

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE DIREITO À MORADIA E DIREITO À CIDADE EM BENS IMÓVEIS TOMBADOS LOCALIZADOS EM CENTROS HISTÓRICOS: O CASO DO BAIRRO DA CIDADE VELHA, EM BELÉM (PA)¹**URBAN LAND REGULARIZATION AS AN INSTRUMENT OF THE RIGHT TO HOUSING AND THE RIGHT TO THE CITY IN REAL STATE HERITAGED LOCATED IN CENTER-HISTORICAL: THE CASE OF CIDADE VELHA NEIGHBORHOOD, IN BELÉM, PA²****Maria Claudia Bentes Albuquerque¹
Michelli Caldas Ramos²****RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo geral analisar a (im)possibilidade de implementação de políticas públicas de regularização fundiária urbana em imóveis tombados, localizados nos centros históricos de cidades amazônicas, em especial no município de Belém (PA). A pesquisa justifica-se tendo em vista que o centro histórico de Belém, assim como o de outras capitais da Amazônia brasileira, é dotado de um patrimônio cultural e histórico que tem grande relevância econômica para o poder público. Utilizou-se como recurso metodológico a abordagem qualitativa, de cunho analítico-descritivo e aplicou-se o estudo de caso como método principal de investigação. Verificou-se que, atualmente, inexistente a possibilidade de aplicação da política de regularização fundiária urbana no Centro Histórico de Belém (PA), em especial no bairro da Cidade Velha, pois os órgãos não possuem dados sistematizados sobre a quantidade de imóveis tombados que estão subutilizados ou vazios e que são ocupados irregularmente. Conclui-se que as intervenções voltadas à requalificação de áreas tombadas têm sido pouco efetivas no que tange à conservação do patrimônio cultural material imobiliário e à resolução dos problemas nela existentes, como a ocupação irregular para fins de moradia e direito à cidade.

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Pará. Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Advogada. Universidade Federal do Pará – UFPA – Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9942901182911071> E-mail: mariaclaudibentes@gmail.com

² Mestranda em Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (NUMA/UFPA). Especialização em andamento em Gestão de Cidades e Sustentabilidade pelo Núcleo de Meio Ambiente da Amazônia (NUMA/UFPA). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Universidade Federal do Pará – UFPA – Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0308172716441541> E-mail: mica.caldas@hotmail.com

Palavras-chave: Direito à moradia; direito à cidade; regularização fundiária urbana; centro-histórico; Belém (PA).

ABSTRACT

This article aims to analyze the (im) possibility of implementing public policies for urban land regularization in listed properties, located in the historic centers of Amazonian cities, especially in the municipality of Belem (PA). The research is justified considering the historic center of Belem, as well as other capitals of the Brazilian Amazon, is endowed with a cultural and historical heritage that has great economic relevance for the public power. It was used the qualitative approach, as na analytical-descriptive nature and as a methodological resource and the main Method of investigation applied was the case study. It was found that currently, there is no possibility of applying the policy of urban land regularization in the Historic Center of Belem (PA), especially in the neighborhood of Cidade Velha, since the agencies do not have systematic data of the number of properties that are listed, under used or empty and occupied irregularly. It was concluded the interventions a imediat there qualification of listed areas have been ineffective with regard to the conservation of the real estate cultural heritage and the resolution of the problems that exist in it, such as irregular occupation for purposes of housing and the right to the city.

Keywords: Right to housing; right to the city; land regularization; center-historical; Belem (PA).

1 INTRODUÇÃO

No início do século XX, o Brasil era um país de economia agrária e população majoritariamente rural. No entanto, a partir da segunda metade do século XX, este panorama sofreu modificações: o êxodo rural associado às novas políticas de desenvolvimento econômico foi essencial no processo de crescimento urbano, pois foram vetores que impulsionaram especialmente a população do campo para as cidades. Desse modo, a população das cidades começou a crescer em um ritmo superior ao da população rural³. A urbanização⁴ acelerada e desigual gerou entraves para o acesso igual ao solo urbano e à moradia digna⁵, pois concentrou a propriedade urbana com parcela da sociedade dotada de poder econômico.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2018), o Brasil possui 6,9 milhões de famílias sem casa para morar. Todavia, dispõe de 6,05 milhões de imóveis desocupados há décadas. Neste contexto, observa-se a formação de ocupações irregulares em imóveis vazios ou subutilizados, principalmente

em áreas centrais das grandes cidades do país. Alguns desses locais são protegidos pelo seu valor histórico-cultural, sendo chamados de áreas tombadas.

Nas áreas tombadas há um acúmulo de trabalhos e estruturas de maior relevância histórico-cultural e econômica, fazendo com que sejam consideradas relevantes pelo poder público local, bem como pelos governos regionais e nacionais (GODINHO, 2017). Não obstante, as políticas públicas pensadas para a intervenção em centros históricos, segundo Andrés (1998, p. 72), raramente “[...] oferecem oportunidade de conjugar as soluções necessárias para preservar o rico acervo da arquitetura e ao mesmo tempo, minorar o agudo déficit habitacional”. Em muitos casos, a gestão desses bens é voltada apenas ou prioritariamente para o mercado imobiliário ou turístico.

As consequências do modelo de gestão de áreas tombadas exercidas pelo poder público em muitas cidades brasileiras servem à lógica dos interesses do mercado imobiliário, o que influencia diretamente as ações estatais para o planejamento urbano. Predomina a especulação imobiliária, que tem no uso irracional do solo urbano a avidez do consumo e destruição de partes das cidades integrantes do processo de desenvolvimento (FERNANDES; ALFONSIN, 2013). As ações mercadológicas estatais de desenvolvimento urbano esvaziam e deterioram as áreas históricas tombadas, provocando o deslocamento de comunidades habitantes do espaço.

Esta realidade é observada em cidades amazônicas, como Belém, capital do Pará, cujo centro histórico tem sido objeto de políticas de intervenção pouco efetivas no que diz respeito à conservação do patrimônio cultural material⁶ e à resolução de problemas sociais, como a ocupação irregular do solo para fins de moradia.

O Centro Histórico de Belém (CHB) é dotado de um patrimônio construído que remete à compreensão do surgimento do território que dali se expandiu. Os sítios são áreas antigas da qual se expandiu as demais áreas urbanas (BRITO, 2007). Esses locais possuem características e possuem um conjunto de regras que tendem a sua valorização e conservação. O CHB foi instituído e tombado pela Lei municipal n. 7.709/1994, todavia o Plano Diretor de Belém de 1975 já mencionava os bairros da Cidade Velha e da Campina, integrantes do centro, como áreas de fundação da cidade, detentoras de imóveis históricos que compunham a identidade local (GODINHO, 2017).

O CHB tem passado por diversas formas de intervenção pelas várias esferas governamentais, contudo as políticas nele empregadas não tratam como prioridade o uso habitacional da área. Alguns projetos de intervenção no centro histórico belenense tiveram iniciativas com o intuito de produzir habitação social, sendo executados com recurso do Programa Monumenta, mantido pelo Ministério da Cultura com patrocínio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando resgatar o

patrimônio cultural urbano. O que seria um aspecto positivo, em termos de políticas para áreas centrais tombadas, não chegou a se efetivar, pois inexistiram avanços no que tange à moradia social no CHB (UEMURA; TSUKUMO; MENEGON; PIOCHI, 2009).

Apesar do aparente descompasso no que tange à preservação e ao uso habitacional em bens imóveis tombados, o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001, elenca a regularização fundiária urbana como um elemento essencial para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, cuja aplicação pode incidir também em bens públicos tombados. Nesse sentido, as políticas de regularização fundiária urbana de interesse social⁷ seriam essenciais à efetivação da cidadania.

É necessário, pois, que se reflita sobre como a falta de moradia digna contribui para a ocupação de imóveis tombados, os quais, ao serem afetados pelas intervenções urbanas e pela dificuldade de preservação, formam um grande conjunto de prédios e casarões abandonados especialmente nas áreas centrais das cidades. Cabe, assim, discutir novos usos para os imóveis públicos tombados, à luz de instrumentos de políticas públicas que possam conciliar a preservação do patrimônio histórico-cultural construído e o direito à moradia.

Tendo em vista o contexto trazido à lume, visa-se responder a seguinte pergunta: Em que medida a regularização fundiária urbana pode ser um instrumento de efetivação do direito à moradia em bens tombados e de direito à cidade, nos centros históricos de cidades na Amazônia? Para este fim, adota-se a como referencial a teoria do direito à cidade, de Lefebvre (1991). O objetivo geral consiste em analisar a (im)possibilidade de implementação de políticas públicas de regularização fundiária urbana em imóveis tombados, localizados nos centros históricos de cidades amazônicas, em especial no município de Belém (PA).

Quanto aos objetivos específicos, a pesquisa tinha o intuito de: 1) identificar os elementos teórico-conceituais formadores do direito à moradia adequada e da habitação social, relacionando-os com a concepção de direito à cidade; 2) examinar os fundamentos normativos presentes no sistema jurídico brasileiro sobre regularização fundiária urbana; 3) descrever as políticas públicas voltadas para a preservação da Poligonal Tombada do CHB (PA), no bairro da Cidade Velha, destacando-se as ações nelas contidas para habitação de interesse social; 4) descrever as políticas públicas voltadas para a preservação da Poligonal Tombada do CHB, no bairro da Cidade Velha, destacando-se as ações nelas contidas para habitação de interesse social e 5) analisar a aplicabilidade dos instrumentos de regularização fundiária urbana de Interesse Social no CHB.

Além da introdução, este artigo está dividido em quatro seções: a primeira aborda os aspectos teórico-conceituais da relação entre o direito à cidade e o direito à moradia adequada, enquanto a

segunda seção aborda os aspectos jurídicos da regularização fundiária no ordenamento jurídico brasileiro. Por sua vez, a terceira apresenta um exame das políticas públicas voltadas à preservação da poligonal tombada do CHB, no bairro da Cidade Velha, em Belém (PA), destacando-se ações nelas contidas para a produção de política de habitação social. Por fim, na quarta seção, analisa-se a (in)aplicabilidade dos instrumentos de regularização fundiária no CHB, no bairro da Cidade Velha.

1.1 Metodologia

Em termos metodológicos, o estudo realizado apresenta abordagem qualitativa, de cunho analítico descritivo. A pesquisa é dedutiva e aplica o estudo de caso como método de investigação. O objeto empírico de análise é constituído pelo bairro da Cidade Velha, localizado no município de Belém (PA), correspondente ao recorte espacial da pesquisa e representativo da realidade do Centro Histórico de Belém (CHB). O recorte temporal do estudo é o período compreendido entre 2017 a 2019, considerando que há poucas informações sobre políticas de habitação social no CHB nesse período.

A coleta de dados secundários foi subsidiada pelas pesquisas bibliográfica e documental, a partir do(s) parâmetro(s) de busca "regularização fundiária urbana de interesse social", "habitação social", "bens tombados", pesquisados nas bases de dados de *sites* especializados e, adicionalmente, em obras disponíveis em bibliotecas particulares.

Na fase preliminar e exploratória do estudo, realizou-se pesquisa bibliográfica para revisão de literatura sobre as concepções de direito à moradia, direito à cidade, regularização fundiária urbana, gestão do patrimônio histórico-cultural e regime jurídico do tombamento. No período de agosto a novembro de 2019, foram consultadas 15 obras físicas disponíveis em bibliotecas particulares e examinados 20 artigos científicos disponíveis no formato digital, selecionados por meio de buscas feitas em sítios da *internet*. Como referenciais teóricos da pesquisa, foram selecionadas as seguintes obras para os conceitos-chave abaixo indicados:

Quadro 1 – Referenciais teóricos e conceitos-chave

OBRA	AUTOR	CONCEITO-CHAVE
O Estado na Preservação de Bens Culturais: o tombamento	Castro, 2009.	Tombamento
Revisitando o Instituto do Tombamento	Fernandes e Alfonsin, 2013.	

OBRA	AUTOR	CONCEITO-CHAVE
Direito à Cidade	Lefèbvre, 1991.	Direito à cidade
Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática	Rabello e Keller, 2018.	
Ocupação Popular em Patrimônio: a luta pelo direito à cidade e o conflito com a memória	Zanolli, 2017.	
O direito à Moradia no Brasil: Violações, Práticas Positivas e Recomendações ao Governo Brasileiro	Saule Júnior e Cardoso, 2005.	Direito à moradia digna
Gestão do patrimônio Cultural, e Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos	Lacerda e Zanchetti, 2012.	Gestão do patrimônio cultural

Fonte: elaboração própria (2019).

A pesquisa documental para coleta de dados secundários sobre o caso de estudo ocorreu no período de agosto a novembro de 2019, tendo sido realizada da seguinte forma: os parâmetros de busca aplicados para localização de dados “habitação social”; “direito à cidade” e “centro histórico de Belém”. A filtragem dos dados foi realizada por critério de qualidade e de pertinência temática, no mês de novembro.

Para o fim de obter informações relevantes sobre a possibilidade da implementação de políticas públicas de regularização fundiária urbana, foram realizadas entrevistas semiestruturadas de janeiro de 2020 a fevereiro de 2020, com quatro entrevistados-chave, identificados no artigo como Entrevistado 1 (representante do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional- IPHAN/PA), Entrevistado 2 (Representante da Secretaria de Estado de Cultura do Pará – SECULT/PA) e Entrevistado 3 (representante da Fundação Cultural do Município de Belém- FUMBEL), Entrevistado 4 (representante do Projeto Fórum Circular).

Em complementação, foram realizadas visitas nos seguintes órgãos públicos: IPHAN, FUMBEL e SECULT, entre os meses de dezembro de 2019 e janeiro de 2020, com o intuito de coletar dados e informações sobre a atuação desses órgãos na preservação do patrimônio histórico e a cogestão desse patrimônio.

Ademais, foi realizada observação não participante entre os meses de dezembro 2019 e janeiro de 2020, na Rua Dr. Assis, no bairro da Cidade Velha, pois trata-se de uma rua que apresenta um grande

número de imóveis vazios e subutilizados. O objetivo era compreender os problemas socioambientais que afetam a área, assim como permitir observar, concretamente, como as intervenções urbanas no local contribuem para a efetivação do direito à cidade. Na oportunidade, realizou-se fotografias autorais da área e conversas informais com moradores e comerciantes da área de estudo, informações que foram especializadas por meio de um mapa elaborado no Laboratório de Cartografia (LACAR), do Núcleo de Meio Ambiente (NUMA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

A organização dos dados coletados foi efetuada pela técnica de documentação, ou seja, através do registro e sistematização de dados e informações, colocados em condições de análise. (SEVERINO, 2007). Por sua vez, a análise dos dados foi realizada por meio da técnica de análise discursiva (em especial os primários). A técnica consiste em analisar as construções ideológicas que produzem o discurso relatado pelos entrevistados. Os resultados da pesquisa são apresentados no desenvolvimento e na conclusão deste artigo.

Espera-se que este estudo contribua para novas possibilidades de usos no Centro Histórico de Belém, corroborando com a promoção do direito à moradia e do direito à cidade.

2 RELAÇÕES ENTRE O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E DIREITO À CIDADE: ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS

A possibilidade de aplicação do instrumento de regularização fundiária urbana em bens tombados localizados centros históricos traz à baila a tarefa de se relacionar os conceitos de direito à moradia digna e as concepções ideológicas formadoras do direito à cidade.

O termo direito à cidade foi proposto por Henri Lefebvre, em 1968. Em seu discurso, o sociólogo e filósofo francês argumentou que a população das cidades deveria ter acesso à vida urbana, transformada e renovada, pois o sistema econômico capitalista e o seu modo industrial de produção modelam e remodelam o espaço urbano conforme os interesses das forças produtivas que detêm o poder e o controle desses locais.

Nesse sentido, a racionalidade que orienta tanto a produção quanto a realidade do espaço urbano é segregadora e desigual, na qual a classe operária é privada da vida urbana com qualidade e que proporcione bem-estar, vítima de um urbanismo que impulsiona a cidade apenas como valor de troca em detrimento do seu valor de uso, no qual, segundo Keller (2018, p. 26), “[...] o social urbano é negado pelo econômico industrial.”

O urbanismo imposto pelo modelo industrial faz surgir um planejamento urbano no qual as forças produtivas dominantes existentes no sistema intervêm na organização do trabalho, do transporte, no fluxo de matérias primas e energia, na liberdade de circular e usufruir dos espaços públicos, de produzir e participar das decisões que dizem respeito à produção das cidades (SILVA, 2018). Esse panorama é destacado por Lefebvre (1991, p. 104) como um urbanismo projetado por uma ideologia que visa a “morte das cidades”, já que nesse contexto a vida urbana perde a capacidade de proporcionar a todos uma maior de integração e participação. Assim, a cidade, segundo pontua Keller (2018, p. 32), “[...] é por excelência um espaço de disputa dos mais variados interesses, estejam eles direta ou transversalmente vinculados por uma questão de classes”.

Desse modo, o planejamento urbano capitalista modifica a dinâmica e as relações sociais das cidades. O formato de se fazer o *modus vivendi* do espaço urbano contribui ainda mais para acirrar cisões. Conforme a cidade cresce de forma desordenada, essa nova forma potencializa a miséria e a formação de áreas ilegais. Ademais, os problemas decorrentes do crescimento urbano desordenado provocam a degeneração da qualidade de vida da população (DIAS, 2012). Intensifica-se, assim, a marginalidade econômica, territorial, política e social.

Em que pese este contexto, as políticas habitacionais não são priorizadas, pois as intervenções urbanas são realizadas não apenas para organizar a produção, mas para organizar e disciplinar “corpos sociais que são explorados” (MENDES, 2018, p. 14). A não concretização do direito à cidade leva também à não efetivação do direito à moradia adequada, já que conforme Saule Junior e Cardoso (2005), a moradia e o solo urbano são bens necessários para a existência de vida humana nas cidades, fundamental para garantia do direito à cidade, que é imprescindível para a sua reprodução social.

O direito à moradia é norma social fundamental posta no artigo 6º da Constituição Federal brasileira. No entanto, aludido direito é amplo e vai além do dever, por parte do poder público, da oferta de um simples imóvel. Cabe, nesse sentido, destacar o conceito de moradia adequada enquanto direito de viver com paz, segurança e dignidade. Para tanto são necessários: segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços de infraestrutura como acesso à água potável, energia, saneamento básico, tratamento de resíduos, transporte e iluminação pública (SAULE JUNIOR; CARDOSO, 2005).

Além disso, uma moradia adequada deve ter um custo acessível, boas condições físicas e salubridade, acessibilidade, localização adequada (rodeada de serviços públicos, opções de emprego) e ter adequação cultural, ou seja, respeitar os padrões habitacionais culturais de uma comunidade. Percebe-se, ante a exposição do conceito, que possibilitar moradia adequada envolve a realização de aspectos culturais, econômicos, sociais e ambientais. Pontua-se que no âmbito internacional, o direito

à moradia adequada encontra-se no artigo 22 na Convenção Americana de Direitos Humanos e nos artigos VIII e IX da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

Além disso, a Nova Agenda Urbana 2030 estabelece 17 objetivos de desenvolvimento sustentável. Desse modo, o objetivo 11 consiste em “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.”. Trata-se de um objetivo essencial para a garantia do direito à moradia e o direito à cidade, uma vez que auxilia na construção de cidades. (PLATAFORMA AGENDA 2030, s.d.).

Promover o direito à moradia digna, para além do reconhecimento da posse ou propriedade em um espaço físico, é também democratizar o solo urbano, os serviços, a estrutura de uma cidade, as oportunidades de trabalho e liberdade de usar os seus espaços. Para tanto, é necessária uma cidade concebida em outras bases, não capitalistas, as quais congregariam o direito à liberdade, à individualização na socialização, o direito ao habitat e ao habitar, o direito a participar da construção da cidade e ao produto construído (LEFÈBVRE, 1991).

Nessa perspectiva de contradições socioespaciais produzidas por um planejamento urbano segregador, os centros históricos das cidades brasileiras, na sua grande maioria áreas centrais tombadas, apresentam uma remodelação excludente de seus espaços a partir de políticas de intervenções voltadas para a sua requalificação. Tais políticas não possuem delimitações claras e sólidas, proliferando na literatura com a denominação de revitalização, requalificação, renovação urbana. No entanto, apesar das várias denominações, o objetivo central dessas políticas é a reanimação de porções urbanas que estão em processo de degradação (LACERDA; ZANCHETTI, 2012).

Embora existam avanços, a gestão de bens tombados, especialmente dos imóveis localizados em centros-históricos⁸, ainda se mostra deficiente para atender as demandas existentes que extrapolam a conservação desses bens. Há grande fragilidade das instituições públicas responsáveis pelo patrimônio cultural, sendo que muitos bens imóveis tombados ficam sobrepujados por políticas locais de interesse privado.

Há várias possibilidades de políticas públicas para o uso habitacional de bens tombados nos centros históricos, como a regularização fundiária urbana de interesse social, discutida na seção seguinte. Este instrumento, ao permitir a permanência dos ocupantes em terras ou imóveis ocupados, coloca em holofote a compatibilidade jurídico-política entre o direito à cidade e o direito à moradia (PONTES, 2018).

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: ASPECTOS JURÍDICOS E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO À CIDADE

A promoção da moradia digna, pelo poder público, dá-se a partir das políticas públicas específicas, como a regularização fundiária urbana. O instituto é um importante instrumento jurídico-político para a concretização dos direitos sociais enraizados no Estado Democrático de Direito, como o direito à moradia e o direito à cidade, efetivando também a justiça social. Com efeito, a fim de melhor elucidar o instrumento em tela, faz-se necessário abordar sucintamente a evolução das legislações sobre a sua regulamentação, primeiramente no âmbito federal e, em seguida, serão destacadas as normas estaduais do Pará que tratam sobre o tema. Ao final, será feita uma correlação do instrumento com o direito à cidade.

Conforme destaca Leite e Mencio (2019), o Estado brasileiro pouco atuou para solucionar o problema urbano do desordenamento do uso e ocupação do solo. No entanto, quando os censos demográficos começaram a apontar que a maioria da população do país encontrava-se em solo urbano, começaram a surgir, na década de 1960, algumas normas federais tratando da ocupação do solo urbano, além de algumas legislações sobre habitação social, porém essas iniciativas foram “engavetadas” pelo desinteresse dos gestores públicos.

Apenas em 1979 uma lei conhecida como Lehmann (Lei n. 6.766/1979) direcionou o parcelamento e os procedimentos para uso do solo urbano, em uma tentativa de amenizar a desigualdade de acesso a ele. No entanto, ela não tratou de meios para que o Estado atuasse na ordenação de áreas ocupadas irregularmente, a fim de se garantir o direito à moradia digna, já que as exigências do parcelamento contribuíram para um sistema registral excludente, que não permitia a flexibilização de alguns dispositivos em se tratando de parcelamento em regiões populares. A Lei Lehmann, sob a égide da Constituição Federal de 1967, não tratava com objetividade a democratização do solo urbano, tampouco versava sobre o direito à cidade e o direito à moradia como base da política urbana.

A Constituição Federal de 1988 veio explicitar no seu artigo 182 a política urbana, implementando o reconhecimento do direito à moradia, mediante a criação de dispositivos para trazer a segurança jurídica da posse de boa-fé aos que necessitam de moradia, mas não têm condições econômicas para adquiri-la, a exemplo da usucapião urbano de imóvel urbano, utilizada para regularizar ocupações em áreas privadas (LEITE; MENCIO, 2019)⁹.

A fim de se legalizar as ocupações irregulares que se formaram em áreas públicas por pessoas de baixa renda, foi editada a Medida Provisória nº 2.220/2001, a qual estabelece para esse objetivo o instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM). A criação do instrumento é uma afirmação de culpa, pelo Estado, do tratamento omissivo dado ante a formação de ocupações irregulares em áreas públicas (LEITE; MENCIO, 2019). Por outro lado, não se pode deixar de ressaltar que a medida em comento é fruto da implementação de uma constituição democrática, a qual integra um conjunto sistêmico de medidas que deram origem ao Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001.

O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, instituindo elementos de gestão democrática das cidades para a efetivação do direito à cidade. Trouxe como diretriz a garantia do direito à cidade sustentável¹⁰, concebida a partir do acesso à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos serviços e ao transporte público, trabalho e lazer. A norma elencou a regularização fundiária como elemento essencial para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, cuja aplicação pode incidir também em bens imóveis tombados (RAMOS; SILVA; FISCHER, 2019).

Houve um significativo avanço nas questões que norteiam o planejamento urbano voltado a garantir o direito à moradia e conseqüentemente o direito à cidade. Para Leite e Mencion (2019), o instrumento de regularização fundiária urbana atende primordialmente aos objetivos da política de desenvolvimento urbano locadas no caput do artigo 182 da Carta Magna brasileira: a função social das cidades e o bem-estar de seus habitantes, além de se aproximar do conceito de moradia digna.

Com o intuito de regulamentar o instrumento de regularização fundiária em assentamentos localizados em áreas urbanas, entrou em vigor em a Lei n 11.977/2009, normativa que, além de instituir o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), elencou as diretrizes e os procedimentos para o instituto em tela. Além disso, ela unificou instrumentos já vigentes em outros diplomas legais que garantiam o direito à moradia como usucapião pró-moradia, Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), na modalidade coletiva ou individual, usucapião extrajudicial, legitimação de posse e demarcação urbanística.

Atualmente a regularização fundiária urbana é regulamentada pela Lei n. 13.465/2017, a qual traz um sistema de diretrizes e instrumentos para garantir a regularização de assentamentos informais que se consolidaram até 22/12/2016. A lei em comento instituiu o conceito de núcleo urbano para caracterizar os assentamentos humanos que tenham uso e características urbanas, nos termos do seu artigo 11, inciso I. Criou a sigla REURB para se referir à regularização fundiária urbana, do mesmo modo que a conceitua como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à

incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes.¹¹

Além disso, a lei especifica duas modalidades de REURB, a de interesse social (REURB-S) e a de interesse específico (REURB-E). A primeira refere-se à legalização de ocupações irregulares formadas por pessoas de baixa renda. A segunda diz respeito às ocupações consolidadas em núcleos urbanos informais ocupados por pessoas não qualificadas como de baixa renda. Ao mesmo tempo, a Lei n. 13.465/2017 trouxe novos instrumentos¹² para a garantia do direito à moradia como a legitimação fundiária e o direito real de laje, além das modalidades de condomínio, quais sejam: condomínio de lotes e condomínio urbano simples.

Vale mencionar que a lei trouxe como princípios ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem-estar de seus habitantes (art. 10, VIII) e concretizar o princípio da eficiência na ocupação e uso do solo (art. 10, IX). Nesse sentido para Leite e Mencio (2019), o diploma legal assume o propósito de ordenar os núcleos urbanos informais, de acordo com o princípio da função social da cidade e da propriedade.

A nível local, algumas legislações estaduais e municipais também elencam pontos sobre a regularização fundiária e o direito à moradia. A Constituição do Estado do Pará de 1989, no capítulo II, artigo 236, prevê que a política urbana deve ser formulada e executada pelo Estado e, no que couber, pelos municípios, tendo como objetivo o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Assim, também consta que quando o poder público desapropriar áreas de terras em consequência dos processos de urbanização, a regularização fundiária e a titulação da população de baixa renda serão preferencialmente realizadas, sem a remoção dos moradores (art. 236, VII).

A nível municipal, a Lei orgânica de Belém, de março de 1990, elenca que o Município tem o dever de assegurar a habitação. A mesma norma elucida no artigo 121 que o plano diretor terá como diretriz essencial a regularização fundiária e a urbanização de pessoas de baixa renda. Já o Plano Diretor de Belém, Lei municipal nº 8.655/2008, elenca em seu artigo 3º, a habitação, especialmente a de interesse social, como requisito para que seja atendida a função social da propriedade urbana afim de se cumprir os princípios fundamentais da política urbana do município.

A mesma norma local, em seu artigo 4º, II, estabelece como diretriz para o desenvolvimento municipal a promoção de condições básicas de habitabilidade, por meio de acesso de toda a população à terra urbanizada, a moradia e ao saneamento ambiental, como também garantir acessibilidade aos equipamentos e serviços públicos. Nota-se, a partir das normativas supracitadas, que tanto o estado

do Pará como o município de Belém têm o dever de proporcionar o direito à moradia digna e o direito à cidade, ainda que este último não conste expressamente no texto legal.

Para além da concepção jurídico-administrativa, a regularização fundiária urbana é parte da política urbana e deve propiciar, além da regularização da propriedade, a melhoria das condições ambientais e urbanas (LEITE; MENCIO, 2019). É intervir na gestão dos territórios urbanos, com intuito de evidenciar a cidadania e porque não dizer: o direito à cidade. Nessa perspectiva, a regularização fundiária urbana consiste em um processo no qual a população ocupante atua como resistência, requalificando o direito à moradia, pois no processo é reconhecida a propriedade fundiária a essa população, concedida pelo seu valor de uso em detrimento do seu valor de troca (PONTES, 2016).

A característica dá-se pela força que a propriedade fundiária tem como suporte para o desenvolvimento de atividades, especialmente as do capital. Portanto, a política de regularização fundiária atua, de certa forma, como força motriz da efetivação do direito à cidade, já que conforme a autora menciona o direito à cidade depreende que a cidade seja vivida por todos como valor de uso.

A regularização fundiária urbana, assim como outras políticas de habitação, é coadjuvante do direito à moradia e, conseqüentemente, do direito à cidade, pois a sua aplicabilidade permite a democratização do solo urbano, além de possibilitar, especialmente, que a população de baixa renda possa participar mais ativamente da construção das cidades, especialmente aquelas que habitam bens imóveis tombados. No entanto, apesar dos diplomas legais federais, estaduais e municipais mencionados não tratarem especificamente sobre o tema, os princípios constantes em seu texto podem direcionar desenvolvimento de políticas de melhorias urbanísticas articuladas com a necessidade de preservação do patrimônio cultural e de acesso à moradia e à cidade em centros históricos.

Veja-se, a seguir, como este debate teórico-conceitual se apresenta no caso do bairro da Cidade Velha, integrante do Centro Histórico de Belém, selecionado como objeto empírico de análise da pesquisa.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A PRESERVAÇÃO DA POLIGONAL TOMBADA DE BELÉM E O DIREITO À HABITAÇÃO

O Centro Histórico de Belém (CHB) tem sido alvo de constantes políticas de intervenção por parte do poder público, as quais visam a preservação do seu patrimônio cultural imobiliário. No entanto, essas políticas, geralmente, não levam em consideração as relações e os usos sociais ali existentes e tampouco direcionam bens ociosos e subutilizados, a fim de se concretizar o direito à moradia e o direito à cidade para as pessoas de baixa renda.

O CHB é a parte nuclear de formação da cidade de Belém. Segundo Tourinho e Lima (2015), o local é delimitado pela Baía do Guajará e pelo Rio Guamá, posição geográfica que era estratégica para a economia regional, o que contribuiu para que se transformasse no principal entreposto comercial da região. Durante o ciclo econômico da borracha, entre o século XIX e XX, o local sofreu importantes modificações sob a administração do Intendente Antônio Lemos, várias obras e inovações urbanas foram introduzidas, na maioria, na área em que hoje é reconhecida como o centro histórico da cidade (TOURINHO; LIMA, 2015).

Após o ciclo da borracha, os investimentos públicos e privados no CHB começaram a ser escassos. Ante a falta de investimentos, no final da década de 1960, já se observava uma decadência física no CHB, especialmente no bairro da Cidade Velha, assim como a redução do seu uso habitacional. Até a citada década, não havia uma legislação urbanística no município de Belém que se preocupasse explicitamente com a preservação do que hoje é conhecido como CHB, o que incentivou a verticalização do local, colaborando para a demolição de edificações históricas relevantes (TOURINHO; LIMA, 2015).

A porção da cidade que se conhece hoje como CHB foi institucionalizada pela Lei n. 7.709/1994, denominada Lei do Patrimônio. De acordo com Godinho (2017, p. 5), o CHB é assim chamado devido à apropriação de abordagem italiana sobre, estruturalmente e tipologicamente, os atributos históricos de sua morfologia urbana. Belém possui um núcleo mais antigo e, de acordo com a legislação que se estabeleceu, ele precisa ser mais preservado do que todas as demais áreas da cidade.

Apesar de ser institucionalizado pela Lei do Patrimônio, a Lei Orgânica do Município de Belém de 1988 em seu artigo 228, §2º, já designava as áreas que seriam preservadas, as quais são as mesmas consagradas na primeira Lei citada, oficializando o que se conhece hoje como poligonal¹³ (bairros da Campina e da Cidade Velha) e entorno do local, conforme demonstrado a seguir, na Figura 1.

Na esfera municipal, o órgão responsável pela preservação e pelas políticas de intervenção no CHB é a Fundação Cultural do Município de Belém (FUMBEL). Além disso, o órgão regula e aprova obras

de ingerência na poligonal de tombamento e no seu entorno, fiscalizando aquelas que possam vir a descaracterizar ou desconfigurar arquitetonicamente as fachadas dos imóveis tombados na poligonal da área (GODINHO, 2017).

No âmbito do estado do Pará, alguns bens imóveis do CHB são tombados pela Lei estadual n. 5.629/1990. Segundo o artigo 3º do diploma legal em comento, o Departamento de Patrimônio Histórico Cultural da Secretaria do Estado de Cultura (DEPHAC) é o órgão responsável pela preservação, restauração, conservação, proteção, tombamento, fiscalização, ou execução de obras ou serviços e a valorização do patrimônio cultural paraense.

Em visita realizada ao referido órgão no mês de janeiro de 2020, constatou-se que o governo estadual trabalha com a preservação de bens pontuais, diferentemente da FUMBEL e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que na maioria das vezes trabalham em conjunto, tendo em vista que ambos tombaram a mesma delimitação do que hoje se conhece como CHB.

Figura 1 - Mapa do Centro Histórico de Belém.



Fonte: Laboratório de Cartografia do Núcleo de Meio Ambiente da Amazônia/LACAR-NUMA

Além disso, a Política de Patrimônio Cultural Material do IPHAN apresenta desafios e princípios, dentre os quais o direito à cidade, que consiste no direito de todos terem direito “a um ambiente urbano que garanta o usufruto da estrutura, dos serviços, equipamentos e espaços públicos e comunitários da cidade de forma equânime e inclusiva”. (IPHAN, 2018, p. 10). Nesse âmbito, as políticas de requalificação feitas pelo órgão em Centros históricos tombados devem ser voltadas para a efetivação do aludido direito, enfrentando o desafio da desarticulação interinstitucional dos órgãos

voltados para a conservação do patrimônio cultural e da falta de participação social no desenvolvimento dessas políticas.

Em 2012, o IPHAN tombou o conjunto arquitetônico, urbanístico e paisagístico do CHB. No total, a área engloba cerca de 2.800 edificações, que ficam localizadas nos bairros da Cidade Velha e nos Bairros da Campina (BRITO, 2007). Destaca-se que os primeiros bens tombados pelo instituto, no município de Belém, datam da década de 1940, quais sejam: com a Coleção Arqueológica e Etnográfica do Museu Paraense Emílio Goeldi, as igrejas da Sé, Santo Alexandre, São João Batista, além do Colégio Jesuítico. No ano de 1977 foi tombado o conjunto arquitetônico e paisagístico Ver-o-Peso e áreas adjacentes: Praça Pedro I e Boulevard Castilhos França, inclusive o Mercado de Carne e o Mercado Bolonha (BRITO, 2007).

As três instituições governamentais (IPHAN, DEPHAC e FUMBEL) atuam, em tese, de forma conjunta para a preservação do centro histórico, intervindo no local a partir de políticas que visam à manutenção do patrimônio cultural material, incluso os imobiliários. Assim, em primeira instância, os projetos de intervenção são de responsabilidade do poder público em suas diversas esferas administrativas. Todavia, na grande maioria, as ações desenvolvidas pelas entidades que cuidam da preservação do patrimônio não se desenvolvem de forma articulada (BRITO, 2007)

O argumento trazido à baila é típico do que acontece no âmbito das políticas de intervenção no CHB. Os órgãos supramencionados agem de forma isolada, principalmente no que diz respeito às esferas estaduais e municipais, que intervêm no CHB de forma pontual. Por essa razão, Brito (2007, p. 71) argumenta que “[...] tais ações não abrangem uma política de intervenção para o CHB como um todo. Restaura-se um ou outro patrimônio, que algumas vezes acaba não conseguindo desempenhar dinamicamente sua nova funcionalidade”.¹⁴

Com efeito, as articulações interinstitucionais voltadas para as intervenções que têm como objetivo requalificar os imóveis vazios e subutilizados são escassas, desde a institucionalização do CHB. Segundo estudo organizado por Uemura, Tsukumo, Menegon e Piochi (2009), as políticas que compatibilizam preservação e habitação como estratégia de intervenção não são prioridade do poder público. A pesquisa ainda ressalta que o potencial arquitetônico para uso habitacional dos bairros da Campina e Cidade Velha foi tratado por projetos e políticas específicas como o plano Ver Belém, Programa Monumenta, dentre outros.

O Plano Ver Belém foi elaborado pela prefeitura de Belém em 1998, com o intuito de reabilitar o CHB, efetivando o direito à moradia adequada produzindo habitação social. O projeto dividiu a área em seis esferas com objetivos específicos atinentes ao uso do solo (UEMURA; TSUKUMO; MENEGON;

PIOCHI, 2009). Alerta-se para o fato que o uso habitacional estava presente em todos os perímetros dispostos no plano de ação do projeto, mas se concentrou nos setores da “cidade velha” (Setor 2), “habitar o centro” (Setor 3) e “campina” (Setor 4).

Segundo o Entrevistado 3 da pesquisa, representante da FUMBEL, houve nesse último setor um levantamento dos imóveis que poderiam ser destinados para o uso habitacional, na Travessa Leão XVIII. No entanto, a ação nesse setor incentivava o uso habitacional em imóveis subutilizados para funcionários públicos. Outrossim, o Entrevistado 3 informou que “[...] o que se conseguiu concluir do projeto foi a reabilitação de um edifício empresarial adaptado ao uso residencial.¹⁵ O projeto não avançou porque se aproximou de ano eleitoral, com a mudança de governo foi engavetado”.

No ano de 2006, houve uma proposta de reabilitação do CHB com intuito de se produzir habitação social. O Plano de Reabilitação do Centro Histórico (PRCH) foi um convênio assinado entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura de Belém, por meio da FUMBEL. Tinha como objetivo articular os órgãos das três esferas do governo para que fosse desenvolvida uma política habitacional que utilizasse os instrumentos do Estatuto da Cidade afim de se garantir a gestão democrática do uso e ocupação do solo na política urbana local.

O Plano contemplava uma série de diretrizes que visavam aproveitar a infraestrutura já instalada no CHB e o estoque imobiliário vazios e subutilizados do local, a criação de banco de dados informatizados sobre o cadastro imobiliário, dados socioeconômicos, demanda habitacional e a revisão da legislação de preservação do município, incluindo os incentivos e usos definidos para zonas (UEMURA; TSUKUMO; MENEGON; PIOCHI, 2009).

Ademais, o plano continha previsão de conclusão para outubro de 2007, no entanto foi paralisado em janeiro daquele mesmo ano. De acordo com o relato do Entrevistado 3, houve o início de levantamento dos dados para o cadastro imobiliário informatizado, pelo não cumprimento de alguns prazos, o recurso para o projeto que era do Ministério das Cidades acabou voltando.

Com o intuito de potencializar o uso habitacional, a SECULT, por intermédio do DPHAC, realizou a partir de 2009 o projeto VIVA CIDADES, que tinha como objetivo potencializar o uso habitacional do CHB, restaurando os imóveis vazios e subutilizados que estavam em ruínas e que eram nocivos para a saúde humana, transformando-os em novas moradias. O projeto, no entanto, era delimitado ao bairro da Campina (Rua Leão XVIII e Rua Gaspar Viana) e não se expandiu para o bairro da Cidade Velha.

Segundo o Entrevistado 2, representante da SECULT/PA, no plano havia a proposta de utilização bens imóveis para a produção de interesse social, especialmente na rua Leão XVIII, projeto de autoria da professora Rose Norat, atuante no curso de Arquitetura da Universidade Federal do Pará. No entanto,

grande parte dessas edificações não pertencem ao Estado nem ao Município, mas são propriedades privadas, razão pela qual os seus usos dependem de negociação com particulares.

Outro projeto de intervenção voltado para a requalificação do CHB com grande destaque foi o Programa Monumenta, criado com iniciativa do governo federal, através do Ministério da Cultura (BRITO, 2007). O programa em comento foi concebido a partir de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento com recursos federais, municipais e apoio da UNESCO. A ação tinha como objetivo aumentar a utilização econômica, cultural e social das áreas de atuação do projeto, que funcionaria como um instrumento para a dinamização do processo de preservação do patrimônio histórico dos núcleos urbanos sob proteção federal (UEMURA; TSUKUMO; MENEGON; PIOCHI, 2009).

Conforme dados de Uemura, Tsukumo, Menegon e Piochi (2009), o primeiro edital do Programa Monumenta lançado em Belém foi no ano de 2005, porém não resultou em um número relevante de projetos contratados. Do universo de 90 propostas escritas, apenas oito contratos foram assinados. De acordo com Brito (2007), a área de intervenção do programa foi definida a partir da análise de concentração de bens tombados e de investimentos do poder público no CHB. No bairro Cidade Velha, o projeto contemplou alguns bens pontuais como a praça Frei Caetano Brandão e o Instituto Histórico e Geográfico do Pará. Cabe ressaltar que o Programa também atuou no fortalecimento da preservação de bens privados, ao conceder financiamentos para a recuperação de imóveis localizados em áreas protegidas (UEMURA; TSUKUMO; MENEGON; PIOCHI, 2009).

A maioria dos imóveis privados que o programa contemplava era de uso misto (comércio no térreo e moradia no andar superior), considerada interessante para a reabilitação no CHB (BRITO, 2007). Para tanto, o programa oferecia como compensação para aqueles que quisessem recuperar o seu imóvel contrapartidas como “[...] juros zero, atualização monetária anual com base no INPC, inexistência no limite de idade para contrair o financiamento, não obrigatoriedade na contratação de seguros, dentre outros” (UEMURA; TSUKUMO; MENEGON; PIOCHI, 2009, p. 20).

Nesse contexto, também havia a possibilidade de pessoas de famílias com renda superior até três salários mínimos serem beneficiadas. A dificuldade de habilitação daqueles que pretendiam adquirir o financiamento foi notada no âmbito do programa em Belém, nos quatro editais lançados na cidade. Alguns bens privados foram restaurados com investimento do programa no bairro da Cidade Velha, como a casa Barale, atual sede do Fórum Landi¹⁶.

O Programa Monumenta apresentava-se como adequado à reabilitação de conjuntos ou sítios históricos como o de Belém, uma vez que aliava preservação do patrimônio cultural imobiliário com a sua utilização para moradia, além de atividades de comércios e serviços que podem ser articuladas aos

investimentos com parceria pública e privada voltadas para a requalificação urbana (UEMURA; TSUKUMO; MENEGON; PIOCHI, 2009). A iniciativa teria potencial para desenvolver outros tipos de financiamentos centrados na habitação social em de imóveis abandonados e subutilizados, que poderiam ser transformados em moradia social para a população de baixa renda.

Observa-se, ante o exposto, que o CHB tem sido palco de vários projetos de intervenção que visam requalificar e revalorizar os grandes edifícios históricos. No entanto, “apesar de o CHB deter serviços de mobilidade, emprego e outras estruturas que aumentam o acesso da população a uma cidade” (GODINHO, 2007, p. 113), observa-se o desinteresse das ações governamentais no que tange à garantia do direito à moradia a partir da produção de habitação de interesse social.

Por outro lado, tais intervenções ressaltam o grande interesse dos investidores que vêm nessas políticas oportunidades para atividades de incorporação imobiliária. Os imóveis então são destinados as atividades empresariais voltadas para um público de alto poder aquisitivo. Segundo o Entrevistado 2, representante da SECULT, as intervenções no CHB “[...] passam por uma luta contra o poder econômico e de voz, e não consciência do valor que o centro possui, que os imóveis possuem, agindo em contraponto ao trabalho dos órgãos”. Da mesma forma, o Entrevistado 4 alerta que “[...] há um descaso intencional para o CHB, pressão de que o patrimônio não funciona, há uma expectativa de lucro maior para a construção de prédios. No entanto, há várias perspectivas para o patrimônio”.

No CHB, há vários prédios e casarões abandonados e subutilizados que poderiam servir de instrumento para a produção de habitação de interesse social, efetivando o direito à moradia digna e ao direito à cidade, uma vez que já apresentam serviços de mobilidade, emprego e outras estruturas que aumentam o acesso da população a uma cidade (GODINHO,2007).

Segundo o Entrevistado 3, representante da FUMBEL, o número de prédios ou casarões abandonados dispostos no CHB é entorno de 200 imóveis, no entanto esse número precisa de atualização. O Entrevistado 2 ressaltou que, em sua pesquisa de mestrado sobre o bairro da Cidade Velha, verificou que existem edificações sem uso, que não estão ocupadas e poderiam ser alvo de políticas de habitação de interesse social.

Durante observação não participante realizada nos meses de janeiro e fevereiro de 2020, na Rua Dr. Assis, localizada na poligonal tombada do bairro da Cidade Velha, foram identificados alguns bens abandonados ou subutilizados, conforme Fotografia 1.

Fotografia 1 - Casa abandonada em estado de ruínas.

Fonte: Elaboração própria (2020). Fotografadas em 25/01/2020.

Segundo relato de um comerciante da área de estudo, as casas ilustradas na Fotografia 1 acumulam água parada, o que atrai muitos mosquitos que são vetores da dengue. Além disso, algumas são depósito de lixo, o que atrai muitos ratos para o local, gerando prejuízo para os comerciantes e moradores da área.

Ainda durante a observação realizada no bairro da Cidade Velha, verificou-se a existência de um prédio em condições precárias, com acúmulo de lixo e presença de vetores da dengue, que se situa na Rua Padre Champagnat esquina com a Rua Dr. Assis. De acordo com o Entrevistado 3, o referido imóvel é público, porém não soube informar a que ente federativo pertence o bem (Fotografia 2). Segundo informação colhida de um taxista morador do bairro e de um trabalhador ambulante que atua há trinta anos no local, no imóvel funcionava a sede da FUMBEL e, antes dela, a Fundação Papa João Paulo XVIII (FUMPAPA), ambos órgãos públicos municipais.

Fotografia 2 - Bem público tombado em estado de ruína

Fonte: Elaboração própria (2020). Fotografadas em 25/01/2020.

Em que pese a escassez ou inexistência de dados sobre políticas de requalificação efetivas dos imóveis do CHB voltadas para a promoção de habitação de interesse social, uma informação comum extraída da fala dos Entrevistados 1, 2 e 3 é no sentido de que a dificuldade para produção de tais dados decorre da deficiência financeira dos órgãos públicos competentes para a realização de projetos no centro histórico.

Ademais, a gestão interinstitucional do CHB esbarra nas limitações legais das áreas de atuação dos órgãos responsáveis por sua preservação. Contudo, o Entrevistado 1 informou que, no final do mês de novembro de 2019, houve a criação de um grupo de trabalho composto por representantes do IPHAN, da SECULT, da FUMBEL e da sociedade civil (Projeto Fórum Circular¹⁷) para fazer um levantamento dos bens vazios e subutilizados, visando com isso conferir novos usos a eles, embora não haja certeza se tal medida incluirá a destinação de uso dos bens para produção de habitação de interesse social.

5 A (IN)APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO CENTROHISTÓRICO DE BELÉM

Como observado na seção anterior, as políticas públicas voltadas para as intervenções no CHB, especialmente aquelas direcionadas para os bens imóveis tombados, pouco têm priorizado a

requalificação desses bens para a produção de habitação de interesse social, a fim de diminuir o *déficit* habitacional na cidade de Belém, seja por reutilizar esses bens para proporcionar moradia digna às pessoas que vivem em aglomerados subnormais na cidade, realocando-as para o centro no qual predominam uma rede de serviços, oportunidades de trabalho, de circulação, lazer e informações, ou regularizando a posse daqueles que habitam os imóveis vazios localizados na área de estudo em comento, especialmente no bairro da Cidade Velha.

Assim sendo, cabe discutir a (in)aplicabilidade dos instrumentos de regularização fundiária urbana de interesse social no CHB, destacando os desafios nele contidos para implementação. Devido ao local estar sob a proteção do instrumento de tombamento, faz-se necessário uma breve elucidação de seu regime jurídico, destacando as diferenças existentes entre bens públicos e privados, assim como destacar quais os possíveis instrumentos que poderiam ser aplicados no sítio histórico.

O tombamento foi instituído pelo Decreto-Lei nº 25/1937. A norma tinha como objetivo organizar a proteção do patrimônio histórico e artístico no país. O instituto fixou-se como instrumento de proteção desses bens, permanecendo nos ordenamentos jurídicos dos diferentes regimes políticos da história brasileira, dentre eles o regime militar. Com a vigência da Carta Magna de 1988, passou a ser oficialmente um instrumento de preservação de bens culturais (RABELLO, 2009).

O tombamento é utilizado junto com outras formas de proteção do patrimônio cultural brasileiro previstos no artigo 216, §º1, da Constituição Federal de 1988, como por exemplo: o inventário, o registro, a vigilância e a desapropriação. Para Caldas, Silva e Fischer (2019), apesar da instituição de outros meios de proteção do patrimônio cultural, o tombamento continua a ser o mais utilizado instrumento de preservação de bens culturais.

O tombamento é o mais conhecido instrumento legal pátrio de preservação. É uma forma de intervenção do Estado na Propriedade privada, que tem por objetivo a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Fernandes e Alfonsin (2013) definem o instituto como um processo concreto do estado na propriedade privada ou mesmo pública, de índole declaratória, que tem o condão de limitar o uso, o gozo, e a disposição de um bem, gratuito (em regra), permanente e indelegável, destinado a preservação do patrimônio cultural material (móvel e imóvel) e imaterial.

O CHB apresenta bens imóveis públicos e privados sob a égide do instituto do tombamento. No entanto, é importante destacar de forma sucinta algumas similaridades e diferenças existentes no regime jurídico desses dois tipos de bens, especialmente no que tange à sua alienação.

Quando o tombamento incide sobre bens públicos ou privados, os seus proprietários têm o dever de conservá-lo, realizando obras e reparos necessários, que devem conservar as características

históricas do imóvel. Desse modo, o dono não poderá, sem prévia autorização do órgão responsável pelo tombamento, demolir, destruir, alterar, pintar ou restaurar o bem imóvel tombado. Nesse sentido, Rabelo (2009) destaca que os possesores podem ser penalizados com multa de 50% sobre o dano que podem vir a causar com a obra. A mesma autora ainda elucida que o proprietário não pode também causar obstáculo para à fiscalização pelos órgãos competentes, no caso do CHB a FUMBEL, a SECULT e o IPHAN.

Os efeitos decorrentes da alienação de bens tombados distinguem-se quando se tratar de bens privados e públicos. Se o bem for alienado de forma onerosa, o proprietário é livre para negociar com quem pretenda. Isso porque o artigo 1.702 do Código Civil brasileiro não assegura mais o direito de preferência da União, Estados e Município, revogando o disposto no artigo 22 do Decreto-Lei nº 25/1937. Para bens públicos, a alienação é restringida pela Lei de tombamento, por isso denominada de alienação especial. Quando tombados, tais bens tornam-se inalienáveis a terceiro, por força do artigo 11 da citada lei. Destarte, um bem tombado que pertença a União, ao Estados ou aos Municípios só poderá ser transferido de uma ou outra entidade (RAMOS; SILVA; FISCHER, 2019).

Destaca-se que a restrição de alienação em bens públicos tombados pode causar algumas limitações quanto à destinação desses imóveis para políticas de regularização fundiária em centros históricos tombados como o CHB. No entanto, esse fato pode ser compatibilizado já que a Lei nº 13.465/2017 traz instrumentos que conciliam a preservação do patrimônio cultural ambiental e a permanência de seus ocupantes.

Além disso, de acordo com Ramos, Silva e Fischer (2019), o planejamento do diagnóstico fundiário em políticas de regularização fundiária urbana deve apontar o tipo de instrumento adequado para regularizar as ocupações existentes em núcleos urbanos informais em áreas ou imóveis públicos ou privados localizados que estejam tombadas. Ao mesmo tempo, é imprescindível que sejam observadas as regras contidas nas legislações urbanísticas em relação à utilização desses bens, especialmente os públicos imóveis, em políticas voltadas para a concretização do direito à moradia.

Para fins de regularização fundiária de interesse social em centros históricos cujos imóveis estão sob a égide do tombamento, segundo a Lei nº 13.465/2017, têm-se como instrumentos para bens privados: Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), alienação, doação, desapropriação por interesse social e legitimação de posse. No que tange aos bens públicos, os instrumentos disponíveis são: Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), CDRU, doação, transferência do direito de construir e a desapropriação por interesse social.

O novo diploma legal, conhecido como lei da REURB, também prevê a legitimação fundiária

como instrumento da política urbana em bens tombados, independentemente da natureza jurídica do bem. Trata-se de uma ferramenta de titulação em áreas onde já existe ocupação humana de forma irregular e que pode ser aplicada tanto em públicas quanto privadas (MENCIO; LEITE, 2019).

No caso do CHB, verifica-se a existência de alguns desafios para o desenvolvimento de políticas de regularização fundiária urbana de interesse social e, conseqüentemente, para a aplicabilidade dos supracitados instrumentos em qualquer que sejam os bens. Todos os entrevistados da pesquisa relataram que não há, no momento, informação disponível sobre o número de bens ocupados de forma irregular ou sobre a (in)existência de ação destinada a quantificá-los.

Segundo o Entrevistado 3, representante da FUMBEL, “[...] dados específicos de ocupação irregular não existem no momento, especialmente sobre o bairro da Cidade Velha”. Do mesmo modo, o Entrevistado 2, representante da SECULT, informou que “[...] não há número para a quantificação de casarões ocupados de forma irregular”. Outrossim, para o Entrevistado 1, representante do IPHAN, a quantificação em comento dependeria da “busca de titularidade ou cadeia dominial a ser consultada em cartório”, o que demandaria a realização de um levantamento dos proprietários, a fim de se identificar o motivo do abandono do imóvel. Muitos estão nessas condições porque o bem necessita de inventário ou está *sub judice*.

Em notícia veiculada no Jornal Diário do Pará do dia 06 de maio de 2018, representante da Prefeitura de Belém asseverou que, “[...] ao contrário de São Paulo, os imóveis abandonados no CHB não possuem registro de ocupação por famílias”. Em que pese o conteúdo da declaração, a equipe de repórteres do jornal localizou em um prédio abandonado na área do CHB a presença de pessoas que usam o espaço para fins de moradia. Em uma realidade como a descortinada pela notícia jornalística, a política de regularização fundiária urbana seria um importante instrumento para a efetivação do direito à moradia e do direito à cidade (DIÁRIO ONLINE, 2018, on-line).

Durante visitas realizadas na FUMBEL, na SECULT e no IPHAN entre os meses de dezembro de 2019 e janeiro de 2020, com o intuito de coletar dados e informações sobre as suas respectivas atuações e sobre como é realizada a gestão do CHB, constatou-se que a dificuldade desses órgãos para quantificar os bens imóveis tombados do centro histórico tem relação com a ausência de articulação entre eles e outras instituições públicas, como a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) e a Secretaria de Planejamento e Administração do Estado do Pará (SEPLAD).

A CODEM, no que diz respeito aos bens imóveis municipais, e a SEPLAD no que tange aos bens estaduais, possuem a atribuição de realizar a pesquisa fundiária de bens imóveis para promover a

regularização dos mesmos. A dificuldade de articulação na gestão se deve à ausência de informações sistematizadas sobre esses imóveis.

Outro desafio para a implementação de políticas de regularização fundiária no CHB e aplicação dos seus instrumentos diz respeito ao zoneamento estabelecido legalmente para a área, uma vez que o contexto das desigualdades urbanas é pouco compreendido no que concerne ao planejamento urbano estabelecido pelo Plano Diretor de Belém.

Para que se garanta a manutenção de comunidades hipossuficientes que possam ocupar o CHB, é necessária a aplicação de instrumentos urbanísticos estabelecidos no Estatuto da Cidade, tais como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹⁸. O papel do Plano Diretor é essencial, já que a aplicação de instrumentos, como as ZEIS ratificariam o potencial do CHB para a produção de moradia social (UEMURA; TSUKUMO; MENEGON; PIOCHI, 2009). Para isso, segundo o Entrevistado 4, representante do Fórum Circular, “[...] o poder público deve adequar a legislação”¹⁹. Para tanto, é imprescindível que se tenha normativa regulamentadora que vise conciliar o “morar” e o “preservar” em áreas de grande interesse histórico e ambiental como o CHB.

Por outro lado, enfatiza-se que o Plano Diretor do Município de Belém não prevê especificamente a possibilidade de compatibilizar as ZEIS com as Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEIP)²⁰ da macrozona do ambiente urbano, áreas onde está localizado o CHB conforme o artigo 114, I, do plano diretor em comento. No entanto, faz-se necessário reconhecer o que já está posto, ou seja, o patrimônio construído que não cumpre a sua função social, o qual é dotado de potencialidades para que se possa garantir o direito à moradia e o direito à cidade.

Ademais a sobreposição de áreas de interesse social e interesse específico é um desafio que requer políticas públicas com métodos específicos. Assim, os projetos de REURB devem, para além do estabelecimento dos interesses qualificadores do tipo de regularização a ser feita, como o específico e o social, fortalecer a análise dos interesses ambientais e históricos, especialmente na Amazônia. Ao mesmo tempo é importante estabelecer e fortalecer atuações conjuntas entre o poder público e a comunidade para a aplicação de políticas de regularização fundiária urbana áreas de zoneamento com restrições, como é o caso do CHB. (informação verbal)²¹.

Ainda de acordo com o Entrevistado 4, “[...] houve o interesse da Superintendência do Patrimônio da União (SPU) em fazer a regularização fundiária. O IPHAN fez um levantamento do estado dos imóveis e a quem pertence, se é do Estado, se é do Município, da união, mas o presidente morreu e faltou amadurecer a proposta”. Adicionalmente pontuou que “[...] a questão da regularização fundiária ninguém quer mexer porque irá aparecer muitos problemas”. Percebe-se, a partir do relato

trazido à lume, que o uso do patrimônio construído para se garantir o direito à moradia digna ainda não é prioridade na agenda das ações governamentais voltadas para o CHB.

Não obstante, em termos formais, o artigo 27, XIV, do Plano Diretor de Belém, estabelece como diretriz para a Política Municipal de Habitação promover a ocupação das edificações desocupadas ou subutilizadas, em especial as existentes no CHB. Assim, os imóveis públicos e privados no local devem ser destinados prioritariamente à produção de habitação social, incluindo a política de regularização fundiária de interesse social.

O cotejo entre norma e realidade evidencia uma grande deficiência na atuação dos órgãos responsáveis pela gestão do patrimônio. Nesse sentido, Godinho (2017) afirma que a poligonal do CHB tem valor histórico e econômico, de modo que as restrições outrora estabelecidas por uma questão protecionista, passa a ganhar atribuições de natureza econômica alinhadas com os interesses mercadológicos.

Tendo em vista o exposto, constata-se que aplicabilidade dos instrumentos de regularização fundiária urbana no CHB é dificultada por um planejamento e gestão urbanos que não visam os usos sociais do local. Em meio à lógica do capital, pode-se dizer que o CHB é o local que apresenta um duplo caráter, convertendo-se tanto em um lugar de consumo quanto em um espaço de consumo do lugar (LEFEBVRE, 1991). Seu valor de troca contrapõe-se ao seu valor de uso. As ações de requalificação não se mostram inclusivas, pois dificultam o acesso à moradia digna e a realização do direito à cidade.²²

5 CONCLUSÃO

O estudo buscou analisar a (im)possibilidade de implementação de políticas de regularização fundiária urbana em imóveis tombados, localizados em centros históricos de cidades amazônicas, em especial no município de Belém (PA). Em um primeiro momento, analisou-se a relação existente entre direito à cidade e direito à moradia. Constatou-se, a partir dos aspectos teóricos-conceituais, que o direito à cidade pode ser concretizado a partir da efetivação do direito à moradia digna em centros históricos. Esses locais representam muito além do que um espaço físico repleto de estruturas e serviços, pois são sítios que possibilitam a participação da população na construção das cidades, permitindo a elas o usufruto e a produção do espaço construído.

Do mesmo modo, a partir da explanação geral dos aspectos jurídicos do instrumento de regularização fundiária urbana e da sua relação com o direito à cidade, verificou-se que o instrumento

em tela, especialmente na modalidade de interesse social, reflete a democratização do solo urbano. Também constitui mecanismo para a diminuição das desigualdades socioeconômicas do espaço urbano, pois reconhece a propriedade fundiária pelo seu valor de uso, principalmente quando aplicadas em centros históricos sob a égide do tombamento, como é o caso de Belém (PA), especialmente no bairro da Cidade Velha.

Por outro lado, ante os dados obtidos a partir das informações e dos relatos transmitidos pelos representantes vinculados aos órgãos responsáveis pela proteção e pelas políticas destinadas a requalificação do Centro Histórico de Belém (CHB), no bairro em tela, a produção de habitação social a partir das políticas de regularização fundiária urbana no local encontram desafios, como a falta de articulação institucional entre órgãos públicos de diferentes níveis federativos e ausência de interesse governamental.

Ademais, verificou-se pouca interação entre as instituições competentes para gestão do bens tombados e outros setores, sobretudo para a realização de estudos específicos sobre o número de imóveis vazios ou subutilizados que possam estar ocupados irregularmente para garantir, a partir da regularização da posse, o direito à moradia digna e o direito à cidade.

Conclui-se, desse modo, no sentido da impossibilidade da implementação das políticas de regularização fundiária no CHB, uma vez que o poder público não vê como prioridade, até o momento, as ações que possam vir a integrar a preservação do ambiente cultural e a habitação de interesse social. O CHB mostra-se palco de jogos de interesses que demonstram os conflitos socioespaciais no modelo de urbanismo imposto pela lógica capitalista.

Outrossim, conclui-se que a política urbana em tela pode ser instrumento para a concretização do direito à moradia digna e do direito à cidade, na medida que a possibilidade de moradia digna nos locais em comento corrobora para a justa ocupação do solo urbano e o uso democrático da cidade.

O tema abre novas possibilidades de estudo sobre a temática, já que as conclusões apresentadas nessa pesquisa podem ser modificadas através de alterações legislativas e políticas. Desse modo, sugere-se que sejam realizadas investigações futuras para aprofundar o estudo iniciado neste artigo.

REFERÊNCIAS

ANDRÉS. Luís Felipe de C. Castro. **Centro Histórico de São Luís -MA: Patrimônio Mundial**. São Paulo: Audichrmo Editora, 1998.

BENTES ALBUQUERQUE, Maria Claudia. Cidade justa, democrática e sustentável: aspectos teóricos e legais. **Anais do Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade – CODS**. v. 6, n. 1, 2015. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/view/365/pdf>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**.

Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 03 jul. 2019

_____. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2 ed. Brasília: Senado Federal, subsecretaria de edições técnicas, 2002.

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109566/lei-lehmann-lei-6766-79>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. **Lei nº 7.709, de 18 de maio de 1994**. Dispõe sobre a Preservação e Proteção do Patrimônio Histórico, Artístico, Ambiental e Cultural do Município de Belém e dá Outras Providências. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/1990/12/20/9729/>. Acesso em: 23 jan. 2020.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 jul. 2019.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 23 jul. 2019.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. **Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRITO, Lilian Simone Amorim. **Intervenção do centro histórico e a reorganização socio espacial do bairro da cidade velha/Belém-Pará.** Dissertação - Universidade Federal do Pará. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Belém, 2007.

CIRCULAR. **O projeto.** Disponível em: <https://www.projetocircular.com.br/o-projeto/>. Acesso em: 16 mar. 2020.

DIAS, Daniela Maria dos Santos. **Planejamento Territorial no Sistema Jurídico Brasileiro.** Curitiba: Juruá, 2012.

DIÁRIO ONLINE. Belém tem quase 200 prédios esquecidos na área do centro histórico. **Notícias Pará.** Domingo, 06 mai. 2018, 07:45. Disponível em:
<https://www.diarioonline.com.br/noticias/para/noticia-506073-belem-tem-quase-200-predios-esquecidos-na-area-do-centro-historico.html>. Acesso em: 16 mar. 2020.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Revisitando o Instituto do Tombamento.** Belo Horizonte, Editora Fórum, 2013.

FÓRUM LANDI. **Sobre o Fórum.** Disponível: <https://forumlandi.wordpress.com/about/>. Acesso em: 16 mar. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015.** Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018.

GODINHO, Emanuela da Silva Piani. A Invenção do Centro Histórico de Belém/PA: aspectos institucionais. In: **XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional Desenvolvimento.** São Paulo: ANPUR, 2017. Disponível em:
http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%207/ST%207.9/ST%207.9-12.pdf. Acesso em: 20 jun. 2019.

IBGE. **Censo 2010.** Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 01 ago. 2019.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E NACIONAL - IPHAN. **Política do Patrimônio Cultural Material.** Ministério da Cultura. Governo Federal, 2018. Disponível em:
http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/publicacao_politica_do_patrimonio.pdf. Acesso em: 16 mar. 2020.

_____. **Patrimônio Imaterial.** Disponível em:
<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/234>. Acesso em: 12 mar. 2020.

_____. **Patrimônio Material.** Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/276>. Acesso em: 12 mar. 2020.

KELLER, Rene José. **Economia Política: Direito, Estado e Relações econômicas: a Mercantilização Jurídica como Forma de Priva(tiza)ção do Direito a Cidade**. Curso a Direito a Cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris.2018. p.25-42.

LACERDA, Norma; ZANCHETI, Sílvio Mendes. **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos**. Olinda: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2012.

LEFEBVRE, Henry. **Direito a Cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 1991.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017**. 1 ed. São Paulo. Letras Jurídicas, 2019.

MENDES, Alexandre Fabiano. **Ciência política: o conceito de direito a cidade entre o Estável e Efêmero**. Curso a Direito a Cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p.7-25.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará**. Disponível em:
<https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. **Lei Estadual nº 5629, de 20 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a Preservação e Proteção do Patrimônio Histórico, Artístico, Natural e Cultural do Estado do Pará. Disponível em:
<https://www.semas.pa.gov.br/1990/12/20/9729/>. Acesso em: 19 jan. 2020.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **Objetivo 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis**. Disponível em:
<http://www.agenda2030.org.br/ods/11/>. Acesso em: 11 mar. 2020.

PONTES, Maria Lucia. **A Experiência do núcleo de terras da defensoria pública do Rio Janeiro na defesa do Direito a moradia nos territórios construídos pelos trabalhadores pobres (Rio Janeiro)**. Curso a Direito a Cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 199-208.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Lei Orgânica do Município de Belém**. Belém, 30 mar. 1990. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/paginas/lom.html>. Acesso em: 23 jan. 2020.

RABELLO, Sonia. **O Estado na Preservação de Bens Culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

RAMOS, Michelli Caldas, SILVA, Eymmy Gabrielly Rodrigues da; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social: Instrumento de Gestão Democrática das Cidades e de Efetivação da Função Social da Propriedade Pública Tombada. Anais. In: **Anais do Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade – CODS**. ISSN: 2526-9518. Belém, 2019. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/view/1825>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SANTOS, Milton. **Natureza do espaço: técnica e tempo: razões e emoções**. 3 ed. São Paulo: Hucitec,1999.

SANTOS, Myrian Silva da Silva Cardoso Ataíde dos. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia: avaliação e mensuração de seus efeitos**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2018.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Direito à Moradia no Brasil: Violações, Práticas Positivas e Recomendações ao Governo brasileiro**. São Paulo: Instituto de Pólis, 2005.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. rev., e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Jan Carlos. **Geografia: Território, Territorialidade e Direito a Cidade**. Curso a Direito a Cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 97-108.

TOURINHO, Helena Zagury; LIMA, Davina Bernadete Oliveira. Planos Urbanos e Centro Histórico de Belém. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**. v. 22, 2015.

UEMURA, Margarida Matiko; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos; MENEGON, Natasha Mincoff; PIOCHI, Sidney (org). **Moradia é central: inclusão, acesso e direito à cidade-Belém**. Instituto Polis, 2009. Disponível em <https://polis.org.br/publicacoes/moradia-e-central-inclusao-acesso-e-direito-a-cidade-belem>. Acesso em: 08 nov. 2019.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.

³ Em 1960, as áreas urbanas já concentravam 56% do total de habitantes do país, sendo que, de acordo com os dados do último censo demográfico brasileiro (IBGE, 2010), esse percentual cresceu para 84%.

⁴ Segundo Santos (1999, p. 80), a urbanização é o processo que envolve o aumento da população e da extensão territorial das cidades. O autor ressalta que a definição de um território em rural e urbano depende da forma que o espaço adquire, consequência das constantes transformações socioespaciais. Essa transformação é contínua, fazendo com que as categorias rural e urbano sejam redefinidas no decorrer do tempo, especialmente para fins de planejamento e instituição de políticas públicas. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2017, p. 30) apresenta uma nova proposta de classificação para os espaços rural e urbano, a partir do estabelecimento de tipologias municipais, baseada em critérios como densidade demográfica, acessibilidade a centros com alto nível hierárquico com relação a rede urbana etc.

⁵ O termo “moradia digna”, segundo o comentário geral n. 4 de 12/1991, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas - ONU, está relacionado a boas condições de salubridade, segurança, além de um tamanho mínimo para que um local possa ser considerado habitável. Além disso, deve possuir instalações sanitárias adequadas, acesso a serviços públicos essenciais (energia elétrica, coleta de lixo, transporte coletivo) e acesso a equipamentos sociais e comunitários básicos, como escolas, hospitais, etc. É um direito previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XXV), que foi incorporado à Constituição Federal brasileira de 1988, a partir da Emenda Constitucional n. 26/2000, estando associado diretamente ao princípio da dignidade da pessoa humana.

⁶ O Patrimônio material é composto por um conjunto de bens culturais classificados segundo sua natureza, podendo ser arqueológico, paisagístico e etnográfico; histórico; belas artes; e das artes aplicadas. A Constituição Federal de 1988, nos artigos 215 e 216, ampliou a noção de patrimônio cultural ao reconhecer a existência de bens culturais de natureza material e imaterial e, também, ao estabelecer outras formas de preservação, como o registro e o inventário, além do tombamento, instituído pelo Decreto-Lei nº. 25, de 30 de novembro de 1937. Trata-se de um instrumento adequado, principalmente, à proteção de edificações, paisagens e conjuntos históricos urbanos. Segundo o IPHAN, os bens tombados de natureza material podem ser *imóveis* (como as cidades históricas, sítios arqueológicos e paisagísticos e bens individuais) ou *móveis*, como coleções arqueológicas, acervos museológicos, documentais, bibliográficos, arquivísticos, videográficos, fotográficos e cinematográficos. (IPHAN, s.d, on-line). Já o patrimônio imaterial diz respeito às “práticas e

domínios da vida social que se manifestam em saberes, ofícios e modos de fazer; celebrações; formas de expressão cênicas, plásticas, musicais ou lúdicas; e nos lugares (como mercados, feiras e santuários que abrigam práticas culturais coletivas)” (IPHAN, s.d, on-line).

- ⁷ É importante destacar que a expressão interesse social, no cenário das políticas de regularização fundiária urbana, relaciona-se com o reconhecimento, pela administração pública, da desigualdade socioeconômica existente entre os seus administrados no que se refere ao acesso à habitação digna. As ações do poder público voltam-se para inserção da população que ocupa assentamentos precários na cidade informal, oportunizando acesso a melhor infraestrutura e a serviços públicos, tornando a gestão das cidades mais justas e democráticas.
- ⁸ Nesta pesquisa utiliza-se o conceito de centro ou área central apresentado por Lacerda e Zanchetti (2012, p. 64), o qual entende esses sítios não apenas como um espaço geográfico central, mas também como lugares de centralidade política, econômica e cultural na cidade. São próximos a locais possíveis de trabalho, lazer e equipamentos. Requalificar esses bens para o uso habitacional une o direito à moradia digna e o direito à cidade.
- ⁹ A usucapião de imóvel urbano é estabelecida na Carta Magna no art.183. É usada nas modalidades individual e coletiva sendo instrumento de para a regularização de ocupações em áreas privadas.
- ¹⁰ Neste sentido, Bentes Albuquerque (2015) discute o significado de cidade justa, democrática e sustentável, destacando que as concepções examinadas pela autora apontam a participação como um elemento indispensável na concretização.
- ¹¹ Conforme Ataíde (2018) a elaboração regularização fundiária urbana é um macro-processo, no qual tem como produto ou modalidade de regularização o interesse social, o interesse específico, o interesse histórico e o ambiental. Este último atende as especificidades da região Amazônica. A mesma autora ressalta que para além das dimensões jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais postas no marco regulatório da política urbana em comento. À luz dos produtos descritos a Regularização fundiária urbana é chave de acesso á cidade e de efetivação do direito à moradia em meio ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
- ¹² O diploma legal traz em seu artigo 15 que são instrumentos da REURB: a) legitimação fundiária e legitimação de posse, b) a usucapião; c) a desapropriação em favor dos possuidores; d) a arrecadação de bem vago; e) o consórcio imobiliário; f) a desapropriação por interesse social; g) o direito de preempção; h) a transferência do direito de construir; i) a requisição, em caso de perigo público iminente; j) a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; l) a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; m) a concessão de uso especial para fins de moradia; n) a concessão de direito real de uso; o) a doação; e p) a compra e venda.
- ¹³ O artigo 46 da Lei municipal nº 7.709/1994 estabeleceu os limites do CHB, que haviam sido definidos pela Lei de Desenvolvimento Urbano (Lei municipal nº 7.401/1988), a saber: área envolvida pela poligonal que têm início na intersecção da Avenida Marechal Hermes com a Avenida Assis de Vasconcelos: segue por esta até a sua intersecção com a Rua Gama Abreu; segue por esta até a sua intersecção com a Avenida Tamandaré [...] nas margens da Baía do Guajará, dobra à direita e segue, continuando as margens da Baía do Guajará até o ponto de coordenadas 778.940 m E e 9.841 n M, localizados na foz de um igarapé sem denominação; sobe por este até a sua intersecção com o prolongamento da Avenida Marechal Hermes, dobra a direita e segue até o início da poligonal.
- ¹⁴ Ressalta-se que o papel do Município de Belém, segundo a Lei Orgânica do Município é “resgatar, manter, conservar, preservar, restaurar, pesquisar, expor e divulgar, bem como garantir os meios de ampliação do patrimônio documental, fonográfico, audiovisual, plástico, bibliográfico, museológico, histórico, artístico e arquivístico das instituições culturais sem fins lucrativos e de utilidade pública” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1990, art. 230). Para isso, a atribuição do Conselho de Patrimônio Cultural de Belém, prevista no art. 135 da Lei Orgânica do Município, é “assegurar a preservação e proteção de bens imóveis tombados e os bens móveis do acervo público municipal.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1990, art. 135). Além disso, ressalta-se que um dos papéis do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município de Belém, instituído pelo artigo 199, II, da Lei 8.655/2008 é analisar os planos e projetos de intervenção urbana, incluindo aqueles voltados para a preservação dos bens imóveis tombados no CHB.
- ¹⁵ Complementado a narrativa do entrevistado, segundo Uemura, Tsukumo, Menegon e Piochi (2009, p. 17) o edifício foi concluído com recursos do Programa de arrendamento residencial, com recursos operados pela Caixa Econômica Federal. O imóvel fica localizado na travessa campos Sales, no bairro da Campina. O edifício era destinado para servidores públicos, porém poucos conseguiram atender ao rigoroso cadastro da Caixa Econômica Federal. As unidades foram preenchidas por uma demanda diferente da original.
- ¹⁶ O Fórum Landi consiste em um projeto que tem como objetivo revitalizar o CHB tendo como base a pesquisa da obra arquitetônica de Antonio Landi. (FÓRUM LANDI, s.d)

-
- ¹⁷ O Projeto Fórum Circular “tem por objetivo melhorar a apropriação e a utilização das estruturas e edificações do Centro Histórico de Belém” revalorizando o CHB. (CIRCULAR, s.d., on-line)
- ¹⁸ É importante ressaltar que, segundo Leite e Mencio (2019, p. 387), as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social consiste em um instrumento que visa a integração plena dos assentamentos à cidade, instituindo regras de controle de uso e ocupação do solo de acordo com Lei Municipal. É um instrumento que permite acolher e reconhecer as ocupações informais. Assim, a regularização fundiária de uma ocupação incluída em uma ZEIS por intermédio do plano diretor é facilitada, pois permite a fixação de padrões especiais flexíveis, direcionados à existência de um plano de urbanização aprovado, em regra pelo conselho gestor.
- ¹⁹ É importante destacar o que o mesmo estudo traz como experiência de aplicação de ZEIS em áreas centrais o caso do centro histórico do Recife (PE). A instauração do instrumento possibilitou garantiu a presença das comunidades pobres que vivem na área. A experiência foi produzida de um edifício localizado na área histórica corroborado com o debate dos movimentos junto ao poder público para se estruturar uma política que envolva direito à moradia e a preservação do bem tombado.
- ²⁰ Conforme o Plano Diretor do Município de Belém, as ZEIP são “áreas formadas por sítios e conjuntos arquitetônicos de valor e significância cultural, de relevante expressão artística, histórica, arqueológica e paisagística, que requerem preservação e reabilitação ou compatibilização com o sítio integrante do conjunto”. (PREFEITURA DE BELÉM, 2008, art. 113)
- ²¹ Fala da Professora Myryam Silvana da Silva Cardoso Ataíde apresentada na mesa redonda: “problemas e soluções para a regularização das edificações de áreas tombadas”, realizada no 2º seminário do Projeto Fórum Circular: patrimônio, cidadania e sustentabilidade, em 22 nov. 2019.
- ²² Além disso, verifica-se que um dos desafios da Governança Patrimonial, de base participativa e democrática, é a superação do desafio comum dos órgãos, como a ausência de articulação e de diálogo no planejamento e na gestão dos bens tombados. Em observação realizada no II Fórum Circular, em 22 nov. 2019, em Belém, foi verificado que a REURB Coletiva poderia ser uma forma de implementação desta governança, na medida que estimula os diferentes órgãos a dialogarem. Entretanto, estudos complementares são necessários para aprofundar esta questão.

Trabalho enviado em 20 de março de 2020

Aceito em 12 de março de 2021