

**A política de regularização fundiária na cidade de Belém do Pará: estudo de caso do bairro de Fátima**

**Pamella Isabela Alvarez Nylander**

Assistente social, mestranda em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, Brasil

pamella.alvarez@gmail.com

**Tatiana Tucunduva Philippi Cortese**

Professora Doutora, UNINOVE, Brasil

tatianatpc@uni9.pro.br

## RESUMO

O acesso à terra urbanizada e a garantia do direito à moradia são temas relevantes para a construção de uma cidade sustentável e entende-se que a política de regularização fundiária urbana pode contribuir para desenvolvimento da cidade. O município de Belém, capital do estado do Pará, está executando um novo programa de regularização fundiária, sendo escolhido o bairro de Fátima para o estudo de caso deste trabalho. Será apresentado o estudo de caso fruto da elaboração de pesquisa de dissertação de mestrado para o Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis com objetivo de conhecer os impactos causados na realidade dos moradores do bairro que passa por política de regularização fundiária de interesse social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regularização fundiária, cidade.

## ABSTRACT

*The access to urbanized land and the guarantee of the right to housing are relevant themes for the construction of a sustainable city and it is understood that the urban land regularization policy can contribute to the development of the city. The city of Belém, capital of the state of Pará, is executing a new program of land regularization, being chosen the neighborhood of Fátima for the case study of this work. The case study will be presented as a result of the elaboration of a master's dissertation research for the Postgraduate Program in Smart and Sustainable Cities with the objective of knowing the impacts caused in the reality of the residents of the neighborhood that goes through a land regularization policy of social interest.*

**KEY-WORDS:** Land regularization, city.

## RESUMEN

El acceso al suelo urbanizado y la garantía del derecho a la vivienda son temas relevantes para la construcción de una ciudad sostenible y se entiende que la política de regularización del suelo urbano puede contribuir al desarrollo de la ciudad. La ciudad de Belém, capital del estado de Pará, está ejecutando un nuevo programa de regularización de tierras, siendo elegido el barrio de Fátima para el estudio de caso de este trabajo. El caso de estudio se presentará como resultado de la elaboración de una investigación de tesis de maestría para el Programa de Posgrado en Ciudades Inteligentes y Sostenibles con el objetivo de conocer los impactos ocasionados en la realidad de los habitantes del barrio que sufre una política de regularización de tierras de interés social.

**PALABRAS-CLAVE:** Regularización de tierras, ciudad.

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo Ceolin (2015), a regularização fundiária tem como base a união de medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais com o objetivo de garantir o direito social à moradia digna, combate à pobreza, desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem estar de seus habitantes.

É importante comentar que a integração da cidade informal com a cidade formal fortalece a população de baixa renda, pois permite que a parcela de habitantes mais vulnerável participe do acesso à terra urbanizada e garante, via medida social, o direito à cidadania da população envolvida. Essa ideia ainda é complementada por Santos (2018, p. 39): “A localização da moradia no espaço indica a posição que a família ocupa na sociedade, e não há como ignorar que a alternativa da informalidade traz seu estigma.”

O fenômeno da informalidade urbana está relacionado à produção da pobreza social (base do sistema capitalista), onde são apresentadas expressões da questão social, como o desemprego, a má distribuição de renda e o papel elitista do Estado. Além disso, as áreas centrais do ambiente urbano, onde existem as principais redes de serviços e infraestrutura, não possuem áreas disponíveis para populações empobrecidas, sendo entendido que as leis urbanísticas têm características elitistas e tecnocráticas (FERNANDES, 2011).

Para Santos (2018) e Nylander (2019), a especulação imobiliária agrega valor de mercadoria ao solo e estrutura o espaço, tornando-o um ambiente de disputa pela localização e pelo acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. Enquanto, os efeitos gerados pela formação desordenada das cidades acarretam em ambientes sem planejamento, serviços e infraestrutura, podendo ser entendidos como reflexo da capacidade de gestão de problemas do Estado.

De acordo com Santos (2018), em grandes centros metropolitanos, o adensamento populacional se torna insustentável, forçando a criação de pequenos e médios núcleos urbanos afastados do centro da cidade.

Nesse sentido, o processo de urbanização e explosão demográfica gera um ambiente seletivo nas cidades, potencializa o crescimento da pobreza, bem como problemas de ordem ambiental. Portanto, a urbanização não planejada, além de gerar impactos sociais, também ocasiona processos de desequilíbrio ambiental (RAMOS, 1999).

A ausência de infraestrutura urbana, lazer, trabalho, saneamento básico são observados em aglomerados precários o que aprofunda as vulnerabilidades sociais de áreas irregulares, denotando a necessidade de investigação do atual cenário de programas de cunho social para modificar a realidade de núcleos urbanos em vulnerabilidade.

Neste artigo, objetiva-se analisar a política de regularização fundiária urbana que está sendo realizada em Belém, trazendo reflexões para compreender as influências que exercem na proteção social e nos fatores de risco ambiental da comunidade do bairro de Fátima, haja vista que essa área urbana está passando por um novo processo de regularização fundiária, iniciada em 2021.

## 2 OBJETIVOS

O objetivo geral do trabalho é analisar a política de regularização fundiária que está sendo realizada em Belém, bem como levantar os impactos dessa política na realidade dos moradores do bairro de Fátima, do município de Belém/PA.

Como objetivos específicos foram definidos:

- a) investigar os impactos sociais enfrentados pela população do bairro de Fátima;
- b) identificar se há ocorrência de desastre ambiental no bairro de Fátima;
- c) pesquisar as estratégias usadas para a execução da política de regularização fundiária urbana de interesse social no bairro de Fátima.

## 3 O CRESCIMENTO URBANO NA CIDADE DE BELÉM/PA

A cidade de Belém, capital do estado do Pará, fica localizada no norte do Brasil, faz parte da Amazônia e é o maior município que integra a região metropolitana de Belém com população de 1.506.420 habitantes (IBGE, 2021), sendo o mais populoso do Estado.

A influência da floresta amazônica gera o clima quente e úmido e com elevados índices de precipitações pluviométricas na estação de inverno da região. A planialtimetria e a localização às margens de rios (passam por períodos de seca e estiagem) do município de Belém, em conjunto com os fatores meteorológicos, mostram-se um local propício para a formação de ocupações irregulares, que, posteriormente, passará pelo processo de urbanização e a impermeabilização do solo (BELTRÃO, 2016).

A cidade de Belém teve seu crescimento urbano acelerado nas últimas décadas, agravando as condições socioambientais. O adensamento populacional foi se estabelecendo de forma desordenada, ocasionando a criação de favelas, crianças abandonadas, violência, poluição, epidemias, enchentes, entre outros. Mas, é a interrelação desses fatores que intensifica a degradação dos recursos hídricos da cidade (CARVALHO E ROCHA, 2020).

Os autores Carvalho e Rocha (2020) comentam sobre a rede hidrográfica de Belém:

A rede hidrográfica apresenta um sistema de drenagem urbana e bacias como as da Estrada Nova e do Tucunduba, que cortam uma quantidade significativa de bairros da cidade. Somado a esses fatores naturais, tem-se, o elevado índice pluviométrico, que se encontra em torno de 360 mm por mês. O processo de alagamentos e inundações que coloca em risco ambiental e social a inúmeras famílias, está intimamente ligado, a um sistema de drenagem ineficiente e defasado de Belém, incapaz de escoar toda a água precipitada (Carvalho e Rocha, 2020).

A topografia de Belém vem sendo modificada para atender os processos de ocupação. A população de maior poder aquisitivo reside em áreas de terra firme, enquanto as áreas alagadas são ocupadas pela camada empobrecida da sociedade. Uma grande parcela da população ocupa as margens de rios, locais com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana, o

que gera ambientes suscetíveis à proliferação de doenças de veiculação hídrica, afetando diretamente a qualidade de vida dos residentes locais.

Em contrapartida, o direito à moradia está assegurado pela Constituição Federal de 1988, que confere ao Poder Público o dever de agente executor de políticas públicas urbanas para amenizar as desigualdades sociais históricas existentes na parcela da população com maior vulnerabilidade social.

Assim, a regularização fundiária de imóveis urbanos, inseridos em programas municipais de cunho social, atinge diretamente a vida dos residentes de áreas urbanas irregulares, colocando-os como protagonistas e beneficiários nesse processo.

#### **4 O BAIRRO DE FÁTIMA E OS DESAFIOS DE RESIDIR EM UMA ÁREA NÃO REGULARIZADA**

A cidade de Belém é composta de diversos agentes que mantêm relações sociais e se influenciam entre si. No entanto, fatores externos e condições sociais delimitam a realidade imposta aos seus atores sociais.

O primeiro enfoque será dado aos moradores. Os quais são os atores que habitam em determinada área do município, vivenciando todas as determinações sociais impostas aos residentes da localidade e, de acordo com suas reivindicações, movimentam assuntos a serem destacados e que serão motivadores de políticas sociais.

As diversas necessidades demandadas pelos moradores podem influenciar as principais políticas públicas escolhidas para serem executadas. Como exemplo, é citado o bairro de Fátima que possui localização estratégica, por estar inserido na área central da cidade de Belém, encontrando-se próximo de bairros nobres e sofrendo, atualmente, com uma alta especulação imobiliária de mercado. Com isso, começou a haver organização dos representantes do bairro de Fátima em entidades e movimentos sociais para reivindicar melhorias na infraestrutura do bairro e elevar a qualidade de vida da população local.

Vale comentar que a criação do bairro de Fátima se deu de forma irregular e desordenada. Porém, ao longo do tempo e após reivindicações de organizações religiosas e comunitárias, o bairro obteve diversas melhorias como asfaltamento, macrodrenagem, iluminação pública e outras obras.

A regularização fundiária das terras do bairro vem sendo ponto principal de pauta de debates em reuniões comunitárias, pois, apesar da localização privilegiada em Belém, não há segurança jurídica aos moradores.

Os impactos negativos da insegurança jurídica e de residir em assentamento informal estão relacionados às pressões de bandidos, proprietários, traficantes, especuladores e sem acesso a benefícios urbanísticos, créditos formais e condições básicas de cidadania (FERNANDES, 2011).

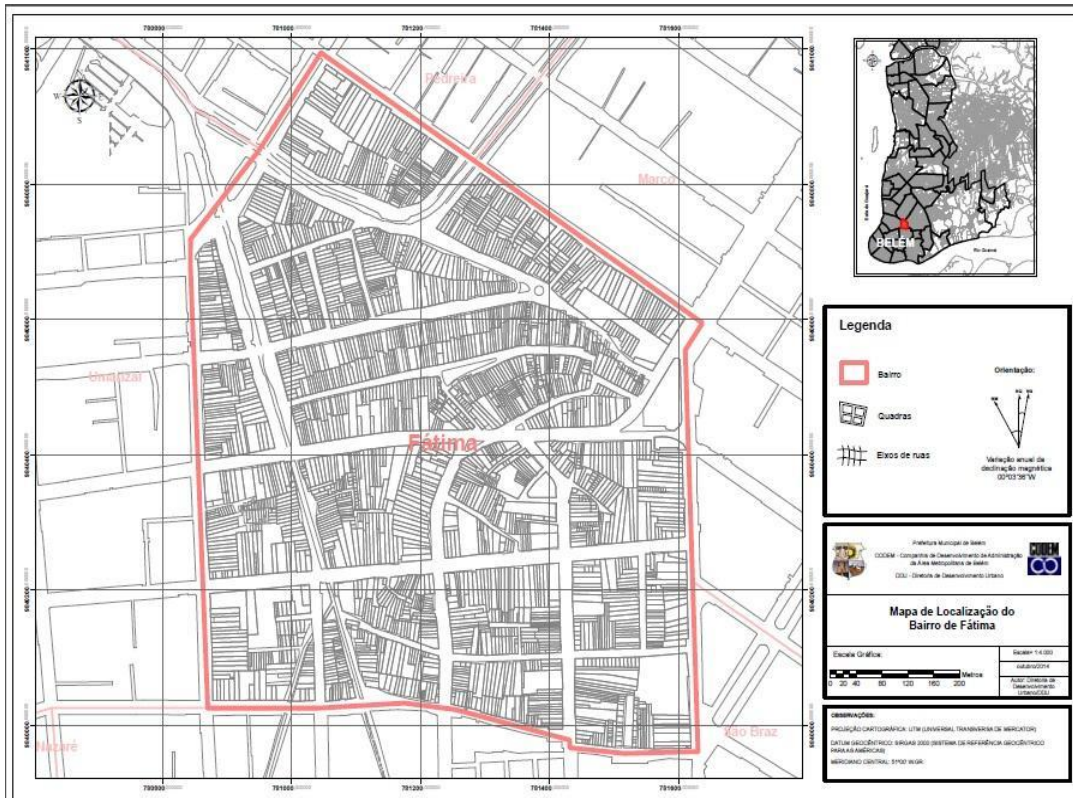
O bairro de Fátima passa por inundações no período chuvoso da região amazônica, uma vez que o sistema de macrodrenagem da bacia do Una não é eficaz para conter a grande quantidade de precipitação pluviométrica. O problema de drenagem urbana é outro ponto de reivindicação dos moradores da área, que, periodicamente, têm suas casas invadidas pelas águas, advindas do transbordamento de canais.

# Periódico Técnico e Científico

## Cidades Verdes

ISSN eletrônico 2317-8604, volume 11, número 29, 2023

Imagem 1: Localização do bairro de Fátima no centro urbano de Belém/PA



Fonte: Diretoria de Desenvolvimento Urbano de Belém, 2014.

A Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) é uma sociedade de economia mista que tem como principal acionista a Prefeitura de Belém. A CODEM é responsável pela regularização fundiária da cidade e, a partir de 2021, começou a executar uma série de ações de natureza jurídica, urbanística, ambiental e social para regularizar as ocupações do solo em Belém e garantir a titulação de seus ocupantes como proprietários.

O presidente da CODEM é o ator social ou agente político que recebe as demandas das comunidades, seleciona as áreas de projeto e repassa os pleitos dos moradores ao prefeito de Belém. O presidente da CODEM tem autonomia para executar os projetos estudados pela companhia, bem como execução e entrega de certidões de registro de imóvel, porém, precisa-se ter parcerias com a prefeitura de Belém e governo do Estado do Pará para o financiamento dos projetos.

Em jornais de grande circulação da cidade de Belém, publicou-se que, no primeiro ano de governo da atual gestão municipal, as políticas públicas com maior destaque estavam relacionadas às áreas do saneamento básico, educação, meio ambiente, saúde e assistência social. Cabe ressaltar que o fluxo de problemas na cidade de Belém gira em torno das políticas citadas, pois, passa-se por um período pandêmico, então outras políticas se encontram em segundo plano ou nem aparecem na lista de prioridades da agenda governamental.

Nesse contexto, o programa Terra da Gente, lançado em 2021, vem com a proposta de aumentar a segurança jurídica ao direito à moradia. Portanto, considera-se, a política de regularização fundiária, uma alternativa a ser utilizada na cidade para diminuir os anseios da

população que residem em bairros de ocupação informal por muitas décadas e passam por diversos problemas sociais.

#### **4.1 O PROGRAMA TERRA DA GENTE: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE BELÉM**

O Programa Municipal de Regularização Fundiária Urbana Terra da Gente foi criado pela lei municipal nº 9.733/2022, tendo seu objetivo instituído no art. 2º, inciso III:

[...] ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais a serem regularizados.

A nova lei traz em seu art. 5º os princípios do novo plano de regularização fundiária de Belém apresentando a priorização do direito à moradia, a preservação do meio ambiente natural e construído, a participação popular comunitária e dos interesses em todas as etapas do processo de regularização nos bairros.

O acesso aos direitos básicos como o fornecimento regular de energia elétrica, a rede de esgotamento sanitário, o abastecimento de água de qualidade, a coleta de lixo regular, a iluminação pública, a sinalização, o asfaltamento nas ruas e os espaços de lazer para as famílias, são alguns dos benefícios que o programa Terra da Gente pretende alcançar nos bairros informais de Belém.

Os beneficiários do programa Terra da Gente são os moradores que a) ocupem áreas públicas do município de Belém e não possuem título de propriedade urbana ou rural em seu nome; b) não terem sido contemplados com legitimação de posse ou fundiária de imóvel com a mesma finalidade do programa; e c) terem renda familiar de até cinco salários mínimos.

A execução do programa de regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) é realizada com a inserção de equipe multidisciplinar de funcionários da prefeitura de Belém, tais como assistentes sociais, advogados, arquitetos, engenheiros, geógrafos e de empresa terceirizada em área que está sendo beneficiada com o programa Terra da Gente, para a coleta do cadastro social, coleta documental dos requerentes e medição dos lotes.

Entende-se também que a regularização fundiária dos imóveis garante aos seus proprietários a participação em programas sociais de habitação para reforma de imóveis, obtenção de financiamento habitacional junto aos bancos e aumento da qualidade de vida dos moradores, haja vista que o bairro é atingido por medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de regularização fundiária urbana de interesse social, ao propor o ordenamento territorial, pode promover o direito a uma cidade sustentável. Pois, segundo o Estatuto da Cidade, em seu art. 20, inciso I, o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos” são fatores que potencializam a mudança de estilo da cidade.

A compreensão e o atendimento das expressões da questão social são necessários para a garantia do direito à cidade. O termo sustentável somado ao conceito de direito à cidade:

[...] é entendido como a capacidade de uma dada população em ocupar uma determinada área e explorar seus recursos naturais sem ameaçar, ao longo do tempo, a integridade ecológica do meio ambiente, considerando suas diferenças genéricas em termos de inserção na economia de mercado e posse de uma tradição ou história ecológica (SANTOS, 2018, p. 52).

A permanência da população em seu ambiente doméstico, vivido por anos e décadas, é percebida como um avanço trazido pela nova política pública de regularização fundiária, onde foi destacado o protagonismo da sociedade e o compartilhamento com o poder público para o avanço do processo de regularização, tornando-os um cidadão de direito.

A pesquisa proposta irá analisar os impactos positivos e negativos percebidos na realidade dos moradores do bairro de Fátima, que está passando por programa social de regularização fundiária urbana. Para isso, o presente trabalho utilizará o cadastro social aplicado na regularização fundiária de Belém, com o objetivo de fundamentar, orientar e ampliar o conhecimento a respeito das discussões que possibilitarão a análise crítica do tema.

Considerando o levantamento e a quantificação do número de unidades habitacionais, sendo acrescida de subunidades encontradas no momento da coleta do cadastro social, será realizada a caracterização das vulnerabilidades sociais e ambientais dos aglomerados existentes no bairro de Fátima para conclusão desta dissertação de mestrado.

## 6 REFERÊNCIAS

BELTRÃO, A. L. S. S., DIAS, R. M. G., FILHO, F. A.M. C., & BELTRÃO, N. E. S. Análise das Causas de Alagamentos em Canais no Município de Belém, Pará. In: VII CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL CAMPINA GRANDE/PB. 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)].

BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, **Estatuto da Cidade**. Presidência da república. Brasília, DF.

BRASIL. IBGE. (2021, setembro 15). Belém, Pará, Brasil. Disponível em [<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/panorama>].

BRASIL. Lei nº. 9.733, de 11 de janeiro de 2022. **Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – REURB no município de Belém – PA**. Prefeitura Municipal de Belém. Belém, PA.



CARVALHO, A. C. L., & ROCHA, G. M. (2020). **Análise dos Riscos e da Vulnerabilidade Socioambiental Urbana, Face ao Desenvolvimento Desordenado e a Pressão aos Recursos Hídricos em Belém-PA**. Disponível em <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/8559/7361>.

CEOLIN, A. C. S. A Regularização Fundiária como Instrumento de Inclusão Social e de Superação da Pobreza: Estudo de Caso da Comarca de São João da Ponte em Minas Gerais. *In: Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, 2015, v. 1, nº 2, p. 75-104.

FERNANDES, E. Regularização de assentamentos informais na América Latina. **Biblioteca Digital** Jurídica do Superior Tribunal de Justiça, 2011, p. 177 – 187.

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE BELÉM (DDU). **Localização do Bairro de Fátima**. Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM). Belém-PA, 2014

NYLANDER, João Diego Alvarez. **Avaliação da Utilização de Comporta em Eventos Extremos de Precipitação Pluviométrica e de Maré no Canal de Drenagem da Tamandaré**. 2019. 180 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

RAMOS, Liane Silva. **O efeito da implantação de infraestrutura para o aumento do valor do solo urbano em diferentes realidades: estudo de caso na cidade de Belém-PA**. 1999. 147 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

SANTOS, Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde (2018). **Regularização Fundiária Urbana e o Direito à Cidade Sustentável na Amazônia: Avaliação e Mensuração de seus Efeitos**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos). Programa de pós-graduação em desenvolvimento sustentável do trópico úmido. Universidade Federal do Pará, Belém, PA.