

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

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

Maria do Carmo Campos da Silva²

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

² Mestra em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, onde é doutoranda em Desenvolvimento Socioambiental. É assistente social e cientista social.
E-mail: mariadocarmocamposdasilva@yahoo.com.br



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

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

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

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

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

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

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

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

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



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

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

Como instrumentos de coleta de dados foram utilizados: i) pesquisa documental sobre a legislação e normativas federais e municipais pertinentes à regularização fundiária urbana, legislação tributária municipal e anúncios nos jornais de grande circulação sobre venda e aluguel de imóveis no bairro Bengui⁶; iii) levantamento em campo para conferir os atuais ocupantes dos imóveis regularizados; e iv) entrevistas do tipo semiestruturada, com um único respondente.

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

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

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

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

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

3.1 A ÁREA DE ESTUDO

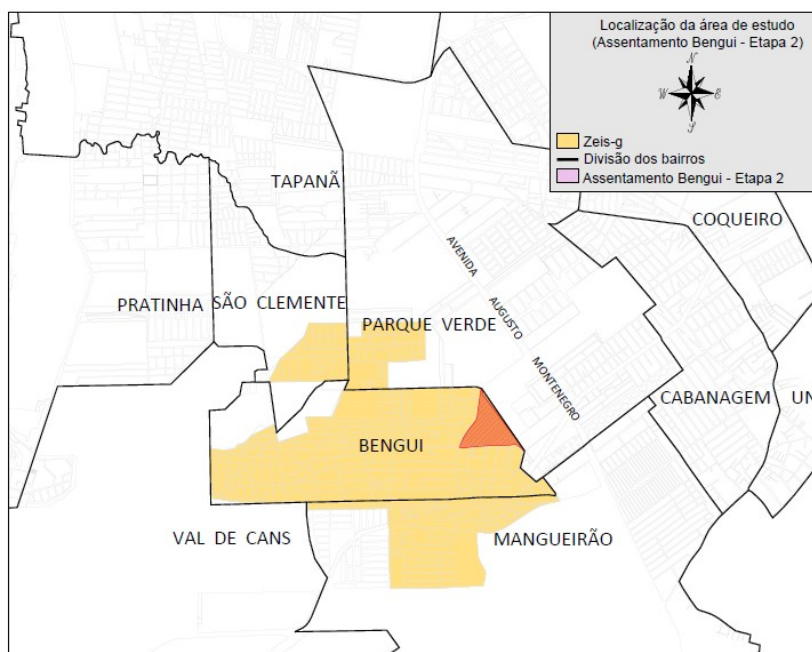
A área de pesquisa é um assentamento urbano informal localizado no bairro Benguí, no eixo da Avenida Augusto Montenegro na cidade de Belém, estado do Pará, cuja ocupação iniciou nos primeiros anos da década de 1980, consolidando-se no final da década seguinte (CODEM, 1977; 1998) e, de acordo com o Plano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

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

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



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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

3.2 INFORMAÇÕES SOBRE AS FAMÍLIAS TITULARES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

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

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

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

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

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

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

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

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

4 RESULTADOS DA PESQUISA

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Para a entrevistada que passou a residir no assentamento nos últimos cinco anos antes da regularização, as vantagens locacionais relativas à infraestrutura e à proximidade de equipamentos públicos e outros serviços foram os principais elementos motivadores.

Os anúncios de venda e aluguel afixados nas fachadas de casas do assentamento, registrados em dois momentos distintos, apontaram pequeno aumento em relação à oferta de casas para venda¹⁹. Em relação aos anúncios para aluguel de quitinetes, que em julho/2017 era apenas um, em janeiro/2018 passaram a ser quatro, e, de acordo com alguns moradores, o avanço pode ter ocorrido em função da segurança da posse gerada pela regularização do imóvel, que encorajou a construção desse tipo de acomodação nos imóveis regularizados, com vistas ao incremento da renda familiar, ressaltando-se não haver registro para venda nesse item, o que fortalece a perspectiva de complementação de renda em vez da perspectiva de saída do local.

4.1 PERMANÊNCIA E SAÍDA DOS TITULARES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para a permanência das famílias após a regularização, os fatores locacionais foram enfatizados de forma recorrente pelos entrevistados, representando o mais importante indutor de fixação, mas sempre

¹⁸ A maioria dos entrevistados que permaneceram, chegaram ao assentamento quando ainda não havia pavimentação nem serviço de drenagem no local.

¹⁹ No segundo levantamento, constatou-se a permanência de vários anúncios que já se encontravam afixados no primeiro momento de pesquisa.



associados a outros fatores, como a segurança proporcionada pela titulação das residências, citada em quase todos os depoimentos; a proximidade com familiares que residiam no bairro ou no assentamento; e a adaptação ao local, incluindo a vizinhança.

Ao ser solicitada a indicação de uma hierarquia objetiva sobre as razões para a permanência, confirmou-se a prioridade das vantagens locacionais, associadas principalmente à regularização fundiária.

A percepção sobre a importância e o significado da regularização fundiária no contexto da moradia parece ter sido construída a partir da execução do Projeto, pois apenas dois dos entrevistados declararam ter diligenciado nesse sentido após se instalarem na área, mas sem persistência. Ao ser ventilada pela entrevistadora a possibilidade de saída para outro local de moradia, havia sempre a ressalva: “desde que seja regularizada”.

Os fatores declarados como os que poderiam motivar uma eventual saída do local estavam relacionados à busca de melhoria da qualidade de vida, traduzida por moradias em locais mais tranquilos, domicílios mais amplos e espaços de lazer próximos à residência. Somente uma entrevistada não vislumbrou qualquer possibilidade de sair do imóvel regularizado.

Sobre os benefícios e vantagens da regularização fundiária para os que permaneceram, identificou-se um misto de conteúdo simbólico e utilitarista; o primeiro, expresso pela representação do título como uma espécie de salvaguarda contra ameaças à permanência no local e segurança para os herdeiros que, futuramente, serão aquinhoados com o patrimônio constituído. Quanto à utilização do imóvel regularizado como garantia para acesso a financiamentos, apenas um entrevistado referiu-se a essa possibilidade.

Também não houve, até o momento da pesquisa, qualquer sobrecarga no orçamento familiar decorrente de novas obrigações tributárias como desdobramento da regularização fundiária, que poderia influenciar a saída de famílias, assinalando-se que já ocorria a cobrança de IPTU no bairro.

O Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) do município, que registra os imóveis urbanos para fins de tributação, tem registrados 399



imóveis localizados na área de estudo²⁰; desses, 282 (83,18%), encontram-se desobrigados de pagamento por apresentarem valor venal inferior ao teto para isenção automática²¹ (BELÉM, Lei n. 7.933/1998).

Sobre os que saíram após a regularização, o entrevistado que alugou o imóvel declarou como fator de indução para a saída uma questão de ordem familiar temporária²², com a perspectiva de retorno à moradia regularizada após ser equacionada a situação que demandou o deslocamento, ressaltando-se que o novo local de moradia era no próprio assentamento.

No caso do entrevistado que vendeu o imóvel, a saída se deu para um bairro vizinho, motivada pela necessidade de uma residência maior, uma vez que, nas reduzidas dimensões do terreno regularizado não cabia ampliação. O valor da venda permitiu a aquisição de uma casa maior, localizada em área que ainda se encontrava em processo de regularização, destacando que antes da aquisição teve o cuidado de confirmar essa condição.

Como benefícios e vantagens da regularização fundiária também destacaram a segurança que o título registrado proporciona, protegendo-os de serem incomodados por tentativas de expulsão da área e, para esse grupo, a valorização dos imóveis decorre tanto da regularização fundiária como dos diversos empreendimentos e serviços públicos próximos ao assentamento, com peso maior destes últimos.

Os entrevistados do grupo que passou a residir no assentamento após a regularização declararam como principais atrativos para residir no local a proximidade de familiares que moram no bairro e a oferta de serviços que são utilizados em seu cotidiano, destacadamente as vantagens para o deslocamento por meio de transporte coletivo e expressaram o desejo de adquirirem moradia no local, frisando a segurança proporcionada pela condição de imóvel regularizado que a área oferece.

²⁰ A diferença entre o total de lotes (557) existentes no assentamento e o quantitativo registrado no CTM (399) deve-se, provavelmente, à desatualização deste.

²¹ Para o exercício de 2018, foi de R\$ 40.226,43 (quarenta mil duzentos e vinte e seis reais e quarenta e três centavos).

²² Essa informação foi comprovada pela autora, em visita ao imóvel onde a titular da regularização passou a residir.



4.2 BREVE COMPARATIVO ENTRE O GRUPO DE FAMÍLIAS QUE PERMANECEU E O QUE SAIU DO ASSENTAMENTO APÓS A REGULARIZAÇÃO

Essa comparação, limitada a dados quantitativos, tem o intuito de oferecer elementos de análise para futuros estudos, incluindo a vertente qualitativa, capazes de esclarecer se as variáveis escolaridade dos chefes da família, renda familiar, procedência das famílias e tempo de ocupação do imóvel antes da regularização podem operar como fatores que influenciam na permanência ou na saída da moradia regularizada. Não foi possível incluir nesse exercício de comparação as informações dos que chegaram ao assentamento em razão de não se dispor de cadastro social destes.

Quando a variável é escolaridade dos chefes de família, o maior percentual de ocorrências entre os que permaneceram é no ensino fundamental incompleto (39,4%); o menor é o de ensino superior (1,11%), enquanto os que saíram concentram-se no ensino médio (50%), isento de registro na categoria sem escolaridade.

No quesito renda familiar, a maior incidência entre as famílias que permaneceram está na faixa de 1 a 3 salários mínimos (55,35%); a menor, acima de 5, com 2,58%. Já entre os que saíram, a maioria das famílias (72,62%) recebe de 3 a 5 salários mínimos e não há registro na faixa menor que 1 salário mínimo. Significa dizer que todas as famílias com rendimento menor que um salário mínimo se mantiveram no local.

Em relação ao tempo de ocupação do imóvel regularizado, 54,97% das famílias que permaneceram já residiam no mesmo imóvel há mais de 20 anos antes da regularização, enquanto entre as que saíram 33,33%, que representa a maior incidência, residiam há menos de 5 anos.

No que se refere à procedência das famílias antes de residirem no assentamento, no grupo dos que permaneceram, 47% vieram do mesmo bairro e 2,95% vieram de outro estado. Entre os que saíram, o comportamento é semelhante em termos percentuais: a maioria (61,11%) é também oriunda do mesmo bairro.

Esse ensaio comparativo apontou algumas correspondências numéricas que, a depender de estudos direcionados à sua elucidação, poderão confirmá-las, ou não, como fatores que influenciam na



permanência ou saída de famílias das áreas após a regularização, chamando a atenção para a complexidade da análise, que envolve também aspectos históricos, culturais e outros, ratificando-se o propósito de apenas oferecer elementos para debates.

5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO ASSENTAMENTO BENGUÍ – ETAPA 2

Um componente importante na execução das diversas fases da regularização fundiária foi a mobilização social, aqui entendida como o processo permanente de interação entre a equipe executora do Programa e os moradores dos assentamentos por meio de reuniões, distribuição de material informativo e atendimentos individualizados para esclarecimentos sobre questões específicas, entre outros mecanismos.

Antecedendo a cada uma das etapas operadas em campo, era realizada uma reunião para informar e esclarecer sobre o objetivo e procedimentos da etapa em questão, assim como a importância da participação e acompanhamento dos moradores que recebiam, nessa oportunidade, o cronograma de execução.

A mobilização para essas reuniões ocorria por meio de visitas domiciliares, com foco nos itens da pauta e entrega de material impresso com informações gerais sobre a regularização fundiária, na perspectiva de sensibilizar os moradores para a importância de sua participação no evento.

Como forma de consolidar a compreensão dos participantes sobre os assuntos tratados durante a reunião, era distribuído novo material impresso abordando os principais itens que seriam tratados, de forma resumida e em linguagem simples, acessível aos moradores.

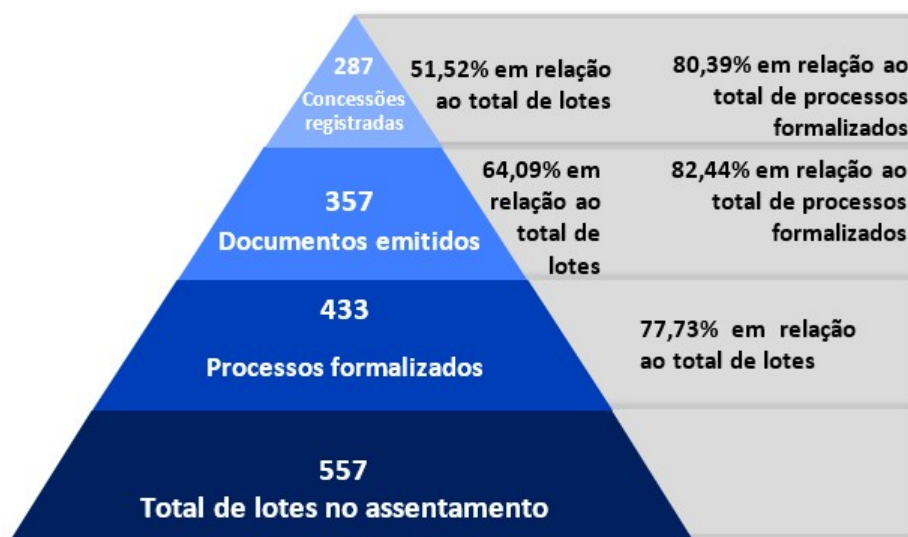
Na reunião final, cujo objetivo era a discussão e pactuação da Planta de Parcelamento do solo era esclarecida a necessidade de compatibilizações do alinhamento existente com as diretrizes viárias definidas no Plano Diretor do município, para garantir a mobilidade adequada, ouvindo-se sugestões de adequações que evitassem, ao máximo, a redução das dimensões dos lotes passíveis de regularização ou a retirada de alguma edificação.



A participação social, ainda que restrita a eventos de caráter informativo e orientador, com reduzida margem de deliberação, contribui, ao menos, para a construção do sentimento de pertencimento em relação ao local, maior integração entre os moradores, melhor compreensão sobre a política pública em execução, podendo evoluir para a ampliação das esferas tradicionais de participação política que são próprias da democracia representativa, na perspectiva de trazer equilíbrio na relação sociedade civil e poder público.

Do ponto de vista de resultados imediatos, esse componente de participação²³ teve como efeito mensurável a efetividade alcançada no que se refere ao quantitativo de processos formalizados e, em decorrência, de imóveis regularizados e em processo de regularização²⁴ (Figura 2).

Figura 2 – Demonstrativo da efetividade de titulação dos imóveis no assentamento Benguí – Etapa 2, até junho/2017.



Fonte: Planilha de controle do Programa “Chão Legal” (jun. 2017). Elaborada pela autora.

²³ De acordo com as listas de frequência consultadas, a média de comparecimento dos moradores registrada em reuniões foi entre 60 e 65% do total mobilizado.

²⁴ Até junho/2017, além dos 287 títulos já registrados, outros 52 encontravam-se no Cartório, para registro. O que aumentaria, posteriormente, o universo registrado.

Para demonstrar de maneira mais fiel esse desempenho, cabe esclarecer que apenas os ocupantes de imóveis de uso residencial cujo cadastro social sinalizava o atendimento aos requisitos da gratuidade²⁵ foram relacionados para a formalização dos processos, não sendo conhecido, com exatidão, o total de convocados. Os demais seriam regularizados em etapa posterior. Os demais seriam regularizados em etapa posterior.

Técnicos da equipe executora do Projeto foram unânimes em creditar ao processo de participação dos moradores esse desempenho sobre o quantitativo de titulação.

6. VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

A terra é um elemento vital tanto para a produção capitalista como para as diversas atividades humanas, e, tratando-se de um bem não reprodutível cujo direito de uso é monopolizado pelo proprietário, ela passa a ter um preço que é pago pelos indivíduos destituídos dos direitos de propriedade. Nos espaços urbanos onde a regulação do solo se dá pelos mecanismos da sociedade capitalista, a terra assume um valor como mercadoria, com características específicas no que diz respeito ao seu processo de produção, apropriação e consumo (SINGER, 1980), tendo, assim, um valor de uso e um valor de troca.

A pesquisa em anúncios de jornal sobre venda e aluguel de imóveis no bairro Benguí, referente aos anos de 2012 e 2015 (um ano antes e dois anos depois da regularização), que apontou um acréscimo de, aproximadamente, 30%²⁶ no período, notadamente quanto a aluguel de quitinetes, não identificou anúncios no assentamento, presumindo-se que as transações imobiliárias no local ocorrem no âmbito do mercado informal, haja vista a constatação de anúncios dessa natureza nas fachadas das casas.

²⁵ Nesse caso, foram considerados a renda familiar de até 5 salários mínimos e o uso da edificação como moradia própria.

²⁶ O aumento médio é de 10% a cada ano pesquisado.



Tais resultados sugerem não haver evidências, pelo menos até o período da pesquisa, de apropriação da valorização decorrente da regularização fundiária pelo mercado imobiliário formal, sendo oportuno assinalar que nenhum anúncio de jornal fez referência à condição de legalidade dos imóveis anunciados.

Quanto ao município, a apropriação, ocorreria na perspectiva tributária incorporando-se a suposta valorização ao cálculo do valor venal dos imóveis regularizados, o que não sucedeu, até porque a composição dos fatores de cálculo não inclui item relativo à legalidade dos imóveis, lembrando que a cobrança do IPTU no assentamento objeto do estudo já era feita antes da regularização fundiária, com elevado percentual de isenção.

Para os moradores entrevistados, a valorização dos imóveis envolve tanto o que decorre da regularização fundiária²⁷ como os atributos da área, sendo citados de forma recorrente: i) a localização pela proximidade geográfica de diversos serviços utilizados cotidianamente, em especial os serviços de abastecimento de um modo geral e transporte coletivo; e ii) a proximidade de equipamentos de educação e saúde, além de bancos e shopping center.

Quanto à localização de imóveis e sua influência na determinação dos preços do solo urbano, Silva (1995) comentou que não é apenas em torno da terra, em si, que os conflitos pela sua apropriação ocorrem, mas a luta está em torno dos atributos a ela correspondentes, ao representarem a distribuição das melhorias que são fundamentais para a habitação no meio urbano.

Maricato (2006) ratifica esse comentário registrando que a terra será mais ou menos valorizada conforme sua situação em relação ao contexto urbano e aos benefícios que ela pode incorporar.

Para fins de comparação entre o valor conferido aos imóveis regularizados pelos entrevistados e pelo município, utilizou-se como valor venal o teto de isenção tributária de 2018 para os dispensados de pagamento; para o único imóvel tributado, foi possível considerar o valor venal real.

²⁷ Diferentemente do mercado formal verificado, em tese, pelos anúncios de jornal, os moradores incluíram, de forma destacada, o item regularização fundiária na valorização por eles atribuída aos imóveis regularizados.

Os valores atribuídos pelos entrevistados a esses imóveis foram superiores (entre 35,37% e 81,47%) ao valor venal considerado pelo município. Para aqueles que atribuíram os valores mais altos, foram solicitados, de maneira enfática, os critérios objetivos que embasaram a avaliação, obtendo-se, sempre, como resposta a questão locacional e a regularização fundiária.

A grande diferença dos valores atribuídos pelos moradores remete ao entendimento de que o município não apropria, para fins tributários, a valorização imobiliária que, pelo menos do ponto de vista dos moradores, advém da que regularização fundiária, e estes, mesmo reconhecendo e destacando essa valorização, não se mostraram propensos a alienar os imóveis regularizados.

7 CONCLUSÕES E DISCUSSÕES

O presente trabalho trouxe para o debate acadêmico a tentativa de compreender o impacto da regularização fundiária em assentamentos urbanos informais, como contributo para a fixação ou evasão das famílias que tiveram suas moradias regularizadas, a partir do ponto de vista dos moradores, que destacaram a importância dessa política pública para o seu bem-estar, por representar a segurança de permanência nos imóveis regularizados, livres de constrangimentos que objetivem o abandono forçado, além de “certa” tranquilidade quanto ao futuro de seus descendentes pela perspectiva de transmitir-lhes, por herança, o patrimônio imobiliário constituído.

A probabilidade de comercialização dos imóveis após a regularização, aproveitando a suposta valorização ligada à condição de legalidade dos imóveis, ou fugindo de obrigações tributárias que sobrecarregariam os reduzidos orçamentos que predominam entre famílias residentes nos assentamentos informais, não se confirmou como tendência imediata no caso estudado, pelo menos até a conclusão da pesquisa, que contava com apenas 4 anos após a regularização.

A negação desse pressuposto ancora-se no reduzido percentual (6,62%) de saída das famílias do assentamento, assim como no fato de os



moradores entrevistados, mesmo atribuindo valores bem superiores ao valor venal estabelecido pelo município (35,37% a 93,9%), não deixarem transparecer a intenção de comercializar os imóveis regularizados, ressaltando-se o caso do morador que saiu do assentamento obtendo valor de venda em proporção superior ao de compra da nova moradia, ainda não regularizada.

A questão locacional, pela proximidade dos equipamentos públicos de saúde e educação, comércios e bancos, além da facilidade de deslocamento por meio de transporte coletivo e a condição satisfatória de drenagem, configuraram-se como fatores fundamentais para a permanência na área, ainda que sempre seja destacada a condição de a moradia encontrar-se regularizada.

Assim, a regularização fundiária não pode ser analisada como indutor de saída ou fixação da população na área regularizada isolada de outros fatores que fazem parte do cotidiano dos moradores, acreditando-se que uma provável saída de famílias após a regularização foi contida pelo fator locacional, assim como pelos vínculos de apoio locais, construídos ao longo do tempo de moradia dessas famílias no assentamento, conforme transpareceu durante as entrevistas.

Fortalece essa última indicação a correspondência que foi demonstrada, estatisticamente, na caracterização das famílias, em que o maior tempo de ocupação do imóvel antes da regularização está entre os que permaneceram no assentamento, enquanto o menor tempo de ocupação foi constatado entre as famílias que saíram dos imóveis regularizados.

Outra variável que demanda análise é a renda familiar, considerando-se a não ocorrência de saída do assentamento entre famílias que recebem até um salário mínimo, enquanto 70% das que saíram estão na faixa de 3 a 5 salários mínimos.

Outras reflexões/indagações são suscitadas a partir dos resultados do estudo realizado, quando se pretende avaliar os desdobramentos da política de regularização fundiária em assentamentos urbanos informais, que poderiam ser abordadas por meio de estudos de caso múltiplos, permitindo a comparação entre assentamentos com características dife-



renciadas, especialmente em relação às variáveis infraestrutura e localização, que constituíram fatores de destaque para a retenção das famílias no assentamento estudado.

Quanto aos procedimentos adotados para a regularização fundiária no assentamento estudado, é possível afirmar que, do ponto de vista formal, o projeto observou as principais diretrizes da política nacional de regularização fundiária e, em seu aspecto operacional, utilizou uma metodologia de trabalho envolvendo a população local, o que favoreceu, sobremaneira, um bom alcance na titulação, conforme foi demonstrado em item anterior.

Essa prática vem sendo adotada nos diversos projetos executados no âmbito do Programa Chão Legal, o que pode representar o seu ponto de destaque.

Entretanto, o caráter multidimensional da regularização fundiária, que prevê medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, foi parcialmente contemplado no plano formal, pois não apontou medidas de ordem social, que poderiam potencializar os efeitos da regularização fundiária para a fixação da população nos assentamentos.

As medidas jurídicas, representadas pela titulação dos imóveis e os procedimentos registrares pertinentes, foram integralmente atendidos, o que não ocorreu em relação às medidas urbanísticas e ambientais, que não foram implementadas, ressaltando-se que estas foram discutidas e pactuadas com os moradores em evento público.

Nesse aspecto, há que se registrar, mais uma vez, a importância de avançar na participação social, para além do período de execução do processo de regularização, na perspectiva de constituir instâncias de acompanhamento na execução das medidas propostas e de sua sustentabilidade.

Em resumo, a não execução das medidas urbanísticas e ambientais representa, na prática, a manutenção do paradigma anterior à política nacional da regularização fundiária com foco exclusivo no lote e, nas palavras de Saule Junior (2004, p. 146):

Conferir um título de propriedade urbana para os grupos sociais que vivem em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, como a implantação de infra-estrutura, oferta de equipamentos



públicos – como escolas e postos de saúde – e a efetiva possibilidade de trabalho e geração de renda, será um benefício temporário.

A ausência de proposição de medidas sociais pode ser creditada tanto à timidez da legislação correlata que não lhe confere um caráter impositivo como condicionante para a titulação, a exemplo do que ocorre com as demais dimensões da regularização fundiária, como pela falta de decisão política para sua elaboração/implementação.

REFERÊNCIAS

ABELÉM, A. G. **Urbanização e remoção**: para que e para quem? – Estudo sobre uma experiência de planejamento nas baixadas de Belém. 139 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1982.

ANGELIM, E. C. de S. **A modelagem para a mensuração das variáveis qualitativas violência urbana e regularidade fundiária na formação do valor de imóveis residenciais urbanos**. 120 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Instituto de Tecnologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

BELÉM. **Lei nº 7.933**, de 29 de dezembro de 1998. Dispõe sobre isenções tributárias no Município de Belém e dá outras providências. Disponível em: www.normasbrasil.com.br/norma/?id=172542. Acesso em: 24 jan. 2019

BELÉM. CODEM. **CD evolução urbana de Belém – 1972, 1977 e 1998**. Belém, 1998.



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: conquista de direito ou contribuição para o mercado imobiliário formal?

BELÉM. **Lei n. 8.655**, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/plano_diretor/Plano_diretor_atual/Lei_nº 8.655-08_plano_diretor.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/plano_diretor/Plano_diretor_atual/Lei_nº_8.655-08_plano_diretor.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BELÉM, **Lei 8.739**, de 19 de maio de 2010. Institui o Programa municipal de regularização fundiária do município de Belém “Chão Legal”. Belém, 2010.

BELÉM. CODEM. **Projeto de regularização fundiária de interesse social Benguí – Etapa 2**. CODEM, Belém, 2014.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Regularização fundiária urbana no Brasil**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Lei n. 11.952**, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 11.977**, de 7 julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e revoga e altera leis, medidas provisórias e decretos-lei. Brasília, DF, 2017.



CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. *In*: BAUER, M, W.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 64-89.

MARICATO, H. O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. IPEA políticas sociais: acompanhamento e análise. 2006. Disponível em http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em: 10 fev. 2018

MOURÃO, L. **O conflito fundiário urbano em Belém (1960-1980): a luta pela terra de morar ou de especular**. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1987.

ONU – **Documentos temáticos da habitat III. 22** – Assentamentos informais (versão não editada 2.0). Nova York, dia 31 de maio de 2015. Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/22-Assentamentos-Informais_final.pdf. Acesso em: 13.11.2018.

RAMOS, L. S. **O efeito da implantação de infraestrutura para o aumento do valor do solo urbano em diferentes realidades: estudo de caso na cidade de Belém-PA**. 111f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1999.



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: conquista de direito ou contribuição para o mercado imobiliário formal?

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

VIEIRA, Alessandra d'Ávila. **PAC Urbanização de assentamentos precários**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/download?file=alessandra-d-avila-brasil.pdf>. Acesso em: 28.ago.2018.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

