

Políticas Públicas de Regularização Jurídica da Ocupação Urbana em Belém: Um Estudo de Caso no Residencial Parque União

RESUMO

Este artigo analisa como ocorrem os processos de regularização urbanística e fundiária em Belém, visto que há uma grande concentração na cidade de imóveis ilegais, pertencentes a uma classe da sociedade que diante do processo de ocupação urbana, viu-se obrigada a ocupar locais impróprios para moradia e sem infra-estrutura básica. O objetivo é demonstrar a relação que se estabelece entre a formulação e a implementação de políticas públicas e a população carente dessas áreas, em especial, entre os moradores do Residencial Parque União, utilizado como estudo de caso e a administração pública local responsável. O estudo de caso executado para subsidiar o trabalho indica que a área do Residencial Parque União tem sido objeto de intervenções da PMB há mais de dez anos, sendo aplicado neste residencial um processo de regularização fundiária abrangente, visando integrar as diversas áreas político-social-urbanística. Como conclusão o trabalho mostra as dificuldades que um processo de regularização jurídica atravessa graças a ineficácia de uma administração pública que fragmenta suas ações entre os diversos órgãos envolvidos no processo.

Palavras Chave: Regularização Urbanística, Regularização Fundiária, Políticas Públicas.

1. Regularização fundiária e urbanística

O problema das ocupações irregulares de terrenos urbanos para moradia da população de baixa renda se repete na maioria das grandes cidades brasileiras e nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. O resultado é o crescimento desordenado e o inchaço das cidades com falta de infra-estrutura como saneamento básico, abastecimento de água, assistência médica, transporte e educação para garantir as necessidades básicas do cidadão.

Dentro dos limites das cidades distinguem-se dois tipos de terrenos: os que estão legalizados, pagam impostos e taxas e são reconhecidos legalmente, a denominada “cidade formal”, e os terrenos ilegais que são frutos de invasão ou posse, a cidade informal.

Essa realidade é o reflexo dos vários problemas sociais enfrentados por países como o Brasil, onde existe, historicamente, uma corrente migratória do campo para a cidade em busca de emprego e dos benefícios da vida urbana, em Belém este processo não foi diferente.

A forma de acesso à moradia é a invasão de terrenos vazios públicos ou privados, adequados ou em áreas de risco. A ocupação de terrenos tem sido feita em grupos que se organizam politicamente ou em atos isolados, buscando um espaço de sobrevivência na cidade.

A proliferação de variadas formas de ilegalidade nas cidades, sobretudo no que se refere aos processos de acesso ao solo e produção da moradia, são reflexos de um processo de exclusão sócio-espacial que caracteriza o crescimento urbano intensivo (ALFONSIM, 1999).

A reforma urbana expressa pela urbanização dota essas áreas de infra-estrutura necessária com a inserção de serviços como abastecimento de água, luz e esgoto diminuindo carências. Essas intervenções físicas nos assentamentos visam melhorar as possibilidades de circulação, tornando-os mais seguros para os próprios moradores e para promover a consolidação dos assentamentos. Os impactos positivos da regularização fundiária e urbanística são também fatores que proporcionam aos moradores a segurança no exercício do direito de morar, despertando um sentido de cidadania, minimizando as

incertezas (ALFONSIN, 1999). Assim, cidadania está associada a alterações físicas através da regularização urbanística estendida à regularização jurídica, completando-as com segurança de posse.

1.1 A regularização fundiária em Belém

A CODEM (Companhia de Desenvolvimento e Administração da área Metropolitana de Belém), como legítima proprietária dos bens dominiais da prefeitura, que constituem a área da chamada Primeira Léguas Patrimonial e as demais áreas que foram incorporadas à PMB (Prefeitura Municipal de Belém) tem como finalidade administrar economicamente essas áreas, promovendo a regularização fundiária dos lotes em detrimento de seus ocupantes.

Em razão das transformações econômicas, políticas e sociais, o uso e a posse de terras adquiriram novos significados, principalmente em decorrência das lutas, das mobilizações e das conquistas das comunidades, que tem pressionado o poder público a buscar formas de garantir a transferência da propriedade da terra para seus moradores.

A CODEM tem formulado e implementado políticas de regularização fundiária na busca por melhoria da qualidade de vida, a garantia do direito à cidadania e a realização de ações integradas em áreas de ocupação informal, objetivando o desenvolvimento urbano municipal em consonância com a sua auto-sustentação.

Em Belém, durante muitas décadas a regularização fundiária caracterizou-se como a regularização jurídica apenas do lote (SOUZA, 2002). Entretanto após a inserção do cadastro técnico urbano multifinalitário de Belém – CTM, em 2000 sob responsabilidade da CODEM, as ações de regularização fundiária ganharam nova dimensão, pois com o CTM é possível obter-se informações tanto de grandes propriedades quanto das menores unidades geográficas como terrenos e pequenas benfeitorias, além de obter informações a respeito da supra-estrutura (escolas, hospitais, etc) e da infra-estrutura da cidade, tais como serviços de abastecimento de água, esgoto, etc.

A partir das informações disponíveis é possível um processo mais amplo que abrange a interação de diversos órgãos como a SEURB, SESAN, SEHAB, SEMMA e CTBEL, em detrimento de um processo de urbanização isolado. Outro fator contribuinte

para a mudança de visão da regularização fundiária é a “influência dos novos programas de moradia de interesse social financiados pela Caixa Econômica Federal” (MAGALHÃES e NUNES, 2001, p. 4).

Para a realização da regularização fundiária, referente às áreas que constituem seu patrimônio enfitêutico, a CODEM adota três formas de regularização: o traspasse, a ratificação de posse e o aforamento.

De imediato, para que ocorra a formalização dos processos de regularização fundiária, chamadas de traspasse, ratificação de posse e aforamento, o interessado deve apresentar a Companhia um formulário de petição inicial fornecido pela CODEM devidamente preenchido e assinado pelos requerentes, adquirentes e transmitentes; a guia do IPTU expedido pela SEFIN, correspondente ao imóvel requerido e o comprovante de pagamento da taxa de expediente, expedido pela CODEM (CODEM, 2002). Todavia estes são documentos básicos para todos os tipos de processo, a CODEM solicita ainda a apresentação de documentos especiais inerentes a cada processo de regularização fundiária.

Nas áreas de interesse especial, o trâmite do processo de regularização fundiária está passando por processos de mudança. A princípio a comunidade que vinha atrás da CODEM, agora a Companhia já consegue se adiantar, quando as comunidades vêm em busca de informações a CODEM já está preparada para recebe-la, já reconhece as necessidades do local, e na maioria das vezes é a CODEM que vai até as comunidades (SOUZA, 2002).

O primeiro trabalho de regularização fundiária em áreas ocupadas irregularmente, realizado pela CODEM ocorreu na área do Bom Futuro em agosto de 1991, com 1.900 famílias legalizadas. Eram pessoas que estavam assentadas há algum tempo, que possuíam um grupo de liderança que lutava pelos interesses da ocupação, facilitando assim, as reivindicações junto a CODEM em busca da regularização do lote.

No intuito de promover o desenvolvimento municipal a CODEM presta assistência à população e contribui com a sua função social ao promover a titulação de terras, em áreas consideradas de “tratamento especial”, caracterizando, através da identificação prévia, as populações carentes.

Quando os técnicos se mobilizam para regularizar uma área, através da parcela de terras em favor dos ocupantes, já ocorreram estudos prévios, tais como a delimitação da

área, o diagnóstico da condição sócio-econômica das famílias residentes na área, e, ainda o projeto de alinhamento das vias e igarapés existentes, bem como do tamanho dos lotes.

Os processos de regularização fundiária nas áreas de interesse social é iniciado com o deslocamento das assistentes sociais do órgão até o local dos assentamentos, lá buscam estimular o diálogo com a população e conscientizá-la da importância da concretização do processo de regularização fundiária e por conseguinte urbanística para a conquista do direito à cidadania.

A partir desta etapa a CODEM encaminha cartas a cada família convidando para a realização de reuniões de caráter informativo do processo, discutir as faixas de pagamento da jóia de aforamento junto à comunidade, e também estabelecendo um período e um prazo para que as famílias assentadas naquela área possam legalizar seus lotes.

Objetivando realizar a totalidade da regularização da área e conforme deliberação nas reuniões com a comunidade, durante o período estabelecido, os técnicos da CODEM montam um escritório de atendimento na área a ser regularizada e ficam durante a manhã, a tarde e em muitos casos até a noite recebendo as documentações necessárias, esclarecendo as dúvidas e recebendo a taxa da jóia de aforamento.

Por se tratar de uma política dirigida a população de baixa renda, a cobrança deste taxa é questionada por diversos pesquisadores do assunto, todavia segundo Alfonsim (1999, p.23) “o pagamento de uma contribuição cumpre com um papel pedagógico: estabelece uma distinção pela qual o concessionário não está sendo beneficiado pela “caridade” do Poder Público, pelo contrário, ele é um co-financiador do projeto de regularização”.

Além do processo de legalização dos lotes, a Companhia trabalha o lado social desenvolvendo nas áreas, que estão passando ou já passaram pelo processo de regularização fundiária, treinamentos e cursos, favorecendo assim a geração de emprego e renda para os homens e as mulheres da comunidade. A organização desses cursos fica a critério dos profissionais da área do serviço social, que após uma análise dos cursos que melhor se adequam a realidade da área, são ministrados por técnicos especializados com o apoio da Companhia (SOUZA, 2002).

Entretanto, o processo de regularização fundiária está passando por transformações e a CODEM vem ao longo do tempo tentando desmistificar o estigma de que regularização fundiária é apenas a regularização jurídica do lote, buscando parcerias com os outros órgãos

da prefeitura que tem participação direta no processo, tais como a SEURB e a SESAN. A CODEM considera que no durante o processo de regularização é fundamental a participação desses órgãos, pois há tarefas que precisam ser realizadas que não competem a CODEM. Há casos em que ocorre a necessidade de remanejamento de famílias que estão assentadas em áreas que são consideradas de livre circulação e o órgão responsável por este tramite legal é a SESAN, bem como existem casos em que precisa-se de esclarecimentos à respeito das leis urbanísticas e quem tem que opinar é a SEURB.

Todavia, a CODEM acabou adquirindo para si a imagem de único órgão responsável pela regularização fundiária e urbanística, porque há uma certa resistência por parte das outras Secretarias em participarem de forma integrada no processo. A SESAN possui o hábito de trabalhar de forma isolada, considerando que atuando de forma pontual seja mais eficaz. Já a SEURB atribui o fato de não ser solicitada pelos órgãos realizadores de projetos urbanísticos para realizarem uma parceria, logo não se envolvendo mais profundamente no processo de regularização fundiária.

1.2 A regularização urbanística em Belém

Em Belém, como já fora dito anteriormente, o órgão responsável pela regulamentação urbanística é a SEURB, que tem a sua disposição instrumentos normativos capazes de gerenciar o espaço urbano da cidade. Tais instrumentos são legalmente representados atualmente pelos Planos Diretor Urbano (PDU), Lei Complementar de Controle Urbanístico (LCCU), Código de Edificações e Obras e Normas de Proteção Ambiental.

O PDU do município de Belém foi criado a partir da Carta Magna de 1988 e da Lei Orgânica do Município, seguindo os mesmos padrões das outras cidades brasileiras, ficando institucionalizado com a Lei nº 7.603 de 13 de Janeiro de 1993.

De acordo com Magalhães e Nunes (2002, p.12) o PDU de Belém “foi concebido como um dos mais avançados do país por regulamentar bem antes da aprovação do Estatuto da Cidade os artigos 182 e 183 da Constituição Federal”. No entanto, a implementação das determinações foi prejudicada, uma vez que não foram realizados detalhamentos necessários para a sua aplicação ocorrer de forma efetiva, pois o mesmo não retrata um modelo capaz de orientar as ações públicas e privadas no território municipal.

O Plano Diretor de Belém foi moldado no princípio de reforma urbana, instituindo instrumentos importantes para o bom desempenho da gestão urbana na cidade, tendo como destaque o IPTU progressivo no tempo e a outorga onerosa do direito de construir, instrumentos geradores de receita para o FDU. O FDU é um fundo de desenvolvimento urbano criado pelo PDU, objetivando promover o desenvolvimento econômico do município e sendo previsto para garantir programas de habitação popular. Com o IPTU progressivo no tempo, a PMB, visava minimizar a prática especulativa, através da manutenção de lotes sem edificações, todavia, tal critério ainda não foi implementado em Belém, já a outorga onerosa garante o direito de construir edificações com áreas superiores a estabelecida por um coeficiente de aproveitamento básico, em áreas definidas como ZAOO (Zonas urbanas adensáveis acima do coeficiente básico) (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001).

Tangenciando a questão habitacional, o PDU incentivou a ampliação de ofertas habitacionais ao criar e delimitar as ZEIS (zonas de especial interesse social), estabelecendo a estas institutos jurídicos voltados para a regularização fundiária e urbanística da área. No intuito de controlar o processo de invasões de lotes foi criado nos artigos 178 e 188 um estoque estratégico de terras do município para as intervenções urbanas (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001).

Com a criação das ZEIS o município de Belém ficou delimitado por 3 zonas conforme a estabelecido na FIGURA 01, contudo a aplicação de modelos urbanísticos para essas áreas não foi contemplada no PDU ficando a cargo da LCCU.

ZONAS ESPECIAIS (segundo LCCU)

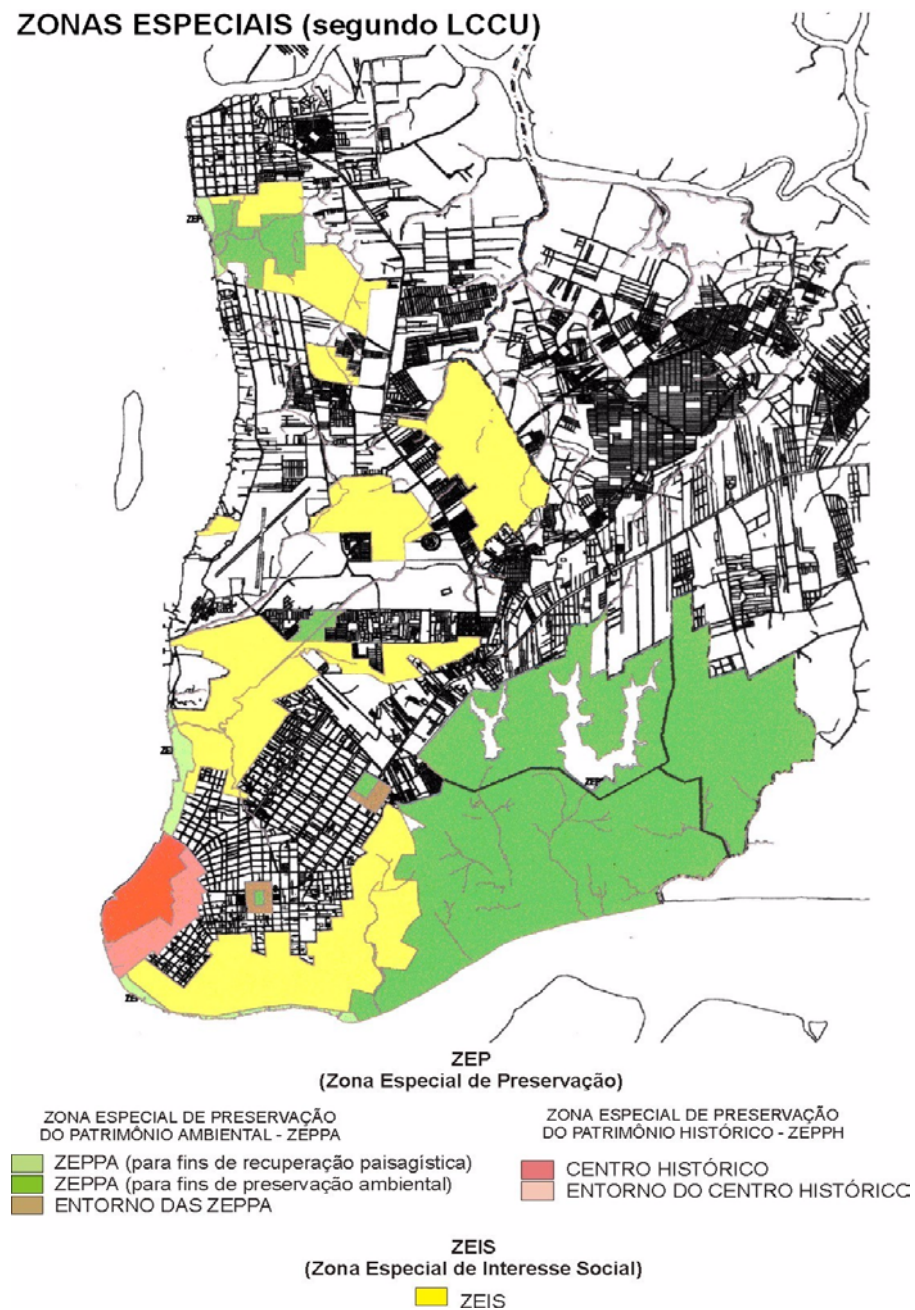


FIGURA 01 – Zonas especiais, segundo a LCCU.

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais. Parte II: Diagnóstico Institucional.** Município de Belém – Pará, 2001, p. 68.

Até a aprovação da LCCU, em 1999, o instrumento regulador do uso e da ocupação do solo era a LDU (Lei do Desenvolvimento Urbano) lei nº 7.400 de 1988, que a partir da

LCCU passou a ser usada apenas como reguladora do uso e ocupação do solo rural do município, que configura-se através da porção insular da cidade.

A LCCU passou então a dispor sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano nas áreas formais da cidade, deixando as ZEIS a cargo de diretrizes definidas pelo PDU. E é para essas ZEIS que a regularização fundiária é considerada uma das diretrizes mais importantes, pois esta prática facilita o direito a posse da terra, consistindo não apenas em conceder o título, mas também permitindo a permanência da população das áreas urbanas ocupadas de forma ilegal para fins habitacionais. Desta forma, segundo Alfonsim (apud Magalhães e Nunes, 2002, p.13) “viabiliza melhorias no espaço físico do assentamento e resgata cidadania e qualidade de vida da população beneficiária”.

A política de habitação popular, em Belém, deve segundo a LCCU, orientar-se pelos pressupostos de redução do déficit habitacional, pela reorganização do espaço urbano, para isso utilizando-se de atributos como a desapropriação e ou remanejamento, caso necessário, bem como pela qualificação do espaço urbano em áreas de baixadas e invasões, através da inserção de melhorias na infra-estrutura, sobretudo no saneamento básico, na melhoria do nível de coleta de resíduos sólidos e da melhoria e criação de equipamentos públicos e de lazer (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001).

Todavia, para se efetuar uma proposta de intervenção física em áreas de interesse social, é necessário que seja realizado um levantamento das condições de habitação (SILVA, 1997; BNDS, 2000), possibilidade de circulação de veículos e pedestres, existência de infra-estrutura e equipamentos urbanos, apresentando um diagnóstico que resultará em um projeto físico, que deverá estar compatível com o PDU e a LCCU e para que ocorra a regularização fundiária é necessário que seja apresentado um croqui de alinhamento é nesta etapa que a SEURB contribui para o processo de intervenção urbanística na cidade.

O croqui de alinhamento de lote contribui para o projeto do sistema viário, tendo como base de verificação o levantamento cadastral ou semicadastral da área, definindo a caixa de rua e o passeio público (SOUZA, 2002). Entretanto na maioria das áreas de interesse social o levantamento realizado para se executar o alinhamento é feito a trena, tendo as próprias edificações como base de alinhamento. Segundo Magalhães e Nunes (2001, p. 10) “a definição do alinhamento do lote deveria ser encarada como um elemento

estruturador de espaços públicos e privados, permitindo inclusive a destinação para equipamentos comunitários em áreas vazias”.

A SESAN também contribui com este processo de alinhamento, pois cabe a ela identificar a faixa de domínio, estabelecida pelo PDU, em áreas de canais. Os processos de alinhamento são dados entrada pela SEURB, que faz o levantamento “in loco” e quando identifica um imóvel ou projeto em áreas próximas de canais, encaminha os mesmos a SESAN. A SESAN cabe apenas informar se o imóvel ou projeto está dentro, fora ou parcialmente dentro da faixa de domínio do canal, entretanto muitas vezes ocorre divergências de informações repassadas pela SEURB, forçando com que os técnicos da SESAN, repitam o levantamento “in loco”. Essas divergências acabam por demandar esforços por parte das duas Secretarias e, por conseguinte prorrogar o tramite do processo.

As exigências do PDU e da LCCU são consideradas em todas as áreas, inclusive em áreas de interesse social, para definição das caixas de rua e da reserva de 35% da área do loteamento para a inserção de equipamentos públicos, garantindo assim, as condições de circulação e integração da população da área.

Entretanto, há casos em que a demora na regularização fundiária e na execução da intervenção física gera a ocupação dessas áreas destinadas para os equipamentos públicos ou então a ocupação de margens de canais como no caso do Residencial Parque União, forçando a administração pública em atuar por ser uma área reservada para intervenções urbanísticas.

Quando ocorrem esses tipos de imprevistos é necessário que o órgão responsável por este serviço seja acionado. Na PMB existem dois órgãos com a mesma incumbência, SESAN e CODEM, acabando por gerar uma dualidade de procedimentos. Percebe-se que a falta de uma política de remanejamento específica adotada pela prefeitura gera conflitos entre a PMB e a comunidade e entre os próprios órgãos da PMB.

Apesar de ser uma atividade garantida por lei, o remanejamento ou a desapropriação tem um impacto muito forte num processo de intervenção urbanística, pois o remanejamento é um processo lento, há uma grande flutuação por parte das famílias e o principal fator estar na comunidade aceitar o processo e considerar que o mesmo é o melhor para o bem comum da área.

Caso não haja a conscientização da comunidade da área, torna-se inviável a execução do projeto, pois a comunidade, normalmente é muito articulada entre si e não permite a execução do remanejamento ou da desapropriação do invasor, a revelia do mesmo. Um fator que contribui para a falta de negociação com a comunidade é em função das várias modificações no projeto, fator este que gera incertezas e, por conseguinte o descrédito da população nos técnicos da prefeitura.

2. Estudo de Caso: O Parque União

O Residencial Parque União constitui-se em um empreendimento habitacional da Prefeitura Municipal de Belém. Localiza-se na parte continental do município Belém, como mostra a FIGURA 02, no Distrito Administrativo Bengui, mais precisamente no bairro do Tapanã, dentro de um polígono onde os acessos principais fazem-se pelas avenidas Arthur Bernardes e Augusto Montenegro.

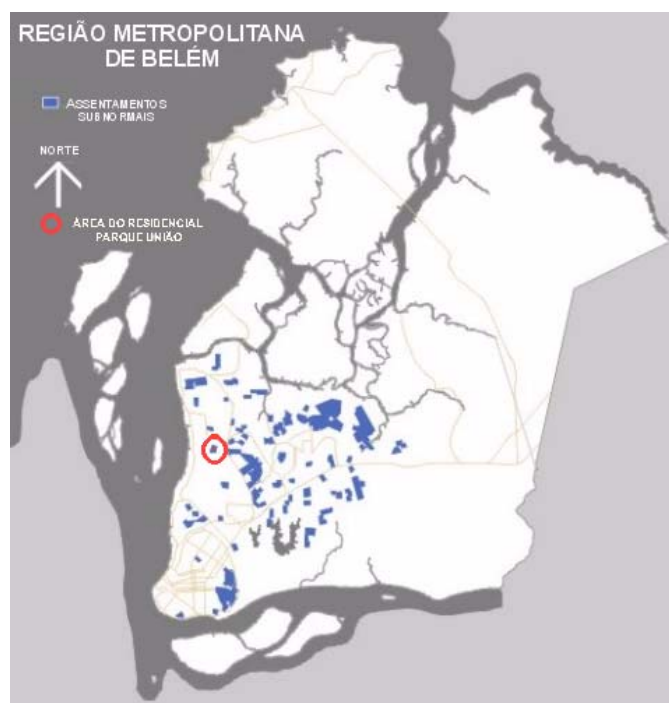


FIGURA 02 – Localização da área do Residencial Parque União dentro da Região Metropolitana de Belém.
Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais. Parte II: Diagnóstico Institucional.** Município de Belém – Pará, 2001, p. 16

Caracteriza-se como uma área degradada, proveniente de um processo de exploração de minerais, onde existem indícios de tratar-se de uma ex-piçarreira. A área do Residencial Parque União apresenta um relevo pouco variado, com cotas altimétricas variando entre 3 e 11 metros. Possuindo ainda em sua configuração um braço do canal Mata-Fome, que graças ao nome do Residencial, passou a ser denominado Canal Parque União.

2.1 A ocupação inicial do Parque União

Tratando-se de uma porção sem infra-estrutura da zona de expansão urbana, a área hoje denominada Residencial Parque União, anteriormente conhecida por Jardim Uberaba, sofreu um acelerado processo de ocupação desordenada, no final da década de 70 até início da década de 80. A ocupação da área se deu sem nenhum tipo de controle, quando um expressivo contingente populacional, composto por famílias de baixa renda, passou a ocupar as faixas de domínio dos canais lá existentes.

A PMB acompanhando o processo de desenvolvimento da cidade e perante o aumento do número de ocupações informais, normalmente em áreas alagadas ou alagáveis e impróprias para moradia, passou na década de 80, a reorganizar intervenções voltadas principalmente a macrodrenagem na cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001). Percebeu-se, assim, a necessidade de serem realizados serviços voltados ao ordenamento urbanístico e de regularização de propriedades que permitissem uma melhor qualidade dos assentamentos.

Assim, em 1985 em função da necessidade de realização de obras de desobstrução e/ou ratificação do sistema de macrodrenagem, a PMB com fins sociais desapropriou uma parte da gleba Jardim Uberaba, incorporando ao patrimônio da CODEM. Tal fato ocorreu devido à necessidade de intervenção na área, e graças às reivindicações da comunidade.

Legalizado o terreno, a CODEM executou, através de seus técnicos, um projeto de loteamento urbano para a área, orientado por um prévio levantamento físico do mesmo, e obedecendo ao regido na Lei Federal nº 6.766 de 1979, quanto ao dimensionamento e padrões de ocupação para terrenos localizados em áreas urbanas, bem como, a definição de áreas reservadas para recreação e lazer, além dos equipamentos urbanos.

Nesse parcelamento foram definidos 682 lotes residenciais e 7 lotes comerciais. Nos lotes residenciais foi assentado igual número de famílias, identificadas como carentes. O processo de seleção destas famílias foi realizado pela própria comunidade que, já tinha as pessoas cadastradas e que vinham procurando a associação dos moradores com esta finalidade.

Em 1986, a CODEM entra na área com o intuito de promover essas mudanças. O primeiro passo foi executar um levantamento sócio-econômico dos moradores da área e da abertura dos processos para a promoção da titularidade dos lotes.

A CODEM instalou um escritório na área para facilitar o andamento dos processos, entretanto, houve uma certa dificuldade por parte da comunidade em aceitar as normas dos processos de regularização fundiária. De início, os moradores não apresentavam a documentação solicitada completa, depois, houve uma falta de negociação no pagamento da jóia de aforamento.

Ao longo do tempo, os lotes residenciais definidos originalmente no projeto, sofreram desmembramentos em até mais 16 lotes. Assim, atualmente as unidades residenciais construídas na área perfazem um total de 698 lotes. Essas ocorrências de parcelamento de lotes pelos moradores originais se fizeram dadas às circunstâncias sociais daquela população, fruto das crises econômicas por que passava o País, levando alguns moradores a infringir os estabelecimentos legais, na busca de complementação de renda com a venda ou sessão de lotes a familiares, em detrimento da melhoria da qualidade de vida.

2.2 Intervenções físicas na área do Residencial Parque União: a década de 90 e a ocupação atual

Em 1989, realizou-se a primeira intervenção física, propriamente dita na área. A SESAN entrou no Residencial e buscou nas ações de melhoria aproveitar as nascentes de rio para instalar algumas lavanderias comunitárias, bem como procedeu a limpeza manual de um braço do canal Mata-Fome, que passou a ser denominado Canal Parque União, além da limpeza de vias e construção de estivas.

Entretanto, era necessária a realização de um projeto físico para a área, implicando na qualificação espacial do assentamento, no que diz respeito ao reconhecimento dos

aspectos físicos e sociais da ocupação. Norteada pelo princípio de que havendo a intervenção ampla, conseqüentemente concorreria para a melhoria do padrão de qualidade de vida da população ali moradora. Em 1989 a CODEM deu entrada na CEF, num projeto de financiamento de infra-estrutura para a área, prevendo a construção de equipamentos urbanos, como escolas, creches; execução do sistema viário e implantação de sistemas de abastecimento de água e esgoto. Nesta fase foi definido o arruamento composto por 17 vias, cujos nomes foram atribuídos pelos próprios moradores do local.

Assim, em 1990, deu-se início às obras de macrodrenagem e do sistema viário. Todavia, o projeto físico de urbanização geralmente está condicionado a exigências dos programas de financiamento que estipulam prazos rigorosos em relação às obras e a primeira empresa a entrar na área esbarrou em alguns problemas técnicos, pois o projeto não identificava a existência do Igarapé Mata-Fome, bem como houve uma desconsideração da topografia local, havendo necessidade de maiores recursos para trabalhar na área. A Empresa, entretanto, não estava preparada para tal intervenção, nem possuía “caixa” suficiente para arcar com as despesas extras, vindo a falir e por conseguinte pedindo destrato junto a Companhia.

Não considerando que o canal Mata-Fome recebia a demanda de águas pluviais da área devido às cotas baixas do local, o projeto começou a apresentar problemas referentes a construção do sistema de drenagem, que ao invés de beneficiar a população da área, submeteu-a a freqüentes alagamentos.

Neste mesmo período, deu-se o início das ocupações ilegais ou das áreas que seriam destinadas aos equipamentos públicos, havendo a necessidade de remanejar tais ocupações. No final da década de 90, a área já dispunha de 882 unidades construídas, das quais 184 excediam ao definido e assentado conforme o projeto original. Tal fato provéu de desmembramentos dos lotes originais e/ou se somam pelas invasões das áreas públicas destinadas a lazer e aos equipamentos urbanos em mais de cinquenta por cento.

Por esse feito, embora não se constituindo uma área de invasão, ficou configurado que a área já contava com problemas de invasões em seu território interno, carecendo, portanto de regularização urbanística, de acordo com o estabelecido pela Lei nº 6.766, anteriormente mencionada.

A CODEM, diante do problema, procurou através de sua Divisão de Promoção Social, desenvolver um levantamento sócio-econômico integral na área do Residencial Parque União e conforme tal levantamento, foram identificadas quase 200 unidades fundiárias, caracterizando situações de simples indenizações e/ou reassentamento, de acordo com a parte interessada. Entretanto, tal processo, por ser complexo, necessitou de tempo para acontecer, paralisando, novamente, as atividades na área.

O reassentamento teve que ser trabalhado considerando como objetivo maior o da preservação social, uma vez que se trata de carências no âmbito habitacional, e é sabido que, em alguns casos, um simples processo indenizatório ou mesmo o remanejamento, representa apenas transferir ou acumular os problemas de invasões urbanas, de um ponto para outro.

Juntamente com o levantamento sócio-econômico realizado pela CODEM, pode-se constatar a presença de 3.091 (três mil e noventa e um) habitantes nos lotes “legais”, somando-se a 446 (quatrocentos e quarenta e seis) moradores das áreas invadidas, totalizando na área 3.537 (três mil, quinhentos e trinta e sete) habitantes.

Após os levantamentos de campo e sócio-econômico a equipe estabeleceu, alguns critérios para caracterizar a intervenção a ser aplicada na área: remanejamento ou indenização. No caso de indenização, os critérios utilizados foram: ser proprietário do imóvel alugado ou cedido; possuir outro imóvel; ter renda superior a 3 salários mínimos; ser um lote não residencial. Os valores das indenizações dos imóveis foram definidos pela avaliação do mesmo, ao custo de mercado, de acordo com os critérios adotados pela CODEM.

Já nos casos de remanejamento, os critérios estabelecidos foram: morar no lote; ter um tempo mínimo de moradia de (6) seis meses no lote; não possuir outro imóvel; possuir renda familiar de até 3 salários mínimos; e o lote ser somente residencial. Desta forma priorizando os remanejamentos para aquelas famílias que foram realmente identificadas em situação de carência.

Diante disso, a CODEM em 1996 buscou uma parceria com a Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB) a fim de viabilizar 120 lotes no sentido de dar prosseguimento ao processo de remanejamento da população identificada como carente.

De posse da área e através da intervenção da SESAN, foi construído o Residencial Eduardo Angelin, em Icoaraci que serviu para remanejar 52 famílias das ocupações irregulares do Residencial Parque União, as outras famílias foram remanejadas para o Residencial Nova Belém II.

Essas intervenções não conseguiram, porém, eliminar as ocupações irregulares do Parque União e no local onde serviria para a construção da quadra de esportes para a escola da localidade. Não foi possível chegar a um acordo amigável permanecendo a ocupação de 68 famílias na área. Assim, a atual responsável pelo projeto de urbanização do Parque União, a Secretaria Municipal de Saneamento, deu a área como um caso irreversível.

Juntamente com esses fatores, de remanejamentos e indenizações, após a conclusão do projeto houve necessidade de uma nova aprovação da Caixa Econômica Federal, que também precisava de tempo para liberar, totalizando uma paralisação por 6 (seis) anos.

Um novo processo licitatório foi realizado e uma nova empresa ganhou a concorrência, dando início às obras em novembro de 2000. A CODEM, órgão responsável pela fiscalização, entretanto não repassou as faturas para serem pagas pelas CEF, paralisando novamente a obra por 3 meses. Para reiniciar o projeto a empresa solicitou um reajuste de preço, a CODEM não concordando, transferiu o contrato para SESAN, que também não concordou com o reajuste, fazendo com que a empresa pedisse uma indenização para realizar o destrato.

Diante das mais variadas dificuldades por conta da reelaboração do projeto e de fatores administrativos, em 2000, com exatos dez anos de obra, apenas 50% do que havia sido projetado para a área estavam executados.

A partir desse momento a SESAN passou a ser o órgão condutor responsável pelo projeto junto a CEF, paralisando mais uma vez a obra, até que a mesma concordasse com tal modificação.

Em julho de 2002, graças a pressões populares, as obras reiniciaram com uma nova empresa, desta vez, equipada para trabalhar com serviços de drenagem, terraplanagem e pavimentação, porém por falta de saldo contratual da empresa junto a Secretaria em agosto de 2002 ocorreu nova paralisação dos serviços. Tal paralisação forçou a uma nova mudança na empresa executora, que voltou a dar continuidade as obras no início do mês de setembro de 2003, estando atualmente com mais de 75% de obras concluídas.

3. Considerações Finais

A incompatibilidade do projeto físico e a necessidade de regularização urbanística para áreas de interesse social constituem-se em um dos problemas identificados neste trabalho. O que ocorre é uma falta de consistência nos projetos físicos, que se mostram frágeis em relação aos condicionantes sócio-espaciais necessários para a sua execução.

As dificuldades de implementação de obras levam a paralisações constantes, que no caso do Parque União já perfazem um período de mais de 15 anos e onde pouco mais de 75% da obra encontra-se realizada. As revisões de projeto, necessárias para os processos de regularização urbanística e fundiária, bem como de remanejamento de moradores, e o despreparo de empresas que iniciam um período de execução criam entraves jurídicos, mobilizações sociais, descrédito nos serviços públicos e principalmente causam um desperdício de investimentos públicos.

Uma das possibilidades de correção dessas falhas já havia sido prevista no PDU de Belém. O plano ao propor ZEIS torna obrigatório ao executivo municipal a elaboração de Planos de Urbanização específicos. Pois com a criação destas zonas teria-se um instrumento de agilização e democratização dos processos de regularização fundiária e recuperação urbanística de assentamentos irregulares já existentes (ALFONSIN, 1999).

No entanto, estes instrumentos ainda não estão regulamentados e, por conseguinte não podem ser utilizadas, levando os órgãos municipais a tratar as áreas de interesse social de forma não adequada.

Um Plano de Urbanização específico para as ZEIS deveria considerar vários aspectos de modo a garantir a permanência dos moradores na área e principalmente inibissem a presença dos especuladores imobiliários.

Todavia, graças a exigências de instituições financeiras que financiam projetos de assentamentos em áreas consideradas de (especial) interesse social, os novos projetos, para serem aprovados necessitam trabalhar com consonância entre o físico e o social. Para tanto, foi criado pela SEGEP o Departamento de Desenvolvimento Institucional, no qual, de acordo com o PROINT (2001, p.30) “institucionaliza práticas que agregam tanto corpo técnico comprometido com a Reforma Urbana quanto promove ampla participação popular, tanto em ações localizadas como na gestão do espaço urbano de Belém como um todo”.

Com essa nova forma de pensar os órgãos municipais se integram através de estratégias municipais, uniformizando o discurso entre os órgãos da PMB, no que tange a políticas de regularização urbanística e fundiária.

O Residencial Parque União constituiu-se em um desses assentamentos, que necessitava de uma intervenção conjunta por parte dos órgãos da PMB envolvidos no processo de regularização urbanística e fundiária, como SEURB, SESAN E CODEM. Todavia, os primórdios dessa ocupação foram tratados apenas pela CODEM, que no tocante as políticas públicas de regularização urbanística e fundiária da área do Parque União teve uma visão integrada do processo, alcançando a chamada visão mais ampla que cita Alfonsin, uma vez que a CODEM, propulsora do projeto, objetivou trabalhar a área integrando as diversas áreas.

O projeto do Residencial Parque União, mesmo tendo previsto todos os fatores sociais e técnicos esbarrou em um processo burocrático que acabou por contribuir negativamente para o bom desempenho do mesmo. Observou-se uma desintegração entre os mesmos, os quais, conforme anteriormente citado, trabalhavam de forma isolada, estimulando as tomadas de decisões pontuais, raramente tendo a visão da cidade como um todo, sendo este um o fator condicionante para a morosidade de legalização e implementação das ações urbanísticas e fundiárias.

Assim, a dualidade de procedimentos pelos órgãos gera desconfiança por parte da população que não consegue identificar o órgão responsável pela ação. Em Belém, esta situação é bem característica quando SESAN e CODEM constituem-se como órgãos responsáveis pela realização de atividades de remanejamento e desapropriação. Assim como, quando SESAN e SEURB demandam esforços em uma mesma atividade como, por exemplo, em processos de alinhamentos devido a divergências de informações, ou ainda pela desconfiança “enraizada” no técnico pela cultura burocrata.

Referências Bibliográficas

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, impactos e sustentabilidade**. Lincoln Institute Research Report, 1999.

BNDES/PNAD. **Gestão participativa para o desenvolvimento local**. Recife, 2000.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO DE BELÉM. **Regularização Fundiária.** Belém: CODEM, 2002.

MAGALHÃES, Cátia, NUNES, Jeanni. **Projeto Urbanístico da área Malvinas: subsídio para regularização fundiária.** Trabalho final de graduação apresentado à Universidade Federal do Pará como um requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo. Belém, 2002.

MAGALHÃES, Cátia, NUNES, Jeanni. **Regularização Urbanística x Regularização Jurídica: o caso da área Malvinas em Belém do Pará.** Belém: Universidade Federal do Pará, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais. Parte II: Diagnóstico Institucional.** Município de Belém – Pará, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 2º Ed., revista e atualizada. Malheiros Editores, 1997.

SOUZA, Andreia do Socorro Conduru de. **Políticas públicas de regularização jurídica da ocupação urbana em Belém.** Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Curso de Pós-Graduação do Centro Universitário do Pará, CESUPA. Belém, 2002.