelas urbanizadas da cidade.

O Ministério das Cidades encomendou ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM) uma pesquisa sobre o número de habitantes em assentamentos precários

e aglomerados subnormais nas metrópoles e em cidades com população acima de 150 mil habitantes com o objetivo de quantificar e conhecer o universo da informalidade de nossas cidades. O estudo revelou que nas regiões metropolitanas e maiores cidades do país, mais de 12,4 milhões de brasileiros vivem em áreas com carências sociais e infraestrutura precária. Segundo esse estudo, a população de setores carentes nas regiões metropolitanas e maiores cidades do país é praticamente o dobro da apontada pelo IBGE, segundo pesquisa feita pelo Centro de Estudos da Metrópole para a Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades (BRASIL, 2011). Segundo Maricato (SD-1) tanto os dados apresentados pelo IBGE quanto de outros órgãos oficiais possuem distorções e não são fidedignos.

Apesar da ressalva de Maricato (2005) vamos utilizar para efeito desse trabalho os dados oficiais, pois mesmo que não representem a realidade em sua totalidade se prestam a reflexão a que nos propomos. O quadro 2 a seguir, apresenta a porcentagem de domicílios e pessoas nos assentamentos informais na região Norte. Os estados com maior percentual de domicílios e pessoas morando em assentamentos informais na região norte são, respectivamente, Pará, Amazonas e Amapá, sendo que a quantidade de habitações e pessoas que residem em assentamentos informais no Pará é praticamente o dobro do estado do Amazonas e Amapá. Esse elevado percentual do Pará deve-se ao fluxo migratório intenso causado pelos grandes projetos, obras de infraestrutura, agronegócio, entre outras causas.

<b>Quadro 2: Domicílios e pessoas em assentamentos informais urbanos na região Norte.</b>		
<b>Unidade da Federação</b>	<b>% de Domicílios em Assentamentos informais</b>	<b>% de pessoas em Assentamentos informais</b>
Rondônia	12.2%	12.4%
Acre	4.2%	4.3%
Amazonas	26.0%	25.9%
Roraima	3.3%	3.4%
Pará	41.5%	42.2%
Amapá	21.4%	20.6%
Tocantins	7.0%	7.4%

Fonte: Ministério das Cidades (2011) (quadro elaborado pelo autor)

Quando verificamos a situação interna no estado do Pará os dados não são menos desanimadores. O quadro 3 mostra as porcentagens de domicílios e pessoas em cidades com população acima de 150.000 habitantes vivendo em

situação de setores subnormais e assentamentos informais. É um dado alarmante. Uma cidade como Marituba na região metropolitana tem mais de 70% de seus habitantes em situação de precariedade, se considerarmos as próprias definições dos órgãos oficiais; na própria capital são quase 50% dos habitantes. Em Marabá, cidade onde realizamos nossa pesquisa, mais de 11% dos habitantes vivem nessas condições<sup>4</sup>.

<b>Quadro 3: Domicílios e pessoas em setores subnormais e assentamentos precários nas cidades com população acima de 150 mil no estado do Pará.</b>		
<b>Municípios</b>	<b>% de Domicílios em setores subnormais + assentamentos informais</b>	<b>% de pessoas em setores subnormais + assentamentos informais</b>
Ananindeua	44.3%	44,3%
Benevides	73.3%	73,72%
Marituba	77.0%	76,30%
Belém	49.7%	49%
Marabá	11.4%	11,57%
Santarém	3,4%	3,49%
Castanhal	4,2%	4,04

Fonte: Ministério das Cidades (2011) (quadro elaborado pelo autor)

Essa situação se repete também em outras cidades do estado do Pará. Dados do IBGE mostram que, mesmo em cidades de porte médio e pequeno, existem muitos domicílios em áreas consideradas assentamentos informais urbanos. O quadro 4 retrata a situação de outras cidades a partir de um conjunto diferentes de dados, mas que tem a intenção de mostrar a existência de assentamentos informais em cidades de diferentes portes.

<b>Quadro 4 - Domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares ocupados em assentamentos informais urbanos</b>			
<b>Municípios</b>	<b>Número de assentamentos informais</b>	<b>População residente nos assentamentos informais</b>	<b>Média de moradores em domicílios particulares</b>
Altamira - PA	3	8.253	4,07
Ananindeua - PA	62	288.611	3,76
Barcarena - PA	2	2.573	3,87
Belém - PA	101	758.524	3,92
Benevides - PA	2	765	3,42
Cametá - PA	3	5.253	4,79
Marabá - PA	11	28.821	3,94
Marituba - PA	22	83.368	3,93
Parauapebas - PA	8	13.687	3,63

<sup>4</sup> Estamos aqui considerando os dados oficiais. Mais adiante veremos que esses dados podem não representar necessariamente a realidade.

Santarém - PA	18	43.197	4,28
Tucuruí - PA	14	28.190	4,24

Fonte: IBGE (2010) (tabela elaborada pelo autor).

Os dados apresentados nos dois quadros acima indicam uma necessidade premente de uma ampla discussão sobre a regularização fundiária em cidades de diferentes portes no estado do Pará. A existência dessas áreas é a prova da ineficiência da aplicação de um conjunto de normas e leis que deveriam garantir direitos aos habitantes das cidades. Voltaremos a esse tema nos capítulos seguintes.

Quando focamos a cidade de Marabá, nos deparamos com situação similar a diversas cidades do estado, com o agravante que nesta cidade o fluxo migratório é quase constante. Essa particularidade confere ainda uma característica peculiar aos assentamentos informais na cidade de Marabá, a violência (trataremos desse tema no capítulo 3). É comum o confronto entre os ocupantes e aqueles que são – ou se dizem ser – proprietários, bem como com outros ocupantes que disputam o mesmo lote, dentre outros fatores. A proliferação do tráfico e consumo de drogas também contribuem de forma expressiva para a ocorrência de eventos violentos.

Os dados oficiais do IBGE (2010) indicam a existência de 11 assentamentos informais urbanos na cidade de Marabá, onde residem 28 mil pessoas, como mostra o quadro abaixo. No Bairro da Paz, local da pesquisa, residem aproximadamente 20% (6.206) dessa população.

<b>Quadro 5</b> – Domicílios particulares ocupados e população residente em assentamentos informais, por sexo, e média de moradores em domicílios – 2010			
Cidade de Marabá e os assentamentos informais informados pelo IBGE	População residente em domicílios particulares ocupados		
	Domicílios ocupados	Total	Média de moradores
Marabá	7 313	28 821	3,9
Bairro Bela Vista	1 038	4 306	4,2
Bairro da Paz	1 586	6 206	3,9
Bairro Filadélfia	367	1 311	3,6
Bairro Jardim União	639	2 626	4,1
Folha 06	556	2 280	4,1
Folha 25	600	2 420	4,0
Folha 35	263	1 039	4,0
Invasão da Infraero	216	945	4,4

Nossa Senhora Aparecida	786	2 892	3,7
Ocupação Infraero	229	891	3,9
São Miguel da Conquista	1 033	3 905	3,8

Fonte: IBGE – Estimativa - Censo 2010.

Como já falamos anteriormente, apoiado no trabalho de Maricato (SD-1), os dados oficiais muitas vezes não representam a realidade dos assentamentos informais. Gostaríamos de trazer (quadro 06), a título de problematização, dados de uma pesquisa liderada por Trindade Jr. (2011), com apoio do CNPq, Fundação Ford e FASE Amazônia, cujo resultado foi publicado com o título “Uma cidade média na Amazônia Oriental: a centralidade urbano-regional de Marabá no sudeste paraense”. Nessa pesquisa, foram identificados 24 (vinte e quatro) assentamentos urbanos, ou seja, 13 mais que os dados apresentados pelo IBGE (2010).

<b>Quadro 06 - Assentamentos informais urbanos na cidade de Marabá</b>					
Assentamentos informais	Localização	Ano	Unidade /famílias	Situação	Observação
Belo Horizonte	Cidade Nova	-	-	Ocupação consolidada	Propriedade do Sr. Aurélio
Ocupação do Km 8	Cidade Nova	1980	3000	Ocupação consolidada em litígio	Propriedade desconhecida
S. Félix I	São Félix	1985	-	Ocupação consolidada	Propriedade privada Sr. Aurélio
S. Félix II	São Félix	1985	-	Ocupação consolidada	Propriedade privada Sr. Aurélio
S. Félix III	São Félix	1985	-	Ocupação consolidada	Propriedade privada Sr. Aurélio
S. Félix IV	São Félix	1985	-	Ocupação consolidada	Propriedade privada Sr. Aurélio
Aeroporto	Cidade Nova	1986	200	Ocupação consolidada em litígio	Terra da União (Aeronáutica)
Vila Socó	Velha Marabá	1988	130	Ocupação consolidada sujeita a remanejamento	Área impactada pela duplicação da Transamazônica
Santa Rita	Velha Marabá	1990	200	Ocupação consolidada em litígio	Terras da União
Bom Planalto	Cidade Nova	1995	5000	Ocupação consolidada	Propriedade privada comprada pela Prefeitura

Folha 35	Nova Marabá	1997	500	Ocupação consolidada não regularizada	Terra particular/Decreto Estadual Invalidado/liminar
Jardim União	Cidade Nova	1998	4000	Ocupação consolidada	Propriedade de Reinaldo Zucatelli
Ocupação da estrada da Mangueira	Marabá Pioneira	1998	500	Ocupação em litígio	Terras da União
Invasão da Renomar (Folha 31)	Nova Marabá	1999	148	Ocupação consolidada em litígio	Área pública municipal em regularização
Folha 25	Nova Marabá	2001	380	Ocupação consolidada em litígio	Área pública municipal e particular/liminar/em regularização
Bairro Tancredo Neves (Jd. Jerusalém)	Cidade Nova	2004	1200	Ocupação consolidada sob regularização do Programa "Minha Casa, Minha Vida"	Terra da União repassada para o Município sob responsabilidade da Associação dos Flagelados e Sem Teto da Região de Marabá (AFTRM).
Jardim Bela Vista	Cidade Nova	2004	4000	Ocupação consolidada	Propriedade da União
Jardim Filadélfia	Cidade Nova	2005	288	Ocupação consolidada em litígio	Terra particular (Sra. Lucinha) /Liminar de reintegração
N. Sa. Aparecida (Invasão da Coca-Cola)	Nova Marabá	2005	781	Ocupação consolidada em litígio	Propriedade privada desapropriada pelo governo do estado: antiga fazenda Bandeira
São Miguel da Conquista I	Cidade Nova	2006	1.800	Ocupação consolidada em litígio	Terra particular (Sr. Aurélio) /liminar de reintegração
Bairro da Paz	Cidade Nova	2007	2.800	Ocupação consolidada em litígio	Terra particular (Fazenda Sta. Izabel / Sra. Lucinha/ liminar
Folha 14(Vila 4 de novembro)	Nova Marabá	2007	30	Ocupação consolidada em litígio	Terra pública Municipal/sem liminar
Nova Aliança	Km 12 Taurizinho	2007	450	Ocupação consolidada	Ocupação urbano-rural
São Miguel da Conquista II (Nova Vida)	Cidade Nova	2007	180	Ocupação consolidada em litígio	Terra particular/liminar de reintegração
Bairro Araguaia (Invasão da Fanta)	Nova Marabá	2008	2100	Ocupação Consolidada em litígio	Área em litígio INCRA e Particular (Mutran)/Liminar
Bairro Novo Paraíso (Km Seis e Meio)	Nova Marabá	2008	70	Ocupação consolidada em litígio	Terra pública/liminar
Cidade de Deus (Sororó)	Cidade Nova	2008	800	Ocupação consolidada em litígio	Área da Cosipar/liminar de reintegração

Fonte: Trindade Jr. (2011, p. 114 e 115), *in*: Uma cidade média a Amazônia oriental: a centralidade urbano-regional de Marabá no sudeste paraense, 2011.

Independente de qual a base de dados utilizada o que não se pode negar é a existência dessas áreas em situação precária na cidade de Marabá. Os assentamentos informais avançam em áreas rurais e urbanas proibidas pela legislação ambiental e urbanística, e em algumas que estão fora do mercado imobiliário. Nessas áreas, podemos verificar o que Monte-Mór (SD) considerou como “urbanização extensiva”. Se referindo a esse termo, Monte-Mór assinala:

[...] o campo se urbanizou rapidamente à medida que as condições de produção urbano-industriais, antes restritas às cidades, se estenderam para além dos limites legais do espaço urbano e ganharam a dimensão regional e mesmo nacional. Ao fazê-lo, o tecido urbano no qual essas condições se apoiavam carregou consigo o germe da *polis*, da *civitas*, dando origem ao processo que chamei, em outros trabalhos, de *urbanização extensiva* (MONTE-MÓR, 1994; 2003; 2004). Trata-se de uma metáfora para indicar que o urbano, tomado agora como um substantivo e não apenas como adjetivo da cidade, ganhou virtualmente dimensões globais representando todo o espaço social, ele todo agora equipado com as condições urbano-industriais, prenhe das relações de produção capitalistas e (re)politizado a partir da *práxis* gerada nas centralidades urbanas.” (MONTE-MÓR, sem data, p. 17)

Os assentamentos informais na cidade de Marabá fazem parte de uma realidade que não pode ser negada. À medida que o discurso do desenvolvimento avança nos setores do poder público, aumentam as áreas de ocupações urbanas. A vontade de construção de um espaço para viver em condições humanamente aceitáveis, se estampam nos nomes dados às ocupações: Jardim Bela Vista, Bom Planalto, Bairro da Paz; outros nomes designam processos organizativos e crenças: Jardim União, Nova Aliança, São Miguel da Conquista, Santa Rita, Cidade de Deus; outros identificam integrantes dos processos de transformação: Invasão da Coca-Cola, Invasão da Renomar, Ocupação da Estrada da Mangueira.

#### I.4 ASSENTAMENTOS INFORMAIS E AUMENTO DA SEGREGAÇÃO URBANA

A população brasileira era majoritariamente rural na década de 40. Em menos de 70 anos, entre as décadas de 1940 e 2010, este quadro sofreu uma inversão dramática. Para Rolnik (2008-1, p. 02) este fato foi estimulado pela migração de um vasto contingente de pobres. Esse movimento sócio territorial, um dos mais rápidos e intensos de que se tem notícia, ocorreu sob a égide de um

modelo de desenvolvimento urbano que privou as faixas de menor renda de condições básicas de urbanidade e de inserção efetiva à cidade. O referido modelo demonstrou ser segregador e perversamente concentrador. Dados do IBGE (quadro 6) demonstram que 57% da população urbana vivem hoje em 289 municípios – ou 5,2% do total de municípios – com mais de 100 mil habitantes e concentram cerca de 61% da receita orçamentária do país, dos quais 94% pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes.

<b>Quadro 7: Participação das grandes cidades brasileiras na concentração da população.</b>			
	<b>Quantidade de municípios e (%)</b>	<b>População e (%)</b>	<b>Receita orçamentária e (%) em reais</b>
Todos os municípios	5.565 (100%)	194 milhões (100%)	R\$ 340 bilhões (100%)
Municípios com mais de 100 mil habitantes	289 (5,2%)	110,6 milhões (57%)	R\$ 207,4 bilhões (61%)

Fonte: IBGE – estimativa populacional 2011 e STN/Ministério da Fazenda, 2011.

Muitas foram as consequências deste veloz processo. O fenômeno de urbanização provocou o agravamento do histórico quadro de segregação urbana (ROLNIK, 1997, p. 19) tornando mais evidente a marginalização e a violência urbana que, atualmente, são motivos de grande apreensão, tanto para moradores quanto para os governos das cidades. Examinando as crescentes tensões existentes entre os diversos atores sociais, Edésio Fernandes afirma que...

Além das estratégias de sobrevivência dos pobres urbanos e a mobilização social em torno das matérias urbanísticas e ambientais, dois outros fenômenos também têm sido identificados nas duas últimas décadas, quais sejam, o aumento generalizado da pobreza urbana – alguns dados estimam em 15 milhões o número de pessoas vivendo em condições de pobreza absoluta nas cidades brasileiras – e o aumento da violência urbana nas maiores cidades, a qual, em alguns casos, parece estar ligada a uma organização crescente de atividades de tráfico de drogas (FERNANDES, 2003, p.194)

O que estamos chamando aqui de segregação urbana corresponde a processos que concentram benefícios e infraestruturas urbanas em algumas regiões centrais do território esvaziando as demais. Para Rolnik (2000, p. 176) este processo pode ser “traduzido social e espacialmente como uma gigantesca ferramenta em favor das elites”. Esse movimento é ainda mais concentrador no nível intra-urbano: em cada município com características de dinâmica urbana e crescimento, as qualidades urbanísticas se acumulam em determinados setores, locais de moradia, negócios e consumo de uma minoria da população moradora

mais abastada. No caso específico de Marabá, vários processos ao longo dos anos foram responsáveis para gerar e/ou aumentar a segregação urbana. Cardoso e Lima (2009) discorrem sobre esses processos da seguinte maneira:

Marabá constituiu-se em uma cidade partida tanto socialmente quanto espacialmente, em consequência das experiências urbanísticas que resultaram em núcleos com configurações diferenciadas, em razão da origem do arruamento – espontânea ou planejada – e da utilização do solo como componente de negociação entre os diferentes grupos sociais ali localizados. É possível encontrar na cidade variadas manifestações de separação sócio espacial, com diferentes gradientes definidos em função da participação de agentes na produção do espaço urbano: a) resultado da iniciativa estatal ou da formação espontânea (Velha Marabá); b) confronto entre as ideias urbanísticas introduzidas pelo governo federal e as necessidades da população (como a cidade-castanheira com células que lembram o urbanismo modernista, mais pela fragmentação do tecido urbano que pela formação de unidades de vizinhança) (Nova Marabá); c) confronto entre a malha retangular e o traçado xadrez de escala com potencial mais humano e a desarticulação dos loteamentos de origem privada que se aglutinaram para formá-la (Cidade Nova). Outra característica da segregação é a maior ou menor permanência de migrantes no território. Eles podem estar concentrados dentro de uma folha da Nova Marabá, no entorno do bairro de condomínios e de propriedades muradas da Cidade Nova ou em meio à inundação na Velha Marabá, manifestação mais conspícua nas áreas de mistura de perfil populacional ou mais oculta nas periferias formadas ao redor dos bairros dotados de infraestrutura e com maior valorização imobiliária. (CARDOSO e LIMA, 2009, p. 178)

A retenção de lotes de terras para especulação imobiliária pela população de melhor renda gera, nas palavras de Cardoso e Lima (2009) os vazios urbanos e assim, permitem a exploração econômica da localização em questão. Os vazios urbanos estão centralizados em áreas nobres, bem localizadas e na maioria das vezes localizados em áreas onde se concentra as melhores infraestruturas urbanas. A retenção especulativa dos imóveis urbanos resulta na subutilização ou não utilização pelo agente e, consoante aos objetivos gerais do Plano Diretor Participativo de Marabá (artigo 9º da Lei Municipal nº 17.213/2006) o município deve combater esta prática, o que não ocorre. Este fato pode ser verificado ao andar pela cidade.

[...] a atitude especulativa com relação à utilização do solo por parte da população de melhor poder aquisitivo, o que resulta na ocorrência de vazios urbanos e na substituição da edificação existente por outras que reproduzem mais intensamente o solo e, dessa forma, permitem uma exploração econômica da localização em questão (CARDOSO e LIMA, 2009, p. 190)

Sobre o mesmo tema, mas em outro contexto, Rolnik descreve:

Além disso, a pequena parte melhor infra estruturada e qualificada da cidade acaba sendo um objeto de disputa, de cobiças imobiliárias, o que acaba também gerando uma deterioração dessas partes da cidade. A escassez de áreas de maior qualidade leva às alturas os preços de terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois coloca-se em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais distribuída pela cidade. E, logicamente, quanto maior o preço da terra, menor a capacidade de o poder público intervir como agente no mercado (ROLNIK, 2000, p. 03).

Se de um lado, parte da cidade se equipa com equipamentos e serviços coletivos que permitem uma qualidade de vida compatível com padrões nacionais e internacionais, por outro a parte esquecida se organiza com seus próprios recursos. Os assentamentos precários e informais são produzidos por seus próprios moradores com os meios que estão ao seu alcance: salários baixos e insuficientes para cobrir o custo da moradia; inexistência e/ou precariedade de recursos técnicos e profissionais; e espaços urbanos vetados pela legislação ambiental e urbanística e imprestável para o mercado imobiliário formal (MARICATO, 1996).

Assim, em terrenos frágeis ou áreas não passíveis de urbanização, como as encostas íngremes e as várzeas inundáveis, além das vastas áreas de expansão periférica (zonas rurais) próxima aos limites urbanos, vão sendo produzida a “cidade fora da cidade” (ROLNIK, 2002, p. 3), o **apartheid urbano** – o perverso processo da espoliação urbana – desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizem a urbanidade e estão determinados na Carta Constitucional de 1988 e na legislação infra constitucional como o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor Participativo dos Municípios, principalmente (voltaremos a esse tema no capítulo 4).

Estes assentamentos informais estão ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos e, conseqüentemente, inexistentes nos registros de propriedade dos cartórios. Quando aparecem em algum registro, têm uma localização incerta e irregular. Esses aspectos caracterizam um modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, sua consolidação é progressiva, “mas sempre incompleta e dependente da ação discricionária (vontade) do poder público” (MARICATO, 1996, p. 03).

Ao delimitar as fronteiras que separam os regulares/formais dos irregulares/informais, o modelo de exclusão territorial que define as cidades brasileiras é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda, funcionando como uma espécie de engrenagem da “máquina do desenvolvimentismo” que, ao produzir cidades, cria exclusão. Em uma “cidade partida” (CARDOSO; LIMA, 2007, p. 178) entre o fragmento opulento, legalizado e infra estruturado e o fragmento pobre, ilegal e precário, a população em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso às oportunidades econômicas e culturais que o ambiente urbano oferece. O acesso aos territórios que concentram as melhores condições urbanas é exclusivo para quem já é parte dele. Nas palavras de Maricato a ocupação de terras urbanas é um processo que ganhou novos contornos a partir da década de 80:

A invasão de terras urbanas é parte integrante do processo de urbanização no país [...] A novidade recente, que vem dos anos 80, é que as invasões começam a se transformar: de ocupações gradativas, resultado de ações individuais familiares, para ganhar um sentido massivo e organizado, a partir da crise econômica que se inicia em 1979. Várias cidades brasileiras apresentam, a partir dessa data a ocorrência de ocupações coletivas e organizadas de terra, mais raras nas décadas anteriores. Isto não significa que as ocupações gradativas e espontâneas deixaram de existir. Ao contrário, continuaram a se fazer e a constituir a maior causa da origem da formação de favelas, mas o fato é que passaram, a partir dessa data, a conviver com a nova prática citada.” (MARICATO, SD-2, p. 01)

A cidade de Marabá reproduz esta realidade. Com a expansão do capital e a instalação de vários projetos pelo governo federal, um grande contingente populacional foi atraído para Marabá em busca de melhores condições de vida. A estratégia usada pela população pobre é a ocupação de áreas públicas e particulares, bem como áreas de marinha, formando os assentamentos informais. As ocupações coletivas ficaram mais intensas a partir de 1980, atingindo seu ápice nas décadas de 1990 e 2000, com o anúncio da instalação da ALPA.

O processo de ocupação do espaço urbano pela classe trabalhadora excluída – ou de baixa renda como descrevem os órgãos oficiais – não é produto da ação de grupos subversivos que querem contrariar a lei. Ela é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. Apesar deste processo se dar, praticamente, no século XX, ele mantém muitas das características da “casa-

grande & senzala” descrita por Freyre (1992), raízes fortemente calcadas no patrimonialismo e clientelismo, próprias do Brasil pré-republicano.

O modelo urbanístico concentrador, excludente e predatório, que estruturou esta lógica perversa e a desordem de nossas cidades na passagem para uma economia e sociedade modernas, tem origens profundas na formação histórica e política brasileira. A desigualdade sócio espacial nos territórios urbanos, como afirma Maricato (SD-3), é pouco conhecida pela universidade, pelo Estado (principalmente pelo judiciário) e pela mídia. Esta desigualdade sócio espacial está correlacionada com a pobreza urbana e compõe os aspectos da desigualdade social, econômico jurídico e cultural. Este arcabouço segregatório é percebido por alguns teóricos e pelo poder público de forma separada. A esta percepção Maricato denominou de analfabetismo urbanístico que...

[...] é evidenciada pela segregação territorial. Estamos nos referindo aqui à apropriação social diferenciada da cidade, seus edifícios com diversos usos, clubes, equipamentos de lazer e cultura, ruas, calçadas, mobiliário urbano, etc. É incorreto embora seja frequente separar aspectos sociais, econômicos jurídicos e culturais dos aspectos urbanísticos e ambientais. A desigualdade social e econômica (renda, escolaridade, desemprego, violência) tem maior reconhecimento, na sociedade brasileira do início do século XXI, do que a desigualdade urbanística (condições de moradia, saneamento, transporte, por exemplo). Mesmo a agressão ambiental apenas muito recentemente e de modo ainda incipiente passa a ser relacionada com a pobreza urbana (MARICATO, SD-3, p. 01)

Esta lógica perversa foi estudada também por Rolnik (2002, p. 3) e foi denominado de “urbanismo de risco”, que pode ser entendido como áreas com concentração de infraestrutura intensiva em um fragmento central da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes. Ainda sobre esta lógica Rolnik (2002, p. 03) acrescenta:

Os municípios que apresentam as piores condições de exclusão territorial – e não são os mais pobres – são aqueles onde há maior violência [...] a violência está muito mais associada à exclusão do que à pobreza propriamente dita.

O processo de segregação, segundo Maricato (1996) e Rolnik (1997), está presente na estrutura e é o Estado desenvolvimentista e neoliberal quem fomenta a máquina de produção da exclusão sócio espacial. As carências habitacionais na Amazônia são muitas e diversas como podemos constatar. A integração da Amazônia ao mercado globalizado é um elemento que intensifica a urbanização em moldes excludentes, refletidos nas condições de habitabilidade que situam os

indicadores da região Norte como os mais precários quando comparados com outras regiões do país, como expõem Castro (2009), Cardoso (2007) e Trindade Jr.(2010).

## CAPÍTULO II

### O DIREITO À MORADIA E A NOVA ORDEM URBANÍSTICA

O termo “moradia” tem origem na etimologia do verbo *morar*, do latim “*morari*”, que significa *demorar, ficar*. O direito à moradia pode ser definido como o direito a se ter um lugar para se viver de maneira digna e saudável. Para Silva (2012, p. 376), o direito à moradia significa, em primeiro lugar “não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir; e, por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações estatais adequadas à sua efetivação”. Este capítulo pretende refletir acerca do direito à moradia, sua posição no rol dos Direitos Humanos e sua relação com a nova ordem urbanística, bem como dos impactos na promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade de 2001 e suas alterações.

#### II.1 O DIREITO À MORADIA E OS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO

Os pactos internacionais, com sua natureza jurídica de Tratados e Convenções, tornaram-se importantes mecanismos na universalização e sistematização dos direitos previstos no artigo XXV da Declaração de Direitos Humanos e, portanto, no direito à moradia. O conceito de adequação é particularmente significativo em relação ao direito à moradia, visto que se presta a avaliar se determinada forma de moradia é condizente com bem estar da pessoa humana.

A primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos foi realizada em Vancouver (Habitat I), em 1976, e teve por documento oficial a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver. A Declaração define na Seção II e Capítulo II o seguinte:

Adequada habitação e serviços são um direito humano básico, pelo qual coloca como obrigação dos Governos assegurarem a realização destes para todas as pessoas, começando com a assistência direta para os menos avantajados através de programas de ajuda mútua e de ações comunitárias. Os Governos devem se empenhar para remover todos os obstáculos que impeçam a realização destas metas. De especial importância é a eliminação da segregação social e racial, através da criação de comunidades melhores equilibradas, com a combinação de

diferentes grupos sociais, ocupações, moradias e amenidades (Seção II, Capítulo II da Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver) (1991).

O atual foco do ONU-Habitat está na conquista de terras e moradias para todos; no planejamento participativo e na governança; nas infraestruturas e serviços que não agridam o meio ambiente; em habitações inovadoras e nas finanças urbanas. Estes esforços fazem parte de uma campanha global sobre urbanização sustentável e influenciam a legislação e as políticas públicas no tocante ao direito à moradia.

Em 20 de dezembro de 1988, a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da resolução nº 43/181, adotou a Estratégia Mundial para Moradia até o ano 2000. O principal objetivo da Estratégia é melhorar as condições de moradias mundiais pela criação de um “ambiente legal, institucional e regulador, que facilitasse a construção e melhoria da moradia para todos os grupos sociais, mas especialmente para os pobres” (SAULE JR., 2004, p. 99).

Em 12 de dezembro de 1991, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU produziu o Comentário Geral nº 4, que é um instrumento de monitoramento do direito à moradia. Este documento traz em seu texto a definição do direito à moradia adequada, indicando os aspectos importantes, além de princípios e normas para seu entendimento. A Seção 7 do referido Comentário afirma a interdependência do Direito à moradia com os demais direitos humanos, daí a expressão “direito à moradia adequada”, cujo significado restou explicitado pela Comissão de Assentamentos Humanos e a Estratégia Mundial para a Moradia até o ano 2000.

No Comentário Geral nº 4, na Seção nº 8, que trata dos componentes do Direito à Moradia, alguns elementos são listados como forma de amparar a noção de moradia adequada, que para tanto tem que observar: a) segurança jurídica da posse, b) disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infraestrutura, c) gastos suportáveis, d) habitabilidade, e) acessibilidade, f) localização e g) adequação cultural. Saule Jr. (2004) discorreu sobre esses componentes, conforme mostrado no Box 1, abaixo.

## **BOX 1: Componentes do Direito à Moradia**

**a) Segurança Jurídica da posse:** A posse pode se dar de variadas formas, como o aluguel (público e privado), a moradia em cooperativa, o arrendamento, a ocupação pelo próprio proprietário, a moradia de emergência e os assentamentos informais, incluindo a ocupação da terra ou da propriedade. Seja qual for o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta a proteção legal contra despejo forçado, perturbação e qualquer tipo de outras ameaças. Consequentemente, os Estados-partes devem adotar imediatamente medidas destinadas a conferir segurança legal da posse às pessoas e propriedades que careçam atualmente de tal proteção, em consulta genuína a pessoas e grupos afetados.

**b) Disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infraestrutura:** Uma moradia adequada deve dispor de certos serviços essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à moradia adequada devem ter o acesso permanente aos recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para a cozinha, serviço de aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de lavagem, meios de armazenamento do alimento, de eliminação de resíduos, de drenagem do local e serviços de emergência.

**c) Gastos Suportáveis:** Os custos financeiros pessoais ou habitacionais associados com a moradia devem estar em tal nível que a realização e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas nem comprometidas. Os Estados partes deveriam adotar medidas para garantir que uma porcentagem dos gastos relacionados à moradia seja, como regra, proporcional ao nível de renda. Além disto, os Estados partes deveriam criar subsídios de moradia para os incapazes de obtê-la, assim como formas e níveis diferentes de financiamento que correspondam adequadamente às necessidades da moradia. De acordo com o princípio da possibilidade de custear a moradia, os inquilinos deveriam ser protegidos por meios apropriados contra níveis ou aumentos desproporcionais do aluguel. Nas sociedades onde a matéria-prima constitui a principal fonte de materiais de construção habitacional, os Estados-partes deveriam adotar medidas para garantir a disponibilidade de tais materiais.

**d) Habitabilidade:** A moradia adequada deve ser habitável, oferecendo aos seus habitantes o espaço adequado e protegendo-os do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, dos perigos estruturais e dos vetores de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida também. O Comitê incentiva os Estados partes a aplicar amplamente os Princípios da Higiene da Moradia preparados pela OMS, que consideram a moradia o fator ambiental que, com mais frequência, associa-se às condições favoráveis à transmissão de doenças em análises epidemiológicas, significando que, as condições inadequadas e deficientes de moradia e de vida são associadas, invariavelmente, às taxas mais elevadas de doença e mortalidade.

**e) Acessibilidade:** A moradia adequada deve ser acessível aos titulares do direito. Os grupos em condições de desvantagem devem ter acesso pleno e sustentável aos recursos adequados para conseguir uma moradia. Devendo ser assegurado certo grau de prioridade aos grupos desfavorecidos, como as

peças idosas, as crianças, os deficientes físicos, os portadores de doenças terminais, o HIV-positivo, as vítimas de desastres naturais, os grupos que vivem em área de risco, entre outros. Tanto a legislação quanto as políticas públicas em matéria de moradia devem levar integralmente em conta as necessidades especiais desses grupos. Em muitos Estados-partes, o maior acesso à terra por segmentos desprovidos de terra ou empobrecidos da sociedade deve constituir objetivo central da política. Os Estados devem assumir obrigações governamentais apreciáveis destinadas a assegurar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso à terra como um direito.

**f) Localização:** A moradia adequada deve encontrar-se em um lugar que permita o acesso às opções de emprego, ao transporte, aos serviços de saúde, às escolas, às creches e a outros serviços públicos essenciais. Isto porque é praticamente certo que, nas grandes cidades e nas áreas rurais, os custos temporais e financeiros para ir e voltar do local de trabalho sobrecarregam, com demandas excessivas, os orçamentos das casas pobres. Similarmente, a moradia não deve ser construída em locais poluídos, nem na proximidade imediata às fontes de poluição que ameaçam o direito à saúde dos habitantes.

**g) Adequação cultural:** A expressão da identidade e da diversidade cultural da moradia deve ser apropriadamente assegurada na maneira como são construídas as moradias, nos materiais de construção usados e nas políticas em que se apoiam. As atividades vinculadas ao desenvolvimento ou modernização na esfera da moradia devem assegurar que suas dimensões culturais não sejam sacrificadas e que se assegurem os serviços tecnológicos modernos, entre outros.

Fonte: Saule Jr. (2004, 103 – 105)

Os elementos descritos no Box 1 compõem em seu conjunto um aparato legal para que as pessoas tenham segurança quanto à posse da propriedade destinada à moradia. Todos os países signatários do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Políticos devem garantir essa segurança, como determina o artigo 11 do referido pacto:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Políticos) (1992).

A Organização das Nações Unidas realizou em 1992, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio 92. Os países participantes – no total 192 – assinaram a Agenda 21, que é um documento de 40 capítulos que contém um programa de

ação visando o desenvolvimento sustentável. Quanto à questão da moradia a Conferência adotou a Agenda Habitat.

A Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, conhecida como Habitat II, realizou-se em Istambul, Turquia, no ano de 1996, e teve como temas principais a moradia adequada para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo em intenso processo de urbanização. A ONU já está divulgando o Habitat III que ocorrerá em 2016, ainda sem definição de data e local.

A ONU também buscou proteger o direito à moradia da mulher conforme se verifica na Convenção Internacional sobre todas as formas de discriminação contra a mulher, aprovada pela Resolução 34/180 de 18 de dezembro de 1979, que entrou em vigor em 03 de setembro de 1981. Foi através deste dispositivo que o Congresso Nacional sancionou a lei que determina que as áreas objeto de regularização fundiária devam ter a titularidade em nome da mulher.

O direito à moradia, portanto, não deve ser interpretado de forma limitada e em sentido restrito, como, por exemplo, um abrigo apenas com telhado sobre as cabeças, muito menos ser considerado um produto. A Comissão de Assentamentos Humanos e Estratégia Mundial para Moradia reconheceu que a moradia adequada significa dispor de um lugar onde se possa instalar provido de “privacidade adequada, o espaço adequado, a segurança adequada, iluminação e a ventilação adequada, uma estrutura básica adequada, uma localização adequada no que diz respeito ao trabalho e aos serviços básicos, tudo a um custo razoável” (SAULE JR., 2004, p. 102).

A fim de monitorar o cumprimento dos Tratados, Convenções e demais instrumentos internacionais de Direitos Humanos pelos Estados-partes, a Comissão de Direitos Humanos, o Comitê dos Direitos Econômicos Sociais, o Centro de Assentamentos Humanos (Habitat), a Assembleia Geral e a Conferência Global das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, “realizaram uma verdadeira saga para construir o significado, os elementos e a abrangência do direito à moradia, bem como as formas de proteção e os tipos de violação desses direitos” (SAULE JR., 2004, p. 98).

## II.2 O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEI 10.257/2001

A insegurança e o desconforto criados pelos conflitos urbanos dos últimos anos no Brasil e no mundo, fez surgir um clamor um tanto que consensual pela restauração da qualidade de vida nas cidades, através da adoção política pública que levem a profundas transformações sociais. Paralelamente a isto, uma boa parte dos municípios brasileiros tem seu território ocupado em desacordo com a legislação urbanista - na verdade a formação do território da região Norte é marcada por tal historiografia (CASTRO, 2009), como é o caso do Bairro da Paz.

Não existe uma consciência coletiva urbanística ou ambientalista que se preocupe com as ocupações desordenadas que geram – em grande parte – a deterioração do meio ambiente e o caos social. Assim loteamentos clandestinos em área de proteção manancial, favelas, condomínios em áreas rurais e ocupações de terra são uma constante no cenário surreal da (des)ordem urbana. Notadamente é muito grande a defasagem entre o modelo adotado pela legislação urbanística e a vida real, eis que a tônica do uso do solo e das construções nas cidades é a irregularidade.

Na tentativa de ordenar esse processo foram incorporados à Constituição Federal de 1988 (CF/88) vários mecanismos constitucionais para operacionalizar direitos e garantias fundamentais. O título III, dos direitos fundamentais<sup>5</sup>, incorporou o debate em torno dos direitos e deveres individuais e coletivos (Art. 5º), direitos sociais (Art. 6º) e direitos políticos (Art. 14º), mas não incorporou o direito à moradia.

A inclusão do direito à moradia como uma direito fundamental social deu-se através da Emenda Constitucional nº. 26 que foi promulgada em 14 de fevereiro

---

<sup>5</sup> Sobre direitos fundamentais Silva (2012) assinala “Além de referir-se a princípios que resumem a concepção de mundo e informam à ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ela concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo fundamental acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual que devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados.” (SILVA, 2012, p.159).

de 2000. De acordo com o artigo 6º, são direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância e à assistência aos desamparados. A emenda constitucional nº 26/2000, foi proposta por influência da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em Istambul e, principalmente, a pressão política do Movimento Nacional de Reforma Urbana no período em questão.

O próprio processo constituinte havia sido objeto de um grau sem precedentes de participação popular e grande parte do capítulo constitucional foi baseada na Emenda Popular de Reforma Urbana que tinha sido formulada, discutida, disseminada e assinada por mais de 100 mil organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional de Reforma Urbana. Essa Emenda Popular propunha o reconhecimento constitucional dos seguintes princípios gerais: autonomia do governo municipal; gestão democrática das cidades; direito social de moradia; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana; e combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas [...] Enquanto o capítulo sobre meio ambiente reproduziu quase integralmente os termos da Emenda Popular, a discussão sobre o capítulo da política urbana foi bem mais difícil, mas quase todas as reivindicações sociais encaminhadas pela Emenda Popular de Reforma Urbana foram aprovadas em alguma medida (FERNANDES, 2010, p. 58)

Com a elevação do direito à moradia ao *status* de direito fundamental, cabe ao Estado proteger e promover a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º e incisos, da CF/88). Esta proteção se dá através de leis e políticas públicas, respeitando os princípios fundamentais da cidadania.

Podemos, ainda, verificar que o direito à moradia na CF/88, além de sua relação com os princípios da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, está ligado diretamente aos objetivos fundamentais contidos no mesmo diploma, no artigo 3º e seus incisos: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação. Neste contexto, cumpre-nos mencionar, ainda, o princípio da supremacia dos direitos humanos nas relações internacionais, conforme está definido no art. 4º, inciso II, da CF/88.

No momento em que o legislador reconhece o direito à moradia no rol dos direitos fundamentais, acaba definindo-o como norma de hierarquia mais elevada que as demais, bem como norma de aplicabilidade imediata pelo Poder Público.

Sendo a moradia um direito fundamental, o direito à propriedade deve ser assegurados a todos – brasileiros e estrangeiros residentes no país – e a propriedade deve cumprir a função social, como determina o artigo 5º da CF/88, em seus incisos “XXII – é garantido o direito à propriedade e; XXIII – a propriedade atenderá sua função social”

Os preceitos descritos acima devem ser interpretados conjuntamente, isto é, o direito à propriedade só existe quando cumprida a função social desta. Neste sentido Pinto (2011, p.178), afirma que “a propriedade não é uma função social, mas um direito, que tem uma função social”. Essa, aliás, é a posição adotada em todos os países que incorporam a função social da propriedade ao seu ordenamento.

No entendimento de Silva (2012, p. 77), o princípio da função social da propriedade não está bem definido na doutrina brasileira, vez que se costuma confundi-lo com limitação da propriedade, sendo certo que a limitação diz respeito ao exercício do direito, enquanto a função social interfere na estrutura do direito. Este entendimento não nos parece o mais coerente, visto que estudiosos como Saule Jr. (2004) e Fernandes (2010) afirmam que a função social é parte integrante do direito à propriedade, ou seja, uma vez não cumprida sua função social, não há que se falar em direito à propriedade. Como afirma Fernandes (2010):

O princípio da função social da propriedade vinha sendo nominalmente repetido por todas as Constituições Brasileiras desde 1934, mas somente na Constituição de 1988 encontrou-se uma fórmula acabada. Essa noção foi, em grande medida, uma figura de retórica por muitas décadas, já que, de modo geral, a ação efetiva dos setores privados ligados aos processos de desenvolvimento urbano pautou-se por outra noção, qual seja, a do direito de propriedade individual, considerado por muitos como direito irrestrito. A base jurídica dessa noção, ao longo do século XX, foi dada pelo Código Civil de 1916 — aprovado quando apenas cerca de 10% de brasileiros viviam em cidades, no contexto de um País ainda fundamentalmente agrário, mas que vigorou até 2002. Expressando a ideologia própria da tradição de legalismo liberal, o Código Civil defendia — ou pelo menos era essa a interpretação dos princípios civilistas que dominou por muito tempo — o direito de propriedade individual de maneira quase que absoluta (FERNANDES, 2010, p. 61)

Finalmente, na Carta Constitucional de 1988, o princípio da função social da propriedade urbana foi devidamente conceituado: o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto

municipal. Cabe ao governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial, nas quais os interesses individuais dos proprietários necessariamente coexistem com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo.

O texto constitucional e infraconstitucional concedeu ao poder público municipal o poder de determinar a medida desse equilíbrio possível entre interesses individuais e coletivos, no tocante ao controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial. A tutela concedida ao município trata da utilização de um bem não renovável e essencial ao desenvolvimento sustentável da vida nas cidades: o **solo urbano**. A tutela se dá através de leis e diversos instrumentos urbanísticos.

Os espaços e bens públicos e privados da cidade devem ser utilizados priorizando o interesse social, cultural e ambiental. Todas as pessoas têm direito a participar da propriedade do território urbano dentro do parâmetro democrático, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis. Neste sentido, as cidades “devem promulgar legislação adequada e estabelecer mecanismos e sanções destinados a garantir o pleno aproveitamento de solo urbano e de imóveis públicos e privados não edificados, não utilizados, subutilizados para o cumprimento da função social da propriedade” (OSÓRIO, 2006, p. 203).

### II.3 ESTATUTO DA CIDADE: OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Treze anos após a aprovação da Carta Constitucional, o Congresso Nacional regulamentou os artigos 182 e 183, aprovando a Lei 10.257, de 10 de junho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. As diretrizes descritas no Estatuto da Cidade devem ser obedecidas pelo Município ao elaborar sua política urbana, todas elas voltadas para garantir cidades justas, em que todos, pobres e ricos, desfrutem dos benefícios da urbanização.

O Estatuto da Cidade possui quatro dimensões principais, são elas: uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; um institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados.

Assim, pela dimensão de suas disposições norteadora, o Estatuto da Cidade adquiriu o *status* de ser o novo marco institucional na trajetória da tão proclamada reforma urbana, isto porque se preocupa com o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades, garantindo o direito às cidades sustentáveis. Em vários artigos e parágrafos, esse direito é expressamente citado, se propondo a ordenar e controlar o uso do solo de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental. Na verdade, o Estatuto da Cidade representa um passo decisivo na construção do marco legal urbanístico, bem como direciona as políticas e processos de desenvolvimento e gestão urbana.

A República Federativa do Brasil é formada por entes federados (art. 18, CF/88), que não mantêm relação de subordinação entre si. São eles: os Municípios, ente local mais próximo do cidadão; os Estados, que congregam vários municípios; o Distrito Federal, sede administrativa do País; e a União, que congrega os estados e o distrito federal. Cada um dos entes federados aprova suas próprias leis, executa suas políticas públicas, institui e arrecada tributos, seguindo a distribuição de competências feita pela Constituição Federal.

No caso do Direito Urbanístico, a competência legislativa é concorrente, ou seja, exige a cooperação entre os entes federados. A política urbana deve ser desenvolvida pelos municípios, conforme atribuição da Constituição Federal, cabendo aos estados legislar sobre a criação e regulamentação de regiões metropolitanas e à União, a instituição das normas gerais para o desenvolvimento urbano.[...] Exercendo sua competência em matéria de Direito Urbanístico, a União promulgou o Estatuto da Cidade. Esta lei, portanto, traz normas gerais, que devem ser observadas por todos os municípios na ordenação de seu território e na elaboração e execução da política de desenvolvimento urbano. (BARROS; CARVALHO; MONTANDON. 2010, p.94)

Para que o município tenha condições de construir uma política urbana que concretize a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade, o

Estatuto da Cidade define um extenso conjunto de instrumentos em seu artigo 4º. A referida lei estabelece que a política urbana deve ser objeto de um planejamento extensivo, envolvendo planos de ordenamento do território integrados entre si, nas escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais.

No âmbito municipal, o estatuto detalha que o planejamento municipal deve envolver o planejamento ambiental, urbano, orçamentário, setorial e o planejamento do desenvolvimento econômico e social. Este planejamento define também que a gestão orçamentária deve ser feita de forma participativa e aberta a todos os cidadãos.

O estatuto da cidade prevê também a regularização fundiária das ocupações de interesse social. Para a regularização a presente lei nomeou alguns instrumentos jurídicos como: concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse. Dessa forma, como afirma Dias (2010), cabe ao município:

[...] o gerenciamento da política de desenvolvimento urbano municipal, o ordenamento da cidade de forma a viabilizar as funções que a cidade há que oferecer – recreação, circulação, trabalho, moradia e que estas sejam eficazmente cumpridas. (DIAS, 2010, p. 78).

Neste sentido, cabe a cada município, a escolha e a aplicação dos instrumentos legais mais apropriados às estratégias de desenvolvimento urbano condizentes com sua realidade. Problematizando essa questão, Barros; Carvalho e Montandon (2020), afirmam que os instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade não apresentam:

...por si só a solução para um determinado problema urbano, ou de modo contrário, uma determinada transformação urbana pretendida depende da aplicação de um conjunto de instrumentos de maneira coordenada e integrada no território. Assim sendo, a regulamentação dos instrumentos deve ser feita dentro de uma estratégia de desenvolvimento urbano para sua efetiva aplicação e deve estar expressa no Plano Diretor (BARROS; CARVALHO; MONTANDON. 2010, p. 96).

Os autores querem mostrar com isto a importância atribuída no Estatuto da Cidade ao planejamento dos espaços urbanos materializado no Plano Diretor. Esse instrumento deve ser o guia para o desenvolvimento e a expansão urbana.

Caso as determinações constitucionais fossem levadas em conta, o Plano Diretor se transformaria no principal instrumento das administrações municipais para a geração e implementação de políticas públicas para os espaços urbanos.

O Estatuto da Cidade, respeitando a Carta Constitucional e define que o Plano Diretor é o principal instrumento legal num determinado município, reunindo os demais instrumentos e estabelecendo como cada porção do território municipal cumpre sua função social. A lei federal estabelece que o Plano Diretor deva ser revista pelo menos a cada dez anos e deve expressar a construção de um pacto social, econômico e territorial para o desenvolvimento urbano do Município.

O Estatuto da Cidade define quais cidades têm a obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor, que não deve tratar somente da área urbana, mas da totalidade do território municipal, englobando as áreas rurais, as florestas, as comunidades tradicionais, as áreas de preservação ambiental, os recursos hídricos, enfim, toda a área do município. Logicamente que os Planos Diretores passam a ser diferentes de um município para outro, em função da região do país em que o município se insere; do bioma; da extensão do território municipal; da extensão da área urbanizada; da aglomeração urbana da qual eventualmente o município faz parte; do tamanho da população; dos padrões de urbanização; dos aspectos econômicos; da existência e configuração de grandes infraestruturas, tais como portos, ferrovias, estradas, aeroportos; dentre outros fatores. (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 113).

A concepção de Plano Diretor expressa no Estatuto da Cidade pressupõe o enfrentamento dos problemas urbanos, principalmente o enorme passivo de desigualdade social das cidades brasileiras, além de requerer um processo dinâmico e permanente de planejamento no município. Para isso, ele não deve ser concebido somente como uma peça técnica de planejamento urbano, mas como um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade.

Portanto, o Plano Diretor, pode se transformar numa instância de integração do planejamento e do ordenamento de todo o território. O município deve tirar partido desse poder de regulação para constituir suas políticas setoriais e programar seus investimentos no tempo. Nesta perspectiva, para combater os déficits habitacionais e melhorar os serviços públicos, o Poder Público municipal deve atentar para a constituição de uma política fundiária de regularização no Plano Diretor que regularize os terrenos já habitados precariamente e disponibilize outros para provisão de habitação de interesse social e para a implantação de infraestrutura.

Para que o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor ocorra, é necessário que os municípios conheçam e estudem a estrutura fundiária local e suas tendências de desenvolvimento. Partindo desta análise, cada município deve escolher, dentre os instrumentos oferecidos pelo Estatuto da Cidade, aqueles que mais venham a favorecer a inclusão social, criando condições de viabilizar a sustentabilidade e amenizar a segregação sócio espacial no ordenamento do território.

Além do efetivo conhecimento da estrutura fundiária, devem os agentes públicos e políticos estimular a participação efetiva da população em todas as etapas da criação do plano diretor para garantir o pacto social, econômico e territorial. Isso deve ser garantido pelo poder público municipal pela constituição de conselhos com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, de fóruns de acompanhamento, controle e deliberação, da realização de audiências públicas, e ainda, conferindo transparência nas informações.

Para atender o que está posto no nível constitucional há a necessidade de que o plano diretor traga normas impositivas para o uso da propriedade privada, com critérios e obrigações para o cumprimento da função social da propriedade. Como afirma Dias (2009):

[...] o plano diretor é a mola mestra do processo de planejamento e desenvolvimento urbano no âmbito municipal, mas sua existência e finalidade não estão desconectadas da realidade e dos interesses nacionais (DIAS, 2009, p. 03).

O Plano Diretor, se elaborado e implementado conforme determina a legislação, pode normatizar questões no âmbito econômico, mobilidade urbana, educação, lazer, meio ambiente, esporte, patrimônio cultural, habitação, infraestrutura, saúde, assistência social, ordenamento territorial, acessibilidade, criação e manutenção de áreas verdes, dentre outros temas que afetam diretamente a qualidade de vida nos centros urbanos.

Para que essas questões tenham consequências mínimas, o Plano Diretor tem que incorporar os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade quanto aos investimentos públicos. Esses investimentos devem ser detalhados no nível dos orçamentos anuais e distribuídos nos programas, planos e projetos setoriais

municipais, tais como aqueles relacionados a habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana.

O Plano Diretor deve expressar programas que revelem compromissos para ações de governo, que tenham por objetivo, planos e metas direcionados à realidade municipal, o que depende terminantemente de conhecimento da realidade, de diagnósticos, de análises sobre a realidade municipal e de busca de alternativas para as políticas municipais, tudo considerando os problemas, as potencialidades que o município apresenta, as características de sua população e os problemas crônicos que enfrenta. Não há possibilidade de qualquer sucesso para um plano diretor totalmente incongruente com a realidade municipal!

#### II.4 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE MARABÁ

O Plano Diretor Participativo do Município de Marabá (PDPMM) foi elaborado por uma equipe de profissionais pertencentes à Universidade Federal do Pará (UFPA) e de técnicos da Prefeitura Municipal de Marabá, entre os anos de 2004 e 2006. Para a construção do PDPMM foi elaborado um diagnóstico do município finalizado em 2006, além de estudos específicos (MARABÁ, 2008, p. 19). O PDPMM foi instituído pela Lei Municipal Nº 17.213, de 09 de outubro de 2006.

O diagnóstico do Plano Diretor (MARABÁ, 2008) classificou o município como zona de expansão de fronteira urbana e como tal reconhece seu caráter de modificações rápidas e substanciais. O diagnóstico apontou problemas em potencial devido ao crescimento da população em áreas alagáveis, em cotas de nível consideradas como de risco; a saber, a cota 84 m (art. 14, § 2º, PDPMM). Além destes aspectos, mostra também a deficiência geral de infraestrutura (como sistema viário, redes de drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário) e de serviços e espaços públicos na área urbana (art. 9, § 2º, c/c art. 36, inc. IV, do PDPMM).

A equipe técnica deparou-se com um cenário complexo relacionado com a dimensão territorial do município e a inadequação de suas características aos parâmetros estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Os distritos urbanos da Velha

Marabá, Cidade Nova, Nova Marabá, Morada Nova e São Félix eram – e ainda são – compostos por assentamentos informais sem processo de regularização fundiária e urbanística. Somado a estes fatores tinha à época o afastamento do prefeito Sebastião Miranda pela Justiça Eleitoral.

Neste período havia também uma situação política frágil para a aplicação das prerrogativas do Estatuto da Cidade e para criação do Plano Diretor, pois o prefeito havia sofrido impeachment em que os técnicos da prefeitura se viam numa situação desagradável quanto à gestão que era centralizadora, que não levava as propostas à discussão. Observou-se no processo que os técnicos não conseguiam articular o PD com os projetos que deviam ser desenvolvidos pelas Secretarias de Obras e Planejamento (MARABÁ, 2008, p. 20).

Segundo o diagnóstico do Plano Diretor, o município possuía Planos Diretores desarticulados<sup>6</sup> para cada núcleo urbano. Estes instrumentos, entretanto, não foram recepcionados pela Constituição de 1988, e o Estatuto da Cidade foi totalmente revogado pelo atual PDPMM.

A equipe técnica responsável pela elaboração do PDPMM criou algumas linhas de estudo. Dentre as linhas podemos destacar: I) a articulação da questão do uso e ocupação do território de modo a pactuar formas da economia de modo menos danoso, do ponto de vista social, ambiental e econômico; II) o estabelecimento de um zoneamento que tenta compatibilizar o aproveitamento mais intensivo da infraestrutura e aumentar a integração espacial na sede, que apresenta baixo grau de integração, inclusive pela variedade e tipo de desenhos; III) outra que articula uso rural e urbano e a esfera produtiva (agricultura, mineração, indústria) dentro do zoneamento e; IV) outra que centra-se na tentativa de qualificar a gestão, através de mecanismos de modernização, participação e controle social pela criação de novas atribuições e órgãos.

O PDPMM em seu artigo 42 define as zonas especiais de interesse sociais (ZEIS). As ZEIS foram divididas em ZEIS 1 – terras de ocupações informais; ZEIS 2 – loteamentos privados irregulares; e ZEIS 3 – terrenos vazios, consecutivamente. Para todas as ZEIS foram estabelecidos padrões urbanísticos especiais, formas de participação nos modelos de urbanização, formas de

---

<sup>6</sup> “Dados do período da ditadura militar, e oriundos da clara heterogeneidade dos tipos de parcelamento, os “planos diretores” das porções urbanas de Marabá na verdade eram planos de urbanização denominados no atual PD de distritos” (Marabá, 2008, p. 20).

regulação da participação dos agentes públicos e privados, do financiamento da infraestrutura e da produção imobiliária.

Segundo o Superintendente da SDU, “as ZEIS correspondem a 60% (sessenta por cento) do território urbano, mas não temos levantamentos exatos, estamos nesta gestão tentando organizar estes dados, para conhecer este universo de informalidade” (Sr. Gilson Dias, superintendente da SDU, entrevista concedida em 18.fev.2014). Este dado levou em conta o grande número de empreendimentos imobiliários aprovados a partir de 2008.

A Política para Habitação está descrita no artigo 68, Seção III, do PDPMM. As diretrizes gerais da política de habitação indicam: I) a necessidade de apoio e capacitação de agentes individuais ou coletivos de produção ou melhoria da habitação; II) o incentivo à criação de agentes financeiros e gestores das iniciativas da política habitacional, como as cooperativas e associações comunitárias auto-gestionárias e; III) o incentivo à regularização urbanística e jurídica em loteamentos irregulares e ocupações em geral. Destes dispositivos, a SDU está apenas regularizando os lotes e residências localizados em loteamentos particulares irregulares e em áreas do município.

Ainda na política para habitação do PDPMM (artigos 68 a 70 do PDPMM), visando garantir o acesso à terra urbanizada, foram estabelecidas as seguintes diretrizes: I) delimitação de ZEIS via plano de urbanização; II) programa de construção de moradias populares; III) acesso a lotes urbanizados com tarifas sociais de serviços públicos e infraestrutura; IV) regularização “jurídica” das áreas urbanas, com o apoio das demais instituições envolvidas na gestão da terra (ITERPA, SDU, INCRA) e; v) ordenamento territorial das vilas distritais, de modo a estender a política habitacional para os limites do município. O artigo 70 previa que o prazo de um ano para elaboração do plano municipal de habitação que deveria considerar os elementos descritos anteriormente. Após oito anos percebe-se que essa determinação não foi observada.

No tocante aos assentamentos informais urbanos, os dispositivos referentes à regularização fundiária descritas no PDPMM existem apenas no mundo jurídico. No final de 2013 e início de 2014, a SDU concluiu o Plano

Municipal de Habitação de Interesse Social incluindo apenas três áreas<sup>7</sup> para efetuar a regularização fundiária e urbanística em assentamentos localizados em áreas do município. Há muita divergência entre o texto legal, a prática administrativa e a realidade nos assentamentos informais. Além disso, o Conselho Gestor do PDPMM, em suas reuniões ordinárias jamais discutiu ou emitiu qualquer parecer ou resolução indicando o processo de regularização fundiária, como mostra o depoimento abaixo:

Com relação ao Plano Diretor, a regularização urbana está prevista no mesmo, na 'Política para Habitação', que prevê a regularização de loteamentos irregulares na macrozona urbana. Porém, a distância entre aquilo que está previsto na lei e a prática é muito grande, haja visto que apenas agora no final de 2013, início de 2014 é que está sendo concluído o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social [...] em dois anos que estive no Conselho, nunca houve uma ação que fosse voltada à regularização urbana. Isso ficou a cargo da SDU no governo passado, não havendo uma clareza suficiente para o Conselho de como era essa ação. Como conselheiro, acho que esta foi uma falha do Conselho, de não acompanhar e cobrar mais de perto essa ação (Marcus Vinicius Mariano de Souza, entrevista concedida em 23.nov.2013).

O PDPMM em seu Título VI, Capítulo I, estabelece também o sistema de acompanhamento e controle do plano, denominado de gestão democrática por meio da participação popular (Art. 146). O artigo 150 cria a figura do Conselho Gestor que tem dentre outras, as seguintes atribuições: monitoramento, fiscalização, proposição, divulgação e críticas à política urbana e à implantação da Lei, incluindo eventuais emendas ao Plano. O Conselho também pode opinar sobre obras e serviços de impacto à vizinhança, e deve apresentar relatórios de gestão.

O Art. 152 do PDPMM define a composição do Conselho Gestor do Plano Diretor do município de Marabá, a forma de eleição dos mesmos e dá outras providências. O Conselho é composto por 50% de membros do Poder Público e 50% de membros da sociedade. O número total de conselheiros é de 30 membros, sendo assim divididos: I) Governo, 15 membros; II) representantes do segmento empresarial urbano e rural, 3 membros; III) representantes dos sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais, 3 membros; IV) representante de instituição de ensino e pesquisa, 1 membro; V) representantes de organizações

---

<sup>7</sup> São elas: Bairro Bela Vista (Amapá), Bairro Natividade (Morada Nova) e Vila Brejo do Meio (zona rural). Todas estas áreas estão localizadas em áreas do município.

não governamentais, 2 membros; VI) representantes das entidades de classe da área tecnológica, 2 membros e; VII) representantes das associações de moradores e centros comunitários, 4 membros. Os delegados são eleitos na proporção de 40% do total de presente em cada segmento na Conferência dentre os membros da comunidade local.

O Movimento Popular, portanto, representa 13,33% do total da composição do Conselho Gestor do Plano Diretor de Marabá-PA. As entidades que representam os trabalhadores urbanos e rurais e entidade que representam o empresariado urbano e rural representam cada uma 10% do total de membros. Os representantes das entidades de classe da área tecnológica e os representantes das associações de moradores e centros comunitários, juntos representam 13,34% do total de membros. Esta configuração já demonstra uma correlação de forças desigual, onde as entidades representantes dos empresários (rural, urbano e tecnológico), juntos somam 16,67% do total de membros. A população interessada na regularização fundiária representa a grande maioria dos habitantes de Marabá. No entanto esta grande parcela da população é representada por apenas 13,34% do total de membros do Conselho Gestor. Este dado confirma a correlação de forças políticas desfavoráveis no tocante à aplicação da regularização fundiária em Marabá.

O Plano Diretor de Marabá estabelece a Conferência do Plano Diretor (Art. 158 do PDPMM), como instância máxima deliberativa. No entanto, não tem poder deliberativo sobre questões técnicas, objeto de pareceres de câmaras especializadas. Por outro lado, pode solicitar revisões e alterações do Plano, bem como deve acompanhar sua execução, em paralelo à atribuição do Conselho Gestor. As reuniões da Conferência são anuais e servem para avaliar a execução do Plano Diretor, a atuação do Conselho Gestor, apreciar projetos de lei e peças orçamentárias, e têm a atribuição de propor diretrizes para reformulação do Plano Diretor Participativo.

O Conselho Gestor e ferramentas como a gestão democrática têm como finalidade, apresentar ao poder público, elementos consistentes para o debate de natureza política, econômica e social entre grupos da sociedade organizada. Ocorre que vivemos em uma sociedade de desigualdade sócio espacial, onde

uma pequena parcela da sociedade detém o poder político e econômico em detrimento da maioria. Esta minoria, que concentra o poder é quem define as ações no Conselho Gestor. A favor dessa minoria está o tecnicismo burocrático. Nesse sentido, define os encaminhamentos do Conselho Gestor quem domina a técnica burocrática e nem tanto, quem domina a técnica urbanística.

Partimos da premissa de que os debates são de natureza política, convocados para expor o poder público a pressões de grupos da sociedade organizada. Os debates deveriam ser espaços de manifestação de conflitos de interesses representados por forças razoavelmente equilibradas. Numa sociedade com enormes desníveis de poder político e econômico como a brasileira a resultante desse jogo de pressões tenderá sempre para o atendimento das necessidades da minoria poderosa, em detrimento da maioria. Se a maioria – as camadas de baixa renda – não se interessa pelos debates é porquê o assunto não diz respeito aos seus interesses, aos seus problemas. (VILLAÇA, 2005, p. 54)

O dispositivo legal cria um sistema, cujas atribuições são gerenciar a implantação do plano, criar mecanismos de participação popular, formular estratégias de acesso à terra e políticas urbanas de interesse social e articular as políticas públicas e urbanas. Este conselho tem, ainda, a responsabilidade de gerenciar o sistema, as secretarias municipais, conselhos e o fundo municipal de habitação.

Sobre o tema, um dos entrevistados, aponta que o Conselho Gestor e o PDPMM estão muito mais afinados com o capital imobiliário especulativo, do que a maior parcela da população de Marabá que residem em assentamentos informais sem regularização fundiária e urbanística.

Por outro lado, há os entraves político-econômicos. Por exemplo, o Plano Diretor, que é de 2006, já passou por revisão e foi alterado em 2011, sendo que o prazo que o Estatuto da Cidade coloca para a vigência deste é de 10 anos. Mas porque foi alterado em 2011, com a criação de um novo Plano? Detalhe, esse novo Plano ainda não entrou em vigor. E já estamos em 2014. Foi alterado por conta da 'chegada' da ALPA, que iria transformar a cidade. [...] Nesse momento, abriram-se as portas para a especulação imobiliária, aumentando o perímetro urbano e criando 'Distritos de Expansão Urbana' em todas as direções da cidade. Não há uma área destinada à expansão urbana, para qual o crescimento da cidade irá se direcionar de forma planejada, controlada. Ao contrário, todas as direções, norte, sul, leste e oeste se tornaram possíveis de expansão. A partir daí se viu uma enxurrada de loteamentos surgirem, por todos os lados. Se tornaram bairros efetivamente? A maioria não, já que muitos deles até hoje não foram entregues para o poder público municipal, ou seja, não fazem parte, legalmente, da cidade, o que impossibilita o poder público de atuar nesses locais. São mais de 30 mil novos imóveis lançados no mercado imobiliário de Marabá nos últimos anos, desde 2008. O número de lotes vagos é maior do que a demanda por habitação. E

porque não se aplica do IPTU Progressivo? Só os arranjos políticos podem dizer... (Marcus Vinicius Mariano de Souza, entrevista concedida em 23.nov.2013).

Os artigos 71 a 74 do PDPMM tratam da regularização fundiária de loteamentos irregulares e regularização jurídica para habitação de interesse social, em terrenos públicos ou privados, em áreas ocupadas por população de baixa renda, como no caso do Bairro da Paz que se encontra em área pública (voltaremos esse assunto no próximo capítulo).

Com mais de oito anos de sua aprovação e apesar de incorporar instrumentos e ferramenta do Estatuto da Cidade, o PDPMM continua letra morta no município de Marabá. Principalmente, no tocante as determinações relativas ao direito de moradia digna e à produção de uma cidade sustentável. Há muitas obstruções legais e políticas atuando no impedimento ao pleno exercício desses instrumentos. Como reação a essa situação pode-se observar nos últimos anos uma crescente mobilização dos movimentos sociais urbanos e um expressivo aumento das ocupações, como registrado na cidade de Marabá.

Nesse sentido, a elaboração e aprovação do Plano Diretor não têm surtido o efeito esperado, principalmente para as populações residentes nas áreas de assentamentos informais. Como afirma Villaça (2005):

Nossa sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não tem conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país (VILLAÇA, 2005, p. 10).

No caso de Marabá parece evidente que não só apenas não se conseguiu implementar o Plano Diretor, como também alguns conceitos contidos no aparato jurídico não são observados quando da sua transposição para o terreno da prática. Como afirma um ex-integrante do Conselho Gestor:

Por outro lado, os órgãos governamentais usam alguns conceitos como Moradia Digna, que é aquela moradia legalizada, onde há acesso aos serviços públicos essenciais, como educação, saúde, transporte e redes de infraestruturas. Se olharmos para os conjuntos habitacionais que estão sendo construídos em Marabá, com recursos do Governo Federal, eles estão muito aquém do que se pode chamar de Moradia Digna: não

possuem escolas, postos de saúde, o transporte público é ineficaz, as rede de infraestrutura são de má qualidade. Ou seja, não estamos garantindo sequer uma moradia digna à população, quiçá então uma cidade sustentável/saudável (Marcus Vinicius Mariano de Souza, entrevista concedida em 23.nov.2013).

Acreditamos que essa distância entre o que determina o aparato legal e o resultado prático está ligada estreitamente à correlação de forças no âmbito do Conselho Gestor e na administração técnico-político-administrativa da municipalidade. A conformação social desses espaços determina em última instância o que pode e o que não pode ser feito no âmbito da política de habitação e regularização fundiária no município. Pensando dessa forma, parece evidente, que PDPMM necessita urgentemente de uma revisão. Todos os seus princípios, objetivos e instrumentos e pressupostos precisam ser questionados. A partir desse questionamento, o conteúdo do PDPMM e seus métodos devem ser redefinidos de baixo para cima.

Um dos maiores problemas relacionados à falta de efetividade do plano diretor diz respeito ao fato de que eles não expressam a verdadeira realidade social. Significa dizer que muitos planos diretores são verdadeiras "cópias" de outros planos, que servem tão-somente como conteúdo "formal" para a justificativa da existência de uma política urbana, quando, na verdade, essa falta de correlação com a realidade é um problema político de grande monta, pois a falta de planejamento também é uma opção política!

É inócua a aprovação de um plano diretor com diretrizes e compromissos progressistas, se essas metas e diretrizes para o planejamento se mantiverem tão somente no âmbito do discurso político. Outro problema que tem direta relação com a efetividade do plano diretor para a organização do espaço é a necessária regulamentação dos institutos nele contidos.

Por outro lado, é necessária uma mudança no comportamento social. A construção de uma cidade sustentável, ainda é um pensamento utópico, mas é possível promover ações para se pensar em um ambiente urbano saudável e ecologicamente equilibrado.

### **CAPÍTULO III**

#### **BAIRRO DA PAZ: UMA REALIDADE DE VIOLÊNCIA E AUSÊNCIAS.**

O Bairro da Paz, assim como tantos outros na cidade de Marabá, é fruto de uma intensa luta de pessoas que, de diversas maneiras, estão às margens da cidade. O presente capítulo tem como objetivo discutir alguns aspectos históricos da formação do bairro, considerado pelo poder público como um assentamento informal, bem como descrever as principais características das famílias que hoje compõem a população do mesmo. Além desses aspectos, analisaremos em grandes traços a disputa jurídica que se estabeleceu em torno da posse desse espaço urbano.

##### **III.1 A FORMAÇÃO DO BAIRRO: OCUPAR E RESISTIR**

O Bairro da Paz se localiza entre os bairros Laranjeiras, Bom Planalto, Novo Planalto e Belo Horizonte, no núcleo Cidade Nova da cidade de Marabá (ver anexos ao final do texto). No início da ocupação o Bairro da Paz era conhecido como “Invasão da Lucinha”. Os jornais da época noticiavam a ocupação da área como “invasão de propriedade”. Alguns órgãos municipais identificam o Bairro, ainda hoje, como “invasão”. Os moradores deste assentamento, até há pouco tempo, também se reconheciam como residentes da “invasão da Lucinha”.

Essa área é parte do espólio de Manoel Sebastião de Barros, com aproximadamente 50 hectares, correspondendo a dois lotes de uma antiga colônia agrícola denominada Quidangue. Durante muitos anos se desenrolou uma disputa judicial entre os pretensos proprietários da área (Descendentes do Sr. Manoel Sebastião de Barros) e a prefeitura de Marabá. Documentos históricos mostram que a área está dentro da légua-patrimonial da cidade de Marabá (voltaremos a essa questão no item II.4).

A aquisição da propriedade se deu no final da década de 60 e o registro do imóvel ocorreu em 1991. A área do Bairro da Paz, como dos outros bairros no entorno, era considerada como fazenda de gado. Na década de 90 a propriedade foi gradativamente perdendo sua função agropastoril e se tornando reserva de capital, com finalidade especulativa imobiliária. Como afirma Silva (2013):

O fato é que a área estava sendo utilizada apenas para fins de especulação aproveitando o acelerado crescimento da população com a expansão dos bairros no entorno da fazenda e da supervalorização dos terrenos na cidade. Desta feita, a proprietária estava loteando o imóvel e os vendendo por valores muito elevados, que um trabalhador assalariado não tem condições de comprar (SILVA, 2013, p.28)

Com o avanço da cidade sobre o campo, o Sr. Manoel S. de Barros começou o processo desmembramento da propriedade e venda de lotes. O loteamento era irregular e não havia qualquer infraestrutura, ficando a cargo da administração municipal a responsabilidade pela urbanização e regularização fundiária.

Com a morte do Sr. Manoel S. de Barros, sua filha – conhecida como Lucinha – ficou responsável pelos bens do espólio (inventariante). A Sra. Lucinha deu continuidade à venda dos lotes aproveitando o acelerado crescimento da população. A expansão dos bairros no entorno da fazenda fez com que o preço dos lotes aumentasse. Para defender o patrimônio, a Sra. Lucinha contratou uma milícia armada para evitar “invasão” em sua propriedade. Concomitante ao processo de loteamento da área, aconteceram várias tentativas de ocupação sem qualquer êxito<sup>8</sup>. A desorganização e o pequeno número de pessoas contribuíram para que rapidamente a ocupação fosse reprimida pela milícia particular da Sra. Lucinha e policiais contratados.

Apesar da ação da milícia particular e da colaboração da polícia, em 20 de julho de 2007, mais de quatrocentas famílias ocuparam a propriedade. A ocupação foi liderada por Sônia Peroba de Oliveira e seu companheiro Josiel Barros Pereira, conhecido como “Cabeça”. A ocupação se deu a partir de um processo organizativo pouco estruturado e sem qualquer plano de ação para defender a ocupação. Neste sentido, Silva (2013) relata:

As representantes da Pastoral Social da Paróquia da Sagrada Família da Igreja Católica, disseram que só se juntaram ao movimento depois que a fazenda foi ocupada, com a intenção de ajudar o movimento, sem mesmo saber quem tinha tomado a frente e quem foram as pessoas que organizaram a primeira ação do movimento, que foi a de ocupar a área. Foi nesse momento que elas perceberam que o movimento não tinha uma organização planejada, e que mais uma vez aquela ocupação poderia não vigorar; até porque os primeiros ocupantes eram em número pequeno. O que pode nos responder a falta de organização para a ocupação da área é o fato de que realmente não houve um plano de ação para a ocupação. As pessoas ocuparam a área, motivadas e influenciadas pela forte onda de

---

<sup>8</sup> Essas tentativas de ocupação aconteceram anteriores ao ano de 2007.

ocupações que estavam surgindo na cidade. Em seguida com o apoio da Pastoral Social [...] criando de imediato a associação de moradores como fora de organizar a ocupação (SILVA, 2013, p.28).

Como mostra o depoimento anterior, outras áreas estavam sendo ocupadas em diferentes pontos da cidade de Marabá. Havia, portanto, um sentimento coletivo impulsionando (e encorajando) as famílias dispostas a ocupar a área. Após à ocupação, as Pastorais Sociais da Igreja Católica auxiliaram no processo de resistência dos ocupantes.

No momento que iniciou o processo de resistência, a Sra. Sônia Peroba de Oliveira e seu esposo “Cabeça” assumiram a liderança e, juntamente com as pastorais, organizaram uma Associação de Moradores do Bairro. A Sra. Sônia ocupou a função de presidente e seu companheiro ocupava o cargo de membro do conselho fiscal da associação. Ainda citando Silva (2013):

Mas isso não quer dizer que todas as ocupações urbanas se processam assim. Nesse caso, estamos nos referindo ao que ocorreu com o Bairro da Paz. Em seu início ninguém se intitulou como o pensante ou organizador da ocupação. Primeiro, se colocaram à frente da organização a senhora Sônia e o esposo dela, o Sr. Josiel Barros que puderam contar com o apoio da igreja católica, em especial da Pastoral Social da Paróquia da Sagrada Família, a qual foi representada pelo padre Albano, a irmã Jaqueline e pela professora Rosalina (SILVA, 2013, p. 29).

Não podemos afirmar categoricamente que não havia organização como supõe Silva (2013), não havia organização formal, como as associações de bairros e similares. A prova que existia uma organização informal é que a ocupação teve hora marcada, divisão em fases diferentes como veremos adiante, e reuniu mais de 400 pessoas. Nas palavras da Sra. Ilka, atual Presidente da Associação de Moradores:

Quando entramos [...] aqui só havia mato e umas vaquinhas magrinhas. Entraram umas quatrocentas famílias, isso entre 5 e 6 horas da manhã, depois tinha bem mais, não teve mais controle. Outras vezes a gente tinha tentado entrar aqui, mas não deu. Quem começou a organizar aqui era a Sônia Peroba, a gente não tira o mérito dela, ela foi a primeira presidente do Bairro. Ela (Sônia Peroba) que organizou as pessoas para entrar no bairro (Ilka Barros Lima, entrevista concedida no dia 22.11.2013).

A ocupação se deu em três fases distintas. A primeira fase iniciou no dia 20.07.2007, onde foi ocupada a área próxima à sede da fazenda e seguiu em direção ao Bairro Laranjeira e Bom Planalto, margeando a grota que desagua no rio Itacaiúnas. “A área mais alta e melhor localizada decorrente da proximidade com Bairros Laranjeiras e Bom Planalto – mais estruturados, próximos de linhas

de ônibus, postos de saúde, dentre outras estruturas – foi invadida em menos de duas horas” (Luiz José Araújo, entrevista concedida no dia 13.02.2014).

A segunda fase se deu no dia seguinte ao assassinato de Edivan Siqueira de Oliveira, baleado por “capangas da Lucinha”, no dia 03.08.2007 (aproximadamente 1 mês após a primeira fase). Os moradores comentam que a vítima foi confundida com o “Cabeça”, um dos líderes do movimento. Deste infortúnio resultou o inquérito policial (IP de nº 2007.0014590) (VIEIRA, 2008). A conclusão do inquérito foi “briga por lote”<sup>9</sup>. Tal conclusão foi uma tentativa de mascarar o verdadeiro conflito instalado entre a pretensa proprietária, Sra. Lucinha, e os ocupantes.

Revoltados com a morte de Edivan Siqueira, os moradores enfrentaram a milícia armada da Sra. Lucinha e começaram a ocupar o restante da área, deixando apenas a área alagada, imprópria para a moradia no inverno, e as áreas reservadas para a escola, creche, posto de saúde e praça. O mapa 03 – nos anexos ao final do texto – descreve o perímetro ocupado nas duas fases.

A terceira fase, mais recente e com a área já “pacificada”, iniciou no final do segundo semestre de 2012. A prefeitura municipal abriu a rua Alfredo Monção<sup>10</sup> até o Rio Itacaiúnas e seguiu em direção ao balneário “Tabocão”, criando mais um acesso ao núcleo Cidade Nova pela beira do rio. A abertura da rua a expansão da ocupação foi imediata e muitos lotes foram vendidos por uma pessoa de prenome “Rui”<sup>11</sup> ao preço que oscilou entre R\$ 5.000,00 e R\$ 15.000,00 (dados coletados em pesquisa de campo). A maioria das pessoas que adquiriram os lotes e construíram suas moradias nesta área, ficaram desabrigadas em 2014, decorrente da cheia do Rio Itacaiúnas, segundo informações colhidas em campo em março de 2014.

---

<sup>9</sup> Informação concedida por Ilka Barros e Josavias S. Saraiva, em dezembro/2013.

<sup>10</sup> O nome da rua é uma homenagem a Alfredo Monção, proprietário do primeiro barco a motor, denominado “Pedrina”, que aportou em Marabá no dia 24 de junho de 1916. A rua inicia às margens da rodovia Transamazônica e corta os bairros Cidade Nova, Laranjeiras, Bom Planalto e Bairro da Paz.

<sup>11</sup> O Sr. “Rui” se intitulava proprietário e iniciou a venda dos lotes de forma totalmente irresponsável. A área foi declarada como ZEIS pelo Decreto nº 489, de 10.06.2011 e é área de preservação ambiental, impréstável para a construção de moradia, tendo em vista que todo o ano é inundado pelas águas do rio Itacaiúnas.

O período da ocupação (principalmente as duas primeiras fases) coincidiu com o anúncio das obras do projeto da ALPA e ALINE<sup>12</sup>, porto de Marabá e demais projetos para a região. O anúncio pela Companhia Vale provocou um grande processo de especulação imobiliária, elevando o número de pessoas a investir na cidade de Marabá. A consequência do processo de especulação imobiliária foi o aumento vertiginoso dos preços de aluguéis e imóveis residenciais e/ou comerciais, como mostra o depoimento de um entrevistado.

O processo de expansão [...] podemos dividir em antes de 2006 e depois de 2006, período que o plano diretor também estava sendo criado. Neste período o processo de especulação imobiliária estava muito forte por causa do anúncio deste grande projeto (ALPA) que estava sendo consolidado, não implementado, apenas consolidado pelos governos (estadual e municipal). Em 2009 e 2010 muitos empreendimentos imobiliários foram aprovados por causa deste projeto. [...] O governo estadual e municipal estava preparando para a chegada de muita gente para Marabá. A partir da organização do plano diretor chegou os empreendimentos imobiliários. [...] Em 2007 teve o estudo da Diagonal financiado pela Vale que informava que Marabá teria 500 mil habitantes até 2010, este fato contribuiu muito para o processo de especulação imobiliária. No mesmo momento que crescia os empreendimentos imobiliários, também crescia as ocupações. A expansão da cidade foi além do que o plano diretor previa (Ribamar Ribeiro Junior, entrevista concedida no dia 20.12.2013)

O processo de ocupação foi tenso desde o início. Aconteceram vários conflitos entre os ocupantes e a milícia contratada pela pretensa proprietária. Os integrantes da milícia promoveram diferentes formas de violência (física e moral) com o intuito de gerar medo e fazer que os ocupantes abandonassem a área. O aparato repressivo policial oficial também foi ostensivamente usado nos primeiros meses da ocupação. Como podemos constatar em depoimentos coletados em campo: “[...] bem no comecinho, a polícia militar vinha sempre para ameaçar as pessoas que estavam na invasão e era a mando da dona Lucinha, só pararam de vir quando a gente foi denunciar pro delegado da polícia civil e pro jornal” (Luiz José Araújo, entrevista concedida no dia 13.02.2014).

Barracos foram queimados e algumas pessoas foram cruelmente agredidas pela milícia. O Sr. Deusivaldo Ribeiro Barbosa (IPL nº 2007.001342-7), que estava em seu barraco, foi agredido com pauladas e empurrões, causando escoriações

---

<sup>12</sup>Projeto “Aline”, elaborado pelo grupo cearense SINOBRAS e Vale S/A, onde está definida toda a concepção da indústria que usará as placas fornecidas pela ALPA (Aços Laminados do Pará) para a produção de laminados a quente (capacidade de 710 mil toneladas/ano), laminados a frio (capacidade de 450 mil toneladas/ano) e galvanizados (capacidade de 150 mil toneladas/ano).

pelo corpo e fratura em seu braço (VIEIRA, 2008). Silva (2013) relata o fato em seu trabalho:

Um grupo de mulheres correu atrás desse pessoal de preto jogando neles raízes, pedaços de paus, pedras e o que encontravam pela frente, inclusive um irmão da dona da área estava entre o pessoal de preto e no ataque das mulheres, ele caiu e quebrou o braço (SILVA, 2013, p. 33).

No dia 09.10.2007, o pistoleiro conhecido como “Gerson” invadiu a casa da Sra. Sônia Peroba e disparou vários tiros. No momento só estavam presente a empregada e seu filho de sete anos de idade à época. No dia 12.10.2007, o Sr. Josiel Barros Pereira (o “Cabeça”) foi assassinado com sete tiros de arma de fogo em sua residência no assentamento informal conhecido como “São Miguel da Conquista”<sup>13</sup>. Este fato foi presenciado por cerca de 20 testemunhas que trabalhavam numa construção próxima (IPL nº 2007.006822-7) (VIEIRA, 2008).

A Sra. Sônia Peroba permaneceu na associação, mesmo após o assassinato de seu companheiro. No mês de maio de 2008 pistoleiros alvejaram com muitos tiros de arma de fogo sua residência. Temendo por sua vida e de seus filhos, ela mudou de cidade semanas após o atentado e atualmente se encontra em local incerto e não sabido. A comunidade remete estes crimes à Sra. Lucinha, como afirmam alguns atores entrevistados. Quanto aos crimes, não houve investigação e levantamento de indícios formais (provas) que indicassem quem foi o executor e o mandante. Até hoje os autores dos crimes não foram julgados. Além de sofrer a agressão, a Sra. Sônia teve que se tornar clandestina para preservar sua vida, como mostra o depoimento abaixo:

Ela não mora mais em Marabá, ela está ameaçada de morte, deram tiros na casa dela em 2008 e antes mataram seu companheiro em sua casa na ocupação do Seu Aurélio, no “São Miguel da Conquista”. Ela teve que sair de Marabá para não morrer (Ilka Barros Lima, entrevista concedida no dia 22.11.2013)

A associação permaneceu vários meses sem diretoria. “Todos os membros da diretoria estavam com muito medo de serem assassinados” (Josavias S. Saraiva, entrevista concedida no dia 22.11.2013). Em 15 de fevereiro de 2009, a comunidade realizou uma eleição e escolheram uma nova diretoria e o Sr. Manoel Moura de Oliveira foi eleito presidente. O Sr. Manoel Moura, foi um dos

---

<sup>13</sup> Segundo informação coletada na pesquisa de campo, o Cabeça e Sônia Peroba também foram lideranças na ocupação da área do Sr. Aurélio, hoje conhecido como Bairro São Miguel da Conquista.

sobreviventes do massacre de Eldorado e militou no movimento dos trabalhadores rurais por alguns anos segundo informações fornecidas por dois entrevistados (Sra. Ilka e Sr. Ribamar).

No dia 26.08.2009, o presidente Manoel Moura foi assassinado na esquina próxima a sua casa, no Bairro da Paz. O crime foi investigado pela polícia civil e não há indícios do executor e do mandante do crime; a comunidade remete o crime à Sra. Lucinha, como relatam alguns atores entrevistados.

Com a morte do Sr. Manoel os moradores ficaram muito revoltados. No dia do funeral estavam presentes muitas pessoas ligadas às Pastorais Sociais e ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terras (MST). Muitos moradores do Bairro não foram ao funeral temendo represália, segundo informação de atores entrevistados. No momento do enterro um dos presentes gritou “queremos paz” e esta frase penetrou como lança no peito de todos que acompanhavam aquela cena e todos começaram a repetir em coro “queremos paz...”. Novamente a história estava sendo escrita com sangue.

A denominação do bairro deveria expressar o desejo mais íntimo de todos os moradores daquele lugar. Todos os moradores possuíam um desejo comum: a PAZ. Naquele momento todos que estavam presentes sabiam que a história do Bairro tinha que ecoar para que as autoridades ouvissem seu clamor. A partir deste dia, a “invasão da Lucinha” passou a se chamar “Bairro da Paz”.

O jornal “Opinião” que circulou nos dias 3 e 4 de setembro de 2009, no caderno “cidade”, publicou a manchete: “BAIRRO DA PAZ – depois da morte de Manoel de Oliveira, nenhum dos diretores pensa em sucedê-lo na presidência. Ninguém se atreve a presidir associação”.

Após o assassinato do sindicalista Manoel Moura de Oliveira, o último dia 26 de agosto, o clima no Bairro da Paz, ou invasão da Lucinha é bastante tenso e a sensação de insegurança é reinante. Por conta desta situação até a última terça feira (1º) nenhum diretor da entidade tinha se habilitado a assumir a presidência (Jornal Opinião, 3 a 4.set.2009)

Como pudemos ver nos relatos anteriores, desde o início da ocupação, cinco lideranças foram assassinadas, são eles: Edivan Siqueira de Oliveira (03.08.2007); Josiel Barros Pereira – o Cabeça (12.10.2007); João Batista Góes – Joãozinho do Jet (20.06.2008), Manoel Moura de Oliveira (26.08.2008); e Evaldo Silva Lopes (01.10.2009). Todos estes eram membros da associação de moradores. O jornal Opinião informa sobre o alto índice de violência no Bairro e

que muitas outras pessoas foram assassinadas no bairro, mas não eram lideranças ligadas à associação:

Vale lembrar que outras pessoas foram assassinadas dentro dessa invasão, contudo não tinham envolvimento com a direção da associação. Em todos os casos não se tem informação segura de que os autores tenham sido identificados ou presos. É exatamente essa sensação de impunidade que motiva a ação de pistoleiros, não só dentro da invasão, mas em Marabá em geral, uma vez que a maioria dos homicídios não é devidamente esclarecida pela polícia (Jornal Opinião, 3 a 4.set.2009)

Diante deste clima de terror e violência, a Sra. Ilka Barros Lima assumiu a presidência da associação, com o apoio das pastorais sociais e movimento social no mês de setembro de 2009. Esta foi eleita novamente para o mandato 2011/2014 e permanece na presidência até a presente data.

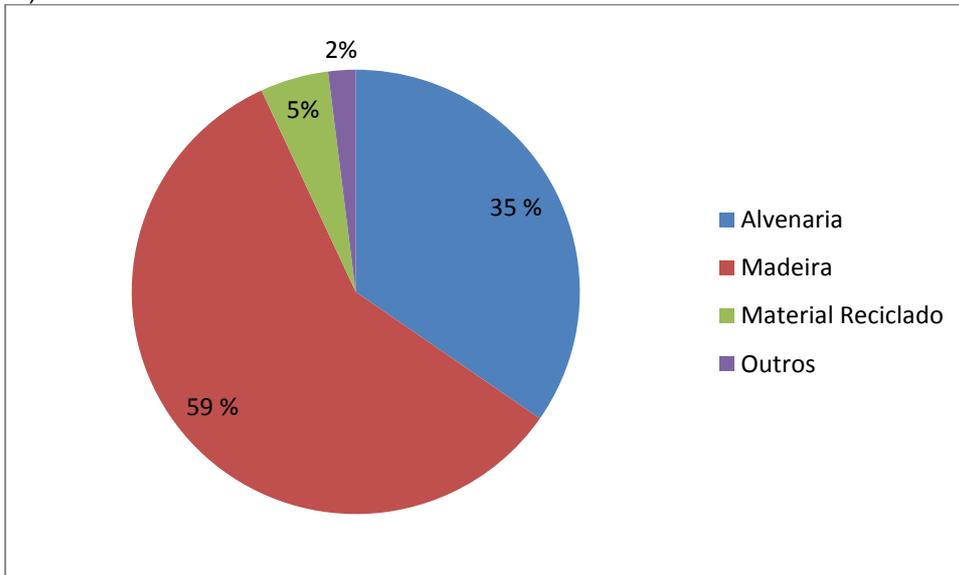
A criminalidade se instalou rapidamente no bairro e o tráfico de entorpecentes era comum, tendo em vista que não havia policiamento entre os anos de 2007 e 2010, segundo dados da pesquisa de campo. Neste período, era comum a ocorrência de assassinatos e assaltos à luz do dia. Os trabalhadores que residiam na área eram reféns do medo. Só recentemente os moradores estão mais seguros para sair de suas casas para o trabalho ou para gozar momentos de lazer.

### III.2 A NEGAÇÃO DA CIDADANIA.

O Bairro da Paz possui, segundo os dados do IBGE (2010), um total de 1.586 residências e um total de 6.206 moradores. Este dado é questionado pelos membros da associação de moradores, tendo em vista que os recenseadores do IBGE só vão às casas nos horários de 08 da manhã as 18 da tarde, horário que a maioria dos moradores estão fora de suas casas a trabalho ou a estudo. Este fator indica que há indícios consistentes sobre a divergência entre os dados oficiais e a realidade da comunidade.

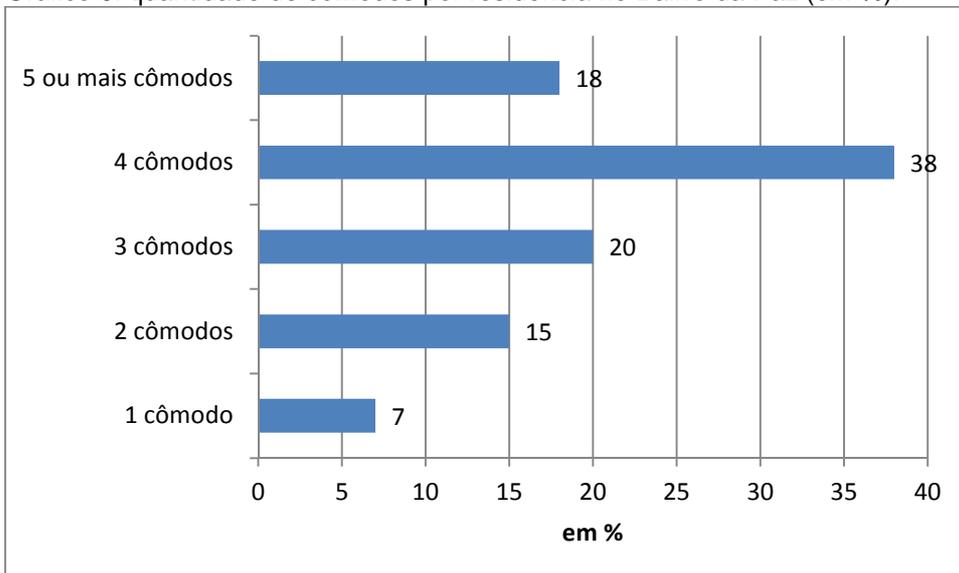
A maioria das casas são construídas em madeira, composta por um número de cômodos que varia entre 1 e 5 unidades, algumas unidades apresentam um número superior a 5 cômodos, conforme gráficos 5 e 6. Os lotes possuem metragem que varia de 250 a 300 metros quadrados, sendo que a maioria mede 10 metros de frente por 30 de fundos.

Gráfico 5: Tipo de material usado na construção das casas dos moradores no Bairro da Paz (em %).



Fonte: CPT/2013.

Gráfico 6: quantidade de cômodos por residência no Bairro da Paz (em %).



Fonte CPT/2013.

A maioria da população residem no bairro há mais de três anos. O desenho do bairro segue o padrão retilíneo com quadras e lotes de tamanhos e formas semelhantes e seguem o desenho urbanístico dos bairros que o circundam. Este desenho foi sugerido pela comunidade que iniciou a ocupação e permanece até a presente data.

Diferente de uma favela numa grande cidade do sudeste do país, por exemplo, aqui eles tinham relativamente mais espaço e de alguma maneira pensam de forma articulada com o futuro, principalmente no que se refere ao provimento de equipamentos e serviços coletivos. As construções não foram regularizadas pelos órgãos públicos. As moradias foram construídas de forma precária pelo próprio morador em suas horas de descanso. Quanto à construção, não há acompanhamento de técnicos para as edificações ou fiscalização. As construções são feitas pelo próprio morador ou em mutirões.

Uma grande parte da ocupação é de área baixa e no período de chuvas está sujeito à inundação. Esta área é próximo ao Rio Itacaiúnas e grande parte é área da Marinha e/ou protegida pela legislação ambiental. Em função dessas questões, os lotes são de baixo valor, ficando acessível às famílias de baixa renda. As áreas mais valorizadas já estão sujeitas à especulação imobiliária registrando-se grande número de transações.

Apesar das condições precárias do início da ocupação, houve por parte dos ocupantes uma preocupação mínima com a localização dos equipamentos e serviços coletivos. Por meio de planejamento informal foram reservadas áreas para instalação de escolas, igrejas, creches, posto de saúde e praças públicas. Os moradores sabiam o que queriam, o Estado (a prefeitura) é que não teve capacidade de prover em tempo esses equipamentos e serviços. Muitos destes lotes foram ocupados por trabalhadores (que chegaram após a ocupação inicial) e atualmente há muito pouco espaço para prédios públicos. A Sra. Ilka B. Lima relata:

Foi praticamente impossível reservar os lotes para os prédios públicos. Todo dia havia uma pessoa que se intitulava a dona do lote e entrava lá ou não deixava que outra pessoa entrasse. No começo quem fazia a organização dos lotes, era a associação, depois perdemos o controle, porque muita gente foi ameaçada de morte e outras foram até feridas por causa da disputa por aquele lote (Ilka Barros Lima, entrevista concedida no dia 22.11.2013).

Segundo a Sra. Ilka, a Associação de Moradores informou à prefeitura sobre os lotes que estavam à disposição para a construção de escolas e postos de saúde e está nunca regularizou os lotes reservados para a administração, alegando que a área estava em litígio. Este depoimento mostra claramente duas coisas: uma, é que os ocupantes tinham noção da necessidade dos

equipamentos e serviços coletivos, e que o provedor devia ser o Poder Público e a segunda, é a ausência do Poder Público no provimento desses equipamentos e serviços. Atualmente a Prefeitura busca um local adequado para a construção de escola e ou posto de saúde e não há, pois os melhores espaços foram todos ocupados.

A principal via de acesso ao bairro segue o traçado da Rua Alfredo Monção, que inicia na Rodovia Transamazônica e segue até o final de Bairro. A via principal é estreita, considerando que é a principal via de acesso e local onde se concentram os comércios do Bairro. A rua Alfredo Monção foi asfaltada no mês de setembro de 2013 até a altura da Rua Cuiabá, dando acesso ao núcleo Cidade Nova. A prefeitura informou aos moradores que a outra fase do asfaltamento da Rua Cuiabá ligará a Rua Alfredo Monção ao Bairro Novo Planalto. Esta obra pretende interligar os bairros Bom Planalto, Novo Planalto, Bairro da Paz e Cidade Nova. Após o asfaltamento, o policiamento no bairro se tornou mais intenso.



Figura 3: Placa da administração pública com informações da pavimentação asfáltica da via principal do Bairro da Paz (imagem capturada em 12.02.2014, arquivo pessoal do autor).

Em 2013 a administração do Prefeito João Salame<sup>14</sup>, para cumprir a promessa de campanha que afirmava que as obras do município começariam

<sup>14</sup>O então candidato as eleições municipais e atual prefeito assinou uma “carta-compromisso com a regularização fundiária” perante mais de vinte associações de bairros da cidade no dia 22.09.2012. Este compromisso definia, entre outros pontos, que as obras de infraestrutura comessem pelos bairros periféricos e ocupações consolidadas, dentre vários outros pontos.

pela periferia, lançou um projeto denominado “Xô poaca”<sup>15</sup>. Esta obra motivou o aumento do número de pessoas nas áreas que sofrem inundações no período de inverno e, conseqüentemente, necessitarão de ajuda do poder público. Esta prática fomenta o ciclo vicioso de dependência do Poder Público e barganha no período eleitoral.

Não há transporte público no bairro e as pessoas andam entre 1500 a 2000 metros para ter acesso às vias onde o transporte público circula. As ruas secundárias estão em péssimo estado e é possível encontrar diversos atoleiros e vias que não dão acesso aos carros. Este fator inviabiliza a circulação de carros da polícia, bombeiros e ambulâncias, além do transporte coletivo público. No período de chuva as ruas ficam com muita lama, sendo o inverso no verão, onde a poeira é intensa.

As crianças estudam em outros bairros, tendo em vista que não há escolas ou creches nos locais. A creche existente no bairro é pequena e funciona num local construído para ser “*kitnet*”, com estrutura muito precária. As crianças têm que fazer uma peregrinação diária para irem para a escola, que geralmente é longe, e o acesso é difícil, e há carência de transporte escolar gratuito. Segundo o levantamento feito pela CPT, entre as famílias entrevistadas 31% estão fora da sala de aula (CPT/2013). Este dado é alarmante, e demonstra o descaso do poder público frente aos problemas existentes nos assentamentos informais urbanos.

O saneamento básico é totalmente inexistente. A água usada nas torneiras é despejada nas ruas. Os dejetos do banheiro são despejados em fossas<sup>16</sup> ou em grotas, contaminando os mananciais e a água que abastece a própria casa; 98% das residências não possuem saneamento. Não há postos de saúde, e o número de agentes de saúde é insuficiente para cobrir todo o bairro.

---

<sup>15</sup> “xô poaca” - “xô”: fora, por fim; “poaca”: termo amplamente usado em Marabá e região, para designar poeira, pó, terra seca convertida em partículas reduzidíssimas que pairam no ar e se depositam no solo.

<sup>16</sup> As fossas construídas pelos moradores não possuem as especificações técnicas e contaminam o lençol freático, usado para captar a água que abastece a própria residência. No inverno muitas fossas transbordam e os dejetos ficam depositados na rua, contaminando diretamente adultos e crianças. Este fato aumenta a incidência de doenças intestinais e doenças de pele.

A água que serve as casas é proveniente de poços, que em muitos casos não possuem revestimento, aumentando ainda mais o risco de contaminação decorrente das fossas.



Figura 4: Poço que abastece as residências (imagem capturada em 12.02.2014, arquivo pessoal do autor).

A coleta de lixo é precária, e o serviço ocorre apenas uma ou duas vezes na semana. A coleta se dá apenas nas ruas com acesso melhor ao veículo. Nas ruas com acesso difícil, o serviço não chega. A forma que muitos usam para eliminar o lixo, é jogando-o em terrenos baldios e/ou queimando. Alguns usam os córregos para eliminar o lixo, poluindo e gerando problemas de salubridade. Todas as duas alternativas provocam sérios riscos ao ambiente que os circundam.

Os serviços públicos que ainda são presentes no bairro são: a energia elétrica e a iluminação pública nas ruas principais. Ao percorrermos as ruas do bairro notamos o uso da iluminação clandestina, popularmente conhecido como “gato”, nas adjacências da Rua Alfredo Monção (na margem da grota) e nas áreas de “baixadas”, em direção ao rio Itacaiúnas. O serviço de energia é fornecido pelas Centrais Elétricas do Pará (Celpa), e a qualidade é duvidosa, como em toda a região segundo relato dos moradores.

### III.3 O BAIRRO DA PAZ E SEUS MORADORES

A população do bairro é composta por trabalhadores de baixa renda que atuam principalmente nas indústrias e comércio local, e a renda da maioria da população não ultrapassam a três salários mínimos (CPT, 2013). Os trabalhadores têm que buscar trabalho em locais distantes do bairro, locais onde se concentram as ofertas de emprego. Os moradores do Bairro da Paz possuem qualificação profissional baixa ou, em alguns casos, não possuem nenhuma. O número de mulheres que são arrimo de família é grande. O número de trabalhadores no mercado formal é baixo, prevalecendo os trabalhadores informais.

Pesquisa realizada pela CPT<sup>17</sup> mostrou que apenas 62% estão exercendo algum trabalho remunerado. Deste total 32,8% possuem Carteira de Trabalho de Previdência Social (CTPS) devidamente anotada; 32% estão ocupados com trabalho informal e 35,2% trabalham como diaristas. No levantamento realizado pela CPT se considerarmos que as “diaristas” são trabalhadores informais este índice aumenta vertiginosamente. Estes dados demonstram que no bairro estudado prevalece o subemprego e o desemprego.

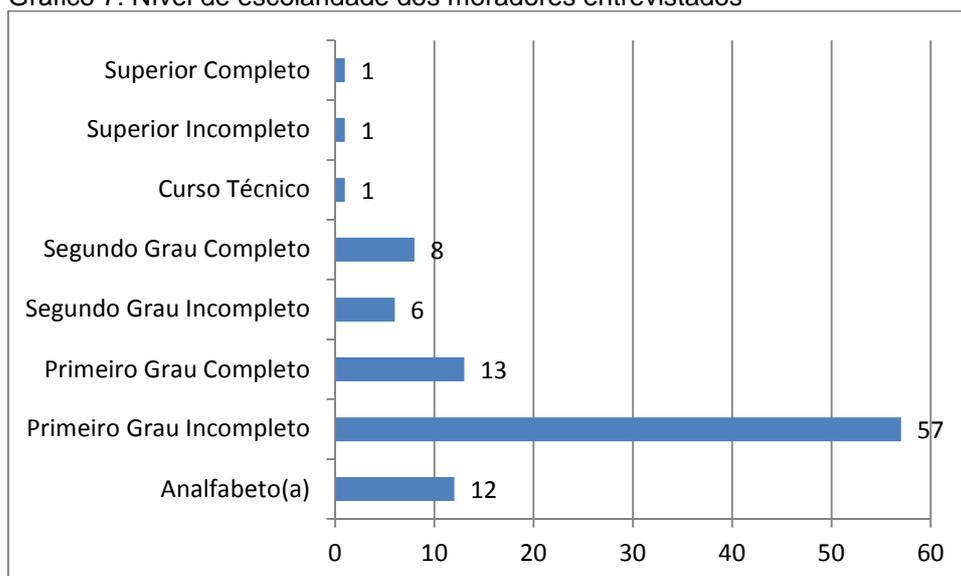
Essa mesma pesquisa constatou que 13% dos residentes no bairro vivem com renda mensal abaixo de meio salário mínimo; 36% recebem até um salário mínimo, 45% recebem até dois salários mínimos e os demais recebem remuneração acima de dois salários mínimos. A pesquisa realizada pela CPT deixa claro que a população residente neste bairro é extremamente carente e a renda *per capita* das famílias é menor que a média nacional.

O baixo nível de remuneração está intimamente ligado com nível de escolaridade dos agentes sociais entrevistados. A pesquisa constatou que 12% dos entrevistados são analfabetos, 57% possuem ensino fundamental incompleto e 13% ensino fundamental completo (ver gráfico nº 7).

---

<sup>17</sup> A Comissão Pastoral da Terra realizando o “Projeto de Inclusão Socioeconômica, Direito e Sustentabilidade para o Desenvolvimento do sudeste do Pará”. O projeto é financiado pela União Europeia e possui três eixos centrais: mineral, rural e urbano. O autor deste texto participa como colaborador no eixo urbano.

Gráfico 7: Nível de escolaridade dos moradores entrevistados



Fonte: (CPT, 2013).

Os dados apresentados anteriormente confirmam que a população moradora do Bairro da Paz é, em sua maioria, de baixa renda “só têm a possibilidade de ocupar terras periféricas – muito mais baratas porque em geral não têm qualquer infraestrutura – e construir aos poucos suas casas” (ROLNIK, 2002, p. 01). A este processo de urbanização Rolnik denominou de urbanismo de risco<sup>18</sup>. Nestes territórios onde a população mais pobre “cria alternativas para o enfrentamento das dificuldades de acesso à moradia condigna em sua luta de resistência no cotidiano [...] abrindo brechas para resolver suas carências face à omissão do Poder Público” (ABELÉM, 1997, p. 110).

O Bairro da Paz é a materialização da negação da cidade, o roubo da cidadania (GRONSTEIN, 1999, p. 34). O bairro avançou pelo campo e ocupou o que – até a pouco tempo – era fazenda de gado. É a periferia que avança a passos largos pela zona rural e em espaços urbanos proibidos pela legislação ambiental e urbanística e imprestável para o mercado imobiliário formal. Sem

<sup>18</sup>Para Rolnik, urbanismo de risco possui o seguinte conceito:[...] Ao concentrar todas as oportunidades em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, esse urbanismo de risco vai acabar gerando a necessidade de levar multidões para esse lugar para trabalhar, e devolvê-las a seus bairros no fim do dia, gerando assim uma necessidade de circulação imensa, o que nas grandes cidades têm gerado o caos nos sistemas de circulação. E quando a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental provoca as enchentes ou a erosão, é evidente que quem vai sofrer mais é o habitante desses locais, mas as enchentes, a contaminação dos mananciais, os processos erosivos mais dramáticos, atingem a cidade como um todo. (ROLNIK, 2002, 02).

nenhum dos equipamentos que caracterizam a vida urbana, imprimindo no espaço urbano um processo social de exclusão.

#### III.4 O FIEL DA BALANÇA: LEGAL OU IDEOLÓGICO?

Neste tópico vamos abordar a situação jurídica no Bairro da Paz. O processo tramita na 3ª vara civil da comarca de Marabá e iniciou logo após o processo de ocupação. A Juíza concedeu a reintegração de posse no ano de 2007. Em 2009 houve a determinação para o cumprimento da decisão judicial, o que não ocorreu.

A defesa da Associação de Moradores do Bairro apresentou, como tese em sua peça jurídica, a fraude do título imobiliário apresentado pelo espólio do Sr. Manoel Sebastião de Barros.

A “fraude imobiliária” é uma prática que se configura no processo de apropriação ilegal de terra pública, por parte de fazendeiros e empresários. A apropriação de terra pública é um vício que está enraizado na estrutura da sociedade brasileira e é geradora da desigualdade sócio espacial urbano e rural.

No tocante ao processo do Bairro da Paz, a fraude imobiliária foi semelhante às práticas comuns na região amazônica, onde terras públicas foram incorporadas ao patrimônio de poucas pessoas em detrimento de acordo político ou financeiro em total desrespeito às normas legais. Mesmo com indícios de fraude imobiliária, o processo judicial segue seu trâmite legal, e está sendo julgado em favor dos moradores do bairro ora em estudo.

O processo se desenrola totalmente descolado da realidade. O poder judiciário é o promotor da insegurança jurídica entre os moradores do Bairro da Paz. A magistrada não se preocupou em verificar quais pessoas habitam o local, as condições de vidas de seus habitantes, o processo de exclusão que os habitantes estão expostos, a ausência de cidadania presente no dia a dia de cada habitante do bairro. Não há preocupação com a Justiça, somente com a movimentação burocrática de papéis. Não há qualquer interesse da autoridade judicial nas pessoas que habitam este espaço, o esforço que elas são obrigadas a fazer para procurar trabalho, escola, saúde, dignidade...

## O imóvel<sup>19</sup>

O imóvel onde está localizado o Bairro da Paz é objeto das Matrículas nº 12.974 e 12.975 do Livro nº 2 do Cartório de Registro de Imóveis de Marabá. Os dois imóveis aludidos, com área estimada de 50 hectares, situados entre os Bairros Liberdade, Bom Planalto, Belo Horizonte e a margem esquerda do Rio Itacaiúnas, supostamente pertenceriam ao Espólio de Manoel Sebastião de Barros, segundo foi alegado na Ação de Reintegração de Posse nº 0004617-69.2007.8.14.0028, que tramita na 3ª Vara Cível da Comarca de Marabá. Os dois imóveis referidos – hodiernamente unificados e conhecidos como Bairro da Paz - encontram-se ocupados desde o ano de 2007 por centenas de famílias que, até o presente momento, ainda não tiveram regularizada a situação fundiária dos lotes em que residem. Os dois imóveis urbanos, conforme amplamente reconhecido nos registros oficiais, integraram, no passado, à Colônia Agrícola Municipal Quindangues.

Para compreender adequadamente a atual situação jurídica dos imóveis, objeto deste estudo, faz-se necessário a reconstituição dos fatos, de forma mais detalhada possível, da ocupação da área que, por sua vez, demonstra uma luta política que se desenvolve praticamente sem trégua desde o final da década de XX do século passado.

No final de novembro de 1930, vitoriosa a Revolução de 3 de outubro, o Interventor Federal do Pará, Major Joaquim Magalhães de Cardoso Barata, nomeado por Getúlio Vargas, então Chefe do Governo Provisório Nacional, determinou a imediata destituição de todos os intendentes municipais do estado. Em Marabá, ainda no final de novembro de 1930, o Coronel Acindino Monteiro Nunes, cumprindo determinação do Interventor Federal, depõe o Coronel João Anastácio de Queiroz, afastando-o da função de Intendente, e assume a chefia do Executivo de Marabá na condição de Interventor.

Em 1931 o Interventor de Marabá, Coronel Acindino Monteiro Nunes, embarga as atividades na área grilada pelo Coronel João Anastácio de Queiroz, na parte oeste da légua patrimonial da cidade, e declara a zona como território

---

<sup>19</sup>Este levantamento foi efetuado pelo grupo de advogados que atuam no projeto CPT/CAFOD, projeto financiado pela Comunidade Europeia, no qual o autor faz parte.

livre para coleta de castanha. Revoltado com esta decisão, o Coronel João Anastácio de Queiroz e seu grupo político iniciam um questionamento sobre a legitimidade da doação da légua patrimonial de Marabá.

Em consequência, em 14.09.1932, o Major Magalhães Barata, ainda Interventor Federal no Pará, encerrando o polêmico contencioso sobre a regularidade da doação da légua patrimonial de Marabá, restabeleceu, para todos os fins, por meio do Decreto nº 754, a concessão efetivada pelo Decreto nº 4.359, de 03.09.1927.

Contudo, em maio de 1935, o Major Magalhães Barata é afastado da Interventoria Federal no Pará e é substituído por José Carneiro da Gama Malcher, que nomeia, como Secretário-Geral do Executivo Estadual, Deodoro Machado de Mendonça, político e comerciante profundamente ligado às elites econômicas de Marabá e que tinha o Coronel João Anastácio de Queiroz como seu representante político local.

Em 06.11.1940, prosseguindo na venda ilegal de terras públicas estaduais em Marabá, o Governo do Estado, com o beneplácito e apoio de Deodoro Machado de Mendonça, vendeu a Uadi Moussalem, correligionário político de João Anastácio de Queiroz, uma sorte de terras sob a denominação “Gleba Quindangues”, com área total de 4.438 hectares, situada entre a margem esquerda dos Rios Tocantins e Itacaiúnas e que correspondia exatamente à porção de terras que havia sido apropriada entre 1928 e 1930 pelo então Intendente João Anastácio de Queiroz. Este último, exatos dez anos após, voltava, por via de interposta pessoa – Uadi Moussalem -, a se apropriar da porção oeste da légua patrimonial de Marabá. Cerca de 40% da área total alienada pertencia à légua patrimonial de Marabá e, portanto, não poderia ser objeto de disposição pelo Governo do estado. Desnecessário destacar que os cerca de cem pequenos coletores de castanha que exploravam a área, muitos dos quais residentes na mesma, foram expulsos do local à força.

Em fevereiro de 1943 o então Coronel Magalhães Barata é novamente investido na função de Interventor Federal no estado, Deodoro Machado de Mendonça do Executivo Estadual é afastado e determinou o reexame das vendas de terras públicas estaduais no período entre 1936 e 1942. Em um dos seus primeiros atos públicos se deslocou para Marabá onde, em 18.03.1943, entregou

oficialmente o título definitivo de propriedade da légua patrimonial da cidade, determinou a demarcação do perímetro e retomou, mais uma vez, a área ilegalmente ocupada pelo Coronel João Anastácio de Queiroz e Uadi Moussalem, destinando-a, novamente, para a livre exploração e coleta de castanha por parte dos moradores pobres de Marabá. O aludido título definitivo foi devidamente registrado na Transcrição nº 451, lançada às folhas 212-213 do Livro 3-A (transcrição das transmissões) do Cartório de Registro de Imóveis de Marabá.

Em 1951 o então Prefeito de Marabá, Antônio Vilhena de Souza, aliado histórico de Magalhães Barata, dando continuidade às ações do último a respeito da porção oeste da légua patrimonial de Marabá, criou a Colônia Agrícola Municipal Quindangues, dividida em 174 lotes de com área individual de 25 hectares, destinados à distribuição gratuita entre os tradicionais ocupantes da área (pequenos proprietários agrícolas e pequenos coletores de castanha).

Todavia, a partir de 1963, na gestão do Prefeito Pedro Marinho de Oliveira, cunhado do Coronel João Anastácio de Queiroz, iniciou-se uma escandalosa redistribuição de lotes na Colônia Agrícola Municipal Quindangues. À época da criação do projeto (1951), não houve entrega de qualquer tipo de titulação para os ocupantes, que foram mantidos nas áreas que exploravam desde a retomada de 1943. A partir de 1963, a Prefeitura de Marabá passou a outorgar a simpatizantes e apoiadores da União Democrática Nacional (UDN), partido político do Prefeito Pedro Marinho de Oliveira e do Coronel João Anastácio de Queiroz, títulos de aforamento sobre os lotes da Colônia Agrícola Municipal Quindangues. Munidos com tal documentação, e com apoio expresso da Prefeitura Municipal, os novos foreiros expulsaram, à base de ameaças ou força, os originais beneficiários dos lotes. Nos anos que se seguiram, os detentores dos títulos de aforamento, recebidos como prêmios pela sua filiação política, revenderam seus lotes para três grandes proprietários rurais de Marabá: **Alberto Chuquia, Manoel Sebastião de Barros e Aurélio Anastácio de Oliveira**. Em 1970, a Colônia Agrícola Municipal Quindangues, quase toda desmatada, havia sido transformada em pastagens de gado, sem qualquer resquício de presença de seus primeiros ocupantes.

Não bastasse tudo isso, entre 1965 e 1973, os beneficiários dos aforamentos e aqueles que os compraram posteriormente, com a conivência da

Prefeitura de Marabá, apresentaram os respectivos títulos de *enfiteuse* ao Cartório de Registro de Imóveis de Marabá que, criminosamente, em conluio com os demais envolvidos, promoveu o registro dos lotes aforados da Colônia Agrícola Municipal Quindangues, como se tratasse de propriedade particular plena, não mencionando nos registros imobiliários que o proprietário (senhorio direto) dos imóveis era o município de Marabá.

Os beneficiários primitivos dos lotes foram expulsos, e os imóveis foram levados a registro como se fossem propriedade privada plena (Transcrições nº 2.052 e 2.053 do Livro 3-I do Cartório de Registro de Imóveis de Marabá) e não, como efetivamente se tratava, bens públicos municipais sob regime de aforamento. No final da década de 60 foram adquiridos por Manoel Sebastião de Barros que, em 1991, promoveu o registro da alienação, sendo abertas, na oportunidade, as Matrículas 12.974 e 12.975 do Livro nº 2 do Cartório de Registro de Imóveis de Marabá. São exatamente estes os dois imóveis, objeto da Ação de Reintegração de Posse nº 0004617-69.2007.8.14.0028 que formam o Bairro da Paz.

Todavia, a lembrança de que eram públicas as áreas griladas na Colônia Agrícola Municipal Quindangues, permaneceu sempre viva na memória social de Marabá. A ideia de retomada dos lotes para seus primitivos ocupantes sempre foi um dos principais objetivos das lutas populares em Marabá. Recorde-se, a propósito, que a primeira grande ocupação urbana de Marabá, efetivada em 1984 e que daria origem ao atual Bairro Liberdade, centrou-se na retomada de oito lotes da Colônia Agrícola Municipal Quindangues (129, 154, 155, 156, 157, 166, 168 e 169). E o mesmo processo se desenvolveu em relação a outras áreas do Complexo Cidade Nova (Novo Planalto, Independência, Filadélfia, entre outros) e permanece em curso até hoje.

Importante frisar que a longuíssima luta dos movimentos populares pela retomada das áreas griladas na língua patrimonial de Marabá tem total suporte no direito administrativo brasileiro. Efetivamente, na linha do disposto no artigo 183, § 3º, da Constituição Federal, nenhum bem público pode ser usucapido e é imprescritível a ação judicial para declaração de nulidade de sua indevida transferência para o patrimônio de particulares. No particular, confira-se:

4. No Direito Brasileiro, ao contrário de outros países, tanto o Código Civil de 1916 como o 2002 adotaram o sistema de presunção relativa ou *iuris*

*tantum*, segundo o qual a transcrição do título no Registro Imobiliário assegura o domínio, mas admite elisão por meio de prova em contrário.

5. Inoponíveis ao Estado títulos de propriedade referentes a bens que, pela Constituição ou lei, integram o seu domínio. Registrar em Cartório imóvel de terceiro (pior, se integrante do patrimônio público), em vez de assegurar direito incontestável, caracteriza violação frontal à legislação, ou mesmo má-fé, pois não se admite que à força imperativa e inafastável da norma jurídica se oponha ato registrário, que por isso mesmo deve ser tido por inválido e incapaz de produzir efeitos. Precedentes do STJ (Acórdão unânime da 2ª Turma do STJ Recurso Especial nº 982.039-RSRelator: Ministro Herman Benjamin, julgado em 18.02.2010)

Em conclusão pode se afirmar: em 1927 (com ratificação em 1932), o estado do Pará, na condição de proprietário exclusivo das terras devolutas existentes em seu território (artigo 64, *caput*, da Constituição Federal de 1891), concedeu ao município de Marabá porção de terras devolutas – légua patrimonial da cidade – que passaram, a partir de então, a integrar, como bem público dominical, o patrimônio imobiliário de Marabá, nos termos previstos no artigo 66, inciso III, do Código Civil então vigente (Lei nº 3.071/1916). A área que atualmente constitui o Bairro da Paz encontra-se, em sua integralidade, dentro da área original da légua patrimonial de Marabá. A porção de terras que forma o Bairro da Paz nunca foi, à luz do direito, destacada do patrimônio público municipal e alienada para o patrimônio privado de terceiros. As transferências realizadas para particulares no que hoje é a área do Bairro da Paz – aforamentos registrados como propriedade plena – foram fraudes imobiliárias primárias impassíveis de convalidação pelo tempo e que não geraram nenhum efeito jurídico favorável aos beneficiários dos atos nulos.

## **CAPÍTULO IV**

### **O MARCO LEGAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA LUZ NO FINAL DO TÚNEL?**

Neste capítulo trataremos da regularização fundiária do Bairro da Paz. A análise feita nesse segmento utilizará como referência o capítulo III da Lei nº 11.977/2009 (que dispõe sobre o Programa “Minha Casa, Minha Vida”) concatenado com o Plano Diretor Participativo do Município de Marabá (Lei municipal nº 17.213/2006).

#### **IV.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SEGUNDO A LEI FEDERAL Nº 11.977/2009**

O Ministério das Cidades vem, nos últimos anos, empenhando esforços contínuos para implementar e difundir a Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana. Em 2012 lançou a segunda edição da cartilha que trata da regularização fundiária urbana, e como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. O capítulo III da referida Lei é considerado o primeiro marco jurídico de abrangência nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas que alcança todos os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A lei define conceitos, cria novos mecanismos, procedimentos, define competências e responsabilidades “com o objetivo de agilizar e tornar efetivos os processos de regularização, especialmente nos casos em que esteja configurado o interesse social” (BRASIL, 2012, p. 6).

Para se chegar a essas definições um longo caminho foi percorrido no âmbito da sociedade. No quadro abaixo, extraído de documentos oficiais, reproduzimos os principais eventos da agenda que culminaram com a consolidação dos instrumentos legais para a regularização fundiária urbana no Brasil. É possível notar claramente que a política nacional de regularização fundiária na legislação brasileira avançou muito a partir da promulgação da Carta Constitucional de 1988. Até final da década de 1970 não havia legislação específica sobre a matéria. As maiores mudanças, no entanto, se deram em

2000, com a definição da moradia como direito fundamental na Carta Constitucional.

<b>Quadro 8: Cronologia com os principais eventos acerca da construção social da agenda da regularização fundiária urbana no Brasil</b>		
<b>ANO</b>	<b>EVENTO</b>	<b>CONTEÚDO</b>
1960	Lei nº 3.071, de 01.01.1916. (Código Civil brasileiro)	Década em que os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras começam a ser sentidos. Neste período o marco legal e regulador para sanar os conflitos urbanos é o Código Civil.
1979	Lei nº 6.766, de 19.12.1979. (Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano)	O parcelamento do solo urbano para fins urbanos foi regido por esta lei até 1999 e era aplicado aos Estados, o Distrito Federal e aos Municípios. A lei permitia estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto na lei às peculiaridades regionais e locais, permitindo a criação de loteamento destinados à edificação.
1988	Constituição Federal de 1988	Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira, aprimorando o conceito de função social da propriedade.
1999	Lei nº 9.785, de 29.01.1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365/1941; e as Leis nºs 6.015/73 (registros públicos) e 6.766/79	Altera o Decreto-Lei nº 3.365/1941 e a Lei Federal nº 6.766/1979, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.
2000	Emenda Constitucional nº 26, de 14.02.2000	Altera o artigo 6º da CF/88 e define a moradia como um direito social, com a seguinte redação: Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
2001	Lei nº 10.257, de 10.07.2001 Medida Provisória nº 2.220, de 04.09.2001	Aprovação do Estatuto da Cidade pelo Congresso Nacional, e edição da MP nº 2.220 que regulamentou § 1º do artigo 183 da CF/88, criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e disciplinou a CUEM (Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia) de imóveis públicos ocupados
2003	Medida Provisória nº 103, de 01.01.2003; depois convertida na Lei nº 10.683, de 28.05.2003	Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária
2004	Lei nº 10.931, de 02.08.2004	Introduz na Lei Federal 6.015/1973, dos registros públicos, a gratuidade do primeiro registro de direito real decorrente da regularização fundiária de interesse social
2007	Lei Federal nº 11.481, de 31.05.2007	Define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União
2009	Lei nº 11.952, de 25.06.2009 Lei nº 11.977, de 09.07.2009	Aprovação da Lei nº 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e aprovação da Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos
2011	Lei nº 12.424, de 16.07.2011	Aperfeiçoa os mecanismos de regularização fundiária da Lei nº 11.977/2009, e disciplina o registro da

		regularização fundiária de assentamentos urbanos na Lei Federal nº 6.015, de 1973, que trata dos registros públicos
Fonte: Brasil, 2012, p. 7		

A regularização fundiária, como descreve o artigo 46 da lei nº 11.977/09, consiste no “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, [...] o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. O artigo 51, do mesmo diploma legal, contempla os elementos mínimos necessários para o projeto de regularização. Vejamos abaixo, o que na visão oficial é considerado como irregularidade fundiária.

Os assentamentos apresentam normalmente dois tipos de irregularidade fundiária: irregularidade dominial, quando o possuidor ocupa uma terra pública ou privada, sem qualquer título que lhe dê garantia jurídica sobre essa posse; urbanística e ambiental, quando o parcelamento não está de acordo com a legislação urbanística e ambiental, e; não foi devidamente licenciado. A integração à cidade requer o enfrentamento de todas essas questões, por isso a regularização envolve um conjunto de medidas. Além disso, quando se trata de assentamentos de população de baixa renda, são necessárias também medidas sociais, de forma a buscar a inserção plena das pessoas à cidade. (Brasil, 2012, p. 11)

Preocupado com as formas de irregularidade fundiária presentes no Brasil, a Lei nº 11.977/2009 estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana descrita no Estatuto da Cidade (art. 48), devendo o processo de regularização fundiária seguir os seguintes princípios:

Art. 48. [...]

- I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

A presente lei trouxe, ainda, três mecanismos inovadores para a regularização fundiária de interesse social, com base no princípio constitucional

do direito à moradia: a demarcação urbanística<sup>20</sup>, a legitimação de posse<sup>21</sup> e a regularização fundiária em áreas de preservação permanente – APP's<sup>22</sup>.

A demarcação urbanística é voltada para “intervenção em áreas de ocupação já consolidada, onde não haja oposição do proprietário do imóvel” (BRASIL, 2010, p. 17), devendo ser usada em casos de regularização fundiária de interesse social e só pode ser realizado pela administração pública direta ou indireta. O poder público poderá elaborar o projeto de parcelamento do solo e submetê-lo ao registro, a partir da averbação do auto de demarcação urbanística (art. 58, Lei nº 11.977/09). Após o registro de parcelamento o poder público poderá conceder o título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados (§ 1º do art. 58 da Lei nº 11.977/09).

O instrumento que reconhece a posse de moradores de áreas demarcadas é a legitimação da posse, possibilitando a concessão de uso para fins de moradia ou outros instrumentos, na hipótese em que a posse esteja localizada em terras públicas. A aquisição da propriedade, em caso de terras particulares, pode ocorrer por meio de usucapião administrativa, sendo que neste caso, o interessado pode requerer depois de 5 (cinco) anos a conversão desse título em reconhecimento de propriedade (BRASIL, 2010, p. 19-20; art. 60, da Lei nº 11.977/09).

Quando não há conflito entre os possuidores ou proprietários do imóvel, a demarcação urbanística e a legitimação de posse facilitam o procedimento de regularização fundiária, por não haver a necessidade do poder judiciário apreciar a questão. Nos casos em que o conflito é presente, a regularização jurídica deve ser feita por meio de ações judiciais, como usucapião ou adjudicação compulsória, no caso de bens privados. No caso de áreas públicas, havendo

---

<sup>20</sup>Demarcação urbanística: [...] é a delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, por meio da identificação de seus limites, confrontantes, área de superfície e localização, para a realização de procedimento de regularização fundiária de interesse social (BRASIL, 2010, p. 17).

<sup>21</sup>Limitação de posse: [...] é um instrumento voltado para o reconhecimento da posse de moradores de áreas objeto de demarcação urbanística. Trata-se de identificação pelo Poder Público de uma situação de fato, que é a posse mansa e pacífica de uma área por pessoas que não possuem título de propriedade ou de concessão e que não sejam foreiras de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2010, p. 18).

<sup>22</sup>Áreas de Preservação Permanente – APP's: [...] são áreas protegidas com a função de preservar o meio ambiente natural e assegurar o bem estar das populações humanas (BRASIL, 2010, p. 22). Estas áreas são definidas no Código Florestal – lei nº 4.771/65).

omissão do poder público “está previsto o ingresso de ações judiciais para a emissão de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia” (BRASIL, 2010, p. 32).

A regularização fundiária em área de preservação permanente (APP) está restrita à regularização de interesse social e será aceita se a ocupação ocorreu até 31 de dezembro de 2007. A legislação determina também que a área deve estar inserida em área urbana consolidada, devendo o estudo técnico comprovar que esta intervenção implique em melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior (§ 1º, art. 54), e possua pelo menos os elementos descritos no § 2º, artigo 54 da Lei nº 11.977/09.

A Lei nº 11.977/09 ainda prevê, em seu artigo 71, os procedimentos simplificados para regularização de loteamentos implantados anteriormente a 19 de dezembro de 1979, desde que estejam integrados à cidade, diretamente ao cartório de registro de imóveis competente.

Abaixo apresentaremos o quadro 8 contendo resumo dos mecanismos dispostos na Lei nº 11.977/09 e que pode ser usado pela administração pública no processo de regularização fundiária:

<b>Quadro 9: Alguns instrumentos dispostos na Lei nº 11.977/09</b>				
Instrumento	- Dispositivo de Lei	Quando utilizar	O que é preciso fazer	Requisitos a serem preenchidos pelos moradores
Usucapião especial urbano	- CF, art. 183 - Lei 10257/01, art. 9º - CC, art. 1240	Áreas privadas	Ação judicial	Posse contínua e sem oposição por cinco anos; Imóvel localizado em zona urbana de até 250m² (usucapião individual); Imóvel utilizado para moradia; Morador não pode ser proprietário de outro imóvel.
Adjudicação compulsória	- Lei 6766/79, arts. 25 e 26 - CC, art. 1417 e 1418	Áreas privadas	Ação judicial	Existência de um contrato de promessa de compra e venda; Comprovação de que pagou pelo imóvel.
Concessão de direito real de uso	- Decreto-lei 271/67, art. 7º	Áreas públicas	Autorização legislativa. Avaliação do imóvel Celebração de contrato administrativo, que poderá instituir uma concessão onerosa ou gratuita. A licitação é dispensada nos casos do art. 17, I, f e h da lei 8666/93.	A legislação não estabelece requisitos a serem preenchidos pelos moradores. Mas deve haver interesse público demonstrado no procedimento administrativo.

Concessão de uso especial para fins de moradia	- MP 2.220/01, art. 1º a 5º	Áreas públicas	O possuidor deve requerer a concessão, comprovando os requisitos da MP 2220/01	Posse contínua e sem oposição por cinco anos, completos até 30/06/2001; Imóvel localizado em zona urbana com até 250m²; Imóvel utilizado para moradia; Morador não pode ser proprietário ou concessionário de outro imóvel.
Doação e venda	- Doação: CC, art. 538 e ss. - Venda: CC, art. 481 e ss.	Áreas públicas ou privadas	Celebração de contrato. Para áreas públicas, autorização legislativa e avaliação do imóvel. A licitação é dispensada nos casos do art. 17, I, f e h da lei 8666/93.	No caso de doação e venda de áreas públicas, o ente titular do bem pode estabelecer, por lei, requisitos a serem preenchidos pelos beneficiários
Direito de superfície	- CC, art. 1369 - Lei 10257/01, art. 21 a 24	Áreas públicas ou privadas	Celebração de contrato. Para áreas públicas, autorização legislativa e avaliação do imóvel. A licitação é dispensada nos casos do art. 17, I, f e h da lei 8666/93.	A Lei Federal não estabelece requisitos a serem preenchidos pelos beneficiários. No caso de áreas públicas, o ente titular do bem pode estabelecer, por lei, requisitos a serem preenchidos pelos moradores.
Aforamento	- Lei 9636/98 - Decreto-lei 9760/46	Áreas da União	Requisitar à Secretaria de Patrimônio da União	Os requisitos variam conforme as situações descritas nas leis mencionadas.

Fonte: Brasil, 2010, p. 34.

Assim, o Ministério das Cidades (BRASIL, 2012, p. 9) considera como principais novidades introduzidas pela Lei 11.977/09:

- definição de competências e responsabilidades dos atores envolvidos nos processos de regularização, em especial, a atribuição expressa de competência aos municípios para disciplinar os procedimentos de regularização fundiária dentro de seus limites territoriais;
- diferenciação entre regularização fundiária de interesse social<sup>23</sup> e regularização fundiária de interesse específico<sup>24</sup>;

<sup>23</sup>Regularização fundiária de interesse social: aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda em que a garantia do direito constitucional à moradia justifica que se apliquem instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais (BRASIL, 2010, p. 12).

- obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária, instrumento integrador das dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental; componentes do processo;
- possibilidade de compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente saudável, estabelecendo regras para a regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente urbanas;
- criação dos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse, que agilizam os processos de regularização fundiária de interesse social em situações que anteriormente só podiam ser tratadas por meio de ações judiciais de usucapião (BRASIL, 2012, p.9).

Como foram amplamente debatidas no capítulo III deste texto, as normativas editadas pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, definem que a segurança jurídica da posse é um dos componentes do Direito à Moradia. A segurança jurídica somente é adquirida através da regularização fundiária.

Além de transformar a perspectiva de vida das comunidades e das famílias beneficiadas, a regularização fundiária também interfere positivamente na gestão dos territórios urbanos, já que, regularizados, os assentamentos passam a integrar os cadastros municipais e as rotinas administrativas das cidades.

Estudo realizado na cidade de Osasco, SP, pelo pesquisador Maurício Moura mostrou que a regularização fundiária aumenta a jornada de trabalho, a renda familiar e ainda diminui a ocorrência de trabalho infantil. Isso se explica porque a insegurança jurídica quanto à situação de moradia prejudica o envolvimento e a dedicação das famílias a outras atividades (BRASIL, 2012, p. 8).

Ter moradia em assentamento informal é morar irregularmente, o que significa estar em condição de insegurança permanente. Por esse motivo, além de um direito social, entendemos que a moradia regular é condição para a realização integral de outros direitos constitucionais, como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde.

---

<sup>24</sup>Regularização fundiária de interesse específico: aplicável a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social. Nesses assentamentos não se podem utilizar as condições especiais desenhadas para a regularização fundiária de interesse social (BRASIL, 2010, p. 12).

## IV.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

A regularização fundiária de interesse social (RFIS) está definida no artigo 53 e seguintes da Lei 11.977/2009 e aplica-se aos assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda, nas situações em que exista o reconhecimento legal ou administrativo do direito à moradia. A RFIS depende de análise e da aprovação pelo município do projeto de regularização definido no artigo 51 da Lei 11.977/09. Assim, as ocupações devem atender a – pelo menos – uma das seguintes condições: I) que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica há, pelo menos 5 (cinco) anos; II) situar-se em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS<sup>25</sup> e; III) ser declarada de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, nos casos de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Bairro da Paz, objeto de nosso estudo, possui dois dos três requisitos apontados acima. O primeiro requisito que devemos ressaltar é que o Bairro da Paz foi reconhecido como zona especial de interesse social através do Decreto nº 483<sup>26</sup>, de 10 de junho de 2011, assinado pelo prefeito à época Maurino Magalhães de Lima. O segundo requisito foi discutido no capítulo III, momento em que demonstramos que a área pertence ao patrimônio do município de Marabá.

Estes instrumentos são voltados para intervenção em áreas de ocupação já consolidada<sup>27</sup>, onde não haja oposição do proprietário do imóvel. Como a demarcação só pode ser aplicada nos casos de regularização fundiária de interesse social, a área deve ser ocupada predominantemente por população de

---

<sup>25</sup> Segundo o artigo 47, inciso V, da lei 11.977/09, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são parcelas de área urbana legalmente destinada, predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, que devem ser definidas no Plano Diretor ou em lei municipal específica.

<sup>26</sup> O referido decreto possui alguns vícios procedimentais que serão debatidos nos tópicos seguintes deste capítulo.

<sup>27</sup> Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:  
I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;  
II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados;

baixa renda e atender a pelo menos um dos requisitos exigidos para essa modalidade de regularização, já apontadas acima.

A demarcação urbanística somente pode ser feita pelo poder público, ou seja, pela União, pelos estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal, incluindo seus órgãos delegados da administração indireta. Nos casos de terras particulares, qualquer um desses entes pode fazer a demarcação urbanística. Nos casos de áreas públicas, qualquer ente pode fazer a demarcação de terras de seu próprio domínio. A demarcação em terras federais, em razão da Seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760/46, somente poderá ser feita pela própria União. Já a demarcação em terras municipais e estaduais poderá ser feita por outro ente público, desde que não haja vedação na legislação patrimonial, e se obtenha a anuência do município ou do estado titular da área.

O que está previsto na lei nem sempre se verifica nos municípios. Em entrevista Gilson Dias Cardoso (Superintendente do SDU) e João Alfredo Veloso de Souza (Diretor de assuntos fundiários da SDU) afirmaram que no município de Marabá não há lei específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, e que o processo de regularização é realizado conforme está disposto no PDPMM. Outro dado importante para a contextualização de nosso estudo foi dito por João Alfredo Veloso de Souza, que afirmou que a Lei 11.977/09 não é usada para analisar e aplicar os procedimentos de regularização fundiária, afirmando ainda que:

[...] na regularização fundiária das áreas de ocupação como o Bairro da Paz, Bairro Filadélfia, São Miguel da Conquista, entre outros, falta pulso da administração, pois as áreas concedidas pela prefeitura aos proprietários são títulos de aforamento ou *enfiteuse*, ou seja, pelo meu conhecimento o domínio pleno pertence ao município e ao proprietário cabe reclamar apenas o domínio útil, a área que efetivamente usou. A este domínio útil a prefeitura indeniza apenas as benfeitorias na propriedade. Isto está bem claro no contrato de aforamento. Daí falta a prefeitura ter pulso e declarar que as áreas, onde hoje possuem muitas casas sem regularização, estão em área do município e ela pode regularizar se quiser. Trabalhei na prefeitura de Marabá entre os anos de 1972 e 1999, fui o primeiro diretor do departamento de terras, que foi criado em 1978, no governo do Haroldo Bezerra. Conheço todas estas áreas e no período que a prefeitura concedeu o título de aforamento eu trabalhava no setor responsável pela questão fundiária. Por questões políticas saí em 1999, não concordava com algumas ações que o prefeito fez à época. Retornei nesta administração, a pedido do superintendente do SDU. Para regularizar estes bairros, falta vontade política dos prefeitos, se quisessem eles regularizariam estes bairros... (João Alfredo Veloso de Souza, entrevista concedida nos dias 22.02.2014).

Na mesma entrevista João Alfredo Veloso de Souza ainda afirmou que:

O município foi citado para compor a lide no processo de reintegração de posse da área onde hoje se localiza o Bairro da Paz, mas o município não manifestou interesse na causa. Se o município apresentasse o contrato de *enfiteuse*, a Juíza não daria liminar a favor do proprietário (João Alfredo Veloso de Souza, entrevista concedida nos dias 18.02.2014).

Como podemos perceber que o processo de regularização do Bairro da Paz e de outros assentamentos urbanos informais pode ser implantado pelo SDU, apenas apoiado na Lei nº 11.977/09. O Bairro da Paz está localizado numa gleba que pertence ao município, como foi amplamente discutido no capítulo anterior. Necessita, neste caso, de vontade política combinado com a correlação de forças adequadas a solucionar o problema entre os diversos órgãos públicos instalados no município, tendo em vista que a área do Bairro da Paz e adjacências, como os Bairros Bom Planalto, Novo Planalto, Filadélfia e Independência, por exemplo, são de domínio pleno da municipalidade.

O superintendente do SDU, Gilson Dias, e o vice prefeito, Luiz Carlos Pies, acrescentaram, ainda, outro elemento que é a questão financeira: o município não possui recursos para efetivar a desapropriação para a regularização fundiária. O Sr. Gilson Dias, afirmou, ainda, que “a prioridade da autarquia é regularizar as áreas mais antigas e centrais. As áreas que estão sob litígio na justiça não serão objeto de regularização pelo SDU” (Gilson Dias Cardoso, superintendente do SDU, entrevista concedida no dia 18.02.2014).

Neste ponto entendemos que não cabe indenização a terceiros de áreas que pertencem ao patrimônio municipal, devendo o município retomar as áreas onde há título de *enfiteuse* e indenizar apenas o domínio útil, caso ainda haja algum resquício do referido domínio. No caso do Bairro da Paz as áreas onde há domínio útil continuam sob a propriedade do espólio de Manoel de Barros. As áreas estão localizadas em dois pontos distintos: a área do curral e a área da antiga sede da fazenda. Assim, não há que se falar em indenização sob a área do Bairro da Paz.

### IV.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SEGUNDO A LEI 17.213/2006

O PDPMM abrange a totalidade do território do município de Marabá, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento territorial e integra o processo de planejamento municipal (art. 1º, parágrafo único). O objetivo geral do PDPMM é melhorar a qualidade de vida da população urbana e rural, particularmente no que se refere a regularização fundiária, organização dos equipamentos urbanos, ao meio ambiente urbano, às condições habitacionais, e de infraestrutura e aos serviços públicos. Em tese, o PDPMM deve promover a inclusão social reduzindo as desigualdades que atingem diferentes camadas da população do município de Marabá. Para tanto, a lei prega que o executivo e o legislativo devem promover o desenvolvimento sustentável e a justa distribuição das riquezas do município elevando a qualidade do ambiente urbano por meio da preservação e conservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio, histórico, artístico, cultural, urbanístico e paisagístico.

A referida lei determina que para haver o ordenamento territorial urbano deva ser realizado o planejamento do desenvolvimento urbano, a distribuição espacial da população e as atividades econômicas do município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. O artigo 9º da referida lei impõe que a política urbana de ordenação e controle do uso do solo deve combater e evitar:

- a. utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b. a proximidade e/ou conflitos entre usos e atividades incompatíveis e/ou inconvenientes;
- c. o uso e/ou aproveitamento excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d. a retenção especulativa do imóvel urbano que resulte em sua subutilização ou não utilização;
- e. a deterioração das áreas urbanizadas e dotadas de infraestrutura, especialmente as centrais;
- f. o uso inadequado dos espaços públicos;
- g. a poluição e degradação ambiental.

O parágrafo 1º do artigo 9º define que a porção “consolidada” do território urbano se caracteriza pela distribuição equilibrada de usos do solo, arruamento bem definido com adequações necessárias e subdivisões de quadras, incidência de alguma infraestrutura comercial, social e física. E o parágrafo 2º do mesmo

artigo estabelece, ainda, que a porção “em consolidação” do território urbano se caracteriza pela alta incidência de loteamentos populares de formação recente, carência de infraestrutura comercial, social e física, ocorrência de terrenos subutilizados e não utilizados. Esta definição não está em consonância com o artigo 47, inciso II, da lei 11.977/09.

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

Devemos informar que o PDPMM sofreu algumas alterações em seu texto nos anos de 2012 e 2013, e este dispositivo permaneceu inalterado. Para tanto, a lei federal se sobrepõe ao PDPMM, sendo a definição “área urbana consolidada” a mais correta a ser usada para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos.

O Bairro da Paz, ora em estudo, se enquadra na definição de área urbana consolidada descrita no artigo 47 da Lei 11.977/09. Atualmente o Bairro está servido de ruas com asfaltamento e drenagem de águas pluviais (Avenida Alfredo Monção e Rua Manaus), distribuição de energia elétrica, limpeza urbana (coleta de resíduos sólidos) e escola de ensino fundamental. A atual administração está promovendo algumas medidas urbanísticas e sociais no Bairro da Paz e demais bairros periféricos, como forma de cumprir a promessa firmada na carta compromisso assinada pelo prefeito perante representantes de trinta e cinco associações de ocupações urbana<sup>28</sup> no período eleição.

O PDPMM, quando trata do zoneamento do distrito da Cidade Nova (art. 25 e seguintes), omite totalmente os bairros periféricos Bairro da Paz, Filadélfia, São Miguel da Conquista e Carajás. Os mapas anexos que compõe PDPMM foram atualizados<sup>29</sup> nos anos de 2006 a 2010, com base no Diagnóstico Integrado<sup>30</sup> da

---

<sup>28</sup> O termo foi assinado pelo candidato, à época, e atual prefeito e vice-prefeito e os presidentes das trinta e cinco associações;

<sup>29</sup> Projeto de Lei nº 41/2012, referente ao processo 104/2012, que alterou, revogou e incluiu dispositivos na Lei 17.213/06 (PDPMM).

Sócio economia do sudeste do Pará elaborado pela empresa Diagonal Urbana Consultoria Limitada.

Os estudos e os mapas apresentados pela empresa são de 2006. Portanto, a atualização legislativa do PDPMM não corresponde ao desenho atual da malha urbana de Marabá. No projeto de atualização do PDPMM os dados cartográficos mais atualizados dizem respeito à imagem de satélite capturado em agosto de 2010.

Continuando a análise do dispositivo legal, o artigo 41 do PDPMM estabelece as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que são destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social. A legislação ambiental subdividiu as ZEIS da seguinte forma:

- I. ZEIS 1: correspondentes às ocupações informais para fins habitacionais em sítios urbanos de terra firme, ou alagados, em terrenos públicos ou particulares;
- II. ZEIS 2: correspondentes a loteamentos privados irregulares;
- III. ZEIS 3: correspondentes a terrenos vazios, que se constituirão em estoques estratégicos de terras. (Art. 41, PDPMM)

Segundo o disposto no PDPMM, o executivo municipal regulamentará por meio de decreto, o Plano de Urbanização para cada uma das ZEIS. O Plano de Urbanização deve definir padrões específicos de parcelamento, aproveitamento, uso, ocupação e edificação do solo. No mesmo instrumento o executivo deve indicar as formas de gestão e de participação da população nos processos de implantação e manutenção das ZEIS e o custo da moradia a ser produzida. O preço e forma de financiamento, transferência ou aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas também devem estar descritos no Plano de Urbanização.

Concernente ao decreto nº 489, de 10 de junho de 2011, que declara de interesse social e de utilidade pública para fins de desapropriação do Bairro da Paz, entendemos que o instrumento legal está totalmente em desacordo com os ditames definidos no artigo 41 e seguintes do PDPMM. O decreto não possui os requisitos exigidos na lei. O seu objetivo principal era uma barganha política,

---

<sup>30</sup> A Companhia Vale do Rio Doce contratou a empresa Diagonal Urbana Consultoria Limitada, para elaborar o Diagnóstico Integrado da Sócio economia do sudeste do Pará. O estudo foi realizado ao longo de 2006, e o diagnóstico foi apresentado em 2010 aos municípios que sofrem influência dos impactos da mineradora.

clientelista e fisiológica com a população, que à época estava muito fragilizada e vulnerável. Sobre este tema Rolnik (2002, p. 05) descreve:

No nível da gestão, a cidade irregular é tolerada, é até disseminada. Do ponto de vista político é até desejável que isso ocorra: à medida que toda a expansão da cidade de menor renda se dá de uma forma ilegal, irregular, isso torna essa população muito mais vulnerável a barganhas eleitorais, clientelistas e fisiológicas, pois assim ocorre a troca da chegada de infraestrutura aos bairros por votos para este ou aquele candidato. É claro que, quanto mais se perpetuar a precariedade, maiores as oportunidades de realização dessa barganha por parte dos políticos. (ROLNIK, 2002, p. 05)

O PDPMM traz em seu capítulo II a política de proteção social. No artigo 68 e 69 – seção III – definem as linhas gerais para a Política Municipal para habitação, com as seguintes diretrizes:

**Art. 68.** A Política Municipal para Habitação tem as seguintes diretrizes:  
I. proporcionar apoio e suporte técnico às iniciativas individuais ou coletivas da população na produção ou melhoria de sua moradia;  
II. garantir o incentivo e o apoio à formação de agentes promotores e financeiros, a exemplo de empresas privadas, cooperativas e associações comunitárias auto-gestionárias na execução de programas habitacionais;  
III. executar ações de regularização urbanística e jurídica em loteamentos irregulares e ocupações em terrenos públicos e privados.

**Art. 69.** A garantia de acesso da população de baixa renda à habitação popular será feita por meio de:  
I. delimitação e regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em terrenos públicos ou privados definidos neste Plano Diretor Participativo ou em legislação municipal;  
II. programa de Construção de Moradias Populares;  
III. acesso a lotes urbanizados com infraestrutura de abastecimento de água, coleta de lixo, tratamento de esgotos e energia elétrica com a cobrança de tarifas e taxas diferenciadas de interesse social;  
IV. regularização jurídica nas áreas urbana e rural, incluindo a regularização de terrenos públicos e mediação para ocupantes de terrenos privados em conformidade com outros entes governamentais, tais como o Serviço de Patrimônio da União, INCRA e ITERPA;  
V. ações a serem tomadas pelo município para ordenar o espaço das vilas distritais com a inclusão de diretrizes para a política habitacional no entorno dos Projetos de Assentamento.

A regularização urbanística e jurídica dos assentamentos informais é uma diretriz a ser executada pela administração pública municipal. No texto legal podemos notar que não há procedimento específico no tocante à regularização fundiária de assentamentos informais. Este procedimento também não foi regularizado pelo Conselho Gestor do PDPMM, segundo foi constatado na pesquisa de campo. Caso a administração pública não execute a política social para habitação não há qualquer punição para o gestor municipal.

Como no Estatuto da Cidade, o PDPMM não traz qualquer dispositivo legal que obrigue o gestor municipal executar as diretrizes que o norteiam. As disposições legais relativo à regularização urbanística e fundiária de assentamentos informais urbanos são meras “perfumarias” criadas pela tecnocracia como forma de satisfazer e acomodar o movimento por moradia no município de Marabá. Neste sentido Villaça (2005, p. 21), no contexto do estado de São Paulo, escreve:

A falsa valorização dos planos urbanos se insere no contexto da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação política, ou seja, a ideologia da tecnocracia. Isso fica claro não só pela obrigatoriedade constitucional do Plano Diretor, mas também, de um lado, pela desordem na exigência indiscriminada de planos por parte da legislação paulista e de outro, pela falta de seriedade com que o poder público vem tratando os planos há décadas. (VILLAÇA, 2005, p.21).

A garantia de acesso da população de baixa renda à habitação popular deve ser feita por meio de ZEIS e programa de Construção de Moradias Populares, como preceitua o artigo 70 e seus incisos do PDPMM. O referido dispositivo determina que o poder executivo municipal, no prazo de um ano, criará o Plano Municipal de Habitação. No ano de 2013 o SDU elaborou o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Este plano é um instrumento de implementação do Sistema Nacional de Habitação (SNHIS), instituída pela Lei Federal 11.124/2005, que objetiva promover o planejamento das ações do setor habitacional de forma a garantir o acesso à moradia digna a população de baixa renda e a integração dos três níveis de governo. No referido plano, o SDU e a prefeitura promoverão a regularização urbanística e jurídica dos Bairros Amapá e Bela Vista (área urbana), e vila Brejo do Meio e vila Nativa (áreas rurais). Todos estes bairros pertencem ao patrimônio municipal.

O artigo 71 do PDPMM trata da promoção de regularização de loteamentos irregulares na macro-zona urbana municipal e descreve quais ações o executivo municipal deve seguir como: a identificação da situação de aprovação do projeto de construção, da existência de registro imobiliário; realização de levantamento topográfico-cadastral da área; elaboração de projeto urbanístico; participação popular dos moradores com a discussão e aprovação do projeto urbanístico;

implantação de infraestrutura básica nos loteamentos como condição para proceder a regularização jurídica.

O artigo 72 do PDPMM define a regularização jurídica para habitação de interesse social em terrenos públicos dar-se-á pela aplicação dos seguintes instrumentos definidos nesta Lei ou em lei complementar municipal: Concessão Especial de Uso para fins de Moradia; Concessão de Direito Real de Uso em Terrenos Públicos; Direito de Preempção e Direito de Superfície.

O artigo 73 do PDPMM descreve a regularização jurídica para habitação de interesse social em terrenos privados se dará pela mediação da Prefeitura quando da requisição dos ocupantes. Para tanto, o legislativo municipal elegeu como instrumentos a ser definidos em lei complementar municipal: a usucapião urbana; a concessão de direito real de uso em terrenos privados e a desapropriação. Somado a estes dispositivos, temos que acrescer outro descrito no artigo 123, que promove a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, especialmente na propositura de ações de usucapião.

O artigo 74 do PDPMM define que os projetos de edificações de interesse social deverão seguir os seguintes critérios de construção:

Art. 74. [...]

I. A definição do tamanho mínimo de lote por família em 125 m<sup>2</sup>;

II. A definição de padrões construtivos para ZEIS;

III. O provimento de infraestrutura básica: energia elétrica, abastecimento de água e arruamento;

IV. A definição de atividades admissíveis por porção territorial; segundo as determinações para o uso e ocupação do solo municipal;

V. A definição de lotes para equipamentos coletivos nos loteamentos;

VI. A implantação de taxas e tarifas diferenciadas para uso e ocupação de lotes.

Os mecanismos de regularização fundiária de assentamentos informais dispostos no PDPMM necessitam de regulamentação, pois são diretrizes gerais e podem ser questionados judicialmente. No entanto, se os dispositivos do PDPMM forem aplicados conjuntamente com a Lei nº 11.977/09, a regularização fundiária pode se tornar plenamente eficaz e beneficiar toda a coletividade.

O PDPMM, como mencionado acima, foi aprovado e sancionado em 2006. Atualmente a Lei nº 11.977/2009 possui mecanismos de regularização fundiária

com definição e procedimento mais claro e objetivo. A recente alteração do PDPMM não atualizou o procedimento de regularização de assentamentos informais urbanos em conformidade com a lei federal.

Diante de tantos dispositivos legais de regularização fundiária, poucos são os assentamentos urbanos onde houve a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento da função social da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para tal, é fundamental que os poderes executivo e legislativo devem equilibrar a assimetria das forças políticas, diminuindo a força do setor privado e ampliando a participação popular para solucionar este problema que assola a realidade urbana, afetando principalmente a população de baixa renda em Marabá.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos neste trabalho chamar atenção para os diversos elementos do fenômeno da informalidade e do processo de regularização de assentamentos informais urbanos que revelam a importância de discutir e refletir sobre os instrumentais adequados à diversidade de situações, em seus aspectos sociais, jurídicos e político-institucionais.

Para subsidiar a reflexão sobre os limites na execução da regularização fundiária em assentamentos informais urbanos no município de Marabá, foi analisado o processo de segregação sócio espacial e sua influência no universo dos assentamentos informais. A realidade do Bairro da Paz foi usada como estudo de caso para entendermos a problemática.

A discussão sobre o processo de regularização fundiária foi embasada sob a ótica dos instrumentos internacionais do direito à moradia e à nova ordem urbanística estabelecida na esfera federal (Estatuto da Cidade e Lei nº 11.977/2009) e municipal (PDPMM).

Nosso estudo demonstrou que a regularização dos assentamentos informais pode ser concretizada com a aplicação da legislação constitucional e infraconstitucional. O processo de regularização do Bairro da Paz e de outros assentamentos urbanos informais pode ser implantado pelo SDU, apenas apoiado na Lei nº 11.977/09. A implementação da política de regularização fundiária nas áreas de assentamentos informais depende de vontade política combinado com a correlação de forças adequadas a solucionar o problema entre os diversos órgãos públicos instalados no município, tendo em vista que a área do Bairro da Paz e adjacências, como os Bairros Bom Planalto, Novo Planalto, Filadélfia e Independência, por exemplo, é de domínio pleno da municipalidade.

No caso do Bairro da Paz, entendemos que não cabe indenização a terceiros, tendo em vista que a área pertence ao patrimônio municipal, devendo o município fazer a retomada das áreas onde há título de *enfiteuse* e indenizar apenas o domínio útil, caso ainda haja algum resquício do referido domínio.

Os mecanismos de regularização fundiária de assentamentos informais dispostos no PDPMM necessitam de regulamentação, pois são diretrizes gerais e podem ser questionados judicialmente. No entanto, se os dispositivos do PDPMM forem aplicados conjuntamente com a Lei nº 11.977/09, a regularização fundiária pode se tornar plenamente eficaz e beneficiar toda a coletividade, promovendo a segurança jurídica da posse.

O entrave na regularização fundiária está centrado na distância entre o que determina o aparato legal e o resultado prático, concatenado a correlação de forças no âmbito do Conselho Gestor e da administração técnico-político-administrativa da municipalidade. A conformação social desses espaços determina em última instância o que pode e o que não pode ser feito no âmbito da política de habitação e regularização fundiária no município. Neste sentido, o PDPMM necessita urgentemente de uma revisão. Todos os seus princípios, objetivos e instrumentos e pressupostos precisam ser questionados. A partir desse questionamento, o conteúdo do PDPMM e seus métodos devem ser redefinidos de baixo para cima.

Outro entrave pernicioso existente no processo de regularização é o problema relacionado à falta de efetividade do plano diretor, no tocante ao fato de que eles não expressam a verdadeira realidade social. Muitos planos diretores são verdadeiras "cópias" de outros planos, que servem tão-somente como conteúdo "formal" para a justificativa da existência de uma política urbana, quando, na verdade, essa falta de correlação com a realidade é um problema político de grande monta.

Os gestores do município não entendem a regularização fundiária como política prioritária de inclusão social que gera segurança, valorização e divisas para o município através de impostos.

Como foram amplamente debatidas no capítulo III deste texto, as normas editadas pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, definem que a segurança jurídica da posse é um dos componentes do Direito à Moradia. A segurança jurídica somente é adquirida através da regularização fundiária.

Além de transformar a perspectiva de vida das comunidades e das famílias beneficiadas, a regularização fundiária também interfere positivamente na gestão dos territórios urbanos, já que, regularizados, os assentamentos passam a integrar os cadastros municipais e as rotinas administrativas das cidades.

Ter moradia em assentamento informal é morar irregularmente, o que significa estar em condição de insegurança permanente. Por esse motivo, além de um direito social, entendemos que a moradia regular é condição para a realização integral de outros direitos constitucionais, como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde.

A diminuição da miséria e das desigualdades é objetivo da República Federativa do Brasil insculpido na Carta Constitucional e repetido no artigo 4º do PDPMM. A efetivação do direito à moradia, fazendo valer a função social da propriedade e da cidade, é fator determinante para este objetivo.

Assim, afirmamos que uma atuação comprometida com o princípio da dignidade da pessoa humana é o caminho prudente para que, aplicando as normas urbanísticas, focadas nos princípios norteadores do direito à moradia, se possa efetivar o direito à moradia de maneira digna e adequada.

O processo de regularização fundiária nos programas de escrituração são, em parte, políticas de habitação e, para serem bem sucedidos, deveriam ser repensados em um contexto mais amplo de políticas fundiárias, urbanas, habitacionais e fiscais preventivas que efetivamente ampliassem as condições de acesso a terrenos urbanizados e moradia.

Nessa perspectiva, a questão da regularização de assentamentos informais torna-se ainda mais relevante e mais complexa. A política de regularização e, conseqüente, escrituração é muito importantes para promover a segurança da posse e dar proteção contra o despejo forçado e facilitar aos moradores a oferta da sua propriedade como garantia, ou a obtenção de acesso a outros tipos de moradia formal, ou crédito ao consumidor. Esta política tende a fortalecer as comunidades, reconhecendo os direitos básicos de cidadania e promovendo a estabilidade sociopolítica.

A regularização deve ser considerada como parte de uma política social mais ampla, destinada à integração social. Isso pode significar que elementos do programa devam ir além dos serviços de infraestrutura e incluam componentes como emprego, formação, educação pública e serviços de saúde.

O poder público deve conhecer a informalidade na cidade de Marabá e envidar esforços – juntamente com o SDU, Câmara Legislativa, INCRA, ITERPA, movimento social e demais interessadas na solução do problema – para conhecer e amenizar a dimensão da informalidade em Marabá. Porque só com esse levantamento é que o poder público municipal poderá ter controle sobre seu território, saber o número de lotes existentes, da propriedade destes e o uso que a eles é dado. Com isso, os assentamentos informais podem ser acompanhados de forma confiável ao longo do tempo e para que se possa determinar, se a situação está melhorando ou piorando.

Uma das formas de enfrentar a cultura perniciosa de acúmulo de imóveis urbanos centralizados pelas elites – uma das geradoras da segregação sócio espacial – é criar estrutura de governança para implantar o direito à moradia digna, através dos mecanismos dispostos no Estatuto das Cidades, Lei nº 11.977/2009 e no PDPMM, de responsabilidade do poder público e com ampla participação popular.

Aliado a esta estratégia de enfrentamento da informalidade, para corrigir as deficiências dos assentamentos existentes, o poder público deve criar programas que proporcionem a legalização do território informal usado por comunidades para sua moradia, bem como formas de propriedade e posse legal individuais ou outras formas de propriedade. Outro ponto importante a ser promovido pelo poder público é amenizar as falhas nos serviços públicos e promover o crescimento e as oportunidades econômicas direcionadas aos moradores dos assentamentos informais.

Acreditamos que a disposição do governo em dividir o poder com a comunidade de baixa renda é essencial para frear a máquina de produção de desigualdade sócio espacial e espoliação, e, assim, materializar em Marabá o direito à cidade sustentável com respeito e dignidade aos seus moradores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELÉM, Auriléa. **Carências habitacionais na Amazônia**. Cad. Est. Soc. Recife, v. 13, n. 1, p. 85-112, jan./jun., 1997.

ALFONSIN, Jacques Távora. **O Acesso à Terra como Conteúdo de Direitos Humanos Fundamentais à Alimentação e à Moradia**. 1º ed. – Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

ALVEZ-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. In: **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n.129. Rio de Janeiro: Universidade Estácio de Sá, 2006. P. 637-651.

BARROS, Ana Maria F. Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **O Estatuto da Cidade comentado. 2010**. In: CARVALHO, Celso Santos; e ROSSBACH, Anaclaudia, org. **O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

BECKER, Bertha K. Uma visão de futuro para o coração florestal da Amazônia. In: **Um projeto para Amazônia no século 21: desafios e contribuições**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2009. Disponível pelo site <[http://www.cgEE.org.br/publicacoes/amazonia\\_2009.php](http://www.cgEE.org.br/publicacoes/amazonia_2009.php)> Acesso em 20.jul.2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 de set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Anexo ao decreto que promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1992. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)> Acesso em: 15.01.2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 de set. de 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 de set. de 2013.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 de set. de 2013.

\_\_\_\_\_. Brasil. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009** – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização fundiária**. ROLNIK, R. *et. al.* (org.). Brasília: Ministério das Cidades, dez. 2005. 84p. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/revistas-plano-diretor-participativo-regularizacao-fundiaria-e-reabilitacao-de-centros/>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009** - Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, 2012. Disponível em: [http://sinarqmg.org.br/arquivos/057522\\_cartilha\\_digital\\_30-10-2013.pdf](http://sinarqmg.org.br/arquivos/057522_cartilha_digital_30-10-2013.pdf). Acesso em: 02.11.2014.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades, Centro de Estudos da Metrópole Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. **Estudo revela mais 6 milhões de brasileiros vivendo em áreas precárias: população de setores carentes nas regiões metropolitanas e maiores cidades do país é praticamente o dobro da apontada pelo IBGE, segundo pesquisa feita pelo Centro de Estudos da Metrópole para a Secretaria Nacional de Habitação**. 2011. Disponível em <[http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=comdocman&task=doc\\_download&gid=10&Itemid=95](http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=comdocman&task=doc_download&gid=10&Itemid=95)> acesso em 02.11.2013.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte. **O espaço alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém**. Belém: EDUFPA, 2007.

\_\_\_\_\_; e LIMA, José Júlio Ferreira. **A influência do governo federal sobre cidades na Amazônia: os casos de Marabá e Medicilândia**. Novos Cadernos NAEA, v. 12, n. 1, p. 161-192, jun. 2009, ISSN 1516-6481. Disponível pelo site: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewArticle/285>> Acesso em 22.mai.2013.

\_\_\_\_\_, e NEGRÃO, Marcília Regina Gama. **Considerações sobre a pobreza no Brasil e suas manifestações nas cidades da Amazônia**. Novos Cadernos NAEA, v. 9, n. 1, p. 95-118, jun. 2006, ISSN 1516-6481. Disponível pelo site: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewArticle/59>>. Acesso em 18.mai.2013.

CARVALHO, Celso Santos; e ROSSBACH, Anacláudia, org. **O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CASTRO, Edna (org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2009.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Relatório técnico Comissão Pastoral da Terra sobre o eixo urbano**. Marabá – PA, 2013.

DIAS, Daniella S. **A efetividade do direito urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira**. Revista de Informação Legislativa, a.

47, n. 186, p. 77-88, abr./jun., 2010. Disponível pelo site <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/198674>> Acesso em 22.out.2013.

\_\_\_\_\_. **A organização do espaço e o direito**. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, Nº 2, dez. 2009. Disponível pelo site <[periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/download/38/67](http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/download/38/67)> Acesso em 25.fev.2014.

FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da moradia: o que é e como implementar**. Instituto Pólis, 2002. Disponível pelo site: <<http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>> Acesso em 25.out.2012.

\_\_\_\_\_. **Direito do Urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”**, 1998. In CARVALHO, Ana L. Soares de. **Gestão Democrática no estatuto da Cidade – Aspectos Jurídicos da Experiência em Porto Alegre**. Interesse Público - ano 5, nº 20, julho e agosto de 2003 – Porto Alegre: Notadez, 2003.

\_\_\_\_\_. e ALFONSIN, Betânia (coordenação). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística, 2010**. In CARVALHO, Celso Santos; e ROSSBACH, Anaclaudia, org. **O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary**. São Paulo :Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

\_\_\_\_\_. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Série Foco em Políticas Fundiárias. Lincoln Institute of Land Policy. 2011.

FERREIRA, João C. V. **Cidades do Pará: origem e significado de seus nomes**. 1º Ed. Belém – Pará: Editora Buriti, 2003.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & Senzala**. 28ª ed., Rio de Janeiro: Record, 1992.

GODOY, A. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 2, Mar./Abr. 1995. P.57-63.

GROSTEIN, Marta Dora. **Uma cidade por refazer: a periferia paulistana**. Dossiê... Cidades: Revista USP, março/abril e maio/1999, p. 33 – 44. Disponível pelo site: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25525/27270>> Acesso em 25.out.2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010**.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais**. Rio de Janeiro, p. 1 – 259, 2011. Disponível pelo site: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd\\_2010\\_aglomerados\\_subnormais.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf)> Acesso em 24.nov.2012.

MARABÁ - PARÁ. **Lei nº 800, de 14 de setembro de 1977**, que dá nova redação a Lei nº 701, de 30.12.1975 e trata da utilização das terras do patrimônio do município de Marabá e a cobrança de renda imobiliária patrimonial. Arquivo da Câmara Legislativa do Município de Marabá.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 17.213**, de 09.10.2006, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Marabá, cria o conselho gestor do Plano e dá outras providências. Arquivo da Câmara Legislativa do Município de Marabá.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Avaliação de Plano Diretor Participativo do município de Marabá, Estado do Pará**. Coordenação: Dra. Simaia Mercês, 2008. Arquivo da Câmara Legislativa do Município de Marabá.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 489, de 10 de junho de 2011**, que declara de interesse social e de utilidade pública, para fins de desapropriação, o imóvel urbano Loteamento Bom Planalto, Fazenda Santa Izabel e área denominada Bairro da Paz.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico Integrado da Sócio economia do Sudeste do Pará**. Relatório elaborado pela empresa Diagonal Urbana Consultoria Ltda. para a atualização do Plano Diretor Participativo de Marabá, 2011.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Marabá (PLHIS)**. Relatório elaborado pela equipe técnica da SDU, 2013.

MARICATO, Erminia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_metrperif.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf)> Acesso em: 10.set.2012

\_\_\_\_\_. **Favelas – um universo gigantesco e desconhecido**. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_favelas.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_favelas.pdf)> Acesso em: 10.set.2012

\_\_\_\_\_. **Habitação e desenvolvimento urbano: o desafio da próxima década**. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_habitacaodesafiodecada.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_habitacaodesafiodecada.pdf)> Acesso em: 12.set.2012

\_\_\_\_\_. **Erradicar o analfabetismo urbanístico**. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_analfabetismo urbano.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_analfabetismo urbano.pdf)> Acesso em: 10.set.2012.

\_\_\_\_\_. **Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades**. 2005. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_questaofundiariaurbana.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_questaofundiariaurbana.pdf)>. Acesso em: 12.ago.2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21<sup>o</sup> edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MONTE-MÓR, Roberto L. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil**. Sem data, disponível no site: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper35.pdf>>. Acesso em 22.mai.2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral n.º 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas**. Sobre o direito a uma habitação condigna, adotado na 6.<sup>a</sup> sessão do Comitê, 1991. Disponível no site <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/onu-proteccao-dh/PAGINA2-1-dir-econ.html>> Acesso em 20.11.2012.

OZÓRIO, Letícia Marques. **Direito à cidade como direito humano coletivo**. 2006. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia, coordenação. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PEREIRA, José Carlos Matos. **Importância e Significado das Cidades Médias na Amazônia: uma abordagem a partir de Santarém (PA)**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, sob orientação do Prof. Dr. Saint-Clair C. da Trindade Júnior. 11.nov.2004.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico, Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 3<sup>o</sup> ed. rev. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

Revista pesquisa FAPESP. **As novas terras das cidades: economistas, arquitetos e geógrafos querem ajudar na gestão de municípios do Pará**. Disponível pelo site: <<http://revistapesquisa.fapesp.br/2013/02/11/as-novas-terras-das-cidades/>>. Acesso em 22.mar.2013.

RODRIGO. J. Estudo de Caso: Fundamentação Teórica. Brasília: Vestcon, 2008.

RODRIGUES, Jovenildo Cardoso. **Políticas territoriais e urbanização do espaço amazônico: estudo de Marabá**. In **Sociedade, espaço e políticas territoriais na Amazônia paraense**. Org. Christian Nunes da Silva... [et al.], 1<sup>o</sup> ed. – Belém: GAPTA/UFPA, 2013.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

\_\_\_\_\_. **Legislação urbana e mercados informais de terra em São Paulo, Brasil: o vínculo perverso**. p. 06. Disponível no site: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/1996/06/15/legislacao-urbana-e-mercados-informais-de-terra-em-sao-paulo-o-vinculo-perverso>> Acesso em 08.ago.2012

\_\_\_\_\_. **Exclusão territorial o caso do Estado do São Paulo.** Cadernos de Textos, Belo Horizonte, v. 2, p. 173 – 196, 30/ago./2000. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2008/06/29/exclusão-territorial/>> Acesso em: 20.nov.2012.

\_\_\_\_\_. **Pactuar o território: desafio para a gestão de nossas cidades.** disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2008/06/29/pactuar-territórios/>> Acesso em: 01.nov.2012.

\_\_\_\_\_. **É possível uma política urbana contra a exclusão?** Serviço social e sociedade, São Paulo: Editora Cortez, v. 72, p. 53 – 61, 2002. Disponível no site: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/politicaurbanacontraexclusao.pdf>> Acesso em 12.ago.2012.

\_\_\_\_\_. **A lógica do caos.** Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2008/06/29/a-logica-do-caos/>> Acesso em: 20.nov.2012.

\_\_\_\_\_, e KLINK. Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano.** Novos Estudos, CEBRAP, nº 89, p. 89-109, março de 2011. Disponível no site: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-3302011000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-3302011000100006)>. Acesso em 10.jun.2012.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares.** 1º edição, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

SILVA, De Plácido e, **Vocabulário jurídico volumes I, II, III e IV.** Rio de Janeiro: Editora Forense. 1999.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 2º edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SILVA, Karoline Lima da. **Ocupação do Bairro da Paz na cidade de Marabá: a construção de um movimento pela moradia no sudeste paraense.** 2013, 47 fls., Trabalho de conclusão de curso (monografia) para a obtenção do grau de bacharelado da Faculdade de Ciências Sociais do Araguaia-Tocantins, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Marabá 2013.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair C. **Cidades na floresta: os “grandes objetos” como expressões do meio técnico-científico informacional no espaço amazônico.** *Revista IEB n. 50, 2010 set./mar., p. 13-138.* Disponível em: <[http://www.ieb.usp.br/publicacoes/doc/rieb51\\_1349289647.pdf](http://www.ieb.usp.br/publicacoes/doc/rieb51_1349289647.pdf)> Acesso em: 02.mar.2013.

\_\_\_\_\_. **A questão urbana, o estatuto da cidade e o desafio da sustentabilidade na Amazônia.** *In:* Políticas Públicas e Gestão local – Programa de capacitação em políticas de desenvolvimento urbano sustentável e gestão democrática. Federação do Órgãos para a Assistência Social e Educacional –

FASE. Caderno de Textos. p. 55 – 66. Belém, 2004. Disponível em <[www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/10\\_Saint%20Clair\\_20.doc](http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/10_Saint%20Clair_20.doc)> acesso em 11.nov.2012

\_\_\_\_\_. **A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana.** 1998. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. **A cidade e o urbano na Amazônia.** Belém, s/d, mimeo. 08p.

\_\_\_\_\_; MALHEIRO, Bruno Cezar P.; RODRIGUES, Jovenildo C.; AMARAL, Márcio D. B.; RIBEIRO, Rovaine. **Uma cidade média na Amazônia oriental: a centralidade urbano-regional de Marabá no sudeste paraense.** Mimeo 135 p. (relatório de pesquisa), Belém, 2011.

VIEIRA, Claudia de Souza. **Revogação de medida liminar.** In: Ação de Reintegração de Posse de imóvel urbano (processo nº 028.2007.1.002770-4). 2008.

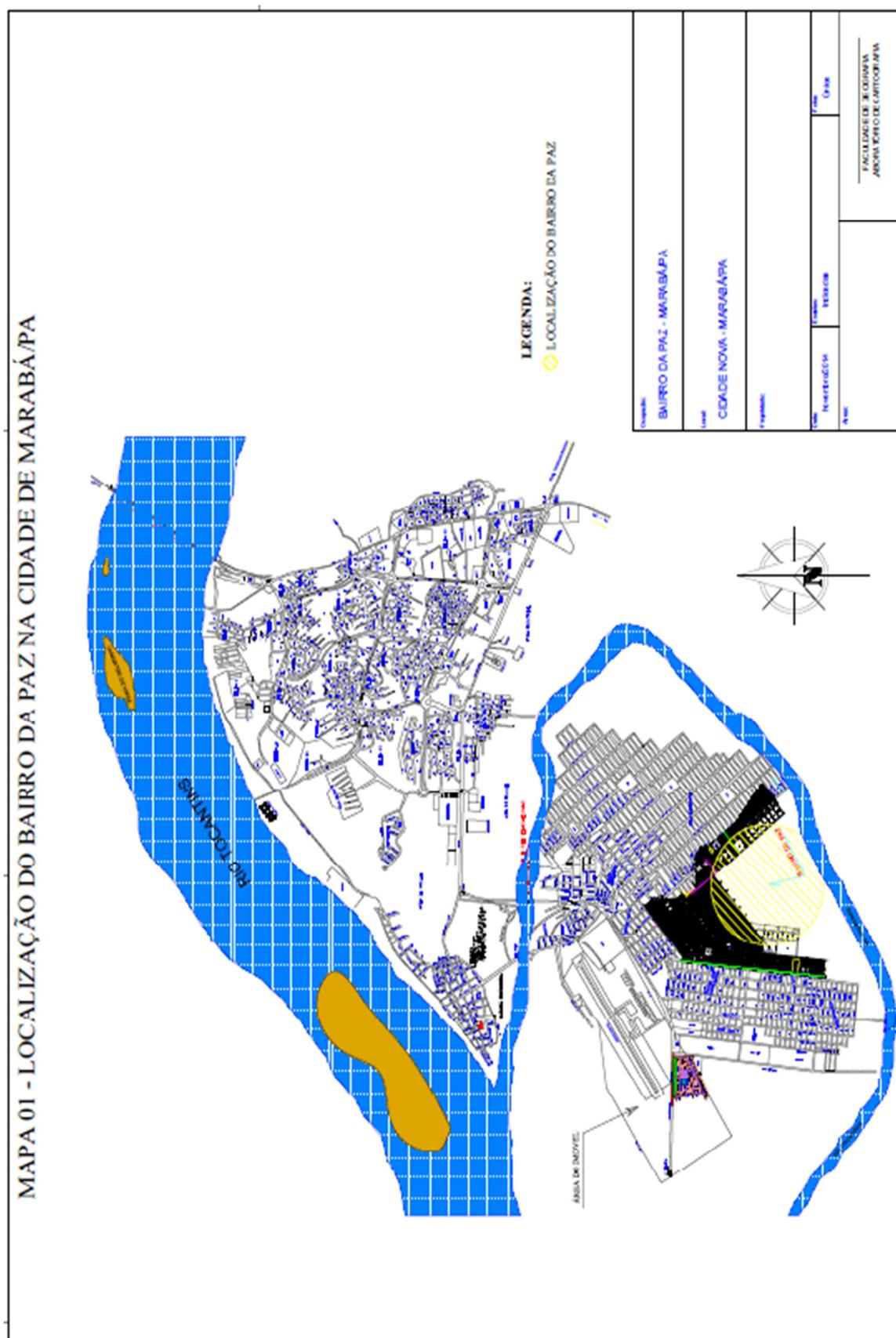
VILLAÇA, Flavio J. Magalhães. **As ilusões do plano diretor.** Agosto de 2005 disponível em <<http://www.usp.br/fau/fau/galeria/p%C3%A1ginas/index.html>> acesso em 12.04.2014.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da cidade: para que serve?** Revista digital Agência Carta Maior, publicado em 26.10.2012. Disponível em <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Estatuto-da-cidade-para-que-serve-%0D%0A/4/26206>> acesso em 15.04.2014.

YOSHIOKA, Reimei. **Avaliação de implantação de núcleo urbano na Amazônia: exemplo de Nova Marabá – Pará.** Dissertação de mestrado na FFLCH-USP, departamento de geografia humana, São Paulo (arquivo Casa da Cultura de Marabá), 1986.

# ANEXO

MAPA 01 - LOCALIZAÇÃO DO BAIRRO DA PAZ NA CIDADE DE MARABÁ/PA



Nome do Bairro <b>BAIRRO DA PAZ - MARABÁ/PA</b>	
Nome da Cidade <b>CIDADE NOVA - MARABÁ/PA</b>	
Nome do Estado PARÁ	
Nome da Instituição INSTITUIÇÃO	Nome do Curso CURSO
Nome da Faculdade FACULDADE DE EDUCAÇÃO ANTONIO CARLOS DE CARVALHO	

