

# A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

NA AMAZÔNIA LEGAL

DENISE DE CAMPOS GOUVÊA

PAULO COELHO ÁVILA

SANDRA BERNARDES RIBEIRO

**RESUMO** *Este artigo examina como a ocupação irregular de terras na Região Amazônica gerou conflitos que exigiram uma nova lei federal para a resolução do problema. Durante a década de 1970, o governo federal, para estimular a ocupação da região, desenvolveu programas para a fixação de colonos e empresas em terras da União, sob a coordenação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. No entanto, a falta de processos rigorosos de distribuição de terras e o descuido sobre o uso e a ocupação do solo permitiram a formação e o crescimento de cidades em muitos assentamentos rurais. Tal fato resultou em cidades onde a irregularidade fundiária afeta milhares de moradias em toda a região. Para resolver a situação, o governo federal editou em 2009 a Lei 11.952, que estabelece condições específicas e regras para a destinação das terras da União aos municípios de modo a promoverem a regularização fundiária e o desenvolvimento sustentável das cidades.*

**PALAVRAS - CHAVE** *Regularização fundiária; Região Amazônica; urbanização; desenvolvimento urbano; insegurança da posse.*

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no país não é homogêneo em suas diversas regiões, mas em geral ele é estudado à luz do desenvolvimento econômico que, ao longo do século XX, esteve associado à industrialização e ao intenso fluxo migratório em direção às cidades das regiões Sul e Sudeste ou, quando muito, às capitais dos estados de outras regiões.

Tais estudos destacam a forte marca que o processo de urbanização no Brasil produziu nas suas cidades pela presença maciça de diversas formas de assentamentos informais, como favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, que adquirem magnitude tamanha que no fim do século XX passam a ser quase a regra da produção do espaço urbano no país. As diversas formas de assentamentos precários são produtos das assimetrias e distorções do modelo de desenvolvimento adotado, que não se preocupou em criar as condições para incorporar os segmentos mais pobres da população à sociedade moderna, que utilizava esta massa de mão-de-obra como insumo do seu progresso.

De fato, tais assentamentos abrigam em grande medida os segmentos sociais de menor renda, que formam a maior parte da população brasileira. Em 2000, 40,8% dos domicílios urbanos do Brasil tinham renda mensal familiar de até 3 salários mínimos, sendo que 60% deles apresentavam alguma carência de infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo ou energia elétrica). Essas e outras condições de precariedade e vulnerabilidade, como violência urbana e a falta de equipamentos e serviços urbanos, reproduzem os mecanismos de exclusão que impedem tais grupos de satisfazer plenamente suas

expectativas e demandas sociais, gerando um ciclo perverso de reprodução da desigualdade social.

A incapacidade de integrar os segmentos mais pobres da população às cidades é fruto não só do padrão excludente de desenvolvimento, mas também das políticas de planejamento e gestão urbana, do próprio sistema político que favorece determinados grupos e do regime jurídico que definiu ao longo do tempo os mecanismos de acesso à terra favoráveis à formação de uma sociedade patrimonialista que, ao fim e ao cabo, dificulta o reconhecimento de direitos sociais e estimula mercados de terras especulativos. Tais fatores não ofereceram aos grupos sociais mais pobres as condições adequadas de acesso à terra e à moradia, provocando a ocupação irregular do solo urbano (Fernandes, 2007).

O acesso à terra é um dos nós na urbanização brasileira, e, nas duas últimas décadas do século XX, no bojo da crise econômica mundial que afetou o país, as barreiras a este acesso pela população de menor renda se exacerbam, estimulando conflitos. Neste período, as desigualdades sociais se acirram no país e a concentração da pobreza se torna predominantemente urbana. Em São Paulo, se no início da década de 1970 cerca de 1% da população vivia em favelas, esta proporção alcança 20% no fim do século passado, assim como em outras capitais, como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, ou beiram os 30%, como em Fortaleza e Salvador, e alcança 46% em Recife (Maricato, 1999). Esta proporção pode chegar a 50% se à população das favelas for somada à população vivendo em loteamentos irregulares.

O padrão de formação dos assentamentos informais também se modifica no período, fomentando os conflitos fundiários urbanos. Maricato (1999) aponta que enquanto a formação de favelas foi predominantemente espontânea no passado, resultado de ações individuais que ensejavam um crescimento gradual dos assentamentos, a partir da década de 1980 a formação de assentamentos precários passa a apresentar um padrão organizado, intenso e coletivo de ocupações.

A construção de um espaço marcado pela desigualdade também tem como um de seus insumos a execução arbitrária da lei, que é aplicada de acordo com as circunstâncias numa sociedade caracterizada pelas relações de favorecimento e privilégios (Maricato, 1999). Neste ponto, o sistema normativo é um elemento estratégico na reprodução da dualidade da produção da cidade, que contrapõe um espaço contido num meticuloso arcabouço legal e, outro, três vezes maior, eternamente localizado numa zona intermediária entre o legal e o ilegal (Rolnik, 1997).

Esses e outros estudos fornecem um exaustivo quadro do contexto urbano brasileiro, em especial das cidades localizadas nas regiões mais desenvolvidas do país, que passaram por intenso processo de industrialização e urbanização, mas que, em certa medida, não é o cenário por trás do quadro de irregularidade fundiária de muitas cidades localizadas na região Norte. Ou melhor, é, porém, com outros elementos que reproduzem e consolidam a mesma estrutura social desigual.

A ocupação da Região Amazônica, seja nas áreas rurais seja nas áreas urbanas, e mesmo nos dias atuais, apresenta muitas das características que marcaram o processo de ocupação e apropriação da terra no Brasil desde o tempo das sesmarias, sistema que foi fundamental na estruturação da propriedade fundiária no país. Como tal, em muitos casos, este processo ainda não é pacífico e a complexa estrutura fundiária das terras da Amazônia é um dos principais elementos por trás dos impasses no acesso à terra na região.

A situação fundiária na Região Amazônica apresenta problemas de toda ordem, não se conhecendo, por exemplo, em muitos casos, as cadeias dominiais das terras, sendo

grande também a ocorrência de títulos deslocados, sobreposição de títulos e registros falsos. Esta situação se deve não só à forma como estas terras foram ocupadas, mas também à inexistência de cadastros confiáveis nos cartórios e nos governos estaduais, o que, em grande medida, cede espaço para as fraudes.

Estudo realizado por técnicos do Incra sobre a estrutura fundiária do Brasil, com base nos dados do Cadastro de Imóveis Rurais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária,<sup>1</sup> constata que a região Norte, com uma superfície de cerca de 387 milhões de hectares, possuía em 1992 uma área cadastrada de apenas 59,6 milhões de hectares, ocupadas por 131.174 imóveis rurais, o que representava 15,4% de área cadastrada (Cardim, Vieira, Viégas, s.d.). Assim, enquanto do ponto de vista geográfico a região representa cerca de 60% da superfície do Brasil, do ponto de vista cadastral, sua área representa apenas 19,2% da área cadastrada no Incra (Idem).

Hoje é sabido que, de fato, apenas cerca de 4% das terras da região possuem título de propriedade e cadastro *validado* pelo Incra. Esta constatação foi feita a partir de um estudo do Imazon, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, com base em informações também do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNRC), administrado pelo Incra. O estudo verificou também que outros 43% da Amazônia são áreas protegidas, algumas com posses ilegais; outros 32% são terras com posses ou propriedades com informações pendentes, algumas podendo ter títulos fraudados; e 21% constituem áreas públicas sem cadastro, podendo também apresentar ocupações ilegais.

Em inspeção realizada em julho de 2009 pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça nos serviços de notas e registros do Estado do Pará, com foco na Comarca de Altamira, foram encontradas irregularidades de caráter formal e material que podem ser classificadas como muito graves, o que contribui com a completa insegurança jurídica dos serviços registrares imobiliários naquele estado (CNJ, 2009). As irregularidades encontradas, entre as quais se destacam o ingresso de títulos no registro imobiliário sem força para transmitir o domínio,<sup>2</sup> anotações em livros não previstos em lei, deterioração de livros de registro, inovações descritivas sem o devido processo legal e falhas técnicas diversas, revelam o completo descontrole da situação fundiária no Pará.

Tal descontrole abre caminho para que se consolide a desordem fundiária, com a prática de fraudes que potencializam o conflito pela posse e domínio da terra no campo, não escapando o Poder Público da responsabilidade pela inquietude fundiária (CNJ, 2009).

O relatório do Conselho de Justiça Federal transcreve trecho do Relatório da CPI destinado a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica, apresentado em 29 de agosto de 2001, que destaca outro aspecto que dificulta o controle e fiscalização dos cartórios na região:

A grilagem de terras na Amazônia é tão notória quanto antiga. Última fronteira do País, ainda pouco povoada, a Amazônia oferece espaços, distâncias e dificuldades de comunicação que incentivaram as ilegalidades fundiárias de todo tipo. A volubilidade das políticas governamentais para a região também exerceu papel importante neste sentido (Relatório da CPI da Grilagem. (Diário da Câmara dos Deputados, 2009.)

Estes fatos geraram uma larga cadeia de irregularidades e de incertezas quanto à situação real dos imóveis na Amazônia, e os conflitos agrários pela posse das terras e problemas de ordem econômica, ambiental e social acabaram por extravasar também para as áreas urbanas.

**1** No total de área cadastrada pelo Incra em 1992, não estavam incluídas as terras públicas, exceto cerca de 2 milhões de hectares em Roraima e 2 milhões no Pará. Isso porque, a partir de 1992, o Incra criou o Cadastro de Terras Públicas, com formulário próprio (DTP). Naquele ano, a área cadastrada era formada por 2.924.204 imóveis rurais, totalizando 310 milhões de hectares ocupados por imóveis rurais, ou apenas 36,7% do território nacional (Cardim, Vieira e Viégas, s.d.).

**2** À parte as fraudes imobiliárias perpetradas por títulos falsos e por registros irregulares, foram encontrados títulos de mera posse, de concessão de direitos, de legitimação, de outorga de propriedades em caráter resolutivo, certidões extraídas do Registro do Vigário, datas de sesmaria etc., títulos que visavam justificar, legitimar e regularizar a posse, em cumprimento de políticas e programas sociais de colonização e reforma agrária desenvolvidos ao longo dos tempos, muitos dos quais expedidos no decorrer de décadas por diversos órgãos – União, Incra, Estado do Pará, Intendências, prefeituras municipais – que, somados aos títulos centenários, oriundos de negócios jurídicos celebrados no final do século XIX e início do seguinte, com base em um cipoal verdadeiramente impressionante de leis e regulamentos, acabaram por formar um mosaico de difícil compreensão, regulação, gestão, saneamento e fiscalização (CNU, 2009).

Muitas cidades da Amazônia Legal se desenvolveram em terras públicas sob a tutela do Incra, a partir de núcleos e assentamentos da reforma agrária. Bairros de capitais como Porto Velho e Boa Vista, por exemplo, também cresceram sobre as terras que seriam utilizadas na reforma agrária. Nestas áreas, não só as moradias não possuem títulos de propriedade, mas também equipamentos públicos, como hospitais e escolas, sedes dos governos estadual e municipal e órgãos federais estão edificadas em terras sem registro.

Diante deste quadro, é muito difícil para os governos locais executarem de modo efetivo sua política de desenvolvimento urbano em áreas que enfrentam grandes fluxos migratórios, uma vez que, sem a propriedade do solo claramente definida, as prefeituras ficam de mãos atadas diante da impossibilidade de realizar investimentos em infraestrutura e equipamentos públicos, fazer cumprir a legislação urbanística e promover suas políticas habitacionais.

Com o intuito de desatar o nó da questão da terra na Amazônia, um dos elementos que agrava o quadro de desigualdade social e incentiva a ocupação desordenada do território na região, foi iniciada em 2009 uma ampla ação de regularização fundiária das terras da União na Amazônia, tanto em áreas rurais como urbanas. As ações promovidas com este intuito integram vários entes do Executivo federal e dos governos estaduais e municipais, assim como órgãos da Justiça e entidades da sociedade civil. Com isso, se espera eliminar a insegurança patrimonial daqueles que ocupam efetivamente as terras, e também exercer maior controle sobre a ocupação desordenada do território, que alimenta o desmatamento e a violência no campo e nas cidades.

No caso das áreas urbanas, esta ação busca não só trazer à legalidade milhares de moradias em toda a Amazônia Legal, garantindo às famílias o seu direito constitucional à moradia digna, mas também assegurar que as prefeituras possam integrar tais áreas às políticas de desenvolvimento urbano sustentável, cujos princípios são estabelecidos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e na Lei 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade).

## **O ACESSO À TERRA NO BRASIL**

O início da colonização do Brasil se deu a partir da divisão da porção leste da linha do Tratado de Tordesilhas (1494), que cabia à Portugal, em 15 capitanias hereditárias, cujas administrações foram concedidas a homens de confiança da coroa portuguesa. Cada donatário recebia a concessão de vastas extensões de terras, tendo poder para ocupar e administrar a sua posse e conceder terras a particulares, as sesmarias. As terras deveriam ser ocupadas em 6 anos, após os quais era concedido o título de domínio pleno e perpétuo. Aquelas que não fossem efetivamente ocupadas eram retomadas pela coroa, o que deu origem às terras devolutas.

Longe dos donos das terras, os sesmeiros rapidamente se tornaram as únicas autoridades do interior, formando verdadeiros feudos pessoais, cujo controle da ocupação era exercido pela concessão de novas autorizações para outros colonos, e ampliando a extensão original das suas concessões pela ocupação e a posse efetiva de terras devolutas.

Como observa Delson (1997), a prática da concessão de sesmaria institucionalizou o fenômeno dos latifúndios e, na ausência de sanções governamentais, surgem poderosas famílias interioranas que derivam o seu poder e influência baseadas no domínio sobre a propriedade das terras.

A preocupação da coroa com a ocupação do interior aumenta, fazendo com que, sucessivamente, se tentasse limitar a influência dos grandes proprietários de terras por meio de reformulações da situação jurídica do solo colonial, limitando a extensão das áreas concedidas e estabelecendo o sistema do “cultivo útil” (1695) como critério para manter a posse das terras, com a possibilidade de expropriação em caso de não cumprimento (Delson, 1997).

A intenção era ampliar a presença de pequenos proprietários e reduzir os latifúndios, uma vez que os imperialistas reconheciam que a colonização do interior não seria possível se houvesse a manutenção de grandes propriedades particulares (Delson, 1997).

O sistema de sesmarias é encerrado por ocasião da Independência do Brasil em 1822, passando a vigorar o regime de posses até 1850, quando entra em vigor a Lei 601, de setembro de 1850 (Lei de Terras).

No período entre a Independência do Brasil e a Lei de Terras, o país deixa de contar com legislação de titulação de terra pública e a posse informal da terra continua existindo, sendo que as propriedades eram transmitidas por simples contrato, posse ou herança, bastando comprovar a posse para que a propriedade fosse transmitida, o que deu margem a extenso apossamento de terras. A ausência de registros formais também abria espaço ao surgimento de toda sorte de fraudes, causando insegurança nas relações comerciais que utilizavam os imóveis como garantia de crédito.

A Lei de Terras encerra este período proibindo a aquisição de terras públicas por outro título que não o de compra, estabelecendo também critérios para a legitimação das posses antigas. A Lei também instituiu o registro paroquial com finalidade cadastral para comprovação da posse, identificando as terras particulares e discriminando as terras públicas por exclusão. De fato, ela acaba com a posse e a doação de terras devolutas, impedindo a aquisição da propriedade por aqueles que simplesmente ocupassem a terra. Tal sistema consolida a propriedade privada, garantindo a exclusividade dos proprietários de terras existentes, num período de transição entre a força de trabalho escrava, agora liberta, e a força de trabalho assalariada dos imigrantes, os quais não teriam condições de adquirir terras pela compra, uma vez que não possuíam recursos próprios. Desta forma, a alocação de terras exclusivamente pela compra favoreceu a elite econômica, resultando na concentração da terra e no acirramento das desigualdades sociais.

A Constituição Federal de 1891 estabeleceu que as terras devolutas pertenciam aos estados, com exceção das áreas de fronteira e aquelas necessárias à segurança nacional. A alocação de terra se torna fragmentada, passando os estados a emitir títulos, em alguns casos, como no Pará, extraídos de registros de mera posse, de outorga de propriedades, de concessão de direitos, do Registro do Vigário, sesmarias etc.

Neste momento, a estrutura fundiária do país se consolida, ao mesmo tempo que nas áreas onde a autoridade não conseguia exercer o seu poder os conflitos pela posse da terra se intensificam, assim como as fraudes e a grilagem, em especial nas terras públicas devolutas. Nas áreas mais inóspitas do país, onde as dificuldades de comunicação são, por vezes, intransponíveis, como na região Amazônica, áreas de difícil acesso e de escassa fiscalização se tornaram o palco de conflitos pela posse das terras, que, em certos casos, reproduz em pleno século XXI o cenário de lutas do século XIX.

Os conflitos de terras se acirram na medida em que cresce o potencial econômico da região, especialmente nas áreas onde se constroem estradas e onde a fronteira agrícola avança sobre as áreas inexploradas, atraindo colonos e invasores de terras. É o caso das áreas da Transamazônica, áreas ao norte do Mato Grosso e Rondônia, onde a fronteira

agrícola avança com o rebanho bovino, a cultura de soja e a exploração da madeira e, também, das áreas ao sul do Pará, onde se instalam grandes mineradoras, que atraem grande fluxo migratório.

Como afirma o relatório do CNJ:

Considerando que grande parte de nossos municípios ainda está no início de seu desenvolvimento, por isso ainda bastante preservados e com poucos conflitos de terras, como aqueles que se situam em toda a margem esquerda do rio Amazonas, nas regiões do oeste-sul adiante de Altamira e baixo-amazonas, entretanto, o problema fundiário é latente em todos eles, pois os registros irregulares lá estão adormecidos, prontos para produzirem os seus nefastos efeitos, quando para lá se expandir a chamada fronteira agrícola, com a venda, muitas vezes fatiada, dessas áreas irregulares a colonos e fazendeiros que lá se instalarão, sendo inevitável o conflito entre os posseiros nativos e os índios que lá se encontram com esses novos adquirentes. (CNJ, 2009.)

## **A OCUPAÇÃO URBANA NA AMAZÔNIA E A QUESTÃO DA TERRA**

Via de regra, a colonização do interior do país seguiu ciclos cronológicos que se iniciam com os boiadeiros, os caçadores de índios e, por fim, os garimpeiros que penetraram o interior sem qualquer controle das autoridades. Algumas trilhas vão do interior da Bahia e seguem sertão adentro até o Maranhão. Estes agentes são logo seguidos pelos caçadores de silvícolas e depois pelos garimpeiros em busca de ouro, que penetram o território fora do alcance das autoridades a partir da década de 1690.

A crescente preocupação dos portugueses com a ocupação sem controle do interior fez com que, a partir do século XVIII, fosse iniciado um programa de urbanização do sertão, pois havia a convicção de que a construção de municipalidades organizadas era o melhor meio de civilizar e promover o povoamento do agreste do sertão (Boxer apud Delson, 1997).

A implantação destas comunidades, vilas e povoações, buscava a formação de redes urbanas integradas que tinham como objetivo controlar a ocupação do interior a partir da sua localização em pontos estratégicos. As cidades seguiam projetos racionais que incluíam planos diretores contendo um conjunto de normas e diretrizes de desenho urbano.<sup>3</sup>

A implementação do programa se inicia em 1716 com a ordem de implantação de duas novas cidades no interior do Piauí, Mocha (Oeiras) e Piracuruca, cujo escopo era a criação de uma ligação segura entre a Bahia e o Maranhão. Outras vilas e cidades foram criadas em várias regiões do Sul e Sudeste da colônia, nas capitâncias de Goiás, Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso e Ceará.

A implantação de cidades e vilas na Amazônia tem início com a ascensão de Pomal ao poder em 1750. O marquês defendia a ampliação do poder real por meio de uma integração que se daria com a criação de vilas e cidades no interior e consequente aproveitamento das potencialidades dos territórios inexplorados, incluindo as populações indígenas, utilizadas como força de trabalho na agricultura e construção das vilas.

Neste período, a Região Amazônica adquire maior importância econômica por conta da ligação fluvial Pará-Madeira-Guaporé entre Belém, a sede da capitania do Pará, e

**3** O conceito geral das regulamentações era barroco, alinhado a conceitos de beleza e sofisticação próprios da Europa refinada, tida como modelo de civilidade e progresso. As instruções estabeleciam traçado de ruas retilíneo, praças bem definidas ornadas por árvores simetricamente dispostas, edificações alinhadas, regularidade de composições arquitetônicas e localização do pelourinho, igreja, Casa de Câmara, cadeia e outras edificações públicas. Trazia também regras de ajuste ao *modus vivendi* das pessoas.

Vila Bela, em Mato Grosso. Vila Bela da Santíssima Trindade foi objeto do programa, e sua planificação urbana foi fielmente posta em prática para criar em 1752 a sede da nova capitania de Mato Grosso, recomendada pelo Conselho Ultramarino em 1748. Localizada próxima ao rio Guaporé, firmava um sistema de comunicação fluvial integrado com Belém do Pará como rota alternativa de abastecimento do Sul, e sua fundação visava estabelecer estrategicamente um ponto de observação governamental nessa rota.

De modo geral, a escolha das áreas para povoamento imediato buscava localizações próximas às principais vias fluviais da bacia Amazônica, o principal meio de transporte na região até os nossos dias. Assim é que foram fundadas vilas nos rios Madeira, Tapajós e Negro, além de outras mais para o interior, no rio Xingu. Tais vilas serviam tanto como postos administrativos nas principais rotas fluviais comerciais como de controle do território, especialmente naquelas localizadas nas zonas limítrofes do território, como no Amapá, que tinham a função de proteger o território de eventuais incursões dos franceses.

O desenvolvimento urbano na Amazônia ganha impulso com o ciclo da borracha, a partir da segunda metade do século XIX, que estimulou o surgimento de novas aglomerações e o desenvolvimento de uma rede urbana da qual Belém e Manaus eram os centros de maior hierarquia. Belém se destacava por concentrar população e os recursos financeiros para investimento urbano, enquanto Manaus, segunda maior cidade, se responsabilizou pela interiorização das frentes de exploração da borracha (Kampel, Câmara, Monteiro, 2001).

A decadência do ciclo da borracha desestruturou a rede urbana, esvaziando cidades e fazendo crescer outras aglomerações devido ao êxodo rural das áreas de exploração. Frentes de ocupação surgiram, tendo por esteio a criação de gado ou a exploração de recursos naturais (minérios etc.), em Mato Grosso, norte de Goiás, hoje Tocantins, ou no Maranhão com a exploração de arroz. Tal padrão se estende até meados do século XX.

A partir deste período, a questão do desenvolvimento econômico da região passa a ser uma preocupação cada vez maior do estado que, por meio de ações deliberadas de planejamento, cria e consolida novos vetores de penetração e de circulação no interior e entre os espaços regionais. O espaço regional, ainda marcado pelo povoamento irregular e esparso, também resultado da desarticulação da rede urbana do ciclo da borracha, passa a ser pressionado pelos resultados da modernização da indústria e da agricultura no Sudeste e por seus efeitos na reorganização espacial da produção (Ipea, 2001).

Um dos principais componentes da influência do estado na reorganização dos fluxos e vetores de ocupação na região é a implantação de uma rede rodoviária que, ao mesmo tempo que funciona como mecanismo de desmobilização da unidade regional estruturada no período de exploração da borracha, submete o transporte fluvial a rápido processo de obsolescência econômica (Ipea, 2001). Os novos vetores de circulação no interior são fortemente amparados pelas novas rodovias implantadas na região e pelos investimentos governamentais em infraestrutura por meio de planos de desenvolvimento.

A intervenção do estado na região Amazônica se inicia durante o governo de Getúlio Vargas em 1953, com a chamada “Marcha para o Oeste”, quando é criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cujo objetivo era promover o desenvolvimento da região integrando-a à economia nacional. Tal política segue no governo de Juscelino Kubitschek, com o Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN), do qual resultam a construção de Brasília e da rodovia Belém-Brasília (BR-010), além de investimentos em redes de comunicação, distribuição de energia elétrica, construção de hidrelétricas e outras rodovias interligando a região ao sul-sudeste e abrindo novas frentes de desenvolvimento da agricultura e da indústria.

Ao longo dos anos 1960 e 1970, novas frentes de investimentos são executadas, com a ação combinada de recursos públicos e privados por meio de programas oficiais como, por exemplo, a criação da Zona Franca de Manaus (1967), o Programa de Integração Nacional – PIN (1970); o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – Proterra (1971); o Programa de Pólos Agropecuários e Agro-minerais da Amazônia – Polamazônia (1974), Programa de Desenvolvimento do Cerrado – Prodecer (1974), entre outros, e a criação em 1967 da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que extingue a SPVEA.

Fazem parte destes programas desde a implantação de estradas, projetos de incentivo ao estabelecimento de indústrias e produção agropecuária até projetos de colonização da reforma agrária. Grande parte dos projetos de colonização foi criada pelo governo federal durante a década de 1970 ao longo de novas rodovias, centralizando a administração da alocação de terras e distribuindo pequenas propriedades, em geral, menores que 100 ha.

Além dos colonos atraídos pelo governo para projetos oficiais de colonização, a expectativa de ocupação fácil das terras disponíveis, acessíveis com a implantação das rodovias na região, fez que diversas outras pessoas migrassem espontaneamente para a Amazônia. O fracasso de alguns projetos levou o governo a atrair grandes empresas e fazendeiros por meio da oferta de incentivos fiscais para projetos agrícolas e de extração da madeira, em muitos casos com a dispensa de licitação para concessão das terras.

Um caso emblemático é representado pelos resultados alcançados pela abertura da BR-163 (Cuiabá-Santarém), em 1976, que causou uma corrida ao desmatamento e diversos conflitos armados de ordem fundiária. A má distribuição e os usos distorcidos da terra em sua região multiplicaram-se, avolumando as tensões sociais.

Pode-se perceber a forte concentração das terras na área de abrangência da BR-163 em que, segundo o Cadastro de Imóveis Rurais do Incra, as propriedades com até 100 ha representam 74,8% do número total, mas ocupam apenas 17,5% da área total dos imóveis rurais, enquanto os grandes imóveis com mais de 1.500 hectares são 5,9% do total, mas ocupam 54% da área total (Brasil, 2006).

Hoje, importantes estradas se consolidam como os atuais eixos de urbanização da Amazônia: BR-163 (Cuiabá-Santarém), BR-174 (Cáceres/Manaus/Boa Vista), BR-319 (Manaus/Porto Velho), BR-153 (Marabá/RS – Transbrasiliana), ou mesmo a BR-230 (Transamazônica), além de estradas estaduais, como a PA-150. Ao longo destas rodovias diversos projetos de colonização deram origem a várias cidades que hoje servem de sustentação à produção agropecuária e à extração da madeira.

No entanto, o processo de colonização não é homogêneo na Amazônia, sendo mais intenso no Acre, Rondônia e Pará. Projetos de colonização como Pedro Peixoto, Boa Esperança, Quixadá, Humaitá e Santa Luzia, entre outros, alteraram o quadro fundiário do Acre. Em Rondônia, mais de 90% dos seus municípios são originários de Projetos Integrados de Colonização (PICs), como Ariquemes e Ouro Preto, enquanto Roraima e Amapá são áreas praticamente desocupadas e vazias de infraestrutura econômica e social (Cardim, Vieira, Viégas, s.d.).

No Pará, um movimento espontâneo de ocupação de terras devolutas ao sul do estado e na região do Bico do Papagaio se manifesta a partir da década de 1980, protagonizado por população afugentada pela seca do Nordeste, principalmente do Maranhão. Recentemente, esta região também tem recebido grande afluxo de migrantes devido aos projetos de mineração, especialmente na região de Carajás.



O Incra, responsável pela coordenação de toda a colonização e projetos de reforma agrária, não foi capaz de exercer o controle da situação da terra, não só por causa da histórica complexidade da ocupação da terra, da corrupção e falta de investimentos para controlar a ocupação, mas também devido à ausência de conexão entre os entes federais e estaduais, entre o sistema cartorário e o sistema cadastral de terras rurais do Incra, abrindo espaço para a ação de grileiros, que levantam dúvidas até mesmo sobre os imóveis da União.

Além disso, os problemas se manifestam dentro e fora dos projetos oficiais de colonização, pois pequenos colonos e invasores de terras ocuparam áreas de forma irregular ao longo das principais rodovias na expectativa de legitimar posses de até 100 ha. Outro fato que agrava ainda mais os conflitos é que o Incra não emancipou nem titulou áreas por mais de 15 anos, deixando os assentados em total situação de insegurança e dependência, visto que os sustentava por meio de uma série de atividades de apoio, num paternalismo pouco racional (*idem*).

É nesse cenário que várias povoações se desenvolveram e tornaram-se cidades na região Amazônica, especialmente a partir da década de 1970.

## **O QUADRO URBANO ATUAL DA AMAZÔNIA LEGAL**

Os dados do IBGE demonstram o processo de urbanização brasileira de forma acelerada. Destaca que a população urbana em 1950 representava 36%, aproximadamente 18 milhões de habitantes, e em cinco décadas a população chegou a 169 milhões. Hoje, 82% dos brasileiros vivem em cidades. Em 50 anos, a população urbana cresceu mais de 150 milhões de habitantes.

A área da Amazônia Legal, segundo o art. 2º da Lei Complementar 124, de 3 de janeiro de 2007, engloba todos os municípios dos estados de Roraima, Rondônia, Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Tocantins, Pará e parte do Maranhão. Totalizando 762 municípios, a Amazônia Legal ocupava cerca de 60% do território nacional, sendo que a sua população alcançou, segundo dados da Contagem da População de 2007 (IBGE), cerca de 22,3 milhões de habitantes ou 12% da população do país.

Entre 1991 e 2000, a taxa de crescimento urbano na Amazônia Legal beirou os 5% ao ano, enquanto no Brasil foi de 2,4% ao ano. Entre 2000 e 2007, o crescimento foi menos intenso, porém ainda acima da média nacional, 2,2% contra 1,5%. Para se ter uma ideia desse crescimento, entre 1991 e 2007 a população urbana da Amazônia Legal praticamente dobrou de tamanho, passando de 8,9 milhões de pessoas para 16 milhões.

As pequenas e médias cidades da Amazônia apresentam os maiores índices de crescimento populacional nas duas últimas décadas e, como salientam Cardoso & Lima (2006), o aspecto fundiário determina a direção da expansão urbana, quando as tensões no campo desencadeiam uma dinâmica de transformação que rapidamente alcança o perímetro urbano das sedes municipais. O mesmo processo se verifica em aglomerações mais afastadas, que se desenvolvem a partir de cruzamentos de vicinais com a Transamazônica, por exemplo, onde se localizam alguns dos serviços públicos, como escolas ou o comércio (Cardoso & Lima, 2006).

Tabela 1 – Municípios da Amazônia Legal

	Municípios	Área (1.000 km <sup>2</sup> )	População 2007 (1.000 hab)		Taxa de urbanização
			Total	Urbana	
Brasil	5.564	8.498	184.000	153.000	83,2%
	100%	100%	100%	100%	
Amazônia Legal	762	5.016	22.312	15.996	71,7%
	13,7%	59,0%	12,1%	10,5%	
Cidades com menos de 20 mil habitantes	637	3.613	8.182	4.056	49,6%
	83,6%	72,0%	36,7%	25,4%	
Cidades com mais de 20 mil habitantes	125	1.403	14.130	11.939	84,5%
	16,4%	28,0%	63,3%	74,6%	

Fonte: Contagem da População 2007 (IBGE, 2008).

A taxa de urbanização média hoje na região é de cerca de 72%, sendo que grande parte da população urbana (75%) está localizada em 125 cidades com mais de 20 mil habitantes (Tabela 1). Os municípios destas cidades apresentam, em conjunto, uma taxa de urbanização de 85%, enquanto os municípios de cidades com menos de 20 mil habitantes apresentam uma taxa de urbanização de cerca de 50%.

Em resumo, pode-se afirmar que a Amazônia, apesar do seu enorme patrimônio natural, possui uma considerável urbanização, muito embora tal afirmação deva ser encarada com cuidado em razão das sobreposições entre o rural e o urbano, especialmente nas cidades pequenas. Tal advertência se deve ao fato de que muitas cidades se desenvolveram em terras antes destinadas para os assentamentos rurais promovidos em terras da União pelo Incra, no âmbito da reforma agrária. Segundo dados preliminares do Incra, estima-se que existam 169 municípios cujas áreas urbanas incidem em suas terras, e desses, 138 são cidades com menos de 20 mil habitantes.

Esse é um indicativo de que a análise da urbanização na Amazônia não deve repetir esquemas teóricos que fazem sua leitura de modo desarticulado da dinâmica territorial, composta também pelas estruturas rurais (Castro, 2006). Desta forma, o espaço geográfico do município amazônico é constituído não só pela sede municipal, mas também pelo espaço ocupado pelas vilas e agrovilas, planos de assentamento, comunidades ribeirinhas, além das áreas da União plenas de conflitos devido à grilagem de terras para exploração madeireira e ampliação das áreas de pasto (Cardoso & Lima, 2006).

Apesar do grande número de cidades pequenas na região (83,6%), os municípios com mais de 20 mil habitantes na Amazônia Legal concentram a maior parte da população urbana, cerca de 1,6 milhão de pessoas ou 63,5% da população vivendo em cidades, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – Municípios da Amazônia Legal com terras do Incra em áreas urbanas

	Municípios	Área (1.000 km <sup>2</sup> )	População 2007 (1.000 hab)		Taxa de urbanização
			Total	Urbana	
Cidades com terras do Incra em áreas urbanas	169	1.315	4.062	2.596	63,9%
	100%	100%	100%	100%	
Cidades com menos de 20 mil habitantes	138	871	1.922	948	49,3%
	81,7%	66,3%	47,3%	36,5%	
Cidades com mais de 20 mil habitantes	31	443	2.140	1.648	77,0%
	18,3%	33,7%	52,7%	63,5%	

Fonte: Contagem da População 2007 (IBGE, 2008).

A situação fundiária de parte ou da totalidade destas 169 cidades se encontra indefinida, uma vez que, embora suas terras pertençam ao Incra, elas perderam, de fato, sua vocação de uso rural, apresentando ocupação urbana consolidada cuja reversão é impossível. A manutenção desta situação causa uma série de problemas e entraves ao desenvolvimento urbano sustentável, e ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade, como estabelecidos na Constituição Federal (artigos 182 e 183) e no Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001).

A falta de segurança quanto às moradias de milhares de famílias devido à falta de registro expõe a população a ameaças constantes de desocupações forçadas e invasões, impedindo também o uso econômico destes ativos no acesso a financiamentos. A falta de um responsável formal pelos imóveis também faz com que o poder público fique impossibilitado de implementar sua política urbana, especialmente na aplicação dos dispositivos de sua política de ordenamento territorial ou de instrumentos fiscais de controle do desenvolvimento urbano. O município também perde uma importante fonte de recursos uma vez que as transações imobiliárias que ocorrem à margem do registro, em mercados informais, faz com que deixem de ser recolhidos os impostos incidentes nestas transações.

Além disso, uma vez que os municípios não detêm, de fato, o domínio das áreas públicas, fica muito difícil a realização de investimentos em infraestrutura, na melhoria dos espaços públicos, na implantação de equipamentos públicos comunitários para atendimento das demandas locais de saúde, educação, segurança e outros serviços urbanos, e também na execução de políticas habitacionais para responder ao crescimento populacional que muitas cidades ainda experimentam.<sup>4</sup>

O Gráfico 1 mostra como a irregularidade fundiária pode estar afetando o desenvolvimento urbano destas cidades. Utilizando dados do Censo de 2000, pode-se observar que, enquanto nos municípios da Amazônia Legal, em torno de 57% dos domicílios particulares permanentes urbanos não eram atendidos por rede geral de coleta de esgotos ou não possuíam instalações sanitárias, nos municípios cujas áreas urbanas incidem em terras do Incra, esta proporção era de 72%.

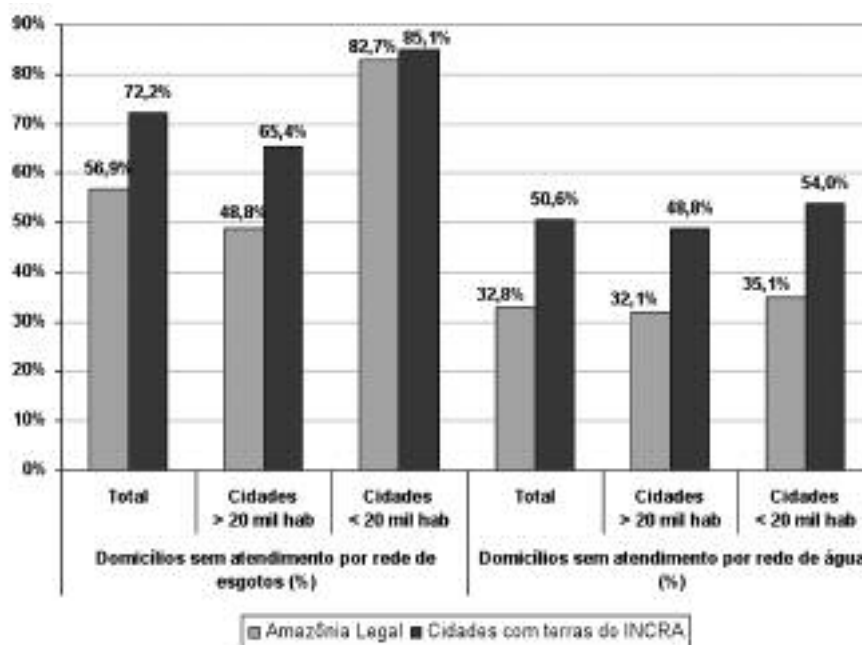
A maior parte destes domicílios (65%) estava nas cidades com mais de 20 mil habitantes, enquanto na Amazônia Legal, esta proporção era de 50% nas cidades acima

<sup>4</sup> A aplicação de recursos obtidos da União para realizar investimentos quando tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias em imóveis está condicionada, pela Instrução Normativa 01 de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, e pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29 de maio de 2008, à comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente. Uma vez que a maioria dos municípios é dependente de recursos da União, seja por meio de convênios, contratos de repasse ou emendas parlamentares, a situação fundiária indefinida constitui sério entrave ao seu desenvolvimento.

de 20 mil habitantes. Nas cidades menores, com população abaixo de 20 mil habitantes, a proporção se manteve praticamente equivalente, entre 83% e 85%.

O mesmo Gráfico 1 mostra que nas 169 cidades com terras do Incra, cerca de 51% dos domicílios particulares permanentes não eram atendidos por rede de água, enquanto na Amazônia Legal esta proporção beirava os 33% em 2000. Tanto as cidades acima de 20 mil habitantes como aquelas abaixo deste patamar na Amazônia Legal apresentam precariedade inferior no abastecimento de redes de água potável em relação aos municípios cujas áreas urbanas são incidentes em terras do Incra.

Gráfico 1 – Domicílios sem atendimento por redes de esgotos e de água na Amazônia Legal.



Fonte: Censo Demográfico, 2000 (IBGE).

De modo geral, os municípios com áreas urbanas em terras do Incra reuniam apenas 15,4% do total de domicílios particulares permanentes urbanos da Amazônia Legal em 2000, mas somavam cerca de 24% dos domicílios sem acesso à rede de água e 20% dos domicílios sem coleta de esgotos. A impossibilidade da realização de investimentos públicos nestas áreas compromete o desenvolvimento social da população, gerando também impactos negativos de ordem econômica e ambiental. Ao fim e ao cabo, os entraves gerados pela irregularidade fundiária das áreas citadas comprometem o desenvolvimento sustentável das cidades de modo geral.

## A GESTÃO URBANA NA AMAZÔNIA LEGAL

Embora o quadro geral urbano dos municípios na Amazônia Legal seja bastante precário, especialmente naqueles cujas áreas urbanas são incidentes em terras do Incra, a Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros de 2008 realizada pelo IBGE detectou que a

região dispõe de médias superiores às do Brasil no que diz respeito a alguns instrumentos de política e planejamento urbanos à disposição dos municípios.

A Tabela 3 mostra, por exemplo, que enquanto em 1985 apenas 8,8% dos municípios da Amazônia Legal dispunham de Plano Diretor, esta proporção em 2008 subiu para quase 36% dos municípios, enquanto no Brasil subiu de 14,5% para 33,8% no mesmo período. Tal crescimento pode ser atribuído à campanha de elaboração de Planos Diretores Participativos implementada pelo Ministério das Cidades, em cumprimento aos dispositivos do Estatuto da Cidade.

Tabela 3 – Instrumentos de política e planejamento urbano – Brasil e Amazônia Legal

Municípios	Total	Plano Diretor 2005	Plano Diretor 2008	Legislação Regularizadora Fundiária 2008	Programas de Regularização Fundiária 2008	Conselho Municipal de Política Urbana 2008
<b>Brasil</b>						
Total	5.564	805	1.878	843	593	1.066
	-	14,5%	33,8%	15,2%	10,7%	19,2%
<b>Amazônia Legal</b>						
Total	762	67	273	153	104	144
	-	8,8%	35,8%	20,1%	13,6%	18,9%
<b>Mais de 20 mil habitantes</b>						
	125	29	114	60	40	68
	-	23,2%	91,2%	48,0%	32,0%	54,4%
<b>Menos de 20 mil habitantes</b>						
	637	38	159	93	64	76
	-	6,0%	25,0%	14,6%	10,0%	11,9%
<b>Amazônia Legal com terras do Incra</b>						
Total	169	19	77	52	65	44
	-	11,2%	45,6%	30,8%	38,5%	26,0%
<b>Mais de 20 mil habitantes</b>						
	31	4	29	17	22	17
	-	12,9%	93,5%	54,8%	71,0%	54,8%
<b>Menos de 20 mil habitantes</b>						
	138	15	48	35	43	27
	-	10,9%	34,8%	25,4%	31,2%	19,6%

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros, 2008 (IBGE).

Sem entrar na questão da qualidade dos planos ou na sua efetiva implementação, os números indicam que na Amazônia Legal o crescimento proporcional de cidades que formularam novos Planos Diretores para orientar sua política urbana à luz do Estatuto da Cidade foi maior que no resto do país. Naquelas com mais de 20 mil habitantes (125) com obrigatoriedade de ter seus planos diretores, em torno de 91% cumprem a determinação, ao passo que naquelas com menos de 20 mil habitantes, em torno de 25% possuem planos diretores.

Estas médias são ainda maiores em relação às cidades onde as áreas urbanas incidem em terras do Incra – e apresentam, para as com mais de 20 mil moradores e com população inferior a esse limite, respectivamente, 93,5% e 38% com plano diretor.

Pode-se especular que isso esteja relacionado ao fato de que a forte ação do estado no planejamento da ocupação da Amazônia possa ter criado uma maior propensão das municipalidades amazônicas em criar instrumentos próprios de política e planejamento urbano, especialmente nas cidades com terras do Incra, oriundas, em muitos casos, de projetos de assentamentos rurais.

Mas tal afirmação pode não corresponder ao que se observa na prática quando se verifica o grau de descontrole na ocupação do território, especialmente em municípios com forte pressão demográfica em virtude da implementação de grandes projetos de mineração, avanço da fronteira agrícola ou projetos de infraestrutura, como as barragens. Por outro lado, a ineficácia dos instrumentos de planejamento em controlar processos intensos de crescimento urbano parece ser a regra no país, e não uma exceção na Região Amazônica.

No que se refere à regularização fundiária, as médias na Amazônia Legal também superam às encontradas no restante do país. Enquanto naquela região cerca de 20% dos municípios possuem legislação específica que dispõe sobre regularização fundiária e em torno de 14% possuem plano ou programa específico de regularização fundiária, no Brasil estas médias são de 15% e 11%, respectivamente. Nos municípios com terras do Incra em áreas urbanas, estas médias são, respectivamente, de 31% e 38% aproximadamente.

Destaca-se também que dos 762 municípios da Amazônia legal, por volta de 19% possuem Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano, ou órgão semelhante, ao passo que no Brasil esta proporção é de pouco mais de 19%.

Embora as médias apresentadas pelos municípios da Amazônia legal em termos de disponibilidade de instrumentos de política e planejamento urbano sejam superiores ou semelhantes às apresentadas pelo país, muito ainda necessita ser feito não só na construção desse arsenal nos municípios que ainda não dispõem dos instrumentos necessários à gestão do crescimento de suas áreas urbanas, mas também na capacitação de todos os municípios na efetiva implementação de suas políticas de desenvolvimento.

Verifica-se que um dos grandes entraves à implementação de políticas e planejamento urbano é a baixa capacidade dos municípios em termos humanos e materiais. Desta forma, o apoio de estados e da União na capacitação de técnicos e no aparelhamento dos governos locais são desafios urgentes a serem enfrentados. Tal desafio é mais flagrante naqueles municípios que enfrentam intensos processos de crescimento urbano, no bojo dos investimentos públicos e privados realizados na região, muitas vezes acompanhados da sobreposição de conflitos agrários, ambientais e fundiários.

## **A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PARA A AMAZÔNIA LEGAL**

Desde a extinção do BNH em 1996, o governo federal se ausentou em desempenhar um papel mais ativo de proposição de uma política de desenvolvimento urbano e habitacional para o país que fosse além de programas pontuais e isolados. Com o Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003, em que pese os equívocos e desafios ainda presentes, avanços de âmbito nacional podem ser sentidos.

O Ministério das Cidades, criado a partir de uma antiga demanda do movimento pela reforma urbana, procurou integrar os setores de habitação, planejamento urbano, saneamento ambiental e transportes em um mesmo ministério. O Ministério foi assim estruturado em quatro Secretarias Nacionais e um Conselho das Cidades. O Conselho das Cidades nasceu como órgão colegiado deliberativo e consultivo, tendo por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Entre as quatro Secretarias Nacionais criadas, coube à Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU o papel de apoiar estados, municípios e entidades civis na elaboração e implementação dos Planos Diretores Participativos e na Regularização Fundiária Plena. O Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável – Programa Papel Passado, criado junto com o Ministério das Cidades e coordenado pela SNPU, tem três estratégias básicas:

- apoiar os estados, municípios e entidades civis sem fins lucrativos na promoção da regularização fundiária de assentamentos de baixa renda em áreas urbanas;
- remover os obstáculos existentes na legislação;
- capacitar os agentes que promovem a regularização fundiária, incluindo os gestores e técnicos municipais e os operadores do Direito.

Decorridos seis anos do Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, os resultados obtidos mostram que a regularização fundiária já se integrou às agendas municipais e estaduais de política urbana. Um número significativo de municípios de todo o país já se encontra desenvolvendo programas ou projetos de regularização fundiária.

Segundo dados do monitoramento da SNPU, até dezembro de 2009 foram contabilizados 2,6 mil assentamentos em processo de regularização em 472 municípios, com 1,7 milhão de famílias com processos de regularização fundiária iniciados. Deste total, 370 mil famílias receberam o título de propriedade ou posse do seu lote, sendo que 137 mil desses títulos foram devidamente registrados nos cartórios de registro de imóveis. Nos estados da Amazônia Legal, são 176 assentamentos em processo de regularização em 65 municípios, beneficiando 473 mil famílias. Deste total, 118,4 mil famílias receberam o título de propriedade ou posse do seu lote, e 45,4 mil deles foram devidamente registrados nos cartórios de registro de imóveis.

Estes números são importantes, mas não suficientes, pois o atual universo de informalidade urbana, de acordo com estimativas realizadas pelo Ministério das Cidades com base nos dados do Censo de 2000 do IBGE, ultrapassa 12 milhões de moradias, habitadas por famílias com renda mensal de até 5 salários mínimos. Na Amazônia Legal, este total supera um milhão de moradias, podendo ser ainda mais elevado se forem contadas as posses e permissões com títulos precários.

Apesar de todos os esforços já realizados para o apoio à implementação de programas de regularização em todo o país, existem especificidades regionais que ainda criam obstáculos, questões que acabam não sendo tratadas nas legislações de caráter geral formuladas para todo o país. Deste modo, na Amazônia Legal é necessária a retirada de vários obstáculos que hoje burocratizam e até mesmo impedem a regularização fundiária em terras da União, juntamente com ações específicas que qualifiquem e agilizem os processos de regularização fundiária na região.

Um destes entraves refere-se à legislação disponível até 2009 para a transferência de terras devolutas da União ou do Incra, remanescentes de núcleos de reforma agrária, aos municípios da Amazônia Legal. A Lei 6.431, de 11 de julho de 1977, e a lei 5.954, de

3 de dezembro de 1973, nunca surtiram o efeito desejado, uma vez que deixavam muitas lacunas nos procedimentos de como se daria o processo de transferência destas áreas, gerando longos e incertos ritos de transferência de terras, muitas vezes com exigências difíceis de serem cumpridas pelos municípios.

Outros fatores se ligam ao complexo emaranhado de títulos e certidões presentes e às incertezas quanto ao registro de terras na Amazônia, conforme relatado no início deste artigo, que põem em dúvida até o registro de terras da União. Isso sem mencionar os notórios casos de corrupção nos cartórios, como livros guardados nas casas dos registradores, cartórios que se incendiam mais de três vezes, livros mal preservados e concessões irregulares de títulos por municípios e estados.

Como resultado, o fato é que raras foram as ações de destinação de terras pelo governo federal na Amazônia Legal aos municípios que chegaram a uma resolução desde a década de 1980, o que abriu espaço para a intensificação do ambiente de instabilidade jurídica, resultando no aumento da ocupação desordenada alimentada pela grilagem de terras, o que, por sua vez, levou ao acirramento dos conflitos agrários e ao avanço do desmatamento.

Na busca por uma solução para esta grave questão, em 2009 foi iniciada uma ação compartilhada com vários órgãos federais, estaduais e municipais a fim de se construir uma ação nacional ampla para a regularização de áreas rurais e urbanas na Amazônia Legal. Em 10 de fevereiro de 2009, o governo editou a Medida Provisória 458, com o objetivo de adequar os dispositivos legais de modo a permitir que a doação das terras da União seja implementada de forma mais célere para a regularização das ocupações incidentes tanto nas áreas rurais como nas áreas urbanas.

A MP 458, depois de polêmica discussão no Congresso Nacional e com a sociedade em geral, foi finalmente convertida na Lei 11.952, de 25 de junho de 2009. Esta lei, em que pese o desgosto de alguns setores quanto a alguns dispositivos vinculados à questão da alienação de terras nas áreas rurais, especialmente grupos de defesa do meio ambiente que alegaram que a doação das terras incentivaria o desmatamento e a ocupação desordenada, constitui um importante marco na regularização fundiária na Amazônia Legal.

## **A NOVA LEGISLAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS URBANAS NA AMAZÔNIA LEGAL**

A regularização fundiária e urbanística das áreas de propriedade do Incra na Amazônia Legal que perderam sua vocação para o uso rural é uma condição necessária e fundamental para trazer à legalidade porções consideráveis de muitas cidades. A edição da MP 458, convertida na Lei 11.952, simplifica os procedimentos e exigências para a doação ou concessão de terras do Incra e da União aos municípios, de modo a realizar a regularização fundiária de suas áreas urbanas.

A nova lei estabelece que as doações e concessões de terras da União ou do Incra possam ser efetuadas tanto em áreas com ocupações urbanas consolidadas como em áreas de expansão urbana, desde que as demandas sejam enquadradas nos critérios específicos definidos na nova legislação e sua regulamentação.

As áreas com ocupações urbanas consolidadas serão aquelas onde existe sistema viário implantado, pavimentado ou não, e que tenha ocupação caracterizada como urbana, isto é, moradias, áreas de comércio e serviços, equipamentos urbanos, e outros usos; bas-



tando o requerente da destinação das áreas comprovar as condições de ocupação com uso urbano, por meio de imagens ou levantamento fotográfico e laudo comprovando a perda da vocação rural da área. A área de expansão urbana é definida como a área ou conjunto de áreas previstos em Plano Diretor ou lei municipal específica de ordenamento territorial urbano, sem ocupação para fins urbanos já consolidados e que também tenham perdido sua vocação para uso rural.

A solicitação de doação de áreas ou de concessão de direito real de uso deverá ser encaminhada pelo município ao Ministério do Desenvolvimento Agrário ou à Secretaria do Patrimônio da União. No primeiro caso, quando se tratar de áreas arrecadadas ou administradas pelo Incra e, no segundo, quando se tratar de áreas da União, que, após análise da Secretaria do Patrimônio da União, poderão ser repassadas por meio de concessão de direito real de uso.

De modo a identificar a área pretendida em relação aos registros do Incra ou da União, a prefeitura municipal deverá apresentar também a planta georreferenciada do perímetro da área acompanhada do respectivo memorial descritivo. O Incra, em conjunto com a SPU, identificará o posicionamento correto da área em relação às glebas registradas em nome do Incra ou da União e fará o devido destaque para realizar a doação ou a concessão da área ao município, caso não haja nenhum impedimento, como títulos definitivos concedidos a particulares, desapropriações ou outros obstáculos.

No caso de áreas para expansão urbana, o município deverá apresentar, também, lei do Plano Diretor ou da lei municipal específica contendo o ordenamento territorial urbano, de acordo com os quesitos exigidos pela regulamentação da lei. Basicamente, pretende-se que para a obtenção das áreas o município defina minimamente as diretrizes para a sua ocupação, ou seja, as diretrizes para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural, parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, densidade populacional, sistema viário, infraestrutura e delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social.

O ordenamento territorial urbano deverá adequar-se às disposições da lei do Plano Diretor Municipal, quando houver, e aos princípios do Estatuto da Cidade, devendo ser apresentado em audiência pública e ao Conselho Municipal da Cidade ou similar, quando houver. Esta exigência visa possibilitar uma ampla discussão da necessidade de expansão urbana do município ou de implantação de novas áreas urbanas.

Deve-se destacar que a exigência de apresentação do ordenamento territorial não é colocada para a doação de terras incidentes em áreas com ocupações urbanas consolidadas. Tal procedimento se justifica no sentido de preservar e garantir o direito de moradia, remediando as situações de insegurança da posse. Ademais, a exigência de Planos Diretores para municípios com menos de 20 mil habitantes seria uma exorbitância da lei, uma vez que tal exigência não é prevista no Estatuto da Cidade ou na Constituição Federal.

Embora desejável, o ordenamento territorial consubstanciado em planos diretores incide apenas nos municípios com população acima de 20 mil habitantes. Além disso, conforme foi visto, dos 31 municípios com mais de 20 mil habitantes com terras do Incra em áreas urbanas, 29 já possuem planos diretores, enquanto 35% dos 138 municípios com menos de 20 mil habitantes com terras do Incra em áreas urbanas possuem planos diretores. Assim, a exigência de ordenamento territorial para estes municípios, a maioria dos quais sem recursos, poderia inviabilizar a regularização fundiária das áreas urbanas, condenando os seus moradores a uma permanente situação de insegurança em relação às suas moradias.

As terras da União ou do Incra só serão destinadas aos municípios após consulta à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Fundação Nacional do Índio (Funai), Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Ministério das Cidades. Quando as terras se situarem em faixas de fronteira, também o Conselho de Defesa Nacional (CDN) será consultado.

Os títulos de doação ou de concessão de direito real de uso deverão ser registrados no Registro Geral de Imóveis em favor do município e deverão prever a regularização fundiária dos lotes ocupados em favor dos efetivos ocupantes, de acordo com a Lei 11.952, de 2009. A regularização a favor dos ocupantes será efetuada da mesma forma que ocorrer a destinação das terras ao município, isto é, por doação nas terras do Incra ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) nas áreas concedidas pela SPU.

A alienação das áreas para os moradores será gratuita para aqueles que tenham ingressado na área antes de 10 de fevereiro de 2009 e que atendam às seguintes condições: não possuir renda familiar mensal superior a 5 salários mínimos, ocupe área urbana de até 1.000 m<sup>2</sup>, sem oposição, por no mínimo um ano ininterrupto, utilize o imóvel como única moradia e não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano ou rural acima de quatro módulos fiscais.

A prefeitura municipal poderá também alienar de forma onerosa, precedida de licitação com direito de preferência, das áreas entre 1.000 m<sup>2</sup> e 5.000 m<sup>2</sup>, desde que se comprove a ocupação por um ano ininterrupto, sem oposição, até 10 de fevereiro de 2009. Acima dos 5.000 m<sup>2</sup>, as áreas serão alienadas por licitação aberta.

Além disso, no artigo 35 da nova lei, está prevista a gestão democrática dos processos de aplicação da nova legislação, com a instituição de comitê constituído de representantes da sociedade civil organizada que atue na Região Amazônica. Esta inclusão é importante, pois permitirá que as atividades de doação de terras e regularização fundiária possam ser definidas, avaliadas e monitoradas com transparência em conjunto pelo poder público e pela sociedade civil.

Finalmente, a lei estabelece que os estados da Amazônia Legal aprovelem no prazo de três anos, a contar da data de vigência da lei, mediante lei estadual, seus Zoneamentos Ecológico Econômico – ZEEs, sob pena de não poderem celebrar convênios com a União até que tal obrigação seja adimplida. Este dispositivo é eficiente na medida em que estimula a elaboração dos ZEEs a fim de garantir o desenvolvimento econômico sustentável da região.

Para a implementação da nova lei e das ações por ela prevista, foi criado o Programa Terra Legal, lançado em junho de 2009 e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, com participação do Ministério das Cidades, Secretaria do Patrimônio da União e demais órgãos envolvidos. As ações de regularização fundiária do programa se sobrepõem a outras ações do governo, como a Operação Arco Verde, direcionada ao desenvolvimento sustentável de 43 municípios da Amazônia com os maiores índices de desmatamento ilegal do país, e o Territórios da Cidadania, que tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico sustentável e universalizar programas básicos de cidadania.

Segundo dados do Programa Terra Legal, mais de 73 mil posseiros já foram cadastrados para a regularização de posses rurais de até 15 módulos fiscais (cerca de 1.140 hectares), com área declarada de mais de 8,2 milhões de hectares até junho de 2010. Nas terras incidentes em áreas urbanas, o MDA já demarcou o perímetro de cerca de 95 áreas urbanas em sedes e vilas de 87 municípios, cujos processos de destinação das terras já

foram iniciados, o que beneficiará mais de 5 mil famílias. O programa já fez a doação em 2009 de uma área ao município de Porto Velho, correspondente aos bairros Socialista e Jardim Santana, nos quais habitam cerca de 20 mil pessoas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um ponto fundamental para a reversão do quadro de irregularidades fundiárias nas cidades da Amazônia é a presença mais sólida do estado nas áreas inóspitas da região. Esta reversão depende de diversos fatores que envolvem ações específicas dos governos federal e estadual na remoção de obstáculos legais para a destinação das áreas públicas aos seus efetivos ocupantes, passando pela alocação de recursos financeiros e melhoria da capacidade de gestão das prefeituras, por meio do apoio do Ministério das Cidades e dos órgãos de Planejamento e dos Institutos de Terras dos estados. Passa também pela reestruturação dos cartórios da região.

O Conselho de Justiça Federal destaca que a situação encontrada nos cartórios do estado do Pará reclama providências urgentes de preservação da instituição de registros e notarial e medidas correccionais que visem sanar a insegurança jurídica na questão da posse e domínio das terras, campo fértil para fraudes financeiras e causa, ainda que remota, dos conflitos fundiários urbanos e rurais (CNJ, 2009). A situação do Pará, talvez a mais crítica na Amazônia, cujos registros de terras podem chegar a três vezes a área do estado, exemplifica a confusão que é o sistema de registros na região. No Acre, sobre-põe-se ainda um outro elemento a completar a mixórdia de registros existentes, os títulos bolivianos.

Diversas cidades da Amazônia, especialmente as pequenas e médias, enfrentam acelerado processo de crescimento, seja por conta de grandes projetos de infraestrutura, como a construção das hidrelétricas de Girau e Santo Antônio no Rio Madeira, que têm atraído grandes contingentes populacionais para Porto Velho, Rondônia, seja pela crescente atividade mineradora na região de Carajás, que tem pressionado o crescimento das cidades na região, tanto nas áreas de avanço da fronteira agrícola, no norte do Mato Grosso, Rondônia, sul do Amazonas e do Pará, como nas periferias das grandes capitais da região, Belém e Manaus. A este crescimento sobrepõem-se problemas de ordem urbanística, social, econômica e ambiental e as dificuldades que a maior parte dos governos locais apresentam no ordenamento do crescimento de suas cidades são múltiplas.

A nova legislação aplicável à regularização fundiária na Amazônia Legal, em que pese o objetivo de agilizar os procedimentos administrativos e legais que tornarão possível a concretização da regularização das cidades e o planejamento da ocupação territorial em bases sustentáveis, e as ações do Programa Terra Legal para implementação da lei não são suficientes. Verifica-se que, assim como grande número dos municípios brasileiros, a maior parte dos municípios amazônicos possui limitações técnicas e financeiras para a concretização dos processos de regularização e de implementação das suas políticas de desenvolvimento urbano. Esse parece ser o grande entrave para a regularização fundiária urbana na Amazônia.

A melhoria institucional dos governos municipais da Amazônia é urgente, seja na questão da ampliação de receitas próprias, seja na capacitação de técnicos para formulação de políticas e planejamento das cidades. O Ministério das Cidades executa diversas

**Denise de Campos Gouveia** é arquiteta e mestre em Planejamento Urbano (UnB); assessora técnica do Ministério das Cidades e professora do curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdades Integradas do Planalto Central – FACPLAC. E-mail: dcgouvea@uol.com.br

**Paulo Coelho Ávila** é arquiteto e mestre em Planejamento Urbano (UnB) e analista de Infraestrutura do Ministério das Cidades. E-mail: avilapc@gmail.com

**Sandra Bernardes Ribeiro** é arquiteta e mestre em Planejamento Urbano (UnB), e gerente de Projetos do Ministério das Cidades. E-mail: sbr.sbr@ig.com.br

Artigo recebido em março de 2009 e aprovado para publicação em setembro de 2009.

ações de capacitação e assistência técnica em planejamento e gestão urbana, com o objetivo de fortalecer a capacidade técnica dos municípios para elaborar estratégias de desenvolvimento que viabilizem os investimentos em infraestrutura social e urbana, sendo importante ampliar as ações do Ministério na região.

Assim é que, ao mesmo tempo em que se altera o arcabouço legal que permite que a regularização fundiária urbana se dê de modo mais célere e com procedimentos específicos, como aqueles apontados na nova Lei 11.977, de 2009, que trata em seu capítulo III da regularização fundiária, é preciso investir mais fortemente na capacitação e sensibilização dos agentes locais da regularização fundiária, incluindo os gestores e técnicos municipais, capacitação de notários e registradores, como aponta o relatório do CNJ (2009), e dos operadores do Direito.

Nada adianta a evolução da normativa aplicável à regularização se os entes que decidem ainda estão apegados a conceitos e abordagens já superadas pela norma.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Grupo de Trabalho Interministerial – Plano BR-163 Sustentável. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, jun./2006.
- \_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico de 2000. In: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em abril/2009.
- \_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Contagem da População 2007. In: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em abril/2009.
- \_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Perfil dos Municípios Brasileiros 2008. In: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/>. Acesso em maio/2009.
- CARDIM, S. E. C. S.; VIEIRA, P. T. L.; VIÉGAS, J. L. R. Análise de estrutura fundiária brasileira. In: <http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicaçãoID=95>. Acesso em 27.04.2010.
- CARDOSO, A. C. D.; LIMA, J. J. F. Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para que e para quem? In: CARDOSO, A. C. D. (org.) *O rural e o urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectivas*. Belém: UFPA, 2006.
- CASTRO, E. Prefácio. In: CARDOSO, A. C. D. (org.) *O rural e o urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectivas*. Belém: UFPA, 2006.
- CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Auto Circunstanciado de Inspeção Serviços Notariais e Registrais do Estado do Pará, Portaria nº 151 de 6 de julho de 2009.
- DELSON, R. M. Novas vilas para o Brasil-Colônia: planejamento espacial e social no século XVIII. Trad. Fernando de Vasconcelos Pinto. Brasília: Alva-Ciord, 1997.
- FERNANDES, E. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: BRASIL, Ministério das Cidades. Regularização Fundiária Plena: Conceitos e Diretrizes. Brasília, 2007.
- IMAZON. Política e administração fundiária na Amazônia. Palestra proferida no Seminário Internacional sobre “O desafio da regularização fundiária da Amazônia” organizado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) e Banco Mundial (BM). Brasília, 24-25 de novembro de 2008. In: <http://www.imazon.org.br/>. Acesso em 05.07.2009.

IPEA. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste*. IPEA, IBGE, Unicamp/IE/Nesur. Brasília: IPEA, 2001.

KAMPEL, S. A.; CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. M. V. Análise espacial do processo de urbanização da Amazônia. Relatório Técnico. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Dezembro de 1991. In: <http://www.dpi.inpe.br/geopro/modelagem/>

MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira... Também nas cidades. *Cultura Vozes*, 6 (93), p. 7-22, 1999.

ROLNIK, R. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na Cidade de São Paulo. 2.ed. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1999.

**A B S T R A C T** *This article reviews how the irregular occupation of land in the Amazon region generated conflicts that claimed for a federal law for a resolution. In the 1970's, to stimulate occupation of the region, the federal government developed programs to give away public land to settlers and firms willing to explore the region, under the coordination of INCRA, the national government agency for agrarian reform. However, lack of a rigorous process of land distribution and oversight of land use allowed the formation and growth of cities in several rural settlements. This resulted in many urban areas where insecure land tenure affects thousands of housing and public buildings overall in the region. To resolve this situation, the federal government edited the Federal Law 11,952 in 2009, establishing the specific conditions and regulations to transfer federal land to the municipalities in order to regularize land ownership and promote sustainable urban development.*

**K E Y W O R D S** *Land regularization; Amazonian Region; urbanization; urban development; insecure land tenure.*