

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NAS CIDADES DE MANAUS E BELÉM: SOLUÇÃO SOCIAL OU TRANSMUTAÇÃO DA SEGURANÇA FUNDIÁRIA EM ATIVO FINANCEIRO

Edivania Santos Alves

edivania1972@yahoo.com.br, Universidade Federal do Pará, Brasil

André Luiz Santos Alves

drealves182@gmail.com, Universidade Federal do Pará, Brasil

Letícia Pereira Barriga

leticiabarriga@hotmail.com, Universidade Federal do Pará, Brasil

Resumo

Compreender as aplicações da financeirização subjacentes à realização dos projetos de regularização fundiária em andamento nas capitais nortistas de Manaus e Belém incidindo nas bacias hidrográficas atingidas por projetos de macrodrenagem como Prosamin e Promaben, respectivamente. Entendemos que mesmo a regularização fundiária se constituindo em uma demanda histórica de moradores e movimentos/organizações comunitárias, só está se concretizando por meio do Estado para atender aos interesses de setores do mercado como o imobiliário, a construção civil e empreiteiras, ao pretender entregar fatias de terras urbanas tituladas e legalizadas para facilitar a ação de incorporação dessas áreas ao patrimônio e à produção do espaço seguindo a lógica de financeirização das políticas públicas, que no século XXI, adquiriram um sentido mais que direcionado e excludente, um sentido de suporte e promoção político-técnico-jurídico com vistas a possibilitar sem barreiras e sobressaltos a livre ação do mercado. O método dirige-se pelo estudo quali-quantitativo comparativo a partir: 1) marco jurídico-legal dos projetos de regularização fundiária (Lei nº 1.838/2014 e lei 8.739/2010 - Chão Legal); 2) relatórios, pesquisas oficiais e acadêmicas; e 3) material jornalístico impresso e online. A organização do artigo dividir-se-á nos seguintes tópicos: introdução; breve histórico da regularização fundiária nas cidades de Manaus e Belém; os projetos de regularização fundiária afinal de contas se constituem em solução social ou transmutação da segurança fundiária em ativo financeiro? Em relação ao suporte teórico utilizaremos ROLNIK (2015) no que tange à colonização da terra e da moradia na era das finanças e SANTOS (2014) para analisar como se processam as desigualdades no tocante ao uso do território.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana. Segurança Fundiária. Financeirização da moradia e da cidade.

Introdução

A questão da moradia assim como a regularização fundiária no Brasil se constituem em problemas graves e crônicos e tem sua origem diretamente vinculada à problemática da negação do direito à cidade que segundo Ribeiro e Santos Júnior (2011) indicam

duas questões nacionais cruciais: por um lado, a questão democrática, traduzida na consolidação da cidadania ativa capaz de substituir a coalizão de interesses que sustentou o processo de acumulação urbana de forma desigual, por um regime político republicano capaz de

assegurar a todos o direito de cidade, isto é, o direito à participação nos processos deliberativos que dizem respeito à cidade e a adoção do universalismo de procedimentos como padrão de deliberação da coletividade urbana sobre seus destinos; por outro lado, a questão distributiva traduzida na quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social em contraposição a sua mercantilização. (p.11-12)

Portanto, partimos das incisões formuladas pelos pesquisadores assinalados acima para discutir a imbricagem de dois aspectos complementares na produção, configuração e apropriação da cidade: a questão democrática e a questão distributiva. Os números e índices produzidos e divulgados pelos órgãos oficiais não deixam dúvidas quanto à dinâmica segregadora e o caráter excludente característicos das ações dos agentes capitalistas e do próprio Estado. Dito de outra forma, as classes trabalhadoras são limitadas ou mesmo impedidas de desfrutar do produto de seu trabalho, posto que são expropriadas das infinitas possibilidades materiais, culturais e simbólicas disponibilizadas a parcelas cada vez menores da sociedade. Este raciocínio é confirmado pelo relatório *A Distância Que Nos Une* da ONG britânica Oxfam “a respeito da desigualdade social no Brasil mostra que os seis brasileiros mais ricos concentram a mesma riqueza que os 100 milhões de brasileiros mais pobres.”¹¹. Entendemos e advogamos a indissociabilidade entre cidadania, trabalho e renda e controle da terra. Entretanto, por questões de espaço nos ateremos à breve análise e discussão da legislação e de instrumentos de planejamento e gestão urbana adotados pelas municipalidades para supostamente sanar os problemas fundiários em seu território e principalmente nas chamadas aglomerações sub-normais.

A LEI 11.977/2009 E O CASO AMAZÔNICO

Em 07 de julho de 2009 foi assinada a Lei Federal nº 11.977 mais conhecida como Programa Minha Casa Minha Vida por meio da destinação de 283 bilhões do orçamento para a provisão habitacional. Sem dúvida, um marco na história nacional da habitação popular. Provavelmente, esta cifra tenha ofuscado outras determinações presentes na mesma lei, a exemplo do Capítulo III, festejada por movimentos sociais de

¹¹ Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/economia/seis-brasileiros-tem-a-mesma-riqueza-que-os-100-milhoes-mais-pobres>. Acesso em 30 jan 2018

luta pela moradia, por ser “o primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente.” (REGULARIZAÇÃO, 2010, p. 6).

Tal medida exigiu a adequação das legislações locais objetivando o cumprimento da política nacional de regularização fundiária urbana. Verificaremos então como as capitais dos dois maiores estados da região amazônica brasileira lidaram com estas novas diretrizes políticas e se ao executarem-na constituíram novas formas de apropriação e uso da terra e da cidade criando as condições favoráveis para que seus habitantes possam usufruí-las.

A escolha das cidades de Manaus e Belém teve por premissa o papel político-administrativo que as mesmas desempenham na região além da necessidade da produção e sistematização de dados e informações que digam respeito à problemática dos conflitos fundiários urbanos e as medidas adotadas com vistas ao seu equacionamento. A seguir, breve caracterização física e humana dos municípios de Manaus e Belém que contam respectivamente com área e população de 11.401,092 km², 2.130.264 habitantes e 1.059,458 km², 1.452.275 habitantes segundo IBGE (2017).

A título de facilitar a identificação dos instrumentos e mecanismos criados para orientação da organização do espaço urbano nos municípios de Manaus e Belém, nos deteremos por ora no Plano Diretor e na Lei Complementar de Controle Urbano - LCCU estabelecendo comparações.

Dentre os aspectos selecionados para verificação do uso e parcelamento do solo em Manaus e Belém destacamos a presença de bacias hidrográficas com rios urbanos e a relação das populações com as águas. O que implica constatar uma especificidade em seu desenho territorial, as áreas alagadas. A cultura urbana e urbanística instalada no Brasil nega sua existência, sendo comum o aterramento de grandes áreas de manguezal ou charcos. Geralmente essas áreas são terrenos de marinha ou acrescidos de marinha (terrenos da União, em faixas litorâneas), aforados ou não a particulares.

A colonialidade técnica não considera a bacia hidrográfica como componente do planejamento urbano gerando sérias distorções no processo de ocupação e uso do solo urbano; ao se ignorá-la, ignoram-se também os milhares de indivíduos que a utilizam na maioria das vezes como sua única alternativa de moradia e ao fazê-lo geram graves consequências socioambientais para si e para toda urbe. É recente a discussão e a tentativa em estabelecer outro paradigma de gestão local que incorpore estes intra-

ambientes à cidade sem reproduzir o velho esquema de remanejamentos e expulsões com aparato jurídico-policial que por sua vez “empurram” o problema para outras áreas, sem solucioná-lo definitivamente.

A partir de artigos científicos e dados coletados online dos sites dos órgãos executores da regularização fundiária procuramos visualizar em que medida e como as ações do poder público municipal atingiram as populações alvo desta política pública. As duas capitais desenvolviam programas de titulação de lotes urbanos antes da Lei Federal 11.977/2009. Contudo, não os enquadrámos no rol da regularização fundiária tal como definido em lei, pois não atentavam aos aspectos da segurança social e ambiental. Constata-se a partir de 2009 um esforço discursivo materializado no corpo das leis, em atender às exigências previstas no arcabouço jurídico e legal disponível, potencializando os resultados alcançados. Resta inquirir o caráter da regularização fundiária em curso e quais os possíveis resultados imediatos e a médio e longo prazo. Assegurará de fato a permanência dos moradores ou reforçará o patrimonialismo e o caráter privado da propriedade particular, considerando-a somente em seus aspectos econômicos?

No caso de Belém, a Lei nº 7.603 de 13 de janeiro de 1993, instituiu o Plano Diretor Urbano - PDMU de Belém, reformulado pela Lei Nº 8655 de 30 de julho de 2008, que em suas diretrizes, prevê a criação do Plano Municipal de Habitação. Percebemos um descolamento dos instrumentos básicos tributários e financeiros em relação à política de desenvolvimento, o que significa, via de regra, não permitir a destinação orçamentária prevista para a execução de programas de habitação de interesse social e nem regularização fundiária.

A legislação urbanística sempre esteve apartada dos princípios do Plano Diretor - PD e gera uma discussão sobre a ignorância proposital ou afeita dos gestores públicos. Apesar do PD contemplar instrumentos avançados, há uma manipulação grave no sentido de desacoplá-lo da realidade urbanística, a exemplo da não aplicação do previsto no artigo 202 à espera de regulamentação através de lei aprovada pela Câmara Municipal, que trata do Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, diferenciado por zonas urbanas.

Destacamos no PDMU/1993, as constantes referências à produção de moradia para a população de baixa renda além de transparecer uma preocupação com a regulação do mercado imobiliário “de forma a obter uma redução do preço de acesso ao

solo urbano pelos cidadãos que o necessitem para moradia” (PDUMB, art. 33, 1993, p. 11.). Na Lei Complementar de Controle Urbanístico - LCCU, no inciso IV do artigo 36, lê-se: “qualificação do espaço urbano, através da implementação de programas habitacionais populares, regularização fundiária, urbanização de espaços não ocupados e criação de áreas verdes.”, e na sequência no artigo 38, delibera acerca dos espaços impróprios a urbanização e a regularização fundiária, são eles, “I- leito de cursos d’água e igarapés; II- Áreas destinadas à realização de obras ou a implantação de planos urbanísticos de interesse coletivo; III – faixas de domínio das redes de alta tensão, de adutoras, de canais e de vias de circulação.”. (LCCU, 1999, p. 11).

Anterior à Lei 11977/2009, “segundo o relatório do IPEA, as ações da Codem (1997) limitavam-se a fazer a legalização fundiária em áreas desocupadas. Nas áreas ocupadas, sua ação era ampliada para além da legalização das propriedades, para a demarcação dos lotes e assentamento das famílias. Entre os anos 80 e até 1997 foram demarcados aproximadamente 1.500 lotes.” (Belém, 2000, p. 129). Em resposta ao quadro de desatualização da situação fundiária do município, o Cadastro Técnico Multifinalitário - CTM foi aplicado a partir de 1997, como ferramenta de gestão e planejamento socioterritorial na primeira gestão do prefeito Edmilson Rodrigues (1997-2000) enfatizando uma concepção vanguardista de apropriação, controle e utilização do solo urbano. Conforme citado na Mensagem à Câmara Municipal de Belém 2004, o CTM permitiu a socialização de recursos tais como “produtos de apoio aerofotogramétrico e cartográfico disponíveis na PMB; levantamento cadastral dividido em: cadastro imobiliário – de 360.000 unidades imobiliárias; cadastro de 8.885 logradouros e de 37.500 faces de quadra [...]” (MENSAGEM à Câmara Municipal de Belém 2004, 2003, p. 6.). Mais adiante no tópico “Desenvolvimento Urbanístico e Ambiental” foi informado que “estão em processo de titulação terrenos de áreas de propriedade do município que contemplam 3.996 famílias nos Distritos do DAGUA, DASAC, DABEN e DAENT.”(Ibidem, p. 15). No levantamento sobre a capacidade de regulação fundiária desenvolvido por esta gestão, os textos são evasivos quando tratam de números dominando portanto uma discussão dos moldes e premissas dessa política, que orientou-se pela Lei nº10.406, do Código Civil Brasileiro de 2002. Vale ressaltar que as inovações teóricas e metodológicas aplicadas à política fundiária só ganharam musculatura institucional a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003.

A gestão sucessora dirigida pelo prefeito Duciomar Costa (2005-2012) lançou um programa de regularização fundiária de mesmo nome do programa federal - Papel Passado; no entanto o CTM foi ignorado e descartado pela Codem implicando negativamente no planejamento e definição de áreas públicas e privadas aptas à regularização fundiária, indicando que àquela gestão era portadora de outra lógica técnica e política de planejamento urbano e urbanístico, “uma certa lógica de dominação que prescinde do rigor e da precisão geográfica.” (BELÉM, Formas de apropriação e uso do território, 2000, p. 26.). Contudo, nessa circunstância, “pode-se afirmar que o descontrole funcionaria como forma de controle social”. (Almeida, 1995, p. 25 *apud* Belém, 2000, p. 27). Resultando na entrega de títulos de propriedade desacompanhados de ações institucionais integradas para garantir a segurança na posse.

Durante a segunda gestão Duciomar Costa (2009-2012) a Codem passou a executar o programa municipal de regularização fundiária Chão Legal criado pela Lei Municipal nº 8.739/2010. Segundo costa em seu escopo, objetiva prover a segurança jurídica da propriedade aos moradores de ocupações irregulares existentes no município por meio de um conjunto de ações necessárias, para fornecer o documento de legalização ao cidadão, reconhecendo seu direito social à moradia como previsto na CF/1988 e no Estatuto da Cidade. O programa Chão Legal realizou uma experiência em um terreno próprio “de 88.771 m², composto por oito quadras, 640 imóveis, com uma população residente de 2.036 habitantes” localizado no bairro de Fátima que serviu de laboratório à implementação da “Concessão do Direito de Superfície, pelo prazo de dez anos, para fins residenciais de famílias que não possuam outro imóvel no município de Belém.” Houve a inédita sugestão de “[...] arranjos para os lotes na quadra, sem reassentamentos ou remoções[...].” Do total de 640 imóveis, a “prefeitura iniciou a regularização de outras 310 unidades, tendo concluído e concedido títulos em 230 casos. As demais 186 unidades não formalizaram processos.” (REGULARIZAÇÃO, 2009, p. 77-8.). Segundo o site da Prefeitura Municipal, 5.000 famílias teriam sido beneficiadas com as ações do programa Chão Legal, sem indicar quantos títulos foram entregues e nem as benfeitorias físicas e sociais realizadas nas áreas, o que reforça nossa tese de que há uma dissociação entre o direito à moradia e o direito à cidade.

Com vistas a discutir a implantação e execução do programa Chão Legal, a prefeitura organizou em Agosto de 2010, o I Seminário Municipal de Regularização Fundiária Urbana de Belém, com a presença do Ministério das Cidades por meio da

Secretaria Nacional de Habitação – SNH, Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU e Diretoria de Assuntos Fundiários; o Instituto de Registradores e Notários do Brasil – IRIB; a Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo – SEHAB; Ministério Público do Estado do Pará – MPE; Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará – FAMEP; Diretoria de Regularização Fundiária da Prefeitura do Município de Osasco/SP; Diretoria de Desenvolvimento Institucional da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado do Pará – SEDURB; Fundação Bento Rubião/RJ. Duas observações podem ser feitas acerca deste seminário: primeiro, a ausência de representação dos movimentos sociais que lidam com a questão urbana e segundo, a adoção de uma perspectiva fragmentada como guia da política de regularização urbana, sem conexão aparente com as demais políticas urbanas.

Nesse contexto, as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada e necessitam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas, para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado a informalidade. Isso requer intervenção direta e investimento público, sobretudo por parte dos municípios, para produzir novas opções de moradia, democratizar o acesso à terra e promover uma reforma urbana ampla. (FERNANDES, 2002, p. 22.)

A promoção da reforma urbana ampla a que faz referência Edésio Fernandes vem sendo discutida com maior ênfase desde a década de 1980 por pesquisadores, técnicos da área urbana e militantes dos movimentos sociais urbanos ávidos por romper com aquilo que Maricato (2011) chamou de “analfabetismo urbanístico” pretendendo que por meio das discussões e decisões políticas tomadas pelo conjunto dos cidadãos seja possível a constituição de uma cidadania efetiva e não limitada à participação nos processos eleitorais.

A primeira gestão do alcaide Zenaldo Coutinho (2013-2016) deu prosseguimento ao programa Chão Legal e também atualizou no ano de 2014 a base cartográfica de Belém, defasada há 16 anos, a fim de utilizar as informações geradas para fins de regularização fundiária da capital. O projeto gerenciado pela Secretaria Municipal de Finanças - SEFIN contou com a cooperação da Codem² por meio da

² A execução do projeto prevê as etapas de levantamento fotogramétrico, perfilamento a laser, cadastro técnico multifinalitário e a implantação de sistema visualizador de informações. A empresa contratada para atualizar a base de informações foi a Aerocarta - Engenharia de Aerolevantamentos, vencedora da

contrapartida de recursos para a atualização cartográfica, sendo parte do aprimoramento da gestão tributária, orçado em R\$ 14 milhões, via recursos do Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), financiador de 90% desse montante.

Apesar das solicitações por meio de ofícios à Codem, não obtivemos respostas sobre a natureza da(s) fonte(s) de aporte financeiro do programa Chão Legal. Os recursos advêm do PAC, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social? Há investimentos da esfera estadual? Estes recursos se existentes e repassados necessitam de contrapartida? Qual foi ou está sendo a contrapartida da municipalidade?

Tabela 1: Plano diretor e regularização fundiária em Belém e Manaus

	PD	LCCU	RF – executor
Belém	Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008	Lei Complementar nº 02 de 19 de julho de 1999.	Lei 8.739/2010 - Chão Legal. Codem (autarquia)
Manaus	Lei Complementar nº 002 de 16 de janeiro de 2014 Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus.	Lei nº 1.838 de 16 de janeiro de 2014 – Dispõe sobre as normas de uso e ocupação do solo no Município de Manaus. Lei Complementar nº 004 de 16 de janeiro de 2014 – Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano do Município de Manaus.	Programa sem nome definido, desenvolvido pelo Instituto Municipal de Planejamento Urbano (Implurb) vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (Semdurb)

Fonte: Tabela elaborada pelos autores

A Lei Complementar nº 002 de 16 de janeiro de 2014 estabelece o Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus e em seu artigo 32 define que: “Para ampliar a oferta de habitação social e o acesso a terra, assim como para prevenir e corrigir os efeitos gerados por situações e práticas que degradam o ambiente urbano e comprometem a qualidade de vida da população, o Poder Executivo deverá implementar

licitação nº 10/2013. Informações retiradas de Nova base cartográfica de Belém começa a ser traçada por imagens aéreas. Disponível em <http://www.agenciabelem.com.br/Noticia/103161/nova-base-cartografica-de-belem-comeca-a-ser-tracada-por-imagens-aereas>. Acesso em 10 jun 2016.

uma Política Habitacional de Interesse Social” (p. 6). Há outros artigos, incisos, parágrafos e alíneas tratando da questão, mas destacamos o art. 111: “As Áreas de Especial Interesse Social - AIES são porções do território destinadas, prioritariamente, à garantia de moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas habitações de interesse social - HIS dotadas de boa oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, áreas verdes e comércios locais, entre outros atributos.” (p.16).

O artigo 7º da seção que trata do Patrimônio Natural, constante da Lei Complementar nº 004 de 16 de janeiro de 2014 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano do Município de Manaus, diferentemente do PD de Belém apresenta mais claramente uma atualização ainda que no papel com as novas diretrizes ambientais preconizadas pela Política Nacional do Meio Ambiente. Desta forma, sua redação elenca como patrimônio natural de Manaus “todos os espaços territoriais especialmente protegidos, que são as unidades de conservação, corredores ecológicos, as áreas de preservação permanente, os fragmentos florestais urbanos, as áreas verdes, o jardim botânico, assim como, as praias, cachoeiras, ilhas, orlas fluviais e demais cursos d’água existentes no Município.”.

Outro tópico que chama atenção diz respeito ao que prevê o artigo 24 na seção uso e ocupação do solo urbano ao atribuir um papel de relevância aos bairros por meio da implementação do “Programa de Dinamização de Centros de Bairros, envolvendo aproximação da Administração Municipal com entidades e associações locais e o incentivo a eventos culturais e comerciais nos bairros e incluindo projetos urbanísticos para os centros dinâmicos” que combina-se a constituição de “Programas de Criação e Consolidação de Centros de Turismo e Lazer nas orlas dos rios Negro e Amazonas, visando à implantação de Áreas Verdes e Parques e à instalação de um Sistema de Centros Referenciais, de abrangência local, urbana ou regional [...]” atrelando estas iniciativas “com vistas a potencializar a identidade da Cidade pelo fornecimento das centralidades e valorização ambiental, a serem elaborados em complementação ao macroplano da orla fluvial.”. Estas linhas que apresentam maior preocupação com o elemento hídrico comparado ao PD Belém, muito provavelmente decorrem do grau de organização social assim como também sugerem uma visão de agentes capitalistas locais mais atenta às exigências do mercado global.

Na seção que trata exclusivamente da Outorga Onerosa do Direito de Construir ou de Alteração de Uso, o artigo 95 enuncia que os recursos obtidos com a outorga onerosa “serão destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano e aplicados na promoção de ações urbanísticas, fundiária ou programas habitacionais nas áreas de especial interesse social, observado o Estatuto da Cidade.”, representando também um diferencial em relação ao PD Belém onde a gestão local com a aprovação da Câmara Municipal desconfigurou esse instrumento a tal medida que podemos afirmar sem exagero que “o céu é o limite” no que tange ao lucro das construtoras ou ainda nas palavras de Miguel Lobato, dirigente do Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM:

O metro quadrado da outorga onerosa em Belém é mais barato que o metro quadrado da terra que o empresário comprou pra fazer o empreendimento dele, por isso que na Doca, você tem empreendimento de 40 andares. É mais barato você comprar um terreno, e dizer que você vai fazer um prédio de 10 andares, depois você compra 30 andares com a outorga onerosa porque você vai gastar menos, com o espaço aéreo do com a terra que você comprou. Isto desconfigurou, isto começa a desconfigurar os instrumentos urbanísticos que se tem pra você ter uma cidade que consiga dar resolutividade.³

Finalmente, após estas observações, destacamos que os sítios das duas prefeituras municipais não oferecem informações precisas a respeito da regularização fundiária: números da titulação, espécie de titulação, recursos orçamentários próprios, empréstimos a fundo perdido ou empenhados, os canais de participação e controle social, etc.

A MP 759/2016 E A LEI Nº 13.465/2017: PRIVATIZAÇÃO DA TERRA PÚBLICA

O acelerado processo de financeirização implica em transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil refletidas principalmente por duas medidas legais adotadas pelo impopular governo Michel Temer. A primeira delas foi a MP 759/2016 que, entre outras generosidades para os latifundiários e especuladores, definiu a compra e venda de terras, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, em dinheiro, o que antes era feito em títulos da dívida agrária, em um período de 5 a 20

³ Entrevista concedida no dia 15 de fevereiro de 2017 na UFPA.

anos, desmascarando o discurso da austeridade fiscal que foi utilizado para aprovar a Proposta de Emenda Constitucional – PEC, responsável pela definição do teto de gastos orçamentários para os próximos 20 anos, incidindo principalmente sobre as políticas públicas de educação e saúde.

Os dados do Ministério do Planejamento mostravam que dos R\$ 2,7 bilhões das dotações autorizadas para o Incra em 2016, 25% foram consumidos no pagamento de precatórios, o que basicamente se deve à aberração de o Tesouro pagar os donos de latifúndios improdutivos pelo lucro cessante. Pode? Em 2016, só 15% dos recursos do Incra foram para atividades finalísticas do programa de reforma agrária. O governo iniciou e terminou o seu período em 2016 deixando claras suas intenções na "política agrária". Logo após o golpe, extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário, cujas atribuições foram transferidas para outras áreas.⁴ A extinção, além da sinalização do rebaixamento de patamar da reforma agrária e das políticas para a agricultura familiar, representou retaliação aos movimentos do campo que se insurgiu contra o que chamam de golpe.

A mesma medida provisória também atendeu antiga demanda dos ruralistas pela antecipação da emancipação dos assentados, independente do abandono, pelo governo, de grande parte dos assentamentos. Com isso, atçou a cobiça pelos mais de 80 milhões de hectares obtidos pela reforma agrária além de desconsiderar as cláusulas resolutivas do programa Terra Legal que regulariza áreas da União ocupadas na Amazônia. Muitos grileiros passarão a ser detentores de pleno direito dessas áreas, livres de contrapartidas minimamente aceitáveis.

A resistência e as denúncias feitas pelos movimentos sociais urbanos sobre os interesses contemplados na medida provisória visando facilitar a transferência de terras públicas para os setores do agronegócio alegando inclusive a inconstitucionalidade da referida medida provisória não levou ao recuo do governo. Ao contrário, outra medida legal decidida por este governo reforça que sua intenção e compromisso está com os setores historicamente privilegiados na sociedade brasileira. Assim, a Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017 determina entre outras prerrogativas sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma

⁴ Disponível em <https://www.ptnacamara.org.br/index.php/inicio/noticias-gerais/item/30252-retrocessos-do-governo-temer-impoem-necessidade-de-luta-e-resistencia-patriotica>. acesso em 08 fev. 2017

agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Também nesse caso, uma série de críticas acompanhou sua edição e continua a repercutir nos espaços de debate e manifestação acerca dos reais interesses que orientam as políticas fundiária e habitacional.

Afinal, o que está em jogo? A política pública de regularização fundiária realizada nos marcos do capitalismo não pode assegurar a permanência dos moradores em um chão urbanizado e legalizado; em um chão incorporado à cidade legal e sobretudo ao mercado de terras. Restará então a remoção e a replicação de processos de exclusão e desigualdade em outro pedaço de chão ilegal.

Está em andamento com a MP 759/2016 e a Lei nº 13.465/2017 um sistemático ataque e provável destruição da “nova ordem jurídico-urbanística nacional” defendida por Edésio Fernandes levando à desregulamentação legal, descumprimento e negativa dos pressupostos sociais contidos no Estatuto da Cidade e especialmente na lei 11.977/2016 e assim “abrir caminho” para a venda sem empecilhos do patrimônio da União (terras e imóveis) ao agronegócio, às companhias petrolíferas e mineradoras transnacionais, aos bancos e mega-empresas da construção civil.

O DIREITO À CIDADE E À MORADIA SÃO INDISSOCIÁVEIS

E o direito de morar? Confundido em boa parte da literatura especializada com o direito a ser proprietário de uma casa, é objeto de um discurso ideológico cheio, às vezes, de boas intenções e, mais frequentemente, destinado a confundir os espíritos, afastando cada vez mais para mais longe uma proposta correta que remedeie a questão. Por enquanto, o que mais se conseguiu foi consagrar o predomínio de uma visão imobiliária da cidade, que impede de enxergá-la como uma totalidade. (SANTOS, 2014, p. 61)

Em relação ao crescimento do volume de contratos de micro financiamento imobiliário é parte dessa lógica financeira onde comparece esse interesse em retirar os moradores dos seus lugares e criar para eles a necessidade de financiar novas habitações, inserindo-os no mercado. Portanto, a regularização fundiária e a política habitacional aqui defendida passa antes de tudo pela definição da dominialidade do

território local com uma gestão compartilhada por todos os agentes sociais. Caso contrário, não é possível estabelecer uma cidade para todos.

Na assertiva de Harvey (2014): “a urbanização capitalista tende perpetuamente a destruir a cidade como um bem social, político e habitável” (p.156). Nesta lógica, os moradores não são vistos como prioridade dos referidos programas, ou seja, a sua permanência no lugar não é considerada como um fundamento da política urbana. Os moradores são tratados regularmente como entraves a uma reurbanização seletiva, que no fundo se pretende para a área. A requalificação social e urbanística dessas áreas significa a remoção dos moradores originais, pobres e racialmente inferiorizados.

As experiências de programas de saneamento e regularização fundiária semelhantes em outras partes do Brasil com os executados nas cidades de Manaus e Belém, respectivamente o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIN e o Programa de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova – PROMABEN, sinalizam fortes indícios de constituírem-se em planos de enobrecimento territorial e conseqüentemente de remoção dos moradores, executados pelo Estado em sintonia com interesses do capital imobiliário. Por isso, para Rolnik (2015) “o movimento de tomada das terras por um capital financeirizado tem assumido várias formas. Uma delas é a compra – a partir da ‘regularização’ da propriedade e de seu registro como propriedade privada” (p. 161). Contudo, é necessário qualificar melhor esse processo, inclusive considerando o entendimento de Harvey acerca da ação destrutiva do mercado. Segundo esse autor, as forças de mercado despojam e removem os residentes, restringindo ou até mesmo negando seu direito ao saneamento, à urbanização e à terra legalizada, quando essa torna-se valorizada pelos investimentos públicos a serviço de uma racionalidade excludente e seletiva. Ocorre que no caso brasileiro e em especial amazônico, os removidos ainda que sem autoidentificação são pretos/pardos ou indígenas. O que significa concluir que sobre eles se abate uma política racista. Trata-se, portanto, de uma exclusão que remove as pessoas moradoras, e o faz porque elas são desprezadas pela política estatal.

REFERÊNCIAS

Belém. Prefeitura Municipal. Lei Complementar de Controle Urbanístico, de 19 de Julho de 1999. Disponível em http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_legislacao/lccu.pdf?id_lei=724. Acesso em: 16 jul 2015.

_____. Congresso da Cidade. Formas de Apropriação e Uso do Território. Belém: 2000 – (Coleção Mapas de Belém, 1).

_____. Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento. Relatório Sócio-Técnico. Belém, janeiro de 2002.

_____. Mensagem da Prefeitura Municipal de Belém à Câmara de Vereadores. Relatório 97-2001. Belém: PMB, 2002.

_____. Diagnóstico habitacional de Belém. v. 3. Belém: PMB; Instituto de Amazônico de Assessoria à Gestão Urbana e Ambiental, 2009.

_____. Anuário Estatístico do Município de Belém, v.15, 2010. Belém: Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão, 2011.

_____. *Portal*, 2001. Disponível em: <www.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 4 jan. 2013.

_____. Programa de Reabilitação Urbana e Ambiental da Bacia da Estrada Nova – Promaben. *Relatório de Impacto Ambiental*. 2007. Tomo 01/03. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/>>. Acesso em: 4 jan 2013.

_____. Programa de Reabilitação Urbana e Ambiental da Bacia da Estrada Nova – Promaben. *Relatório de Impacto Ambiental*. 2007. Tomo 02/03. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/>>. Acesso em: 4 jan 2013.

_____. Consulta Pública. Documentos Diversos. http://www.belem.pa.gov.br/promaben/documentos/Promaben_II/Consulta_Publica_Promaben_II/Documentos_diversos_da_CP_do_EIA_28.09.2013.pdf, acesso em: 29 out 2014.

_____. SÍNTESE DO PROMABEN II. Programa de Saneamento Básico da Bacia da Estrada Nova II. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/promaben/documentos/Promaben_II/Sintese_Promaben_II_Set2014.pdf, acesso em: 29 out 2014.

Harvey, D. (2014). *Cidades rebeldes*. Do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes.

Fernandes, E. (2002). Introdução. In: *Regularização da terra e da moradia*. O que é e como implementar. (p. 12-14). Instituto Pólis, CAIXA.

Santos, M. (2014). *O espaço do cidadão*. 7 ed., 2ª reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a lei federal nº 11.977/2009 (2010). Brasília.

Regularização Fundiária Urbana no Brasil (2009). Coordenação: Carvalho, C. S. & Gouvea, D. de C. – Brasília.

Regularização Fundiária Plena (2007). Referências conceituais. Rolnik, R. [et.al]. Brasília: Ministério das Cidades.

Ribeiro, L. C. de Queiroz & Santos Júnior, O. Alves dos (2011). Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade. In: Santos Junior, O. A. dos, Christovão, A. C., Novaes, P. R. (Orgs.). *Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais* (p. 11-16) - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, il. - (Caderno didático).

Maricato, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e Habitação de Interesse Social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *Revista de Direito*. Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal, Porto Alegre, Ano III, n. 13, p.1-39, nov. 2011. http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0535/Anos_Anteriores/Rolnik,_Nakano,_Cymbalista._Solo_Urbano_e_His.pdf. Acesso em 19 nov. 2016.

Rolnik, R. (2015). *Guerra dos lugares*. A colonização da terra e da moradia na era da financeirização. 1ª Ed., São Paulo: Boitempo.