

# Ações de regularização fundiária e de mensuração das desconformidades urbanas: o caso das terras da União sob a tutela da Universidade Federal do Pará na cidade de Belém (PA)

*Land regularization actions and measurement of urban disagreement: the case of federal lands under the protection of Federal University of Pará in the city of Belém (PA)*

Myrian Silvana da Silva Cardoso<sup>[a]</sup>, Shirley Coelho Müller<sup>[b]</sup>, André Augusto Azevedo Montenegro Duarte<sup>[c]</sup>, José Júlio Ferreira Lima<sup>[d]</sup>

<sup>[a]</sup> Mestre em Engenharia Civil, professora da Faculdade de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA - Brasil, e-mail: myriansilvana@yahoo.com.br

<sup>[b]</sup> Mestranda do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA - Brasil, e-mail: shirleymuller04@gmail.com

<sup>[c]</sup> Doutor em Geociências, professor do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA - Brasil, e-mail: amonte@ufpa.br

<sup>[d]</sup> Doutor em Arquitetura, professor do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA - Brasil, e-mail: jjlimaufpa@gmail.com

## Resumo

Discute-se aqui a expressão *desconformidade urbana*, partindo-se da premissa de que seu significado seja a negação do direito à cidade, considerando o caráter multifacetado desse direito. Pautando-se no que estabelece a legislação nacional, em especial o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), são analisados resultados de ações de regularização fundiária desenvolvidas em áreas públicas que sofreram processo de ocupação a partir da década de 1970, nas terras públicas da União, destinadas à Universidade Federal do Pará (UFPA), ocupadas inicialmente pelo Câmpus Universitário do Guamá (Belém, Pará, Brasil) e mais tarde parcialmente ocupadas por população de baixa renda, em terras não utilizadas para fins acadêmicos. Destacam-se os métodos de cadastramento, práticas sociais e titulação do processo de regularização fundiária desenvolvido pela UFPA desde 1991. Os resultados dessa experiência permitiram avaliar seus impactos no contexto das *desconformidades urbanas* vivenciadas pelos moradores, ressaltando-se os desafios a serem superados pelas políticas públicas que buscam garantir o direito à cidade, de forma gradual, integrada e, sobretudo, incluyente.

**Palavras-chave:** Desconformidades urbanas. Regularização fundiária. Belém.

## Abstract

*It is discussed here the meaning of urban disagreement as the denial of the right to the city in opposition to what has been stated in the recent Brazilian urban legislation (Cities Statute Law 10.257 from 2001), in order to contribute to the assessment of public policies on land regularization actions, considering the multifaceted nature of this right. With this objective, it is briefly described the process of occupation started in the 1970s, on public Union*



*land Union, defined for the implementation of the Pará Federal University (UFPA) first with the Guamá Campus (Belém, Pará, Brazil) and then occupied by low income population on areas not object of academic purposes. It is highlighted survey and registration methods, social practices and land tenure documentation developed by UFPA from 1991. The results of this experiment permitted evaluating its impacts in the context of urban disagreements suffered by the occupants, stressing the challenges that seek to ensure the right to the city, as a gradually, integrated and above all inclusive objective of public policies.*

**Keywords:** *Urban disagreement. Land tenure regularization. Belém.*

### **Desconformidades urbanas no contexto das ações de regularização fundiária**

O caminho para transformação da realidade urbana atual, por excelência ilegal, exige estratégias jurídico-políticas inovadoras e que conciliem o reconhecimento tanto do direito à moradia quanto do direito à permanência da comunidade nas áreas onde tem vivido (FERNANDES, 2006); mas, segundo o autor, essa mudança requer a identificação e a compreensão dos fatores que têm provocado a condição de ilegalidade e, por extensão, de exclusão social.

Entende-se que a análise sobre os efeitos do fenômeno “exclusão social” deve considerar as condições não só de ilegalidade, mas também os aspectos de irregularidade ou clandestinidade no processo de ocupação do solo, bem como as condições de vida ilegal da população, conforme assertiva de Maricato (1996).

Nesse sentido, a exclusão social deve ser caracterizada por vários prismas, por meio de indicadores como “informalidade, irregularidade, pobreza, baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, principalmente, a ausência de cidadania” (MARICATO, 2003, p. 153). Em consonância com os princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade, considera-se como *desconformidades urbanas* esse conjunto de condições contrárias ou de desrespeito aos padrões e às normas, ou consensos sociais legítimos da vida em sociedade.

A expressão *desconformidade urbana* deve ser entendida como aquela condição decorrente da limitação ou restrição ao acesso à terra, à moradia digna, a bens e serviços urbanos e ao pleno exercício de cidadania. A garantia de todos esses direitos efetiva, por conseguinte, o acesso à cidade sustentável, nos termos do art. 2º do Estatuto da Cidade

(Lei Federal n. 11.257/2001), o qual deve ser entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos ao trabalho e ao lazer, para as futuras e presentes gerações” (BRASIL, 2001, p. 143).

Nesse conjunto de direitos, a moradia se consolida como instrumento central, de acesso à cidade, além de viabilizar a efetivação dos demais direitos. O reconhecimento desse direito constitui-se num poder-dever do Estado, e não num ato discricionário do poder público, garantido pela Medida Provisória n. 2.220/01, não havendo, portanto, alternativa ao poder público que não seja a formalização do direito à posse e, por conseguinte, à moradia, por intermédio da concessão de uso especial de forma gratuita ao morador, pela regularização de assentamentos precários localizados em zonas de interesse especial estabelecida no Plano Diretor Municipal (TIERNO; CARVALHO, 2008).

Segundo Tierno e Carvalho (2008), o direito à moradia deve ser, então, considerado uma exceção às regras jurídicas da lei do parcelamento (Lei Federal n. 6.766/79) e de registro público (Lei Federal n. 6.015/73, art. 213, par. 11, inciso I), visto a anterioridade delas em relação ao Estatuto da Cidade, que prevê a regularização fundiária de interesse social realizada em Zonas Especiais de Interesse Social, promovida por Municípios ou pelo Distrito Federal, quando os lotes já estiverem cadastrados individualmente ou com lançamento fiscal há mais de 20 anos.

Alinhada à argumentação de Tierno e Carvalho (2008), entende-se que o direito à moradia digna se consolida, quando reconhecido o direito à terra, aos bens e serviços e ao exercício de cidadania, constituindo-se o sistema vital para que a cidade sustentável seja de fato incluyente. Nesse sentido,

não se deve defender o reducionismo da regularização fundiária ao aspecto jurídico ou dominial; ao contrário, é reconhecida a ineficácia da ação a médio e longo prazos. Saule Jr. (2004) considera que a regularização somente em seu aspecto jurídico, sem considerar a implantação de infraestrutura, oferta de equipamentos públicos, acesso ao trabalho e renda torna-se um benefício temporário.

Dias (2002) afirma que, no âmbito do sistema jurídico urbanístico, o direito à moradia e aos demais direitos humanos estão imersos nas esferas dos direitos civis, políticos, econômicos, culturais e sociais que se relacionam e interagem, de tal forma que a indivisibilidade desses direitos torna-se indispensável à sua gradual e paulatina implementação. A partir desse argumento, reforça-se o entendimento de que a regularização jurídica de áreas já consolidadas constitui-se, portanto, no início do processo amplo e multifacetado, que envolve a regularização fundiária, habitacional, de infraestrutura e das condições de cidadania, para que as cidades sejam consideradas sustentáveis.

O processo gradual e integrado de regularização envolvendo as quatro vertentes que o direito às cidades sustentáveis requer, possibilita a legitimação do parcelamento existente nos assentamentos irregulares, consolidados pelas práticas sociais, potencializa os investimentos públicos já realizados, além de deflagrar outras ações complementares e a negligência a esse direito, acentua as condições de desconformidades nas cidades para além dos aspectos jurídicos, urbanísticos e socioambientais, cujas condições de ilegalidade, irregularidade e clandestinidade, segundo Rolnik (2001), representam mais da metade das cidades brasileiras.

Ressaltando, ainda, que as estatísticas não são precisas quanto ao número de moradores que vivem nas ocupações informais e onde as moradias estão sempre desconformes com os preceitos urbanísticos brasileiros, que contrariam as formas legais de urbanização.

Entende-se, contudo, que as desconformidades com os preceitos urbanísticos, relacionados à ocupação do lote, representam apenas uma dimensão das condições de ilegalidade, irregularidade ou clandestinidade das ocupações informais ou da moradia, fator que eleva ainda mais a imprecisão sobre os dados referentes às ocupações informais no país, quando consideradas as demais dimensões que as *desconformidades urbanas* podem envolver.

A garantia do acesso à cidade deve ser pautada nos referenciais de regularização fundiária e urbanística trazidos pelo Estatuto da Cidade, considerado como instrumento inovador no sistema jurídico nacional. Sob esse ponto de vista, Sundfeld (2002) afirma que o Estatuto constitui-se na primeira resposta jurídica abrangente nesse sentido, pois introduz um condicionante novo e transformador em nosso direito urbanístico, de forma a permitir a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, devendo-se incorporar os padrões de ocupação consolidados à legislação específica das áreas de interesse social. Por outro lado, o autor recomenda que “abandone-se a pretensão — um pouco ingênua, um pouco cínica — de construir um urbanismo ideal baseado apenas na produção normativa” (SUNDFELD, 2002, p. 58-59).

A compreensão do termo *desconformidade* inicialmente exige reflexão sobre os termos *ilegalidade*, *irregularidade* e *clandestinidade*, uma vez que eles podem ser considerados como formas de desconformidades urbanas, e não se confundem no contexto jurídico brasileiro. Autores como Cardin (2010) e Silva (2003) explicam que as irregularidades são sanáveis administrativamente, quando não acarretam lesão ao patrimônio público nem prejuízos a terceiros, desde que o promotor da irregularidade tenha agido de boa-fé. A ilegalidade, por outro lado, é a transgressão da lei ou norma, podendo ser conduzida a uma improbidade, caso haja lesão ao patrimônio público e locupletamento da autoridade competente, a exemplo da obtenção de licença ilegal.

A clandestinidade diferencia-se como a burla aos procedimentos inerentes ao exercício do poder de polícia administrativo, relacionados à aprovação e fiscalização de obras, resultando na ausência de licenciamento da construção, tornado clandestina sua posterior utilização.

O estudo sobre as *desconformidades urbanas* aponta à necessária inclusão de preceitos relacionados com a dignidade humana, que perpassam pelo acesso a bens e serviços, assim como pelo pleno exercício de cidadania no texto constitucional e Estatuto da Cidade. A análise sobre as desconformidades existentes nas ocupações informais exige a compreensão de que a habitação é elemento central, como algo além do abrigo em si, e que deve estar integrado ao novo contexto de cidade, a sustentável.

A identificação dos diferentes tipos de desconformidades urbanas auxilia na leitura sobre a realidade e permite a proposição de estratégias para mudança do cenário urbano atual.

O caráter inovador das estratégias político-jurídicas, citadas por Fernandes (2006), requer o reconhecimento do direito à moradia, prioritariamente, nas áreas ocupadas. Isso exige a noção de que as desconformidades da habitação podem resultar da não flexibilização da legislação administrativa, urbanística e registral, que consideram padrões de parcelamento, uso e ocupação do solo e, via de regra, inviabilizam as ações de regularização fundiária, num sentido mais amplo, restringindo os efeitos que o processo poderia alcançar. A exemplo dessa afirmativa, destaca-se que:

Evidentemente que a urbanização deve caminhar ao lado da titulação e com propósitos convergentes. Um dos grandes entraves à regularização fundiária é a questão registral, pois esse segmento do Direito, quando tratado com rigor formal, impede a regularização dos parcelamentos ou ocupação irregulares que se constituem na grande base do processo de regularização fundiária (SALLES, 2007, p. 136-137).

Em meio à discussão sobre o processo de regularização fundiária, sugere-se, neste trabalho, a necessidade de refletir sobre o vínculo existente entre o processo de regularização, em seu aspecto jurídico, ou seja, restrito à legalização da posse da terra, com as diversas situações de desconformidades existentes nas condições de moradia, que porventura possam dificultar as demais ações de regularização em seus aspectos urbanísticos, administrativos, cartorários, ambiental, social, etc. Para isso, parte-se para o entendimento da expressão *desconformidade urbana*, em seu caráter multifacetado, visto as distintas vertentes que o direito à cidade envolve.

Assim, nesta primeira parte do artigo, reflete-se sobre a abrangência da expressão *desconformidades urbanas* em suas distintas nuances e em detrimento do direito à cidade, tendo em vista os desafios postos às ações de regularização fundiária.

Na segunda parte, discutem-se as ações de regularização fundiária desenvolvidas pela Universidade Federal do Pará (UFPA), analisando os resultados alcançados e seus impactos sobre as condições

de desconformidades urbanas existentes na área ocupada pela população, localizada no Câmpus Universitário do Guamá, na cidade de Belém.

### **O processo de ocupação e as intervenções urbanas e fundiárias ocorridas nas terras do Câmpus Universitário do Guamá (UFPA)**

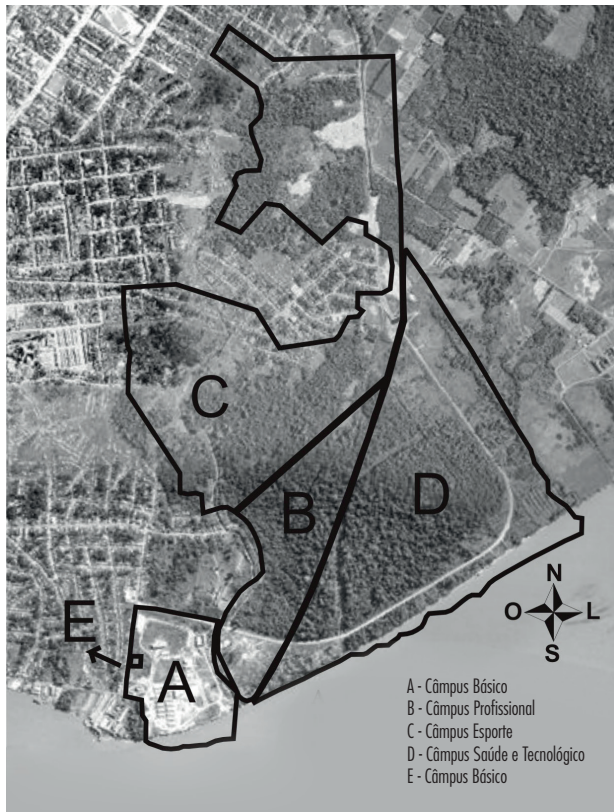
A cidade de Belém, capital do estado do Pará, está localizada na confluência da baía do Guajará com o Rio Guamá e reúne, em seu espaço territorial, diferentes tipos de ocupação. Na década de 1950, seu processo de periferização intensificou-se a partir da distribuição de terras para instituições públicas, em dois supostos eixos de crescimento urbano, constituindo-se no então denominado *cinturão institucional*, formado pelas áreas do Exército, Marinha e instituições de pesquisa, como a Universidade Federal do Pará.

Lima (2004) descreve que essas áreas foram ocupadas a partir de 1970, em parte por conjuntos habitacionais e por assentamentos informais de população de baixa renda, como alternativa de localização e facilidades dentro da cidade.

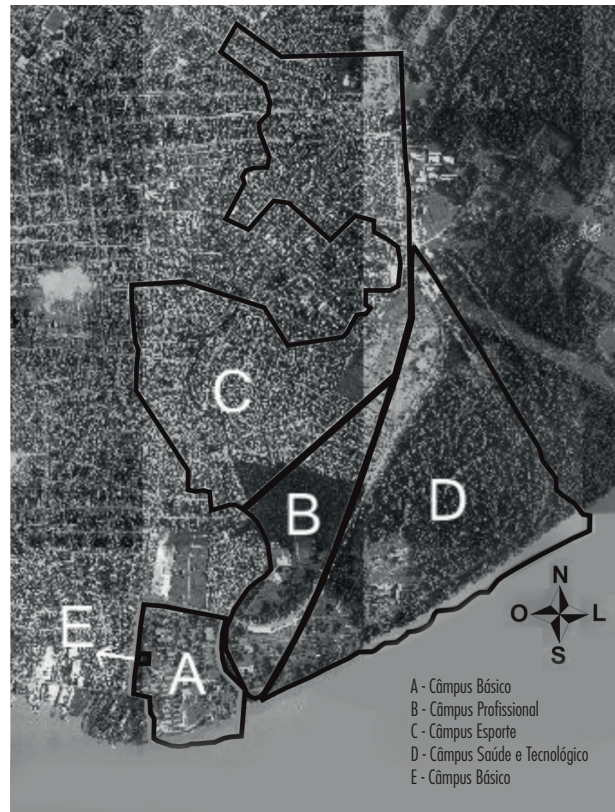
A UFPA criada pela sanção da Lei n. 3.191, de 2 de julho de 1957, teve sua implantação a partir de 1964, constituindo hoje o Câmpus do Guamá, sendo que sua área patrimonial corresponde a 4.470.274 m<sup>2</sup>, subdividida em cinco partes: A, B, C, D e E, das quais as partes B, C e D foram objeto de ocupação no início dos anos 1970, e atualmente equivalem a 1.910.585,40 m<sup>2</sup>, ou seja, 41% das terras do Câmpus Guamá (UFPA, 2006), conforme demonstram as Figuras 1 e 2.

As Figuras 1 e 2 demonstram que as partes A e E correspondem a partes do Câmpus Básico que não foram objeto de ocupação, por outro lado, observa-se que a parte C equivalente ao Câmpus de Esporte, encontra-se predominantemente ocupada; assim, como se verificam menores trechos de ocupação nas partes D (Câmpus Saúde e Parque Tecnológico) e B (Câmpus Profissional).

A partir dos anos 1980, a comunidade ocupante da área passou a demandar a instalação de serviços e infraestrutura urbana por meio de lideranças comunitárias. Segundo relatos de moradores, no início dos anos 1990 as reivindicações da população



**Figura 1** - Situação das terras da UFPA em 1972  
Fonte: Adaptado de CODEM, 2002.



**Figura 2** - Situação das terras da UFPA em 2006  
Fonte: Adaptado de UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2006.

ganharam força ante a imprensa local, exercendo forte pressão nos órgãos públicos, em especial na UFPA, quanto à apresentação de soluções efetivas ligadas à garantia da posse das moradias existentes na área.

Em consequência dessas demandas sociais, foi desenvolvido um levantamento topográfico e documental da poligonal da área ocupada no Câmpus Guamá, como subsídio ao processo de demarcação e edição do Decreto Presidencial, em 11 de novembro de 1991, para os fins de legalização individual da posse das famílias ocupantes da parte C.

A edição do Decreto Presidencial consolidou-se como instrumento efetivo para garantia do direito à moradia, por reconhecer o direito à posse a cada morador, em atendimento aos objetivos constitucionais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, CF).

Após a edição do Decreto Presidencial, a UFPA firmou convênio com a Defensoria Pública e organizações comunitárias, dentre elas o Centro Comunitário

Bom Jesus, que possibilitaram a instalação do escritório jurídico no local, destinado a proceder ao cadastramento das famílias ocupantes e evitar a especulação imobiliária. Por meio da assistência jurídica, foi emitida pela UFPA a certidão de cadastro provisório de benfeitoria para, aproximadamente, 70% dos moradores existentes até então.

Em 1993, no campo urbanístico, a área ocupada foi reconhecida pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB) como Zona Habitacional no Zoneamento Urbano de Belém (Plano Diretor Municipal, 1993). E, posteriormente, com a revisão do Plano Diretor, em 2007, a porção ocupada passou a integrar a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), segundo o Zoneamento Urbano de Belém.

Essa medida pode ser considerada um importante instrumento, embora com pouco resultado efetivo até o momento, visto que a ZEIS não foi normatizada por meio de um Plano de Urbanização, com parâmetros específicos estabelecidos a partir dos padrões consolidados na área.

Ainda em 1998, a UFPA elaborou o projeto de loteamento contendo 424 lotes na área não ocupada na parte C. Os lotes foram doados aos servidores associados à Cooperativa dos Funcionários da UFPA, com a entrega de memorial descritivo dos lotes, para posterior registro no cartório de imóveis. No entanto, segundo relato da antiga diretoria do Departamento de Patrimônio da UFPA (DEPAD), apenas 5% dos beneficiários obtiveram escritura pública dos lotes.

No período de 2004 a 2006, o DEPAD, vinculada à Pró-reitoria de Administração da UFPA, criou uma comissão especial responsável por desenvolver o estudo histórico e documental de todas as terras pertencentes ao Câmpus Universitário do Guamá, com apoio técnico do Instituto Tecnológico da UFPA.

Esta ação visou proceder à atualização das matrículas cartorárias e destaque da poligonal correspondente à parte C, objeto do Decreto Presidencial, após os estudos documentais. Dentre as ações desenvolvidas pela então Comissão, identificaram-se:

- a) articulação e pesquisa documental nos cartórios de imóveis;
- b) atualização dos dados no Sistema de Patrimônio da União (SPIUNET), ferramenta de gerenciamento dos imóveis de usos especiais da União;
- c) registro no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), com o lançamento de todos os bens imóveis existentes, com a respectiva avaliação imobiliária de todas as construções e benfeitorias das áreas que não foram objeto de ocupação;
- d) consolidação do inventário imóvel do Câmpus Guamá;
- e) destaque, registro e matrícula cartorária da parte C.

Os resultados dos trabalhos da Comissão Especial constituem o Relatório Final (UFPA, 2006), acompanhado de mídia digital, contendo mapas, fotos e certidões de registro de imóveis de cada parte identificada.

O estudo constatou que, da parte C, restam o domínio e a posse da UFPA, a Escola de Aplicação da UFPA (antigo Núcleo Pedagógico Integrado, Escola de ensino fundamental e médio vinculada à UFPA),

que ocupa uma extensão de terra com aproximadamente 80.500 m<sup>2</sup>, além dos fundos do Câmpus III, com aproximadamente 37.500 m<sup>2</sup>, sendo que essas duas porções somam 118.000 m<sup>2</sup> não ocupados pela comunidade na parte C. Infere-se que os demais 1.731.000 m<sup>2</sup> da parte C que efetivamente constituem objeto de ocupação equivalem a 93% do total desta parte (1.849.000 m<sup>2</sup>) e 38% do total das terras destinadas ao Câmpus Guamá.

Por outro lado, pode-se concluir que as terras ocupadas, nas partes B e D, não incluídas no Decreto Presidencial, portanto, não autorizadas à alienação, equivalem a 179.585,40 m<sup>2</sup>, especificamente 9% do total ocupado e 4% do Câmpus; conclui-se, assim, que as porções ocupadas das partes B, C e D equivalem a 51% das terras destinadas ao Câmpus Guamá.

Porém, mesmo com a edição do Decreto Presidencial de 1991 determinando a regularização das famílias ocupantes da parte "C", as ações ficaram restritas ao desenvolvimento de estudos e a realização do cadastro provisório de benfeitoria até o ano de 2007, visto que somente com a edição do Estatuto da Cidade, em 2001, os art. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 foram regulamentados, instituindo os instrumentos específicos de regularização fundiária em áreas urbanas. Da mesma forma, a normativa para aplicação dos instrumentos em assentamentos urbanos nas terras da União e na Amazônia somente ocorreu com a aprovação das Leis Federais n. 11.481/2007, n. 11.952/2007 e n. 11.977/2009.

### **Os convênios e os resultados alcançados pelas ações de regularização fundiária na parte C das terras do Câmpus Guamá/UFPA**

Em meio às intervenções públicas em desenvolvimento na área, a edição da legislação federal específica de regularização fundiária, em 2007, permitiu que a UFPA atuasse de forma mais efetiva no reconhecimento do direito à posse das famílias, pela emissão de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia — CUEM (DUARTE, 2009). Nesse ano, a UFPA cria a Comissão de Regularização Fundiária (CRF), com intuito de estudar e propor soluções técnicas para proceder à regularização jurídica dos ocupantes, de forma a contribuir para efetivação do direito à moradia na parte C.

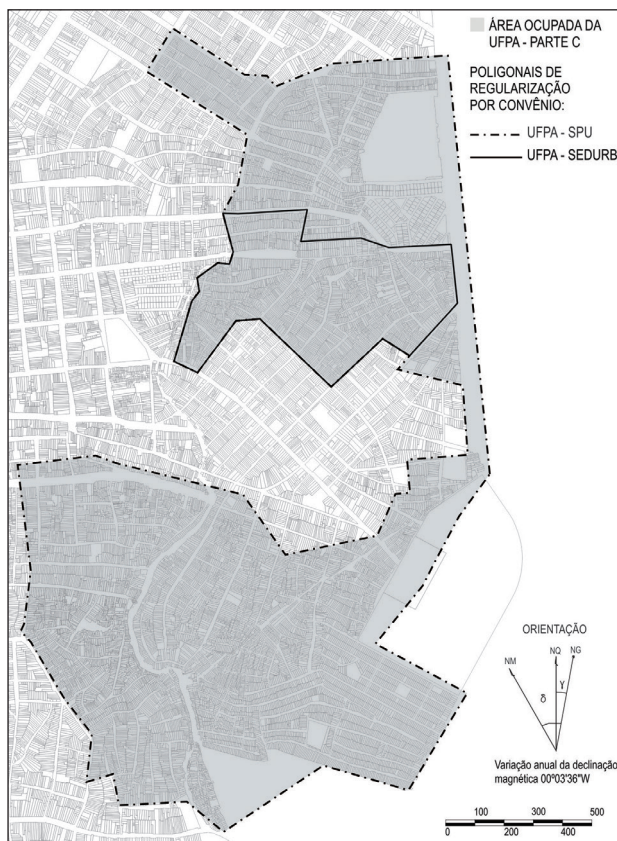
A principal solução adotada pela Comissão foi a formalização de parcerias com os órgãos da administração pública, especificamente com o governo estadual, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDURB) e, posteriormente, com a Superintendência do Patrimônio da União (SPU), órgãos com a competência constitucional, recursos financeiros e operacionais capazes de subsidiar ações de regularização patrimonial, jurídica e registral dos imóveis existentes na área ocupada.

Com o governo estadual, a ação de regularização fundiária iniciada em dezembro de 2007 resultou no destaque e transmissão de 563.970 m<sup>2</sup>, ou seja, 33% de área da parte C e o procedimento resultou no registro cartorário, sob a matrícula 8330JI, no Cartório de Imóveis do 2º Ofício da Comarca de Belém.

Com essa parceria, a UFPA cadastrou e procedeu à medição física de 2 mil imóveis para fins de elaboração das plantas e memoriais descritivos e georreferenciados dos imóveis sob o impacto do projeto de urbanização do entorno do Igarapé Tucunduba. Porém, a intervenção física a ser realizada pelo governo estadual, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), não foi executada.

No período de 2010 a 2012, em parceria com SPU, a UFPA realizou os serviços de cadastramento em aproximadamente 5.750 imóveis, localizados nas terras remanescentes da parte C, com 1.167.030 m<sup>2</sup> (67%); posteriormente, o processo de titulação foi viabilizado em regime de (co)propriedade, sendo os títulos individuais assinados pela UFPA e SPU. A Figura 3 demonstra as porções de terras da parte C, objetos de regularização fundiária com governo estadual e com a SPU.

As áreas indicadas na Figura 3 apresentam certidões cartorárias distintas com a retificação de cada gleba ocupada, tanto pela transmissão das terras ao Estado quanto pelo registro de (co)propriedade com a SPU. Segundo Salles (2007), somente com esse procedimento, abre-se ensejo para uma segunda etapa voltada à titulação individual dos lotes, em prol das famílias ocupantes. Entretanto, deve-se proceder ainda ao registro dessas novas certidões no Sistema de Gestão de Patrimônio (SIAPA), concluindo-se efetivamente os procedimentos de atualização e registro dos dados patrimoniais, conforme realizado para o caso do Câmpus do Guamá, seja das partes ocupadas e não ocupadas.



**Figura 3** - Áreas de regularização por convênio na parte C

Fonte: Dados da pesquisa.

O registro no SIAPA das matrículas-“mães” (glebas) é que permite, posteriormente, a titulação e publicação dos títulos individuais, e, sequencialmente, seu destaque e registro cartorial.

Encerrado esse primeiro momento de regularização patrimonial, a UFPA iniciou, em tempo, espaço e convênios distintos, o processo de regularização jurídica das famílias, adotando como referência metodológica, o *Manual de Regularização Fundiária Plena*, publicado em 2007 pelo Ministério das Cidades, e esse manual subsidiou a definição dos seguintes passos de trabalho:

- i) visita de campo para reconhecimento da poligonal da matrícula da área a ser regularizada e da dinâmica de ocupação;
- ii) identificação e articulação com as lideranças comunitárias, definição das estratégias de trabalho e instalação da base de apoio ao cadastramento (Centro Comunitário);
- iii) divulgação, mobilização e orientação comunitária quanto às ações de regularização

- fundiária, etapas de trabalho e documentação necessária;
- iv) vistoria físico-social dos imóveis para fins de cadastramento imobiliário, pesquisa socioeconômica familiar, medição do imóvel e registro fotográfico;
  - v) divulgação e convocação dos moradores para plantões de recolhimento documental (requerimento, registro civil, comprovantes ou declarações de estado civil, endereço, renda, tempo de ocupação);
  - vi) plantões de recolhimento documental, assinatura de requerimentos de regularização e orientação aos moradores;
  - vii) análise social dos dados cadastrais e requerimentos de regularização montados;
  - viii) sistematização dos dados cadastrais em banco de dados digital (CADSET);
  - ix) elaboração de planta e memorial descritivo georreferenciado do lote em programa CAD (Desenho Ajustado por Computador), convertidas em imagem (PDF) e inseridas no CADSET;
  - x) análise jurídica dos requerimentos de regularização e das respectivas documentações anexadas, que subsidiam a emissão de parecer favorável ou não à regularização, com base nos critérios de aplicação dos instrumentos jurídicos de titulação. Se o parecer for desfavorável, arquiva-se o processo; se favorável, elabora-se a minuta-contrato, com a indicação do instrumento jurídico de concessão de uso pelo escritório de regularização, para fins de análise da Procuradoria da UFPA e encaminhamento para deferimento administrativo;
  - xi) deferimento administrativo consiste na análise final dos processos pelos órgãos parceiros (ITERPA e SPU), para fins de deferimento e assinatura dos contratos de concessão emitidos;
  - xii) convocação dos moradores para assinatura dos contratos emitidos e encaminhamento para o registro no Sistema de Patrimônio respectivo e publicação no Diário Oficial específico.
  - xiii) encaminhamento dos contratos emitidos ao Cartório de Registro de Imóveis para destaque da parcela titulada e emissão da certidão de registro dos imóveis;
  - xiv) convocação dos moradores para entrega dos títulos registrados aos moradores.

A Tabela 1 sintetiza, em termos quantitativos, o total de ações de cadastramento desenvolvidas pela UFPA nas duas áreas de atuação dos projetos realizados da Parte C do Câmpus Guamá, ocupada pela população.

**Tabela 1** - Síntese dos resultados de regularização fundiária por convênio e total (2008-2012)

<b>Ações de cadastramento e regularização realizadas</b>	Convênio Estado (und)	Convênio SPU (und)	Total (und)	%
Imóveis visitados	2.000	5.733	7.733	100%
Cadastramento físico social concluído	1.704	3.291	4.995	64%
Cadastramentos com documentação pendente	683	3.209	4.188	54%
Cadastramentos, plantas e memoriais digitalizados	1.021	2.524	3.545	46%
Processos com requerimentos deferidos	1.000	2.154	3.154	40%
Títulos emitidos e assinados	300	826	1.126	14%
Títulos publicados e entregues	300	300	600	7%

Fonte: Adaptado da pesquisa documental, 2012.

Segundo relatos da equipe técnica envolvida no Projeto de Regularização Fundiária, justifica-se que o percentual de 64% de efetivação de vistorias entre os imóveis visitados deve-se à existência de imóveis não residenciais, alugados, cedidos, desocupados e fechados, além de situações nas quais os moradores não se mostraram interessados nos benefícios que a titulação poderia representar no seu dia a dia ou pela falta da documentação necessária ao processo, bem como por não serem enquadrados nos critérios jurídicos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), registrando-se, ainda, situações em que o morador não permitiu o cadastramento por questões judiciais e conflitos familiares ou entre vizinhos.

Quanto à existência de 54% de cadastros com documentação pendente, destaca-se a existência de rasuras ou informações ilegíveis ou incompatibilidade entre os dados fornecidos. Além dessas pendências documentais, outro fator que reduz o percentual de processos instruídos a 40% consiste na aplicação dos critérios jurídicos específicos para utilização da



CUEM, como área do lote, tempo de ocupação, renda familiar, bem como na exigência de comprovação formal de estado civil e endereçamento.

Os percentuais de 14% de títulos emitidos e assinados e 7% de títulos publicados e entregues revelam um tempo lento de resposta administrativa ao volume de processos montados. Segundo relatos da equipe técnica do projeto, esses percentuais são justificados pela paralisação das atividades de assinatura, publicação, registro e entrega de títulos nos períodos de eleições nas três esferas de governo, cujos projetos em andamento sofreram duas interrupções (2009 e 2012).

Com base nos dados apresentados, observa-se um *efeito de afunilamento* entre o total de cadastros realizados e os processos deferidos, restringindo o percentual de aproveitamento a 40% do universo dos imóveis visitados.

Ressalta-se, contudo, que para deferimento dos processos não foram considerados os parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo e critérios administrativos municipais para licenciamento de uso, estabelecidos na legislação urbanística vigente, embora a Lei Municipal de Controle Urbanístico (BELÉM, 1999) restrinja o tamanho mínimo de lote a 125 m<sup>2</sup> e testada de 6 m nos imóveis localizados na área ocupada, segundo modelo “M0”. Tais critérios se distanciam ainda mais dos padrões de ocupação consolidados nos assentamentos precários em geral, como na parte C das terras da UFPA.

Entretanto, nos casos de áreas em processo de regularização, poderiam ser considerados os parâmetros da Lei de Edificações (BELÉM, 1988), que admite lote mínimo de 60 m<sup>2</sup> e testada de 5 m, além de desobrigar a aprovação de projeto para fins de licenciamento de uso às habitações com área construída de até 100 m<sup>2</sup>, desde que sejam utilizados como moradia própria, de um pavimento, e que apresente, no mínimo, três compartimentos, sendo um deles o banheiro.

A aplicação desses parâmetros intensificaria o *efeito afunilamento*, visto que a ausência de legislação específica de ZEIS pode induzir a adoção dos parâmetros vigentes na legislação geral (LCCU e Lei de Edificações), excluindo do processo de regularização jurídica os imóveis com área e testada inferiores a 60 m<sup>2</sup> e 5 m, respectivamente, bem como as moradias tipo cômodo (padrão habitacional comum em áreas de ocupação informal) e,

em tese, mantendo-se como clandestinos, mesmo que a posse tenha sido reconhecida pelo detentor da propriedade.

## O estudo das desconformidades urbanas em meio ao processo de regularização fundiária

O processo de ocupação da parte C pela comunidade deu-se de forma gradual e parcialmente assistida pelo poder público. Observam-se áreas com ou sem infraestrutura urbana, onde casas de alto, médio e baixo padrão construtivo compõem o cenário de parte dos bairros da Terra Firme, Guamá e Marco, que atualmente integram a parte ocupada do Câmpus Guamá.

Os três bairros reúnem 221.893 habitantes, dos quais 94.610 são habitantes do bairro do Guamá, o maior contingente populacional de Belém; o bairro da Terra Firme ocupa a quinta posição, com 61.439 habitantes; e o Marco, com 65.844 habitantes, é o sétimo mais populoso da cidade (IBGE, 2010). Segundo Relatório da Comissão de Regularização Fundiária (UFPA, 2006), em 2006, a área ocupada na parte C reunia em torno de 12.000 imóveis, no qual pode se estimar a existência de 56.400 moradores, aproximadamente.

Em 2010, a UFPA considerou a existência de 15.000 imóveis e 70.500 habitantes (UFPA, 2011), ocupação que atualmente extrapola a área delimitada como parte C, avançando para as partes “B” e “D” das terras da UFPA, a população que vive na área ocupada corresponde a 25% do total de habitantes que vivem nestes três bairros.

No aspecto físico-territorial, de acordo com os dados constantes nos cadastros realizados pelos dois projetos, no período entre 2009 e 2011, afirma-se que a porção ocupada da parte C, localizada no bairro do Marco dispõe de melhor infraestrutura urbana e saneamento, com habitações de padrão de média e alta renda, concentrados, principalmente, em loteamentos irregulares ou clandestinos existentes nesta porção.

Por outro lado, a ocupação nos bairros da Terra Firme e Guamá são as que apresentam condições de vida mais precárias e infraestrutura insatisfatória, pois as habitações são predominantemente auto-construídas, em terras secas (aterradas), alagáveis ou alagadas, visto que essa ocupação é entrecortada pelo

igarapé Tucunduba. Atualmente, esse igarapé ainda serve ao transporte de pequenas embarcações, ao escoamento de esgoto, drenagem e resíduos diversos, além de ser utilizado como lazer pelos populares da redondeza, inclusive para banho de crianças.

As Figuras 4A, 4B e 4C ilustram a diversidade do padrão habitacional de infraestrutura urbana de ocupação da parte C.

O cenário de precariedade existente na área favorece a intensificação das condições de insalubridade e violência, o que justifica as constantes políticas sociais e intervenções urbanas desenvolvidas na área ao longo dos últimos anos. Como intervenções urbanas ocorridas na área, podem ser citadas as obras de macrodrenagem em parte do Igarapé Tucunduba, na década de 1990, inclusive com a urbanização e o serviço de pavimentação de vias.

Intervenções que, embora sem serviços adequados de drenagem e esgotamento sanitário para a comunidade, representaram significativa melhoria nas condições de mobilidade e acessibilidade na área. Dentre os principais benefícios destacados pela população durante o período de cadastramento, destaca-se a implantação de serviços de segurança pública, que contribuiu para redução de assaltos e outros tipos de violência.

Embora a área em questão tenha sido beneficiada por diversas melhorias ao longo de seu processo

de ocupação e consolidação, estudos do IBGE (2010) apontam a existência de 54 setores subnormais na área ocupada da universidade. Esses setores são caracterizados como assentamentos com carência de serviços públicos, posse ilegal (obtenção de título de propriedade do terreno há dez anos ou menos), urbanização fora dos padrões vigentes (IBGE, 2010) e correspondem a 93% das porções ocupadas nas partes B, C e D.

Considerando que um dos parâmetros adotados pelo IBGE para delimitação dos setores subnormais diz respeito ao conceito de posse ilegal, e uma vez que, até 2010, somente 150 imóveis haviam sido regularizados na área, segundo UFPA (2010) — ou seja, apenas 0,01% de posse regular —, logo, entende-se que 100% da área deveria ser considerada como subnormal, pela posse ilegal.

Outro aspecto a ser analisado na caracterização dos setores subnormais é a “urbanização fora dos padrões vigentes”, pode-se indagar que padrões vigentes foram considerados? Os padrões de zona habitacional, historicamente excludentes? Ou os padrões de zona de interesse social, conforme prevê o zoneamento regulamentado pelo Plano Diretor de Belém (BELÉM, 2008), que ainda não foram estabelecidos?

Diante do quadro de precariedade em que a área ocupada da parte C do Câmpus Guamá se encontra, seja pelos padrões consolidados ou pelos padrões jurídicos vigentes, nota-se que as desconformidades



**Figuras 4** - Características urbanas na área ocupada do Câmpus Universitário do Guamá  
Fonte: Dados da pesquisa.

urbanas revestem-se de um caráter multifacetado, para além dos aspectos de precariedade nos serviços, regime de posse ou padrões de urbanização. No contexto atual, a realidade urbana deve ser entendida a partir das distintas naturezas e dimensões de desconformidades relacionadas com a violação de quatro vertentes do direito à cidade, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade:

- a) direito à terra urbana – garantir a segurança jurídica da posse (natureza fundiária);
- b) direito à moradia digna – reconhecer padrões habitacionais de uso e ocupação consolidados, prevendo medidas de recuperação e proteção ambiental (natureza habitacional);
- c) direito a bens e serviços – melhorar as condições físico-territoriais e acesso a equipamentos e serviços do entorno da moradia (natureza infraestrutural);
- d) direito ao trabalho – garantir condições efetivas de acesso às atividades socioeconômicas dos moradores (natureza cidadania).

Acredita-se que, somente com a garantia do atendimento a essas quatro vertentes do direito à cidade, a regularização da condição de moradia digna seja plenamente alcançada. Cardoso (2012) identifica três dimensões de desconformidades em cada

uma dessas naturezas do direito à cidade. A autora aponta três variáveis que podem expressar as condições de desconformidades nas diferentes dimensões observadas, totalizando, portanto, 36 variáveis e 12 dimensões aglutinadas nas quatro naturezas.

A definição desse conjunto de variáveis parte da revisão teórica entre os principais autores que estudam a temática regularização fundiária, estabelecendo dimensões a serem corrigidas nas ações públicas de reconhecimento do direito à posse e à moradia, sob a perspectiva de que esses direitos serão atingidos quando trabalhados de forma ampla e integrada com a implantação de infraestrutura urbana e condições de acesso à cidadania. O Quadro 1 sintetiza os tipos de “desconformidade urbana” por natureza, dimensão e variáveis, observados os distintos elementos de expressão dessa condição.

O conjunto de variáveis estabelecidas permite que seja aferida a proporção de imóveis desconformes por natureza, dimensão e variável desta condição, num dado local. Dessa forma, tomando como base os dados obtidos no cadastro socioeconômico e imobiliário das famílias ocupantes das terras da UFPA, elaborado no período de 2007 a 2011, pode ser estimada a proporção de imóveis desconformes na parte C do Câmpus Universitário do Guamá.

**Quadro 1** - Classificação das “desconformidades urbanas”

DIREITO À CIDADE (Vertentes)	DESCONFORMIDADES URBANAS			ELEMENTOS
	NATUREZA	DIMENSÕES	VARIÁVEIS	
Terra urbana	Fundiária	1. Dominial	Tempo, área e regime de ocupação	Gleba/lote
		2. Administrativa	Uso, licenciamento e parcelamento	
		3. Registral	Poligonal, titulação e matrícula	
Moradia digna	Habitacional	4. Urbanística	Dimensões, área construída e índices	Lote/Construção/Legislação
		5. Construtiva	Material, conservação e técnicas	
		6. Ambiental	Recursos naturais, permeabilidade e salubridade	
Bens e serviços	Infraestrutural	7. Estrutura viária	Acesso ao lote, vias e áreas livres/lazer	Assentamento
		8. Instalações domiciliares	Redes de Água, esgoto e energia	
		9. Serviços públicos	Redes de saneamento, serviços e equipamentos	
Trabalho e Renda	Cidadania	10. Documental	Registros civil, endereço e previdenciário	Morador/Comunidade
		11. Econômica	Ocupação, Atividade e nível de renda	
		12. Social	Finanças, composição familiar e conforto	

Fonte: CARDOSO, 2012.

### Proporção de desconformidades urbanas na parte C das terras do Câmpus Universitário do Guamá/UFPA

A análise das desconformidades inicia com a identificação e contagem das variáveis estabelecidas no Quadro 1, no universo de 1.935 imóveis cadastrados pelo Convênio da UFPA com a SPU. Esse universo de cadastro representa 1,2% do total de imóveis estimados na área ocupada do Câmpus Guamá (partes B, C e D) e 25% dos imóveis cadastrados pelos convênios de regularização fundiária desenvolvidos pela UFPA, seja com a SPU, seja com o governo estadual.

Para tanto, os dados cadastrais foram tabulados de forma a permitir a verificação da existência ou não de desconformidade nas variáveis descritas, por exemplo, na variável “área” do lote. Nesse caso, o imóvel é considerado desconforme quando sua área total está em desacordo com o limite estabelecido para aplicação dos instrumentos de regularização fundiária e/ou da legislação urbanística.

Dessa forma, pode-se observar que 100% dos imóveis analisados apresentam pelo menos uma variável desconforme, entre os 36 tipos apresentados no Quadro 1, perpassando por desconformidades de natureza fundiária, habitacional, infraestrutural e de cidadania, a serem mitigadas no conjunto dos imóveis existentes na área, em complementação às ações de regularização fundiárias desenvolvidas.

A Tabela 2 demonstra os resultados da contagem de variáveis desconformes nos imóveis da amostra, ilustrando a proporção de imóveis desconformes em cada variável, conforme análise a seguir.

O estudo das desconformidades por natureza revela que, em média, 85% dos imóveis apresentam desconformidades fundiárias; 53%, habitacional; 100%, infraestrutural; e 65%, cidadania.

Esses resultados reforçam a importância do estudo sobre a realidade urbana, considerando seu caráter multifacetado. A percepção do problema, em suas distintas naturezas, dimensões e variáveis, deve ser estudada de forma estratificada, permitindo a melhor compreensão do problema como um todo.

Na dimensão dominial, observa-se que mais da metade dos imóveis pesquisados (54%) demonstra-se desconforme com pelo menos um dos critérios de regularização jurídica, sendo:

- a) 42% das famílias vivem na área há menos de 13 anos, tempo posterior a junho de 1999, marco legal para aplicação da CUEM;
- b) 19% dos imóveis têm área superior a 250 m<sup>2</sup>; e
- c) 3% dos imóveis são considerados como não residencial ou utilizados sob regime de aluguel ou cedido por terceiros.

Esses resultados permitem a reflexão sobre o critério “tempo de ocupação do morador”, uma vez que, embora a área tenha sido objeto de ocupação há mais de 40 anos, 42% dos moradores têm menos de 15 anos, indicando possível mobilidade populacional.

Neste aspecto, a comprovação do tempo de ocupação da área, como imagens de satélite, por exemplo, deve sobrepor o tempo de ocupação do morador, sob pena de o critério Tempo tornar-se um fator de exclusão social. Questiona-se até que ponto a documentação exigida para comprovação do tempo de ocupação pelo morador não influenciou o percentual de 40% de processos instruídos pelos convênios.

Na dimensão administrativa, os percentuais de imóveis desconformes nas variáveis Zoneamento (1%) e Licenciamento (39%) apontam que a maioria dos imóveis atende aos respectivos critérios de licenciamento, que poderá ser realizado após a emissão dos títulos pela UFPA/União. Entretanto, faz-se necessária, ainda, a reflexão sobre os parâmetros de licenciamento, visto que se trata de uma ZEIS, cuja ocupação encontra-se consolidada no tempo e espaço.

Ressalta-se que a flexibilização dos critérios jurídicos e das regras de licenciamento possibilitariam a regularização registral de 100% dos imóveis titulados, contribuindo para a minoração do percentual de clandestinidade das moradias existentes na área, com regularização administrativa.

O estudo das desconformidades urbanas revela que a dimensão urbanística mostra-se com baixo percentual de imóveis desconformes, ante as variáveis Área Construída (1%) e Índices Urbanísticos (14%). O maior registro ocorre na variável Dimensão do Lote (35%), em que foram considerados desconformes aqueles com área e testada inferior a 60 m<sup>2</sup> e 5 m<sup>2</sup>, respectivamente.

A partir desses dados, observa-se que a legislação urbanística, embora com parâmetros diferenciados para os casos de regularização fundiária, ainda se constitui em um fator de exclusão social, visto que 43% dos imóveis apresentam-se desconformes

**Tabela 2** - Proporção de imóveis desconformes por natureza, dimensão e variável localizados na parte C do Câmpus Universitário de Guamá

NATUREZA/ DIMENSÃO	VARIÁVEIS DE DESCONFORMIDADES URBANAS	% de imóveis		% médio de imóveis	
FUNDIÁRIA	Dominial	Tempo de ocupação inferior ao marco legal	42		
		Área do lote superior ao limite legal	19	54	
		Regime de ocupação incompatível com critério	3		
	Administrativa	Uso incompatível ao zoneamento	1		
		Lote não licenciado/desconforme com critérios de licenciamento	39	100	85
		Lote localizado em área sem parcelamento aprovado	100		
	Registral	Lote com poligonal indefinida ou inconsistente	100		
		Lote não titulado ou título inconsistente	100	100	
		Lote sem parcelamento registrado em cartório	100		
HABITACIONAL	Urbanística	Dimensões incompatíveis com limite da zona	35		
		Área construída incompatível com padrão	1	43	
		Índices urbanísticos do lote fora do padrão da zona	14		
	Construtiva	Material utilizado é precário ou improvisado	0,5		
		Precariedade no estado de conservação	19	53	53
		Adoção de técnicas inadequadas	43		
	Ambiental	Evidências de poluição/degradação dos recursos naturais	29		
		Ausência de permeabilidade do solo	19	63	
		Situação de insalubridade	38		
INFRAESTRUTURAL	Estrutura viária	Acesso deficitário ou reduzido ao lote	40		
		Ausência ou precariedade no pavimento das vias e calçadas	64	99,9	
		Espaços públicos inexistentes ou insuficientes	93		
	Instalações domiciliares	Improvisação ou ausência de instalações de água	1		
		Improvisação ou ausência de instalações sanitárias	100	99,9	
		Improvisação ou ausência de instalação de energia	9		100
	Serviços públicos	Lote localizado em área sem redes de saneamento	100		
		Lote localizado em área com ausência ou deficiência nos serviços urbanos ofertados	44	100	
		Lote localizado em área com equipamentos comunitários ausentes, deficitários ou insuficientes	100		
CIDADANIA	Documental	Titular em situação de perda ou sub registro civil	35		
		Endereço não comprovado, desconhecido ou informal	18	79	
		Titular sem registro previdenciário	68		
	Econômica	Titular desempregado ou em subemprego	65		
		Titular em atividade informal/temporária	69	79	65
		Titular com renda inferior ao salário	61		
	Social	Renda familiar per capita inferior a 1/4 do salário mínimo	31		
		Presença de mais de uma família conviventes	4	37	
		Condições de desconforto familiar	8		
<b>UNIVERSO - 1935 IMÓVEIS</b>			<b>100</b>		

Fonte: Dados da pesquisa.

na dimensão urbanística e, por conseguinte, podem não alcançar o licenciamento administrativo. Mantém-se, assim, a condição de clandestinidade da moradia, mesmo com o direito à posse reconhecido e registrado em cartório.

Na dimensão construtiva, registram-se poucos imóveis com precariedade ou improvisação nos materiais empregados (0,5%), mas as desconformidades mostram-se mais marcantes na variável Estado de Conservação (19%) e na variável Adoção de técnicas inadequadas (43%), elevando a 53% o percentual de imóveis desconformes nessa dimensão. Esses resultados indicam a importância da inclusão da assistência técnica gratuita, prevista na Lei Federal n. 11.888, de 2008, que visa a ofertar às famílias com renda até três salários-mínimos, assessoria técnica pública e gratuita, objetivando a elaboração de projetos e a melhoria habitacional de interesse social, como parte integrante do direito à moradia digna.

Nessa natureza, a dimensão ambiental é a que reúne maior percentual de imóveis desconformes (63%), considerando as condições de poluição/degradação dos recursos, pelas soluções inadequadas das instalações sanitárias e destinação de lixo (29%), ausência de permeabilidade do solo pela ocupação total do lote (19%), embora a legislação urbanística não exija percentual mínimo de permeabilidade do solo no modelo M0 já mencionado.

Porém, do ponto de vista ambiental, considerou-se como desconformidade a ausência de área livre/quintal no lote, visto que a falta de permeabilidade do solo contribui para elevação da temperatura, sobrecarga no sistema de drenagem etc., e essas condições de desconformidades, em conjunto com as situações de insalubridade (38%), reduzem a qualidade de vida ambiental e humana na área e reforçam a incompatibilidade entre a legislação urbanística e ambiental citada por Staurengi (2003).

Ressalte-se que o conjunto de leis urbanísticas do município restringe ou exclui em torno de 35% dos imóveis do processo de regularização urbanística e administrativa, exigindo a necessária definição de parâmetros específicos à aplicação em ZEIS.

O estudo revela que, embora a área tenha sofrido várias intervenções físicas e de urbanização em sua estrutura viária, elas não foram satisfatórias ou suficientes para o atendimento das demandas e necessidades comunitárias acumuladas em seu processo de ocupação.

O estudo aponta que 100% dos imóveis pesquisados localizam-se em vias com precariedade na pavimentação e/ou ausência de calçadas (64%), bem como ausência de praças ou outro espaço público de lazer (93%). Outra importante observação a ser considerada é o percentual de 40% de imóveis com acesso ao lote de forma deficitária ou reduzida, por exemplo, aqueles sem acesso à via (encravados) ou com acesso por meio de vielas ou estivas, em sua maioria, com largura inferior a 1 m.

Quanto às soluções adotadas nas instalações sanitárias dos 100% dos imóveis pesquisados, destacam-se a improvisação ou a utilização de técnicas inadequadas, como lançamento dos dejetos sanitários diretamente na rede de drenagem e valas a céu aberto ou fossas, ditas sépticas.

Por outro lado, os imóveis mostram-se conformes nas instalações domiciliares de água: apenas 1% dos imóveis não se encontra ligado à rede pública de água e 9% não dispõem de energia no interior do imóvel, não sendo consideradas, no entanto, as condições de acesso a esses serviços, via de regra clandestinos.

Quanto aos serviços públicos de uso coletivo, registrou-se significativo percentual de imóveis localizados em áreas consideradas com deficiência na oferta de serviços de transporte, coleta e limpeza urbana, telefonia (44%), além de atingir percentual máximo de imóveis desconformes tanto em relação à disponibilidade de redes de saneamento, principalmente drenagem e esgoto, quanto à deficiência de equipamentos comunitários, como posto de saúde, escola, creches etc.

O estudo demonstra que, em média, 65% de imóveis apresentam desconformidades na natureza cidadania, porém, ressalta-se que, quando essa condição é analisada por dimensões, o percentual de imóveis desconformes eleva-se a 79%, seja na questão documental, seja na econômica. Esse percentual justifica a ocorrência de apenas 46% de cadastros completos com documentação e 40% de instrução de processos de regularização fundiária obtidos pelos convênios de regularização fundiária, o que demonstra a necessária inclusão de ações de registro civil e emissão de documentos, durante o processo de regularização fundiária, em parceria com os órgãos públicos responsáveis por esse serviço, bem como a reflexão sobre os procedimentos e documentos exigidos no processo.

Deve ser observado que, embora 31% das famílias vivam em condições de vulnerabilidade social, ou seja, com renda inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, 65% dos chefes de famílias estão desempregados ou em subemprego, 69% atuam no mercado informal e 61% têm renda inferior ao salário-mínimo.

Tais dados comprovam, por si sós, as condições de precariedade, subcidadania e condições de baixa renda, aspectos sociais que, somados às condições físicas da moradia observadas pelos cadastradores e registradas por fotografias, podem ser suficientes para justificar e referendar os requerimentos de regularização fundiária, quando os moradores não dispõem da documentação exigida, por exemplo. Essa medida elevaria o percentual de aproveitamento dos cadastrados realizados e, por conseguinte, o número de moradores beneficiados.

## Conclusões

O diagnóstico da realidade nos diferentes tipos de assentamentos humanos, sob o olhar das partes e do todo, pode subsidiar o processo de elaboração e implementação de políticas públicas de forma gradual e integrada, para reversão do quadro atual de desconformidades urbanas.

O estudo das desconformidades urbanas no aspecto fundiário demonstra a necessária revisão dos procedimentos definidos nos ritos processuais estabelecidos para deferimento dos requerimentos de regularização diante dos critérios normativos dos instrumentos jurídicos instituídos pelo Estatuto da Cidade.

As análises realizadas ante o atual marco jurídico-urbanístico e os referenciais administrativos apontam que esses instrumentos podem ser considerados excludentes, principalmente quando aliado aos ritos processuais, que exigem do morador uma condição de regularidade documental dificilmente alcançada (identidade, CPF, certidões de estado civil, comprovante formal de renda, endereço etc.); nesse sentido, a natureza cidadania da desconformidade deve ser necessariamente trabalhada em paralelo à natureza fundiária e habitacional.

A experiência acumulada pela UFPA e seus parceiros conduz à percepção de que o processo de regularização fundiária é imprescindível para

a consolidação de uma sociedade urbana civilizada. Ele assemelha-se a um funil: inicialmente, cadastram-se todas as famílias existentes numa dada área; ao mesmo tempo, leva a esperança da segurança da posse ou da moradia, porém, ao fim do processo, somente 40% das famílias têm seus processos deferidos.

O “efeito afunilamento” no processo de regularização fundiária leva ao questionamento: até quando vamos permanecer reféns do sistema jurídico ultrapassado e do preciosismo técnico e administrativo, alheios às diretrizes do direito à cidade e das práticas e consensos sociais consolidados e reconhecidos pelo próprio público?

Ressalta-se que os resultados apresentados, embora específicos de um trabalho realizado em área pública da União/UFPA, em Belém do Pará, representam a condição de desconformidade urbana na Amazônia, realidade comum ao cenário nacional como um todo.

As reflexões deste artigo podem contribuir para o entendimento dos problemas das cidades contemporâneas, por meio de um diagnóstico multidisciplinar, que subsidia a definição de ações para o combate das desigualdades e exclusão social de maneira mais eficaz.

## Referências

BELÉM. Prefeitura Municipal. **Lei n. 7.400, de 25 de janeiro de 1988**. Dispõe sobre as edificações no Município de Belém e dá outras providências. Belém, PA, 25 jan. 1988. Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/segep/download/coletanea/PDF/n\\_urban\\_p/edific.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/segep/download/coletanea/PDF/n_urban_p/edific.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BELÉM. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar n. 2, de 19 de julho de 1999**. Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano do Município de Belém e dá outras providências. Belém, PA, 19 jul. 1999. Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs-legislacao/lccu.pdf?id\\_lei=724](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs-legislacao/lccu.pdf?id_lei=724)>. Acesso em 21. jul. 2014.

BELÉM. Prefeitura Municipal. **Lei n. 8.655, de 30 de julho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Belém, PA, 30 jul. 2008. Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano\\_diretor\\_atual/Lei\\_N8655-08\\_plano\\_diretor.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2014.

- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 21 jul. 2014.
- CARDIN, D. G. A improbidade, a ilegalidade e a irregularidade. **Cadernos Jurídicos**, n. 13, p. 1-2, nov. 2010.
- CARDOSO, M. S. S. **O direito à cidade e as desconformidades urbanas**: identificação, classificação e mensuração através da matriz de amplitude, intensidade e taxa (MAIT). 2012. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) — Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM — CODEM. **Evolução urbana de Belém 1972, 1977, 1998**. Belém: CODEM, 2002.
- DIAS, D. S. **Desenvolvimento urbano**: princípios constitucionais. Curitiba: Juruá, 2002.
- DUARTE, A. A. M. Universidade Federal do Pará (PA). In: CARVALHO, C.; SANTOS, D. C. G. (Coord.). **Regularização fundiária no Brasil 4**: experiências de regularização fundiária realizadas por entidades civis e públicas. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 182.
- FERNANDES, E. Legalizando o ilegal. In: BRANDÃO, C. A. L. (Org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 141-143.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — IBGE. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- LIMA, J. J. Segregação socioespacial e forma urbana: Belém no final dos anos 90. In: FERNANDES, E.; VALENÇA, M. M. (Org.). **Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p. 147-170.
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-166, maio/ago. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200013&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200013&script=sci_arttext)>. Acesso em: 13 ago. 2013.
- ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE Jr, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-9.
- SALLES, V. A. P. Regularização fundiária. In: ROLNIK, R. et al. **Regularização fundiária plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 130-188.
- SAULE Jr, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004.
- SILVA, A. R. da. Legalidade e legitimidade. **Jus Navigandi**, v. 8, n. 63, 1 mar. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3814>>. Acesso em: 25 abr. 2013.
- STAURENGHI, R. **Regularização fundiária de assentamentos informais**. 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/cdui/notas/NT111103.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2011.
- SUNDFELD, C. A. O Estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 44-60.
- TIERNO, R. C.; CARVALHO, P. A. O registro imobiliário: conceitos e bases legais. In: PINHEIRO, O. M. et al. **Acesso à terra urbanizada**: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 239-278.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA. **Projeto de regularização fundiária urbana**: uma questão de cidadania. Relatório de Atividade do Convênio UFPA/SPU. Belém: UFPA, 2011.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA. **Relatório de resgate histórico documental do patrimônio imobiliário da UFPA**. Belém: UFPA, 2006.

Recebido: 11/11/2013  
Received: 11/11/2013

Aprovado: 17/02/2014  
Approved: 02/17/2014