

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

ANDRÉ LUIZ LUSTOSA DE OLIVEIRA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DOMINIAIS DA
UNIÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS: o caso dos bairros da Liberdade e
Camboa (2008 - 2014)**

São Luís

2015

ANDRÉ LUIZ LUSTOSA DE OLIVEIRA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DOMINIAIS DA
UNIÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS: o caso dos bairros da Liberdade e
Camboa (2008 - 2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão, para a obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Dr^o. Ricardo Zimbrão
Affonso de Paula

São Luís

2015

Oliveira, André Luiz Lustosa de

Regularização fundiária urbana em áreas dominiais da União no município de São Luís: o caso dos bairros da Liberdade e Camboa (2008 - 2014) / André Luiz Lustosa de Oliveira. – 2015.

100 f.:il.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Universidade Federal do Maranhão, 2015.

Orientador: Dr^o. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula

1. Processo de Urbanização das Cidades. 2. Política de Regularização Fundiária.

CDU 711.4(812.1)

ANDRÉ LUIZ LUSTOSA DE OLIVEIRA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DOMINIAIS DA
UNIÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS: o caso dos bairros da Liberdade
e Camboa (2008 - 2014)**


Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Socioeconômico
da Universidade Federal do
Maranhão, para a obtenção do
título de mestre em
Desenvolvimento Socioeconômico.

Aprovada em 24 / 04 / 2015

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula (UFMA - Orientador)
Doutor em Ciência Econômica / UNICAMP



Prof. Dr. Rogério de Abreu Silva (UFMA)
Doutor em Ciências Agrárias / UNESP - Jaboticabal



Prof. Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas (UFMA)
Doutor em Geografia / UFG

Dedico com muita honra e glória este trabalho a Deus pelo privilégio da Vida; assim também, aos meus pais pelo enorme esforço de ter me proporcionado o caminho da educação como porta de entrada para uma vida digna, e minha dedicação em especial à minha esposa Gislena de Freitas Pinheiro Lustosa e ao nosso primogênito e amado filho Luiz Antônio Freitas Pinheiro Lustosa que sempre me serviram de fonte de amor, de otimismo e de fé para continuar.

AGRADECIMENTOS

Sem dúvida essa parte dos agradecimentos é um momento muito especial e que me causa certa emoção em escrever. É um momento de reflexões sobre essa caminhada, que algumas vezes foi árdua, outras nem tanto; mas que na maioria das vezes foi prazerosa e cheia de realizações. No entanto, é chegada a hora de concluir mais essa jornada acadêmica. Livre de pressões, rigores de conteúdo, etc., agradecer se torna um alento, dar-me um novo fôlego, como também um engasgo; neste momento, vem a lembrança muita gente importante que me ajudou a construir este trabalho, esta dissertação; de forma que, citar essas pessoas é andar sobre uma linha tênue entre a lembrança e o esquecimento, entre a justiça e a injustiça, mas que aqui vou correr esse risco.

Portanto, agradeço de coração e imensamente à minha família aos meus pais, João Alves de Oliveira e Domingas Lustosa de Oliveira, pessoas honrosas e maravilhosas que possuem visão de vanguarda; à minha irmã, Adriana Lustosa de Oliveira e seu marido Rogério Silva Lustosa que hoje vivem uma verdadeira família com a presença do seu amor maior: Luiza Silva Lustosa, minha sobrinha linda; ao meu irmão Andres Lustosa de Oliveira, um ser humano honesto, trabalhador, que parece não cansar nunca e que merece todo sucesso na vida; ao meu irmão caçula Adeanes Lustosa Oliveira, pessoa de um coração gigante em bondades, humanidade e generosidade, capaz de esquecer de si para ajudar o outro.

Agradecer em especial à minha esposa Gislina de Freitas Pinheiro Lustosa, pois sem sua presença firme, certamente não teria conseguido. Nessa caminhada, sorrimos, choramos, sonhamos... sempre juntos, por isso foi possível concluir! Você minha amada amante é e sempre será a minha verdadeira e nobre conquista e só Deus poderá recompensá-la.

Ao meu filho Luiz Antônio de Freitas Pinheiro Lustosa, rogo a Deus para que num futuro próximo, possamos ler juntos este trabalho e então poder lhe explicar o quanto foi importante para nossas vidas este momento; aos meus avós maternos Maria José Lustosa de Farias e Godofredo Rodrigues de Farias, e paternos Candida Alves de Oliveira e Firmo Luiz de Oliveira pessoas simples, mas que deixaram um legado importante para todos nós, filhos e netos. Não posso esquecer dos meus sogros: Gilberto Satiro Pinheiro e Clarice Maria de Freitas

Pinheiro, certamente dizer algo desses abençoados, abnegados, pessoas que tenho a honra de compartilhar a vida, é um dádiva que só Deus explica.

Agradeço de coração aberto e com amor respeitoso aos meus amigos do mestrado Wellington Miranda T. dos Santos e Eden do Carmo Soares Júnior, pessoas que quero ter como referencia de vida, exemplos de dignidade e de luta. Ao amigo Eden Junior, pra mim você foi o escolhido por Deus para nos dizer que a vida é uma conquista diária, e também nos mostrar que o mais importante é viver a cada momento, portanto, meus respeitos e meu muito obrigado. A minha querida amiga de faculdade, hoje, também mestre, Andrea Silva Ribeiro, a qual me direcionou na pesquisa e contribui em muito para esta dissertação, meu muito obrigado.

Agradeço de coração ao meu orientador Professor Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula, pois de pronto, aceitou-me como orientando, como também subsidiou-me com livros e textos para elaboração da pesquisa, além de ter me redirecionado nos momentos de devaneio; ao meu amigo particular e professor Alan Vasconcelos dos Santos que tive a honra e o prazer de conviver experiências singulares nesse universo acadêmico; uma, por ter sido seu colega de turma na graduação e na outra, por ter sido seu aluno no mestrado, portanto agradeço imensamente a esse cérebro privilegiado. A minha amiga Clélia Serrão, quero dizer que você também faz parte dessa conquista pois sempre, desde da fase de inscrição, acreditou e elogiou meu projeto de pesquisa.

Agradecer aos professores do Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico: Prof. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas, Prof. João Gonsalo de Moura, Prof. José Lúcio Alves Silveira, Prof. José de Ribamar Sá Silva, Prof. Elizeu Serra de Araujo, Prof. Flávio Farias, Prof. Lauro Oliveira, assim como também, à amiga Núbia pela ajuda sempre a mim dispensada com esclarecimentos e zelo das informações.

Agradecer em especial à principal fonte de pesquisa e de inspiração: Superintendência do Patrimônio da União no Maranhão, órgão o qual tive o prazer e a honra em trabalhar por quase 10 anos e principalmente fazer valorosas amizades; portanto, em nome do Dr. Jorge Luís Pinto, Superintendente do Patrimônio da União no Maranhão, o meu muito obrigado a todos dessa família SPU/MA.

Enfim, a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para que eu chegasse até aqui, meus sinceros agradecimentos.

"Sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intemperes, sem um local para usufruir privacidade, segurança, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bens-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, o seu direito à vida."

Nelson Saule Júnior

RESUMO

O processo de urbanização das cidades brasileiras que aconteceu de forma acelerada a partir da segunda metade do século XX, motivada principalmente por uma mudança do modelo econômico de agro-exportador para industrial, trouxe como consequência um vertiginoso aumento do consumo por espaços urbanos. Espaços fragmentados pelas necessidades dos agentes econômicos, que caracterizados por uma acentuada diferença na implantação de infraestrutura, transformaram o valor do solo e trouxeram para as cidades enormes problemas socioeconômicos e urbanísticos, principalmente para a população de baixa renda, que passaram a ocupar setores denominados de aglomerados subnormais. Conflitos sociais impulsionaram o Estado a intervir e a instituir políticas de regularização fundiárias nas áreas urbanas, entre elas, as áreas de domínio da União. Para tanto, o acesso à terra pública, à área da União, ocupada irregularmente, passou a ser alvo dessa política de inclusão social que se consolidou, entre outros instrumentos de regularização fundiária urbano, com o instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia no acesso democrático a essas áreas e que em São Luís já é uma realidade vista nos bairros da Liberdade e Camboa.

Palavras-chave: Urbanização. Regularização Fundiária Urbana. Áreas da União. Aglomerados Subnormais. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

ABSTRACT

The process of urbanization of Brazilian cities that happened at an accelerated rate from the second half century of the twentieth, driven mainly by a change in the economic model of agro-exporter for industrial, brought as a consequence a steep increase in consumption by urban spaces. Fragmented spaces for the needs of economic agents, characterized by a marked difference in the implementation of infrastructure and transform the value of the soil, brought to cities and urban socioeconomics huge problems, especially for the low-income population, which now occupy sectors characterized as clusters subnormal. Social conflicts impulsionaram the state to intervene and to establish land regularization policies in urban areas, set amidst them, the domain of the Union. Therefore, access to public land, the area of the Union irregularly occupied, became the target of this policy social inclusion which was consolidated, and other urban land tenure instruments, with the special use concession instrument for housing in the democratic access to these areas and in São Luís is already a reality seen in the neighborhoods of Liberdade and Camboa.

Keywords: Urbanization. Urban Land Regularization. Union areas. Clusters subnormal. Special Use Concession for the Purpose of Moradia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa - 1	Evolução histórica e processo de ocupação.....	28
Mapa - 2	A evolução da mancha urbana de São Luís.....	29
Gráfico - 1	Crescimento demográfico em São Luís de 1600 a 2005.....	32
Quadro - 1	Movimento de Regularização Fundiária Urbana.....	40
Gráfico – 2	Distribuição de setores em aglomerados subnormais por grandes regiões.....	51
Gráfico - 3	Distribuição de domicílios em aglomerados subnormais por grandes regiões.....	51
Foto - 1	Imagem aérea da palafita localizada a margem esquerda do rio anil em área de mangue.....	56
Foto - 2	Margem esquerda do Rio Anil.....	66
Foto - 3	Programa PAC Rio Anil no Bairro da Camboa	67
Foto - 4	Área de domínio da União após a EC 46/2005 do centro de São Luís.....	68
Foto - 5	Demarcação da área de domínio da União, Terrenos de Marinha e seus Acrescidos na margem esquerda do Rio Anil.	68

LISTA DE TABELAS

Tabela - 1	Brasil: total e por tipo de domicílio em taxa de urbanização – 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.....	22
Tabela - 2	Distribuição regional do PIB e estados selecionados – 1949/1995.....	23
Tabela - 3	Distribuição da população urbana por região e estados selecionados 1970-1996.....	25
Tabela - 4	Acréscimo populacional em São Luís.....	32
Tabela - 5	Evolução de aglomerados subnormais (AS) nos censos.....	48
Tabela - 6	Algumas características dos setores censitários de aglomerados subnormais, segundo grandes regiões, as unidades da federação e os municípios – 2010.....	52
Tabela - 7	Ranking dos aglomerados da região metropolitana de São Luís – por domicílio particulares ocupados.....	57
Tabela - 8	Faixas de desenvolvimento humano definidas pelo Programa das Nações Unidas.....	59
Tabela - 9	UDHs com maiores e menores IDH-M, por município da RMSL, em 2010.....	60

LISTA DE SIGLAS

AS	- Aglomerados Subnormais
CUEM	- Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
FAPEMA	- Fundação de Ampara à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão.
GRPU	- Gerência Regional do Patrimônio da União
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IMESC	- Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográfico
LPM	- Linha de Preamar Média
MPOG	- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	- Produto Interno Bruto
RMSL	- Região Metropolitana de São Luís
SECID	- Secretaria de Estado das Cidades
SEMURH	- Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação
SPU/MA	- Superintendência do Patrimônio da União no Maranhão
ZEIS	- Zonas Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	O ESPAÇO URBANO E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E EM SÃO LUÍS.....	16
2.1	O espaço urbano.....	16
2.2	A urbanização no Brasil e suas implicações.....	19
2.3	A urbanização em São Luis e suas implicações.....	26
2.4	A ocupação desordenada no espaço urbano de São Luís.....	33
3	POLÍTICAS FUNDIÁRIAS URBANAS E INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO.....	34
3.1	A cidade: função social versus interesses privados.....	35
3.2	Políticas de acesso às terras públicas.....	37
3.3	Terras públicas, bens da União.....	41
3.4	Regularização fundiária de interesse social.....	42
3.5	Política urbana e o estatuto da cidade.....	44
4	AS CIDADES E OS AGLOMERADOS SUBNORMAIS.....	47
4.1	Aglomerados subnormais e suas implicações.....	48
4.2	Aglomerados subnormais e seus aspectos espaciais.....	50
4.3	Aglomerados subnormais e seus aspectos de ocupação espacial em São Luís.....	55
4.4	Desigualdades socioeconômicas e espaciais nas áreas dos aglomerados subnormais.....	58
5	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DOMINIAIS DA UNIÃO.....	62
5.1	Proposta de regularização fundiária na margem esquerda do rio anil.....	65
5.2	A efetivação do direito à moradia, por meio da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia (CUEM).....	70
5.3	A concessão de uso especial para fins de moradia nos bairros Liberdade e Camboa.....	72
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
	REFERÊNCIAS.....	77
	ANEXOS.....	82

1 INTRODUÇÃO

No Brasil mais de 13 milhões de domicílios urbanos estão irregulares, segundo levantamento em 2009 da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades. São milhões de famílias que não estão seguras se podem ou não permanecer em suas moradias e se vão poder deixá-las como herança para seus filhos. São domicílios que, em sua maioria, não contam com acesso às redes de infraestrutura urbana e, muitas vezes, estão localizados em áreas de risco ou de proteção ambiental. Diante deste quadro, questões como da regularização fundiária se coloca cada vez mais importante para dar respostas a estas situações nas cidades, uma vez que, além de corrigir erros históricos no processo de distribuição e ocupação do espaço urbano, torna possível a implementação da infraestrutura local e acesso às políticas de interesse social.

A partir da instituição do Ministério das Cidades, que em parceria com gestores públicos estaduais, municipais e com os diversos segmentos sociais, vem-se construindo uma Política Nacional de Regularização Fundiária nas áreas urbanas. São diversos os programas que apoiam os Estados e Municípios a atuarem diretamente na regularização fundiária de interesse social nas dimensões jurídicas, urbanística, social e ambiental.

Foi com aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257/2001) e do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), Lei Federal nº 11.977/2009, que o projeto da regularização fundiária nas cidades passou a ser objeto de estudo de diversos profissionais como: arquitetos urbanistas, geógrafos e economistas, tornando-se de vez questão fundamental para as cidades brasileiras, além de definir metas prioritárias para a política de acesso à moradia dos governos: federal, estaduais e municipais. Tais leis serão objeto de discussão do terceiro capítulo, dentro do trato das políticas públicas, por serem consideradas para a pesquisa como diretrizes necessárias para efetivação da política urbana no processo de regularização.

A regularização fundiária passou a ser vista como um processo importante no acesso à posse legal da moradia digna, bem como no acesso às políticas públicas de interesse social, conforme já mencionamos. No Brasil contemporâneo, os profissionais envolvidos com a questão urbana – planejadores, arquitetos, urbanistas, economistas, juristas etc. – têm pela frente um duplo desafio:

o de corrigir erros históricos no processo de ocupação e distribuição do espaço urbano, produzidos, sobretudo, na segunda metade do século passado, e o de planejar as cidades que estão em processo de explosão por todo o país, principalmente nas cidades situadas nas áreas litorâneas ou próximas a elas.

No entanto, para alcançarmos os resultados desejados nos estudos da presente pesquisa, que é mostrar o processo da regularização fundiária na área urbana, delimitamos a investigação às propriedades públicas, áreas públicas, mais especificamente às áreas da União, com um olhar mais específico nas áreas de domínio da União onde estão localizados os bairros da Liberdade e Camboa - marguem esquerda do Rio Anil, onde se encontram ocupados por assentamentos informais de população de baixa renda. Portanto, faremos uma abordagem histórica da formação desses espaços na cidade de São Luís até a aplicação das medidas de proteção social utilizadas pelo poder público através dos instrumentos e da formação do marco legal contemporâneo adotados para garantir o acesso às terras públicas para fins de moradia.

O estudo se organiza em seis capítulos, o primeiro é a introdução. O segundo capítulo do trabalho foi construído a partir de um aporte teórico-metodológico abordando temas como: espaço urbano, urbanização e ocupações desordenadas, cujas referências se deram a partir de autores urbanísticos, citam-se: Milton Santos, Henry Lefebvre, Ermínia Maricato, Jose Reinaldo Ribeiro Junior, Frederico Burnett, Ana Cristina Fernandes e Rovená Negreiros, Alexandre Barros, Flávio Villaça, entre outros. Neste, verificamos a concepção do espaço urbano como a conhecemos hoje, ou seja, nos ideais capitalistas; os interesses dos agentes sociais desse espaço; a urbanização no Brasil e suas implicações, a partir da segunda metade do século XX e a influência do processo de Industrialização; por fim, a urbanização em São Luís e suas implicações, abordando a formação da urbe deste do século XVII da sua fundação até o século XXI.

O terceiro capítulo da pesquisa compreende uma análise das normas, da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), Lei 11.481/2007 (Lei de Regularização Fundiária de Terras da União), da Medida Provisória nº 2.220/2001, que trata da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e Lei nº 11.977/2009 (Lei de Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos). No entanto, estas regras jurídicas serão vistas dentro do tema das políticas fundiárias urbanas e seus

instrumentos de regularização fundiária; a cidade, sua função social versus interesses privados; políticas de acesso às terras públicas e as áreas de interesse social.

O quarto capítulo abordou o processo de urbanização associado à formação dos aglomerados subnormais. Este termo criado pelo IBGE para denotar áreas de habitação precária, tornou-se termo comum para classificar as ocupações ilegais, quais sejam: Favelas, assentamentos, vilas, comunidades, palafitas, enfim áreas de ocupações na maioria localizadas em áreas ilegais, impróprias e que estão disformes ao planejamento urbanístico; a abordagem utilizou informações do censo do IBGE de 2010, como também dados do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográfico (IMESC) sobre o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDH-M) de 2014 para demonstrar este crescimento populacional associado à formação dos aglomerados subnormais.

O quinto capítulo da pesquisa que fará uma abordagem sobre a regularização fundiária nas áreas dominiais da União com fins ao direito à moradia através do instrumento de concessão especial de uso para fins de moradia, a chamada CUEM; neste abordaremos que o processo de regularização é resultado de uma ação conjunta de gestão compartilhada, envolvendo os entes públicos: Federal, Estadual e Municipal com o objetivo da moradia legal prioritariamente às famílias de baixa renda; no Maranhão, particularmente em São Luís a ação compartilhada já existe e é uma realidade desde 2009, acontecendo na margem esquerda do Rio Anil, nos bairros Liberdade, Camboa e adjacências. No entanto, o acesso à moradia legal advinda dessa regularização fundiária urbana em São Luís ainda não avançou, posto que, passados quase seis anos da assinatura do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre os entes para promoção da moradia legal, apenas 437 famílias estão com a Certidão de Autorização em mãos, o que ainda não lhes garante a posse em definitivo, posto que apenas alguns ritos jurídicos administrativos foram cumpridos, faltando cumprir o principal, que é a construção da cidadania aos ocupantes dessas áreas. Por fim, o sexto capítulo que se compõem com as considerações da pesquisa.

2 O ESPAÇO URBANO E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E EM SÃO LUÍS

O espaço urbano pelo entendimento mais simples é um conjunto de diferentes usos da terra justaposto entre si. Este conjunto de usos da terra é a organização espacial da cidade ou simplesmente o espaço urbano fragmentado. No entanto, pensar o espaço urbano com os condicionantes que conhecemos é reconhecer a influência do modo de produção do sistema capitalista, que tem como um dos fatores indutor: o processo de industrialização. A partir daí, a questão do espaço, começa a criar a produção do espaço, que por sua vez está intimamente ligada a questão fundiária das cidades.

Santos (2013) ressalta que com o desenvolvimento urbano-industrial ocorrido no país, o qual motivou um acelerado processo de urbanização, provocou nas cidades uma valorização das áreas fragmentadas do espaço urbano, surgidas a partir de interesses bem diferentes no uso desses espaços, já em outras áreas, sem inicialmente interesse de ocupação ficaram desvalorizadas ou marginalizadas que sobraram como opção de moradias para grande parte desse contingente urbano ,como por exemplo, a ocupação de áreas ilegais e formações de favelas e de assentamentos improvisados. Em São Luís, mesmo passando por um incipiente planejamento urbano no início de ocupação, não fugiu à regra das ocupações das grandes cidades, principalmente, a partir da segunda metade do século XX, com a instalação de grandes projetos econômicos, a ocupação de muitos espaços se deu por interesses econômicos e conseqüentemente a formação de ocupações desordenadas.

Portanto, analisar a formação dos espaços urbanos no Brasil a partir do processo de urbanização é entender a formação fundiárias e suas necessidades de regularização.

2.1 O espaço urbano

Há varias maneiras pelas quais podemos pensar a respeito do espaço, e é basicamente dele que se deve formular uma concepção correta quando se deseja compreender o espaço urbano, a cidade e a sociedade em geral. Segundo Corrêa (1995), o espaço urbano, como conhecemos hoje, capitalista – Fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um

produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato. A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem. A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade.

É nesse espaço fragmentado e articulado que surge a cidade como polo de atração. As suas benesses e atrativos superam o simples desejo de melhoria de vida e bem-estar social ao mesmo tempo em que a cidade é repulsiva excludente, pois a urbanização nos mostra o lado cruel do espaço ao vislumbrarmos a especulação proveniente dos grupos detentores do solo e do capital. Nesta concepção, Corrêa (1995) discorre sobre o conceito do espaço urbano é também sobre o conceito de cidade. O espaço de uma grande cidade capitalista constitui-se, em um primeiro momento de sua apreensão, no conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Tais usos definem áreas, como o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão, áreas industriais, áreas residenciais distintas em termos de forma e conteúdo social, de lazer e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão. Este complexo conjunto de usos da terra é, em realidade, a organização espacial da cidade ou, simplesmente, o espaço urbano, que aparece assim como espaço fragmentado.

Mas quem são os agentes sociais que agem sobre esse espaço buscando além de suas benesses outros desejos diferentes da melhoria de vida ou do bem estar social?, verificamos como resposta: os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais, estes necessitam de terrenos amplos e baratos que satisfaçam requisitos locacionais pertinentes às suas atividades; os proprietários fundiários, estes estão interessados no valor de troca da terra e não no seu valor de uso, alguns dos proprietários fundiários, os mais poderosos, poderão até mesmo ter suas terras valorizadas através do investimento público em infraestrutura e viária; temos também, os promotores imobiliários, agentes que

realizam, parcialmente ou totalmente, as seguintes operações: incorporação, financiamento, construção ou produção física do imóvel e comercialização acrescido de lucro; o Estado, este atuando também na organização espacial da cidade, onde sua atuação tem sido complexa e variável tanto no tempo como no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade da qual é parte constituinte, também dispõe de um conjunto de instrumentos que pode empregar em relação ao espaço urbano, inclusive o processo de regularização dos imóveis irregularmente ocupados, e por fim, os grupos sociais excluídos, são aqueles que não possuem renda, onde lhes restam como moradia: cortiços, sistemas de autoconstrução, conjuntos habitacionais fornecidos pelo estado e as degradantes favelas.

A produção do espaço urbano está intimamente ligada à questão fundiária nas cidades. A utilização do solo urbano é destinada a poucos agentes, gerando uma crescente massa de excluídos sociais. Enfim, a produção do espaço urbano segue os ditames do capital. O capital se reproduz e a partir daí gera industrialização, urbanização, metropolização, segregação e exclusão sócio-espacial. É a partir da produção do espaço que a cidade vai se configurando, e um dos agentes responsáveis por este novo desenho da urbe é a industrialização, uma vez que, apesar de trazer condições materiais de desenvolvimento para infraestrutura regional e para o crescimento populacional, traz em seu bojo, enormes problemas de ordem social e ambiental.

Santos (2013) destaca que o desenvolvimento urbano-industrial no Brasil provocou uma aceleração das migrações regionais durante os anos de 1960 a 1980, principalmente nas regiões Nordeste e Sudeste, proporcionando um deslocamento populacional que marcou esse período. Milhões de pessoas se transferiram para o eixo Rio-São Paulo, atraídas por uma inédita oferta de empregos, gerada no seio de uma rápida industrialização, o que também levou a uma urbanização caracterizada também de muitos problemas socioeconômicos.

Em São Luís o espaço urbano começa a ser modernizado um pouco antes desse período, que segundo Barros (2011, p.53) sua malha urbana se diferenciaria daquela que atendia o padrão do século XIX. O crescimento urbano de São Luís tem como uma de suas maiores expressões a ocupação do eixo Centro-Anil. Segundo Gomes (1988, p.20-25) nas décadas de 1920, 1930 e 1940 São Luís possuía um lento crescimento da área urbana, entretanto, a partir da década de 1940 a cidade começa a se expandir numa faixa de aproximadamente 13

quilômetros de extensão, sendo que a topografia pouco favorável, situada no divisor de águas dos dois principais rios da ilha (Bacanga e Anil), fez com que este crescimento se direcionasse aos mangues. Assim bairros como Renascença, que existe um arranjo espacial planejado, com a presença de uma ampla infraestrutura como: hospitais, universidades, grandes centros e corporações comerciais e prédios modernos que caracterizam seu espaço progressivo e moderno; já bairros como Liberdade e Camboa estão inseridos nos quadros da periferia urbana de São Luís e reflete um espaço resultante de uma ocupação desordenada que se delineou durante a implantação dos grandes projetos industriais/tecnológicos.

2.2 A urbanização no Brasil e suas implicações

A ocupação do território brasileiro se dá no período colonial sob o suporte de um conjunto de vilas, mais tarde à categoria de cidades, dispostas ao longo do litoral; estas eram providas de uma infraestrutura suficiente para a realização dos objetivos da metrópole¹ portuguesa na colônia, dispondo dos recursos burocrático-militares associados à exploração de recursos naturais e operação de economias primário-exportadoras, aí incluída a remessa de riqueza para a metrópole. A partir daí esses recursos do sistema social da colônia, os quais seriam: a organização político administrativa, as atividades econômicas rurais (agricultura de exportação e de subsistência), as camadas sociais correspondentes (proprietários rurais), as atividades econômicas urbanas (comércio, ofícios mecânicos) iriam caracterizar os primórdios da urbanização brasileira, menciona Milton Santos que:

De modo geral, porém, é a partir do século XVIII que a urbanização se desenvolve e "a casa da cidade torna-se a residência mais importante do fazendeiro ou do senhor de engenho, que só vai à sua propriedade rural no momento do corte e da moenda da cana" (Rosa Batista, 1978, p. 37). Mas foi necessário ainda mais um século para que a urbanização atingisse sua maturidade, no século XIX, e ainda mais um século para adquirir as características com as quais a conhecemos hoje (SANTOS,2008,p.21).

¹ A relação entre a metrópole portuguesa e sua colônia na América era regulada pelo pacto colonial, que determinava a dominação da segunda pela primeira. As relações econômicas pautavam-se por trocas comerciais, que eram sempre favoráveis aos interesses portugueses. Assim, a metrópole comprava matérias-primas da colônia por valores baixos e fornecia-lhe produtos manufaturados por preços elevados. A metrópole detinha controle absoluto sobre a colônia, exercendo-o por meio de normas e leis que se estendiam às esferas política, social, ideológica, cultural e, principalmente, à esfera econômica. Era da metrópole, portanto, o monopólio de toda a produção econômica da colônia. disponível em: <http://www.coladaweb.com/historia-do-brasil/pacto-colonial-a-relacao-metropole-colonia>. Acesso em: 25 de maio de 2014.

Essa maturidade da urbanização é reconhecida por Maricato (2008) a partir da segunda metade do século XX, ou seja, a partir de 1950, motivado principalmente por uma postura econômica diferente do período colonial, com ênfase no fator agrário exportador, passando para um modelo de desenvolvimento industrial visando à substituição das importações; esse processo de urbanização se expandiu vigorosamente durante a chamada era desenvolvimentista², baseado na industrialização e na infraestrutura, com forte intervenção do Estado, como base da economia e o conseqüente aumento do consumo e na organização do território. A Política urbana foi, assim, preponderantemente orientada para expandir infraestrutura e promover a integração de mercados.

Para Fernandes e Negreiros (2004) o processo de urbanização e a rede urbana brasileira foram determinantes nesse período desenvolvimentista, este não somente em decorrência da industrialização, mas também da intervenção governamental na economia e na organização do território. Industrialização e divisão de trabalho requeriam um mercado doméstico ampliado e integrado, posto que áreas urbanas seriam de fundamental importância. Elas também deram ênfase à ideia de que a política urbana foi condicionada a expandir a infraestrutura de comunicação e transporte, bem como a de promover programas redistributivos que incentivassem a integração de mercados e a urbanização necessária, implicando não apenas na modernização dos antigos centros urbanos coloniais localizados no litoral, como também o crescimento acelerado de centros médios para o interior do país, o que propiciou um maior equilíbrio na distribuição de cidades e população do

² O termo “desenvolvimentismo” remete às teorias cepalinas (vindas da CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, uma comissão regional das Nações Unidas, criada em 1948 com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus membros). Como fenômeno histórico, o desenvolvimentismo é associado no Brasil aos governos a partir da década de 1950, com destaque para os presidentes Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Seus defensores são considerados herdeiros intelectuais dos positivistas, com a diferença de que possuíam mente aberta para as novas teorias econômicas. Faziam parte de uma contra elite dirigente aninhada no setor público ao longo dos anos 1950 e início dos 1960. O desenvolvimento exigia principalmente autoestima nacional, fermento para qualquer ideologia transformadora. Este impulso transformador encontrava respaldo numa nova liderança, o Estado, capaz de acionar políticas e reformas, canalizando o desenvolvimento nacional, apesar da relação por vezes contraditória com os atores sociais e econômicos. Apesar de terem de conviver com as classes dominantes velhas e novas, nossos construtores de instituições revolucionaram a forma de pensar e praticar o desenvolvimento. A Cepal foi a precursora do pensamento desenvolvimentista voltado aos países periféricos da América, tendo destaque a contribuição do brasileiro Celso Furtado, responsável pela organização de um estudo conjunto da Cepal com o BNDE, cujo objetivo era formar uma linha geral de desenvolvimento para o Brasil. É importante frisar que um dos motivos que levaram as ideias desenvolvimentistas cepalinas a ganharem terreno, foi justamente a sua aceitação por toda uma classe de estadistas presentes no poder à época. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_S=72. Acesso em: 25 de maio de 2014.

território brasileiro. As autoras ressaltam ainda, que o processo de urbanização só tem início quando a indústria substitui a produção agroexportadora como motor da acumulação, quando o antagonismo campo - cidade é minimizado e quando é desencadeada a efetiva integração do mercado nacional, uma vez que os sistemas agroexportadores segmentavam o país em economias regionais, estabelecendo articulações comerciais mais intensas com o exterior do que entre as regiões, ou até mesmo internamente, evidenciando assim a precariedade da integração e o baixo nível da urbanização. Entretanto, a urbanização que era incipiente até as primeiras décadas do século XX, começa mostrar um cenário de mudanças, com aumento populacional paralelamente ao aumento da industrialização.

Esse cenário dá início à mudança profunda que a rede urbana brasileira vai experimentar, em paralelo à evolução do estado nacional e da atenção que veio a receber a construção de um projeto nacional de desenvolvimento. Logo o antigo estado liberal e a política oligárquica regional bastante nacional de desenvolvimento, como aponta Fiori (1994), vão ser substituídos por um aparelho de estado crescentemente sofisticado e centralizado, com grande capacidade de intervenção na economia e na sociedade. Nas fases iniciais da industrialização, medidas governamentais promoveram a integração do mercado interno, o suporte à expansão da indústria, a redução do poder dos governadores e a abolição de tarifas interestaduais. Nesse momento, se observam os primeiros esforços para expansão nacional da infraestrutura de transportes (o que estimulou não apenas o comércio inter-regional, mas também a migração interna em direção às áreas urbanas mais dinâmicas do país, onde a demanda por trabalho assalariado era mais intensa) bem como a promulgação de leis trabalhistas, só que restritas aos trabalhadores urbanos. Dessa forma, promoviam-se, portanto, a migração campo-cidade, necessária para ampliação do mercado de trabalho e expansão da indústria e da economia urbana como um todo. (FERNANDES E NEGREIROS, 2004, p. 28).

A Tabela 1, com dados do IBGE, demonstra a transformação da população brasileira por tipo de domicílio, bem como o modo de vida da mesma, tais transformações tem a ver com a passagem de um modelo econômico agroexportador para uma economia industrializada³.

³ O Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Em 1940, a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela é de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000 ela é de aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em sessenta anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas. Isto equivale a mais da metade da população do Canadá ou a um terço da população da França. Trata-se de um gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água, etc. Ainda que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente a todas essas necessidades, o território foi ocupado e foram construídas as condições para viver nesse espaço. Bem ou mal, de algum modo, improvisado ou não, todos os 138 milhões de habitantes moram em cidades. (MARICATO, 2008, p.16).

Tabela 1 - Brasil: total e por tipo de domicílio e taxa de urbanização –1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

População /ano	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Total	51.944 .397	70.992. 343	93.134. 846	119.011 .052	146.825 .475	169.799 .170	190.755 .799
Urbana	18.782 .891	32.004. 817	52.097. 260	80.437. 327	110.990 .990	137.953 .959	160.925 .792
Rural	33.161 .506	38.987. 526	41.037. 586	38.573. 725	35.834. 485	31.845. 211	29.830. 007
Urbana	36,16	45,08	55,94	67,59	75,59	81,25	84,36
Rural	63,8	54,92	44,06	32,41	24,41	18,75	15,64

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) /Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Entretanto, se por um lado as condições dadas pelo novo modelo econômico favoreciam a integração do mercado interno, o aparecimento de novas cidades, a expansão nacional, a urbanização, o crescimento populacional; por outro lado, esses movimentos significaram também uma concentração da atividade econômica⁴, principalmente na região sudeste, onde São Paulo e Rio de Janeiro, como cidades destaque, contribuíam juntas, em mais de 50% PIB nacional em 1975, enquanto que a região nordeste, por exemplo, não ultrapassou a 11,3%, para o mesmo ano, conforme dados da Tabela 2.

⁴ Na visão de Celso Furtado há duas hipóteses para explicar a concentração da atividade econômica e as desigualdades regionais no Brasil. Primeiro, é que há retornos crescentes de escala na produção industrial. Isto significa que as produtividades do capital e do trabalho tendem a aumentar quando a produção de uma empresa aumenta, e esta era uma característica da região sudeste. Segundo, é a tendência à aglomeração espacial da produção industrial. Vários fatores poderiam determinar essa propensão. Entre eles, cabe destacar a tendência de as indústrias se localizarem próximas aos mercados, gerando riqueza na região e atraindo novas indústrias por elevação da demanda local. Estas hipóteses não faziam parte da característica econômica do Nordeste, uma vez que, possuía característica de atividades primárias exportadora, principalmente do açúcar, que tinha seus preços sujeitos a redução devido a competição com os do mercado externo, além do que não gerou no mercado interno um consumo necessário que justificasse investimento no setor fabril. Já no Sudeste, com o processo de substituição das importações, esta região que possuía a maior parte dos indivíduos que demandavam produtos industriais, passou a florescer nessa região as primeiras indústrias do país que em consequência incorporou os ganhos de produtividade associados às atividades industriais, atraindo uma população relativa de setores tecnicamente mais atrasados como as do Nordeste. (BARROS, 2011, p.101).

Tabela 2 - Distribuição regional do PIB e estados selecionados – 1949/1995

Regiões e estados	1949	1959	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Sudeste	67,5	65,0	65,2	64,5	62,2	59,4	58,4	57,2
São Paulo	36,4	37,8	39,5	40,2	37,8	35,5	36,3	35,8
Minas Gerais e Espírito Santo	11,6	8,7	9,6	9,8	11,1	11,6	11,0	11,0
Rio de Janeiro	19,5	18,5	16,1	14,5	13,2	12,4	11,1	10,5
Sul	15,2	16,2	17,0	18,1	17,3	17,1	16,0	17,4
Nordeste	13,9	14,4	11,9	11,3	12,2	13,8	14,0	13,7
Norte	1,7	2,0	2,2	2,2	3,3	4,2	5,0	4,9
Centro-Oeste	1,7	2,4	3,6	4,0	5,0	5,4	6,6	6,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PIMES (1984, vol. 1, p.42); FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1992; PIB de 1990 a 1995 segundo estimativas de IPEA: considerada, C. et al. 1996, mineo, apud NESUR/UNICAMP, 1998.

Contudo, esse movimento de concentração começa a declinar a partir de meados da década de 1970, especialmente com a implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), este focado na necessidade de superar os efeitos do primeiro choque do petróleo e ao mesmo tempo expandir o mercado interno, principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. Os investimentos associados ao II PND requereram para essas regiões infraestrutura econômica e urbana, permitindo também alguma desconcentração da urbanização historicamente concentrada, principalmente na costa atlântica do país. Entretanto, como ressaltam Fernandes e Negreiros (2004), em que pese essa desconcentração de recursos econômico e urbanos, a rede urbana permaneceu bastante desequilibrada principalmente nestas regiões menos desenvolvidas, haja vista, carregarem o legado da organização colonial do território, caracterizada pela primazia regional, ou seja, pela importância bastante acentuada do nível metropolitano sobre um conjunto de pequenos núcleos, e pela ausência ou ocorrência rarefeita de núcleos intermediários. Essa primazia regional - embora não seja o caso para o plano nacional - traduz ao mesmo tempo os desequilíbrios da rede urbana brasileira e as disparidades espaciais e sociais do desenvolvimento do país, as quais trataremos mais especificamente nos próximos capítulos, bem como o uso contínuo do território como um instrumento de adiamento das contradições da sociedade patrimonial que compõe a coalizão de poder estabelecida desde muito cedo no topo da vida política e econômica brasileira.

Mas o fato é que, a implementação dessa política regional propiciou estímulo ao processo de urbanização. O grau de urbanização subiu para 67,6% em 1980, enquanto que a população rural diminuía (Tabela 1). Tal política, a partir desta visão integradora, estabeleceu nove regiões metropolitanas, alguma descentralização administrativa, em favor das capitais, um polo industrial no estado do Amazonas (a Zona Franca de Manaus), de suporte ao estabelecimento de novos núcleos urbanos nas fronteiras agrícolas e criou um programa especial para desenvolver cidades médias. Segundo Fernandes e Negreiro (2004) a partir de 1970 até meados de 1980, Legislação, agências, planos e programas foram montados para orientar uma política urbana com iniciativa do governo federal, cujo objetivo seria de ajustar a rede urbana aos requerimentos da integração e da acumulação.

Apesar de terem havido grandes esforços para construção do mercado nacional e de infraestrutura urbana desde a década de 1960, foi somente nas décadas seguintes, 1970 a 1980, à medida que a população e a infraestrutura urbanas foram movendo-se para as regiões: norte, nordeste e centro-oeste, ou seja, em direção ao interior do país, que o desequilíbrio urbano foi sendo reduzido, (Tabela 3); primeiro, conforme dito acima, por conta da implementação de uma política urbana definida e segundo, novas demandas por produtos primários industrializados, insumos agrícolas e novos serviços à produção agroindustrial, tais como armazenagem, transporte de mercadoria, comércio internacional, transações financeiras e assistência técnica foram sendo empurrados para estas regiões dando condições ao crescimento econômico na lógica capitalista. O crescimento urbano registrado nessas décadas é fortemente determinado por esse processo.

Até 1980, existiam 3.991 centros urbanos, 2.104 centros a mais que em 1950. Esse total compreendia 87,6% de núcleos com menos de 20 mil habitantes, 10,1% com entre 20 e 100 mil e apenas 2,4% (95 cidades) com mais de 100 habitantes (ver Tabela 4). O Norte e o Centro-Oeste tiveram sua participação no total da população urbana do país elevada para 4,1% e para 6,0% entre 1970 e 1980, respectivamente.

Em 1980, 55,6% (comparados com 54,0% em 1970) da população brasileira que vivia em cidades com mais de 50 mil habitantes estavam concentrados nas regiões metropolitanas, como mostra a Tabela 6. A parcela das grandes cidades no total da população cresceu, evidenciando uma tendência clara de metropolização e de constituição de aglomerações submetropolitanas, para a qual industrialização e a desconcentração desempenharam importante papel. Enquanto isso, a expansão da fronteira agrícola afetava as pequenas cidades. Estas começavam a aparecer em grande número, à medida que se expandia a infraestrutura de transporte e se acentuavam as transformações em curso nas áreas de fronteira agrícola, com destaque para a concentração fundiária. [...] essa década experimentou algum desenvolvimento no interior, também resultante daqueles investimentos

"desenvolvimentistas". Enquanto isso, algumas atividades industriais já haviam começado a se realocar em direção a cidades menores para fugir das deseconomias típicas das áreas metropolitanas, mesmo que, em muitos casos, essa realocação nunca tenha alcançado grandes distâncias geográficas dos principais mercados. [...] A taxa de crescimento demográfico caiu para 2,1% ao ano, em 1991, enquanto a população rural declinava (-1,1%), elevando o grau de urbanização do país para 78,4%(ver Tabela 2). Movimentos populacionais ainda refletiam então os efeitos do desenvolvimento industrial das periferias metropolitanas ocorrido desde o período anterior, como mostra a grande participação das regiões metropolitanas na população total [...], contudo o principal destino dos fluxos migratórios nos anos 1990 passaram a ser os centros médios (de 200 para 800 mil pessoas), trazendo a participação das metrópoles um pouco para baixo (54,5%). Refletindo a dinâmica econômica do período, em 1991 a rede urbana brasileira compreendia 466 cidades com mais de 50 mil habitantes, 96 das quais se localizavam unicamente no estado de São Paulo (20%), sendo que todos os nove estados do Nordeste Juntos respondiam por 28,5% da população residente nessa categoria de cidades. (FERNANDES E NEGREIROS, 2004, p.38 e 39).

Tabela 3 - Distribuição da população urbana por região e estados selecionados 1970 - 1996.

	1970	1980	1991	1996
Brasil	100.0	100.0	100.0	100.0
Norte	3.4	4.1	5.3	5.7
Nordeste	22.6	21.8	23.2	23.7
Maranhão	1.4	1.6	1.8	2.2
Pernambuco	5.4	4.7	4.6	4.4
Bahia	5.9	5.8	6.3	6.4
Sudeste	55.6	53.3	49.8	48.6
Minas Gerais	11.6	11.2	10.6	10.6
Rio de Janeiro	15.2	12.9	11.0	10.4
São Paulo	27.4	27.6	26.4	25.8
Sul	14.0	14.8	14.8	14.8
Centro Oeste	4.4	6.0	7.1	8.8

Fonte: IBGE, Censos Demográficos, para 1970-1991, Contagem Populacional para 1996; IPEA/IBGE/Nestor/IE/Unicamp, 1999.

Da análise feita até aqui, pode-se dizer que o processo de urbanização amplo e acelerado foi à expressão espacial de uma trajetória de desenvolvimento que sem dúvida transformou a sociedade e a economia brasileira desde a virada do século XIX para o XX. Entretanto as disparidades social e principalmente espacial sobre as quais essa trajetória foi construída ao longo de décadas de intervenção do estado, em conexão com interesses privado, deram sustentação à crise política que estourou nos anos de 1980. Fernandes e Negreiros (2004) ressaltam que as oportunidades que o extenso território brasileiro ofereceu para o crescimento econômico, empurrando a fronteira agrícola sempre mais à frente e mantendo o crescimento do mercado interno travado por meio de concentração de terra e renda,

eventualmente minaram o desenvolvimento do país, jogando-o numa crise de grandes proporções e na hiperinflação. Afirmam ainda, que à medida que se aprofundava a crise dos anos de 1980 crescia também a mobilização social em defesa da redemocratização das instituições e da vida política nacional como um todo, ao mesmo tempo que o regime militar chegava ao fim, em 1985. A cena política foi tomada por intenso debate em torno de direitos civis e justiça social, especialmente durante a vigência da Assembleia Nacional Constituinte, entre 1986 e 1988, quando, enfim, foi promulgada a chamada Constituição Cidadã. Onde em seu conteúdo, bastante abrangente, sancionou, entre outros princípios, a extensão de direitos trabalhistas para o conjunto da sociedade, descentralização de atribuições administrativas para os níveis inferiores da federação, especialmente o município (que passou a ser um ente federativo), reduzindo a centralização na esfera federal, que havia caracterizado o período autoritário, e o conceito de função social ao uso da propriedade. Este último previa pela primeira vez no país o estabelecimento de limitações legais ao uso da propriedade, caso este ferisse a função social, isto é, caso implicasse algum tipo de dano à vida em coletividade, seja urbana ou rural. Dessa forma, abria-se a possibilidade de institucionalização de instrumentos legais para regularização fundiária no campo e também nas áreas urbanas.

2.3A urbanização em São Luís e suas implicações

Por volta do século XVII, entre 1500 a 1615, vieram os primeiros habitantes de nossa ilha de São Luís: os índios tupinambás, estes vindos por terra do litoral leste do Brasil, índios semi-nômades que acreditavam na existência de uma terra livre de todo mal. Em seguida vieram os espanhóis e portugueses, estes, exploradores europeus que procuravam no Maranhão o " Eldorado ou caminho da prata", mas foi somente 1612, com intuito de fundar em São Luís uma colônia, que uma expedição francesa desembarcou, ocupando a cidade e estabelecendo aqui a França Equinocial⁵, consolidando-se na construção do Forte de *Saint Louis*. Entretanto, em 1615 através de uma expedição militar saída de Pernambuco sob

⁵ Denomina-se **França Equinocial** aos esforços franceses de colonização da América do Sul, em torno da linha do Equador (antigamente denominada de linha Equinocial), no século XVII. O mais significativo legado desse empreendimento colonial é a cidade de São Luís, atual capital do estado brasileiro do Maranhão, originalmente uma feitoria francesa, origem: Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7a_Equinocial>. Acesso em: 10 de julho de 2014.

ordem do Governador Geral do Brasil que os portugueses expulsaram os franceses, na batalha de Guaxenduba, restaurando assim o domínio português. Então, a partir daí, para garantir e formalizar o domínio português, Jerônimo de Albuquerque, primeiro governador do Maranhão determinou a organização administrativa de São Luís, para o desenvolvimento da futura cidade e criando condições urbanísticas da mesma.

Para garantir e oficializar o domínio português, Jerônimo de Albuquerque, primeiro governador do Maranhão, determinou a organização administrativa de São Luís, quando, entre outras medidas, o Engenheiro-Mor do Brasil Francisco Frias de Mesquita executou um plano de arruamento que deveria orientar o seu crescimento e que foi deixado na colônia como norma. Da colônia francesa os portugueses conservaram o agenciamento espacial do núcleo primitivo da cidade, em torno do Forte Saint Louis, e o próprio uso do forte, além de manterem a localização dos edifícios religiosos construídos pelos gauleses: a Capela de São Francisco e a residência dos padres, onde os jesuítas construíram a igreja e o Seminário de Santo Antônio. [...] A união Ibérica (entre 1580 e 1640), quando a Coroa Portuguesa esteve sob domínio espanhol, determinou este desenho próprio e particular ao desenvolvimento do núcleo urbano. A partir desse código urbanístico, São Luís se desenvolveu por um arruamento organizado em uma malha ortogonal, sem hierarquização ou distinção funcional das ruas, com a orientação pelos pontos cardeais favorecendo a insolação e ventilação uniformes de todas as edificações, cujas fachadas apresentam regularidade na extensão da rua, ocupando toda a testada principal do lote sem recuos frontais. Este traçado está registrado no que é considerada a mais antiga planta da cidade (1640), já revelando o atual desenho urbano do Centro. (LOPES ,2008, p.13 e 14).

A urbanização em São Luís manteve este modelo urbano nos séculos XVIII e XIX, à medida que se expandiu em direção ao interior da ilha, conforme podemos observar no Mapa 1 - o chamado Caminho Grande-, o que a caracterizou como sendo uma urbanização tradicional e colonialista centralizada eminentemente no espaço comercial e político da cidade apesar de que esta incipiente ocupação não apresentar à primeira vista um planejamento formal da cidade, de um novo território recém-ocupado.

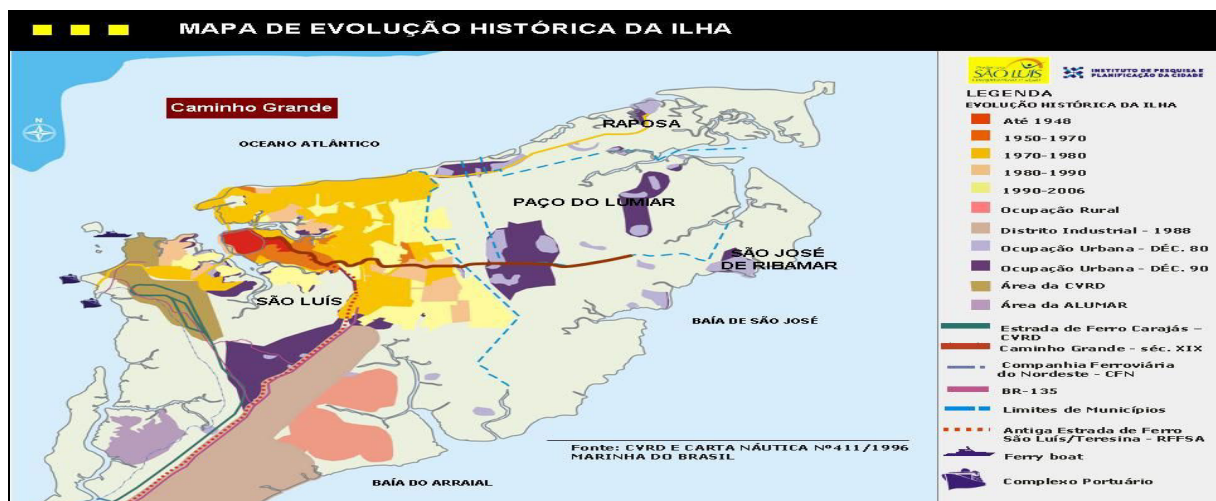
O traçado da cidade a partir deste momento assume uma configuração que circunda a margem esquerda do rio Anil indo em direção as áreas de terrenos altos do centro administrativo da cidade. No entanto, é somente a partir de 1755, com as políticas de incentivo ao comércio local e a criação da Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão idealizados pelo Primeiro Ministro Sebastião José de Carvalho e Melo (Marques de Pombal) que a cidade experimenta uma

ascensão na sua economia e que por sua vez refletiu na urbanização da parte central da cidade.

Dois importantes ciclos econômicos, responsáveis pelo rápido desenvolvimento da província. O primeiro deles, entre 1780 e 1820, foi baseado na monocultura algodoeira, voltada para o abastecimento das fábricas inglesas nos tempos febris da Revolução Industrial. O Segundo é localizado entre os anos de 1850 a 1870, quando o Governo Provincial estimulou a produção açucareira, com a expansão das culturas de cana e a implantação de diversos engenhos. Na segunda metade do século XVIII o Rei D. José I através de seu Primeiro Ministro Sebastião José de Carvalho e Melo, Marquês de Pombal, para garantir o fornecimento de matéria-prima para a nascente indústria manufatureira da Metrópole, criou uma série de Companhias de Comércio [...]. Em particular, a Companhia Geral de Comércio do Grão Pará e Maranhão, em 1755, introduziu no Maranhão o cultivo do algodão em larga escala, através da mão de obra escrava de origem africana. (LOPES, 2008, p.18).

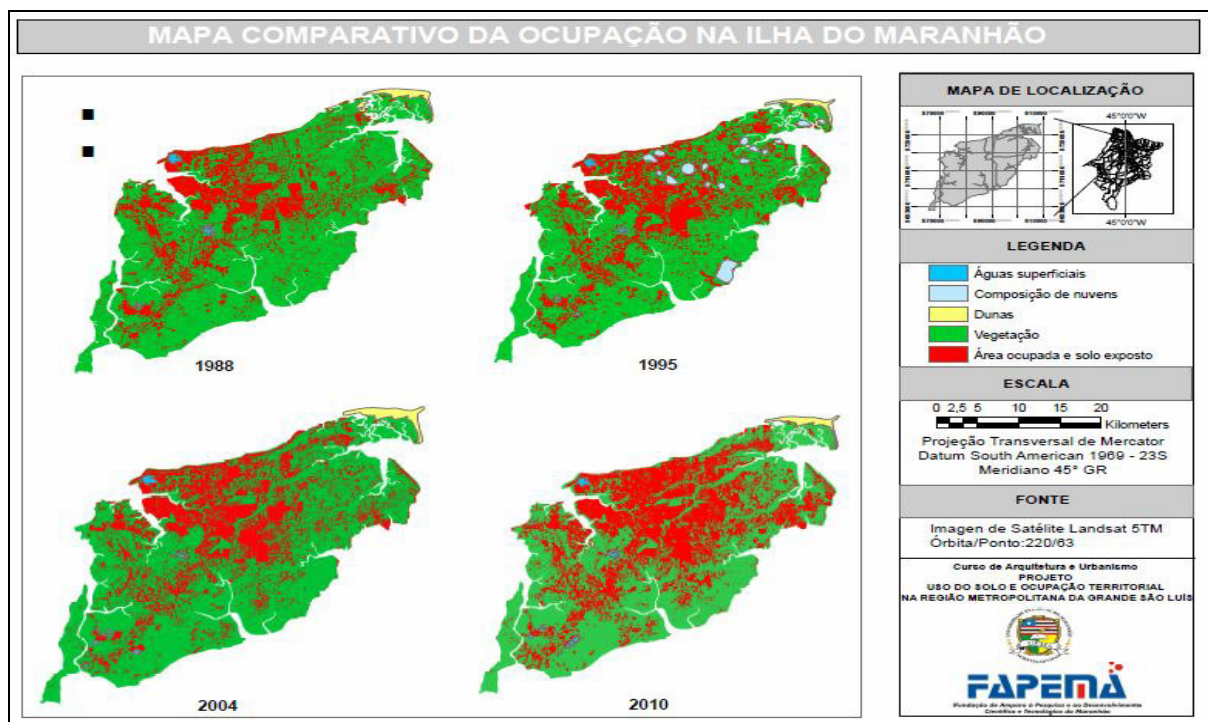
É também nesse período que ocorre o incremento da população na cidade de São Luís que passa de 854 habitantes para 16.580 com impactos positivos na produção e com a concentração de atividades econômicas, valorização do solo urbano e se verificando uma maior diversidade nos tamanhos dos lotes.

Mapa 1 - Evolução histórica e processo de ocupação



O Mapa 2 consolida a ideia da rápida expansão demográfica em São Luís, ou seja, da evolução da mancha urbana no município de São Luís, o que irá evidenciar no decurso da formação urbana da cidade um crescimento demográfico acentuado e desordenado trazendo uma série de estigmas para a população precariamente incluída, como os arranjos socioeconômico e espacial na cidade de acordo com o valor de uso e troca do solo urbano.

Mapa 2 - A evolução da mancha urbana de São Luís



A valorização econômica do solo urbano, foi decorrente principalmente da exportação do algodão⁶ que propiciou uma acumulação de riqueza por parte de uma burguesia local, responsável pela adoção da peculiar arquitetura do centro histórico de São Luís que se caracteriza por imponente conjunto de casarões coloniais portugueses.

Já no final do século XIX e início do século XX, como destaca Santos (2013, p. 42) que por conta de um surto no processo de industrialização no Maranhão, indústrias têxteis, as derivados de babaçu, também com instalação de fábricas de fiação de tecidos, a cidade ganha modificações em sua estrutura urbana com instalações de uma infraestrutura básica de água, luz e esgoto. Com o tempo São Luís foi passando por mudanças bruscas no seu panorama socioespaciais; os

⁶ Em 1780, o algodão maranhense respondia por 24% das exportações do Brasil Colônia, superado apenas pelo açúcar, que liderava com 34% (PINAZZA e ALIMANDRO, 2000 *apud* BARBOSA, 2005). Produtos como o açúcar e o algodão propiciaram uma balança comercial favorável para a Metrópole, além do controle comercial com altíssimos lucros para a burguesia europeia da época. O interesse do "capital mercantil era se vincular às oportunidade de lucro advindas do rápido giro comercial, ou seja, não ficar imobilizado em capital fixo, inerente ao setor produtivo. É nesse contexto que as colônias jogavam um papel decisivo, ao propiciarem altos lucros com pequena imobilização de capital, seja do Estado, seja da burguesia mercantil metropolitana. O ônus dessa expropriação recaía sobre a produção colonial" (BARBOSA, 2005, p. 20).

casarões, por exemplo, antes serviam de casas comerciais foram se modificando para atender às novas exigências e às novas demandas.

Destaca Ribeiro Junior (2001, p. 71), que as unidades fabris deram uma contribuição a mais para a formação e alargamento da urbe são-luisense. Algumas das firmas, ao instalarem-se longe do núcleo central da capital, formando pelos bairros da Praia Grande Desterro, Largo do Carmo, das ruas Grande, Afogados, Paz e Sol, atingindo, no máximo, as proximidades da hoje praça Marechal Deodoro e Lago dos Remédios, contribuíram, em muito, para desconcentração demográfica e expansão das fronteiras citadinas. Dois exemplos são as firmas Fábricas de Fiação e Tecidos Rio Anil. A primeira, situada às margens do rio Anil, próxima à baía de São Marcos, a pouco mais de 4 km do perímetro urbano. A última, mais ousada, teve suas instalações fincadas a 10km do centro da cidade e fora situada também às margens do rio Anil, o que facilitava o transporte das matérias-primas e do produto acabado. Comprometeu-se em construir casas para alguns de seus empregados, pelo menos aos mais graduados, como mestres e contra-mestres. Por outro lado, acabou por forçar o operariado (na sua grande maioria mulheres) a instalar-se nas proximidades da unidade fabril, facilitando a subsunção formal do trabalho em relação ao capital.

Em 1936, a cidade passa por uma modernização em sua malha urbana e se diferencia daquele padrão estabelecido até então, São Luís vai crescer a partir do chamado Caminho Grande⁷ (Mapa 1), que se torna então o principal sistema viário da ilha do Maranhão. Esta estrada partia do centro da cidade em direção ao bairro do Anil e a partir daí se direcionava a São José de Ribamar.

O crescimento urbano de São Luís tem como uma de suas maiores expressões a ocupação do eixo Centro-Anil. Segundo Gomes (1988, p.17) nas décadas de 1920, 1930 e 1940 São Luís possuía um lento crescimento da área urbana, permitindo com que a cidade atraísse recursos direcionados à urbanização, com algumas tímidas melhorias na saúde, transporte, energia e saneamento.

⁷ Antiga estrada que se confundia com a Avenida Oswaldo Cruz, situada no divisor de águas entre o Anil e o Bacanga. Esta ligava a antiga zona urbana da cidade às áreas mais distantes da ilha do Maranhão, possuindo muitas quintas e chácaras ao longo de seu percurso. Lopes (2008) in "São Luís, Ilha do Maranhão e Alcântara. Guia de Arquitetura e Paisagem".

A partir das décadas de 1940 a cidade de São Luís, expande-se numa faixa de aproximadamente 13 quilômetros de extensão, Gomes (1988, p. 21-22), sendo que a topografia pouco favorável, situada no divisor de águas dos dois principais rios da ilha, fez com que este crescimento se direcionasse aos mangues.

Ribeiro Júnior (2001, p. 89) observou que entre os anos de 1930 a 1970, a cidade de São Luís recebeu milhares de migrantes vindos do campo, fazendo com que as áreas da Avenida Getúlio Vargas fossem ocupadas.

A partir de 1950 verifica-se uma aceleração do movimento migratório no país, fenômeno que se impõe nos decênios seguintes em um nível consideravelmente mais elevado. Tanto as taxas de emigração líquida⁸ como as de imigração líquida conhecem uma evolução positiva. Desse modo, a população brasileira tem uma movimentação cada vez maior, misturando, sobre todo o território, pessoas das mais diversas origens estaduais. [...] Constatase, assim, uma grande mobilidade da população. Essa movimentação era ainda mais acentuada entre os moradores rurais. (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 212 e 213).

Já nas décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela implantação de grandes empreendimentos industriais como ALUMAR e Companhia Vale do Rio Doce (VALE). Todos esses eventos proporcionaram à cidade várias mudanças sendo uma delas o aumento do contingente populacional, que no período de 1970/1980 praticamente duplicou (Tabela 4). Em virtude desse crescimento, a cidade apresentou problemas de ordem socioeconômicos visíveis, dentre eles o processo de ocupação desordenado e a consolidação dos aglomerados subnormais, os quais teceremos, já no capítulo seguinte, maiores detalhes.

⁸ Sobre Taxas de emigração e imigração líquidas, podem-se dizer que este, é a relação entre o número de não naturais residentes nos estados sobre o total da população neles residentes; enquanto, aquele, refere-se a relação entre o número de naturais não residentes nos estados sobre o total da população natural dos mesmo estados.

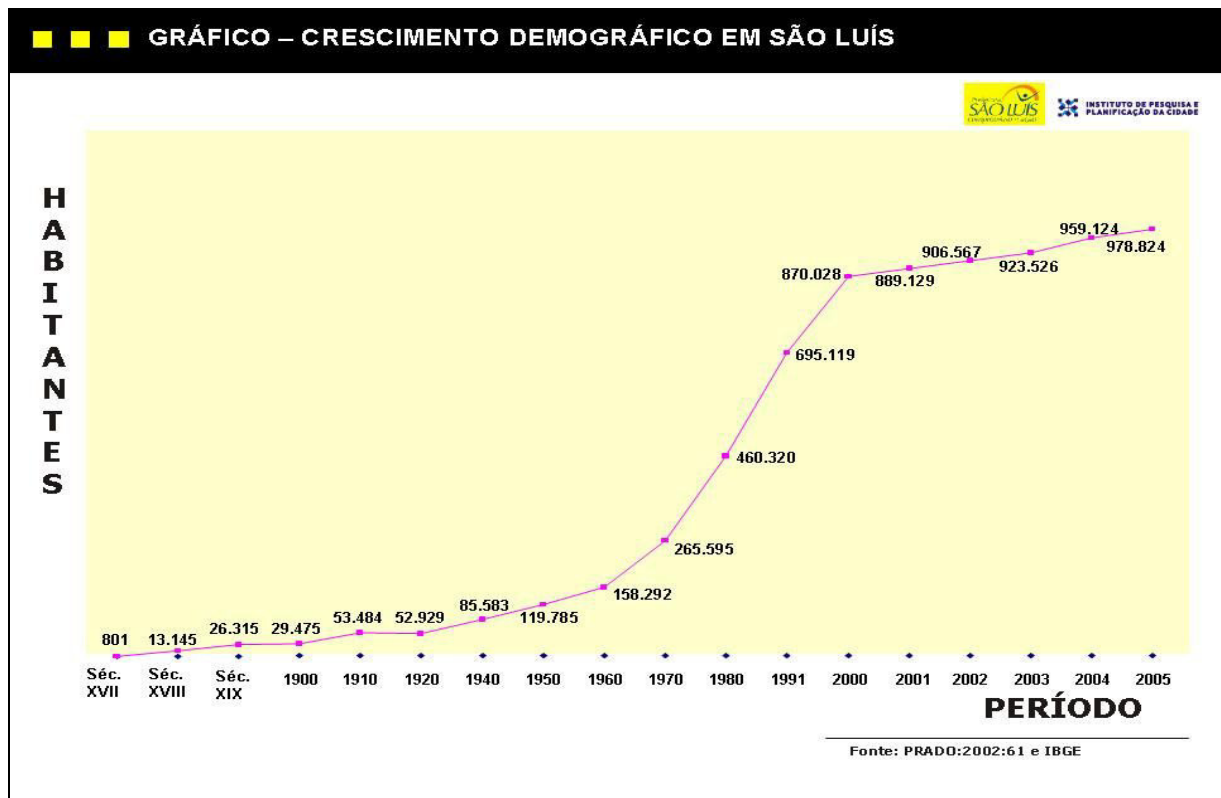
Tabela 4 - Acréscimo populacional em São Luís

Ano	População			
	Maranhão	São Luís		
		Total	Aumento relativo	São Luís/Maranhão
1960	2.492.139	158.292	-----	6,35%
1970	2.992.678	263.595	66,52%	8,81%
1980	3.996.444	460.320	74,63%	11,52%
1990	4.930.253	695.119	51,00%	14,10%
2000	5.651.475	867.690	24,83%	15,35%
2010	6.574.789	1.014.837	19,97%	15,44%

Fonte: Censos Demográficos (IBGE, 1960, 1970, 1991, 2000, 2010).

O gráfico 1 aponta a ideia da acentuada curva do crescimento demográfico a partir da década de 1970, gerando por consequência um tecido urbano denso, desordenado e de antagonismos. É nesse período que imensos conjuntos habitacionais foram construídos, durante o *boom* populacional, em São Luís, a exemplo da Cidade Operária, no entanto, outros bairros adjacentes, como é o caso da Cidade Olímpica, sem planejamento, com quase 100 mil habitantes (LOPES, 2008), foi se formando a partir da infraestrutura vizinha.

Gráfico 1 - Crescimento demográfico em São Luís de 1600 a 2005



Fonte: IBGE (2000)

2.4 A ocupação desordenada no espaço urbano de São Luís

A expansão urbana da capital do Maranhão teve nas últimas décadas um acentuado processo de ocupação desordenada do seu território; acelerado, principalmente, pelos grandes investimentos instalados na região. Segundo Carvalho (2005), São Luís na década de 1950 possuía um corredor de ocupação, o corredor Centro – Anil, já nos anos 1960 houve a implantação da barragem do Bacanga e de duas pontes sobre o rio Anil, advindas da necessidade de ocupação destes territórios, isso possibilitou uma migração populacional, fazendo com que a população se dirigisse para os setores oeste e norte e, mais tarde, a leste margeando o rio Anil.

A expansão urbana, não foi originada apenas pela construção de avenidas ou pontes, mas pela necessidade das classes dominantes de circulação e deslocamento, isto somado a grandes projetos industriais instalados na Ilha do Maranhão, a exemplo da ALUMAR e VALE (antiga CVRD) partes integrantes do Programa Grande Carajás, que transformaram a região em um polo de atração de mão de obra para as mesmas e para inúmeras empreiteiras, culminando com o agravamento dos problemas urbanos. (SANTOS, 1993 *apud* SAMAS ENGENHARIA AMBIENTAL, 2001).

Este padrão de desenvolvimento marginalizou determinados bairros e elitizou outros, criando um corredor de ocupação para áreas como Renascença – Calhau, deslocando o centro produtivo da cidade, dando assim origem a regiões com déficit de serviços básicos como segurança pública, abastecimento de água, coleta de lixo, esgoto e saúde de qualidade. Os grandes aglomerados urbanos formaram-se a partir desse modelo urbano desigual, e junto com os centros urbanos veio também à desigualdade socioespacial, verificada mais nitidamente com a expansão das periferias urbanas, expressadas na segregação de serviços, e na hierarquização das cidades em rede.

3 POLÍTICAS FUNDIÁRIAS URBANAS E INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Analisar o modo de organização e o quadro de abrangência das atuais políticas sociais brasileiras é identificar a sua atuação, construção e eficiência, desta forma destacaremos estas, em nível federal, priorizando, em particular, as políticas de regularização fundiária e seus instrumentos. Para tanto, primeiramente faremos uma breve análise dos objetivos dessas políticas sociais, com foco no Estado de Bem-Estar social⁹.

Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) que tratam da temática da construção da política social a partir da questão social e modos de regulação, destacam como causas as temáticas da precariedade, vulnerabilidade, pobreza e exclusão que passaram para o primeiro plano do debate político e tornaram-se objeto das políticas públicas, onde o reconhecimento e a necessidade do Estado de Bem-Estar social devem ser considerados, objetivando realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens e serviços que assegurem a proteção social do indivíduo em face dos riscos e vulnerabilidades sociais. A construção de tais políticas respondem, de um lado, à emergência dos conflitos sociais gerados nas economias capitalistas e, de outro, às demandas por igualdade, gestadas num contexto de lutas pela democracia. Os conflitos impulsionaram o Estado a intervir e a instituir certas garantias na medida em que ampliou-se o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica para suprir, via mercado, um conjunto de necessidades consideradas socialmente relevantes. Por sua vez, a construção de políticas sociais é impulsionada por uma ampliação de demanda por igualdade e autonomia oriundas da afirmação da igualdade entre os indivíduos no contexto de organização política das sociedades modernas, seja para enfrentar problemas advindos da ampliação da participação, seja para dar retorno ao problema da baixa participação política e fraca institucionalização democrática.

Santos (2008) menciona que a literatura brasileira tem apontado que a atuação social do Estado e por consequência o surgimento das políticas sociais teve origem no aparecimento das classes trabalhadoras urbanas e no esforço de dar

⁹ Para Jose Luís Fiori, o Estado de Bem-Estar Social é a forma moderna mais avançada de exercício público da proteção social. Ver mais detalhes: Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises, Texto Disponível em: <www.iea.usp.br/artigos>. Acesso em: 14 nov. 2014.

resposta aos conflitos que marcaram as relações capitalistas - trabalho num contexto de crescente industrialização. No entanto, a abrangência dessas políticas para outras áreas como, por exemplo, à política fundiária, veio com um conjunto de políticas sociais fortalecendo os chamados sistemas brasileiro de proteção social e incorporadas à Constituição Federal de 1988.

Portanto, é nesse contexto de aplicações das políticas de proteção social, especificamente, da política fundiária urbana que iniciaremos abordando os tópicos, primeiro a cidade: função social versus interesses privados, com destaque para apropriação do espaço pelos agentes detentores do capital e a ausência do poder do Estado, ficando assim, a função social das cidades como política para poucos, enquanto que para as classes de menor potencial econômico ou nenhum, a política urbana apenas é uma esperança; já no segundo tópico, discutiremos o acesso às terras públicas, com foco em terras da união, uma vez que, no trato da regularização fundiária urbana os instrumentos normativos de acesso às terras públicas federais vieram a partir de políticas públicas urbana somente com a Constituição Federal de 1988; no terceiro tópico, será abordada a regularização fundiária de interesse social, haja vista que, sem que haja uma delimitação da área onde se queira fazer a regularização fundiária urbana, criando as zonas especiais de interesse social, não há como se concretizar a regularização e por fim destacaremos a importância da política fundiária urbana como eixo central o Estatuto da Cidade como política pública de proteção social.

3.1 A cidade: função social versus interesses privados

Para um país que se fez essencialmente urbano em tão poucas décadas, o acesso à terra urbana foi sendo geometricamente marcado por exclusão, ocupação irregular, degradação ambiental, ausência de planejamento urbano, precariedade nos equipamentos públicos e muitos conflitos. Num cenário de negação dos direitos à moradia, ao transporte público, à infraestrutura e ao saneamento, entre outros, muitas foram as manifestações da população exigindo o cumprimento da função social da cidade ao detrimento ao interesse privados.

Lefebvre (2001) acrescenta que a cidade fragmentada desponta na hierarquização dos lugares, objetos e de pessoas como articulação entre morfologias espacial e social, sendo que a estratificação aponta as formas da

segregação urbana, refletido na apresentação do melhor ou pior local para produzir e morar. Isso significa dizer que a cidade torna-se um grande negócio para o capital. Trata-se de um processo em que as leis de mercado passam a negociar interesses para determinar as regras do ordenamento e da configuração socioespacial e urbana, com efeitos devastadores. A classe que possui a maior parte dos recursos pode, através do dinheiro, ocupar, modelar, fragmentar o espaço da forma que melhor lhe convém, enquanto que as classes menos favorecidas ocupam os espaços que sobram e que não interessam (por não haver centralidade) ao capital, ademais a produção e o consumo do espaço quando amplamente analisados estão inseridos no amplo processo de produção capitalista, na medida em que são conduzidos pelos interesses privado regulados pelas necessidades do capital.

Santos (2008) destaca que na cidade a apropriação do espaço pelos agentes detentores do capital gera no urbano intensa diversidade na distribuição dos recursos e da população. As áreas que possuem maior valor, pela presença de infraestrutura ou de amenidade são apropriadas e o processo de reprodução do espaço ocorre de forma planejada e induzidas pelos promotores imobiliários e pelo próprio Estado; de forma que os interesses privados são os que levam vantagem neste processo de produção dos espaços urbanos fazendo-se cumprir para estes o que a cidade define como função social.

Por outro lado, o Estado que é além de uma entidade política capaz de agir sobre o território e a poluição com leis e normas, bem como um agente poderoso de transformação e valorização do espaço urbano, segundo Seabra (1988, p. 102), atua como fomentador desses interesses na medida em que "a atuação 'ideal' do Estado está permeada de interesses privados, dentre os quais são muito significativos os interesses que derivam da propriedade da terra, por sobre a qual se define os proprietários da terra".

A Constituição Federal de 1988, Os planos diretores das cidades e as leis de uso e ocupação do solo que servem como diretrizes para função social da cidade, são os maiores exemplos de interferência do poder do Estado no espaço, no entanto, esse poder acaba por impulsionado obras e serviços em áreas abastadas em detrimento das periferias e lugares empobrecidos da cidade.

Nesse sentido, o processo de produção do espaço urbano ao atender aos interesses de determinados agentes propicia diversos níveis de segregação social, caracterizado pela acentuada diferença na implantação de infraestrutura e na

modernização dos equipamentos, que transformam o valor do solo. Em decorrência disso, a cidade torna-se mais acessível a favor dos interesses privados do que para o conjunto da população, em especial à de baixa renda.

Portanto, para Silva (2006) tal "privilégio" do interesse privado, que tem ocorrido com pouca ou nenhuma interferência do poder público, se contrapõe radicalmente ao ideal igualitário, democrático e republicano que fundamenta a função social das cidades tanto no art.182 e 183 da Constituição Federal de 1988, quanto no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) e no plano diretor das cidades. A política urbana deve perceber que a cidade e sua função social devem se enquadrar ao ideário democrático, já que constituem um pilar para a compreensão da função da cidade, necessitando constituir um direito fundamental a ser promovido e protegido como condição de vida digna.

3.2 Políticas de acesso às terras públicas

A ocupação irregular dos espaços urbanos nas cidades brasileiras está situada principalmente em áreas públicas, sejam elas em áreas Municipais, Estaduais ou em áreas da União¹⁰; ocupadas por famílias de baixa renda, o acesso à moradia dessas famílias, em regra, se dá na forma ilegal, em moradias improvisadas, formando aglomerados urbanos precários (bairros, favelas, loteamentos clandestinos), abrigando uma considerável parte da população urbana, que historicamente não teve acesso à produção formal do espaço, de ser impedida de concretizar, no quadro da legalidade, seu direito à cidade e exercer plenamente sua cidadania. Morar irregularmente significa estar em condição de insegurança permanente; por esse motivo, além de um direito social, podemos dizer que a moradia regular é condição para a realização integral de outros direitos constitucionais, como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde. Segundo Moura (2009)¹¹, existe uma correlação entre a regularização fundiária e o aumento da

¹⁰ Os bens públicos pertencentes à União são bens imóveis públicos e estão previstos no art. 20 da Constituição Federal.

¹¹ Moura, Mauricio José Serpa Barros de, 2009 (Economista). Título: Property rights as a public policy tool : an empirical analysis of the social and economic effects. EAESP - Escola de Administração de Empresas de São Paulo EAESP - CDAPG: Teses, Doutorado em Administração Pública e Governo. site: URI: <http://hdl.handle.net/10438/4658>

jornada de trabalho, a renda familiar e ainda diminui a ocorrência do trabalho infantil, uma vez que o imóvel se valoriza por está legalizado e o ocupante, agora legal, não tem mais receio de sair a procura de emprego e deixar sua casa desprotegida, que antes implicava na insegurança jurídica quanto à situação de moradia e prejudicava o envolvimento e a dedicação das famílias a outras atividades. Portanto, é nesse o contexto que o processo de regularização fundiária urbana se apresenta, ou seja, é o de incluir medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.

No entanto, segundo Cardoso (2010) quando se fala em políticas voltadas para questão fundiária urbana em áreas públicas ou acesso a terras dominiais para ocupação regular no Brasil, reporta-se a períodos bem recentes de nossa história. Isto porque, a formulação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e para a democratização do acesso à terra urbana nasce com a inclusão dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, regulamentados pelo Estatuto das cidades¹² e demais instrumentos de concessão, como foi o caso da Medida Provisória nº 2.220/2001, que reconhece o uso dos imóveis públicos para fins de moradia da população de menor renda. Desta forma, o acesso à propriedade pública é profundamente alterado, com um novo regramento jurídico voltado à moradia dos ocupantes em áreas públicas, aproximando-se o interesse público do interesse social, unificando o interesse público ao direito fundamental à moradia em áreas públicas.

O fortalecimento do Estado Brasileiro nas últimas décadas passa, portanto, por sua reestruturação democrática e pela retomada de seu papel irrenunciável na garantia dos direitos fundamentais da maioria de excluídos no Brasil. Neste contexto, os movimentos sociais brasileiros se destacam ao reinventar a exigibilidade de direitos, passando a participar diretamente da formulação do marco legal e das políticas públicas desde o processo da Assembleia Nacional Constituinte. A resistência e a criatividade destes novos sujeitos coletivos em torno da luta pela democratização do acesso a terra e à moradia, além do acesso à cidade, busca rever a relação entre a lei e a cidade. Embora não se reduza aos grupos sociais mais pobres, a produção informal do habitat entre tais grupos precisa ser urgentemente enfrentada, dadas as graves consequências socioeconômicas, urbanísticas, ambientais e políticas para os moradores dos assentamentos informais, privados da cidadania plena, e para toda a população urbana [...]. Neste contexto, é necessário repensar não apenas a propriedade privada, a partir do princípio da função social, como já se reconhece. É necessário rever o

¹² O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) regulamenta os artigos 182 e 183 (Política Urbana) da Constituição Federal Brasileira de 1988. Tal legislação estabelece ainda o cumprimento da função social da propriedade a fim de combater empecilhos ao direito à moradia, segregação socioespacial, problemas ambientais, dentre outros aspectos.

conceito de propriedade pública, entendida muitas vezes como propriedade “da Administração Pública” em sentido estrito e antagônico à função social destes imóveis para a cidade e muitas vezes ao interesse coletivo. A mera dominialidade pública não garante o cumprimento do princípio da função social da propriedade, que depende, sim, da efetiva destinação e utilização destes imóveis conforme preceitos que atendam o interesse público e efetivem uma ordem urbanística justa e sustentável. (CARDOSO, 2010, p.18 -19)

Assim, mesmo existindo uma construção social para uma agenda da regularização fundiária urbana desde 1970, foi somente em 10 de julho de 2001 e após treze anos de disputas em torno da regularização do solo urbano, é que foi aprovada a Lei Federal nº 10.257, mais conhecida como Estatuto da Cidade e em setembro do mesmo ano a edição da Medida Provisória nº 2.220/2001, que disciplinou a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) em imóveis públicos ocupados, as quais teceremos maiores comentários nos capítulos IV; e a partir daí: 2003, 2004, 2007 e 2009 ampliou-se o marco jurídico de caráter nacional sobre a regularização fundiária em áreas urbanas, incluindo-se neste dois últimos anos as áreas públicas da União (Lei Federal nº 11.481/2007 e Lei Federal nº 11.952/2009), possibilitando-se uma maior eficácia à política de desenvolvimento urbano. Abaixo tem-se no Quadro 1 do movimento da regularização fundiária urbano no Brasil desde a década de 1960 até o ano de 2009 e seus respectivos marcos regulatórios, em atenção especial às normas que tratam do acesso às terras públicas da União.

Quadro1 - Movimento de Regularização Fundiária Urbana

A Construção social da agenda da Regularização Fundiária Urbana		Movimento de Regularização Fundiária Urbana
1960	Década em que os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras começam a ser sentidos	
1970	1979: Aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo, Lei nº 6.766	
1980	1988: Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira, aprimorando o conceito de função social da propriedade.	
1990	1999: Alteração na Lei de Parcelamento do Solo, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais	
2000	2000: Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional nº 26	
	2001: Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) pelo Congresso Nacional, e edição da Medida Provisória nº 2.220, que disciplinou a CUEM de imóveis públicos ocupados	
	2003: Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária	
	2004: Aprovação da Lei Federal nº 10.931, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária	
	2007: Aprovação da Lei Federal nº 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União	
	2009: Aprovação da Lei Federal nº 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e APROVAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.	

Portanto, com a definição da regularização fundiária como diretriz para uma política nacional de desenvolvimento urbano a partir de 2001 com o Estatuto da Cidade e demais normativos jurídicos, o acesso às terras públicas foi legitimado o princípio da função social da propriedade, principalmente por famílias de baixa renda, bem como o direito à moradia em áreas públicas, inclusive em áreas da União.

3.3 Terras públicas, bens da União

Partir-se do entendimento legal sobre os bens pertencente à União, o qual, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20¹³, definiu, *in verbis*:

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à **preservação ambiental, definidas em lei;**

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - **as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26,**

II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. [grifo nosso].

De maneira que, estes são definidos como bens públicos federais porque representam interesses ambientais, urbanísticos, de defesa de direitos e outros interesses estratégicos para a nação, bem como, os terrenos de marinha e seus acrescidos¹⁴ (aterros etc.), que pela primeira vez passam a constar no texto constitucional como bens da União.

A manutenção dos terrenos de marinha, no domínio público federal, por exemplo, visa, acima de tudo, manter como acessível, à totalidade da população, áreas de uso comum do povo e preservar – em uma análise mais abrangente e

¹³ BRASIL. Constituição da República do Brasil: de 8 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 nov. 2014.

¹⁴ O Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, estabelece, em seus arts. 2º e 3º a conceituação legal dos terrenos de marinha e seus acrescido, ver mais detalhes: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.

integrada, dos pontos de vista patrimonial, ambiental, econômico e social, da ocupação dessas regiões, garantindo um controle do poder público.

Finalmente, deve-se lembrar sempre que os bens definidos pela Constituição Federal de 1988 como de propriedade da União são de todos os brasileiros e que qualquer um que se utilize deles de maneira exclusiva terá, de certa forma, posição privilegiada em relação aos demais cidadãos. É por isto que, em muitos casos, a União estabelece a cobrança das chamadas receitas patrimoniais. São contraprestações devidas pelos particulares pelo uso privilegiado de bens que são de todos.

3.4 Regularização fundiária de interesse social

A questão fundiária nas cidades e os conflitos surgidos a partir das diferentes formas de apropriação do solo urbano, em que a população de baixa renda, abandonada pelo poder público, produz sua moradia à revelia da especulação imobiliária e à margem da legislação urbanística, se desenvolvem tornando a necessidade por habitação o ponto principal da política urbana no Brasil. A exclusão social e a ilegalidade produzem grandes aglomerados de pessoas que realizam sua necessidade de ter onde morar em locais de extrema pobreza e risco social. Da alternativa que lhes resta, é na ocupação irregular de áreas ambientalmente frágeis, imóveis antigos desocupados por descaso público ou privado, margens de rios, dentre outros, que se estabelece a clandestinidade dos assentamentos, estes espaços informais são mais regra do que exceção no traçado das cidades, sejam elas grandes, médias ou de pequeno porte. Diante desse quadro, o processo de regularização fundiária em área onde não há impedimento, como os riscos ambientais urbanos que ameaçam direta ou indiretamente integridade física dos seus ocupantes ou de quem os circunda, firma-se como solução possível e necessária à promoção da moradia adequada. A implementação da política de regularização solicita a composição de um rol de ações públicas de curto, médio e longo prazo, com o objetivo preciso de modificar a realidade dos assentamentos. Para tanto, é necessária a utilização de alguns instrumentos de natureza jurídica e urbanística que autorizem o tratamento especial nas áreas ocupadas por assentamentos informais de famílias de baixa renda que é a regularização fundiária de interesse social, que para Cardoso (2010), a

regularização fundiária de interesse social é reconhecida como um direito das famílias de baixa renda, que tem na diretriz do Estatuto da Cidade (art.2, XIV) e no conceito e critérios detalhados pela Lei nº 11.977/2009 (art. 47, VII), seu fundamento legal. Os parâmetros para identificar quais assentamentos urbanos informais possuem direito à regularização fundiária estão definidos em lei. Estes constituem exceção do ordenamento jurídico, em razão da necessidade de integrar à cidade e resgatar a cidadanias das famílias hipossuficientes, moradoras de assentamento informais de interesse social.

Para Maricato (2001), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constituem a materialização de um dispositivo jurídico criado em função do redirecionamento das políticas urbanas brasileiras, ocorrido a partir dos anos 1980 em decorrência das pressões advindas dos movimentos sociais e dos marcos jurídicos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. A inclusão desse dispositivo jurídico foi resultado de forte luta social que se dava em torno de necessidades elementares de sobrevivência como alimentação e moradia digna, potencializado, esse conflito social, pelo modo de produção capitalista.

Saule Junior (2004) define a ZEIS como uma categoria específica de zoneamento da cidade, permitindo a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária de áreas urbanas, que prevista no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) dispõem para a população de baixa renda uma prerrogativa de reparação a essas populações que vivem à margem da legislação urbanística.

No entanto, Maricato (2001) realiza uma reflexão crítica sobre as leis de zoneamento, afirmando, que elas são:

[...] talvez a expressão mais forte do urbanismo modernista de dirigir ordenadamente o uso e a ocupação do solo, com regras universais e genéricas, separando usos, níveis de circulação, tipologias de edifícios, padrões de ocupação do solo etc. [...] No Brasil, as críticas já desenvolvidas sobre legislação de zoneamento e sua aplicação permitem chegar a algumas conclusões: 1) ela está bastante descaracterizada com grande parte das edificações e seu uso, fora da lei; 2) dificulta a ampliação do mercado privado em direção as camadas de mais baixa renda; 3) desconsidera a questão ambiental; 4) é de difícil compreensão e aplicação; 5) ignora as potencialidades dadas pelos arranjos locais ou informais e, finalmente, 6) contribui com a segregação e a ilegalidade (MARICATO, 2001, p.185).

Portanto, para Melo (2010) é necessário que fique claro que o papel que cumpre as ZEIS é ter como finalidade a viabilização das funções sociais da cidade, bem como instrumento de ordenação do uso e ocupação do solo, dividido-se fisicamente o território de acordo com a destinação que lhe cabe, ora como instrumento de regularização fundiária, ora como delimitação de áreas para a construção de habitação de interesse social, ambos viabilizam o acesso à moradia adequada.

3.5 Política urbana e o estatuto das cidades

O Estatuto da Cidade é a expressão legal da política pública urbano-ambiental que cria um sistema que interage com os diversos agentes construtores da cidade, que reconhece o espaço urbano como um local plural no qual a irregularidade não está à margem da lei, mas está reconhecida como matéria a ser enfrentada por aqueles que constroem a cidade. No Brasil, anos de pressão dos movimentos sociais colocaram as questões do acesso à terra urbana e a igualdade social no topo da lista das agendas política e de desenvolvimento e tiveram como consequência uma nova ordem jurídica onde foram abrigadas tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na criação da Lei Federal nº 10.257 de 2001, mais conhecido como Estatuto das Cidades.

O Estatuto da Cidade foi criado com o intuito de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, representando um novo marco regulatório para a política e gestão urbanas brasileiras. Uma das questões mais importantes abordada pelo Estatuto da Cidade foi à definição dos exatos contornos sobre o que representa o conceito da função social da propriedade. A função social da propriedade era, até então, apenas uma ideia já prevista em várias das Constituições brasileiras e reforçada na Constituição de 1988, que merecia regulamentação para se tornar um conceito mais explícito e de fácil aplicabilidade, o que somente aconteceu com o Estatuto. A sua conceituação tem proporcionado novas possibilidades de atuação técnica, sobretudo no que diz respeito às questões relacionadas ao acesso à moradia digna como um dos pré-requisitos do direito à cidade.

[...] a função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se, concretamente, como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica a sua natureza (SILVA, 2008, p. 77-78).

A ideia de função social da propriedade envolve a prevalência do interesse social, do bem coletivo e do bem-estar da coletividade, bem como a persecução e consecução da regularização fundiária e a urbanização das áreas ocupadas por populações de baixa renda” (Estatuto, parágrafo único do artigo 1º e inciso XIV do artigo 2º) (DALLARI e FERRAZ, 2006, p. 145)

O Estatuto da Cidade promoveu uma mudança estrutural do planejamento urbano brasileiro, que passa a ser não apenas o planejamento regulatório tradicional, mas também um planejamento indutor de processos territoriais e urbanísticos que tenham um impacto direto na dinâmica dos preços do mercado imobiliário. (FERNANDES, 2006, p. 15-16).

No entanto, algumas propostas de aprimoramento do texto original do Estatuto da Cidade, das quais destaco: a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)¹⁵, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹⁶ e o Usucapião Urbano para fins de regularização fundiária, tiveram que aparecer “regulamentando” o Estatuto, uma vez que o problema urbanístico não se limitava apenas às áreas privadas, mas também às áreas públicas.

Destaca Reschke (2010), que o processo de regularização fundiária urbana estava fadado a não se completar, uma vez que na maioria das cidades, as famílias de baixa renda, por suas condições socioeconômicas, pelo elevado preço da terra urbanizada, e pela ausência de política habitacional, acabaram ocupando além de áreas privadas, considerável parte das áreas públicas. Assim, pelo texto da Constituição Federal em seu artigo 183, parágrafo 3º, *in verbis*:

¹⁵ A partir da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), novos direitos coletivos são reconhecidos, dentre eles a CUEM, Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) às áreas públicas ocupadas para fins de moradia à luz do art. 183 da Constituição e Medida Provisória nº 2.220/2001.

¹⁶ Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS - são parcelas de área urbana destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, que devem ser definidas no Plano Diretor ou em lei municipal específica.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

O usucapião especial para fins de moradia caberia a regularização apenas aos ocupantes de uma área com registro privado através desse instrumento de regularização, mas aos demais, digo, aos ocupantes de áreas públicas estariam condenados à irregularidade. Porém após intensas negociações no âmbito parlamentar, com a participação de diversos segmentos da sociedade, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 2.220/2001, que disciplina a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM).

Melo (2010) ressalta que os imóveis públicos ocupados irregularmente para fins de moradia não estão sujeitos à ação de usucapião, porém, para uma efetiva aplicação de política urbana, a qual se baseia na justiça social não caberia ficar na inércia diante de tal realidade, blindando os imóveis públicos do dever de exercerem sua função social, sendo assim, o direito à concessão passou a ser previsto no texto constitucional e, embora não tenha recebido tratamento específico no Estatuto da Cidade, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) editada como medida provisória permitindo assim a regularização de áreas públicas em que a ocupação tenha ocorrido até 30 de junho de 2001, tratando de dar cumprimento à função social da propriedade pública.

4 AS CIDADES E OS AGLOMERADOS SUBNORMAIS

Foi a partir da segunda metade do século XX, que as principais cidades brasileiras passaram por intensos processos de crescimento populacional. Marcadas pela precariedade habitacional, associada à população de baixa renda, refletiu o padrão de formação das cidades modernas. Com a aceleração do processo de urbanização, ocorrido na segunda metade do século passado, que agregou 120 milhões de habitantes às cidades, especialmente naquelas áreas associadas aos aglomerados subnormais¹⁷, trouxe agravamento dos problemas urbanos associados à pobreza e ao ímpeto da incorporação de novas de ocupações desordenadas, exigindo do poder público, seja ele federal, estadual ou municipal, o desenvolvimento de estratégias urbanas com vistas a atender e a solucionar áreas urbanas informais e a formular políticas públicas direcionadas ao planejamento e à gestão do uso do solo.

Num país de dimensões continentais como o Brasil, em que os processos sociais e espaciais são complexos e dinâmicos, os movimentos de ocupação do espaço pela população são distintos e apresentam especificidades locais no modo de formação dos aglomerados subnormais, a tipologia subnormais, criada pelo IBGE para denotar áreas de habitação precária, torna-se termo comum para classificar, por exemplo, as ocupações ilegais. Favelas, assentamentos, vilas, comunidades, palafitas, etc., ocupando áreas ilegais e disforme ao planejamento urbanístico serão tratadas a partir de agora, em nossa pesquisa, como aglomerados subnormais no Brasil, Maranhão, São Luís e em especial com foco nos bairros da Liberdade e Camboa, ambos os bairros objeto de estudo da pesquisa. E para isso utiliza-se como metodologia o levantamento territorial de informações do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) fez em 2010, como também dados do IDH-M fornecido pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográficos (IMESC) de 2014 para analisarmos e dimensionarmos estes aglomerados subnormais, principalmente os que ocupam áreas da União, e qual o tratamento dado pelo poder público com vistas a solucionar o problema da

¹⁷ Aglomerados subnormais segundo o IBGE são áreas conhecidas ao longo do País por diversos nomes, como: favela, comunidade, grotão, vila, mocambo, entre outros, caracterizadas como um conjunto de moradias com um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, bem como de irregularidades no padrão urbanístico. (IBGE, CENSO DEMOGRÁFICO, 2010).

regularização fundiária que é, ao nosso ver, aquela que poderá trazer maiores benefícios socioeconômicos, não somente para essas áreas, mas para o conjunto dos espaços urbanos da cidade de São Luís.

4.1 Aglomerados subnormais e suas implicações

Segundo dados levantados pelo IBGE em 2010, dos 15.568 setores censitário identificados como aglomerados subnormais no Brasil, cerca de 3,22 milhões de domicílios particulares ocupam este tipo de setor, o que corresponde a cerca de 5% dos domicílios do país, localizados em 323 municípios brasileiros, abrigando 6% da sua população.

Esses dados passam a dizer algo se comparados com dados dos censos de períodos anteriores, onde podemos observar, conforme tabela 5 , que a presença dos aglomerados subnormais nos últimos trinta anos evoluiu de forma considerável no país, com um incremento de aproximadamente 9,2 milhões de habitantes em situação de precariedade habitacional, característico dessa tipologia subnormal de acordo com os dados do Censo. Em 1980, por exemplo, a população em aglomerados subnormais que consistia em 3,56% da população total, enquanto em 2010 corresponde a 6,01%, conforme dados da mesma tabela abaixo. Que fatores explicariam essa evolução?

Tabela 5 – Evolução de aglomerados subnormais (AS) nos censos

Evolução da presença de aglomerados subnormais (AS) nos censos		Fonte: IBGE (2010)				
		Brasil 1950	Brasil 1980	Brasil 1991	Brasil 2000	Brasil 2010
Número de setores censitários	Subnormais – milhares (a)	-	2,3	5,1	7,9	15,8
	Total – milhares (b)	-	142	162	216	310
	Fração a/b (%)	-	1,6	3,1	3,6	5,1
Número de domicílios	Subnormais – milhares (a)	45	485	1.033	1.663	3.229
	Total – milhares (b)	447	25.397	35.418	45.508	58.051
	Fração a/b (%)	10	1,9	2,9	3,7	5,6
Número de pessoas	Subnormais – milhares (a)	169	2.224	4.084	6.536	11.432
	Total (milhares) (b)	1.948	62.391	80.885	169.799	190.756
	Fração a/b (%)	9	3,6	5,0	3,8	6,0

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 1953; 1980b; 1991b; 2002, 2012).
Elaboração dos autores.
Obs.: pequenas diferenças nos valores de setores, domicílios e população desta tabela e dos dados nacionais comumente usados se devem a omissões dos dados agregados por setor censitário.

Um dos motivos foi o rápido crescimento populacional pelo qual passaram as cidades brasileiras, tendo como consequência a formação e o aumento das ocupações desordenadas responsáveis pelo surgimento de variados problemas de ordem ambiental, estético, socioeconômico e principalmente urbano, como também fazendo surgir novas cidades de variados tamanhos e aglomerados subnormais.

Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. (SANTOS, 2001, p.105)

Outro fator foi o crescimento do mercado imobiliário informal, motivo este, ao nosso entender, principal fator de evolução dos aglomerados subnormais no País. Segundo Lall; Wang; Da Mata, (2006), a evolução dos aglomerados subnormais é consequência direta do crescimento do mercado habitacional informal. Para o Brasil como um todo, o mercado habitacional informal apresentou taxas de crescimento mais elevadas que as do setor imobiliário formal. Neste aspecto, medidas que visam a estimular o setor habitacional informal deveriam ser objeto de políticas públicas, dentre elas a da regularização fundiária urbana. Enquanto isto, a renda fundiária e a desvalorização imobiliário apresentam resultados negativos consequência desse setor informal, como exemplo, levantamento considerado para a cidade de São Luís do Maranhão segundo Santos (2013), verificou que a média de preços por m² em bairros nobres pertencente ao setor imobiliário formal (Calhau, Ponta D'areia, Renascença, Olho D'água, Cohama), é bem superior ao valor do m² das áreas do setor informal; enquanto aquele varia entre: R\$ 1.000,00 a R\$ 3.500,00 o valor do m², este em média varia entre: R\$ 200,00 a R\$ 800,00¹⁸, podemos citar como exemplo os bairros periféricos, pertencentes ao setor imobiliário informal: Alemanha, Liberdade, Camboa, Forquilha, Anjo da Guarda, Sá Viana, entre outros.

A metodologia utilizada para o censo 2010 é outro fator para explicar a evolução dos aglomerados subnormais, na medida que, em relação aos censos de períodos anteriores, considerou notadamente informações sobre a posse da terra,

¹⁸ Dados levantados a partir de Imobiliárias: Pereira Feitosa, Ronierd Barros e Cantanhede. Classificados dos Jornais "O Estado do Maranhão" e " O Imparcial" . Dados para o período de 2005 a 2010. Ver mais detalhes: Estratégias do Capital na Produção do Espaço Urbano de São Luís: sobre verticalização e desigualdades socioespaciais (2000 - 2010). Dissertação. 2013. p.59.

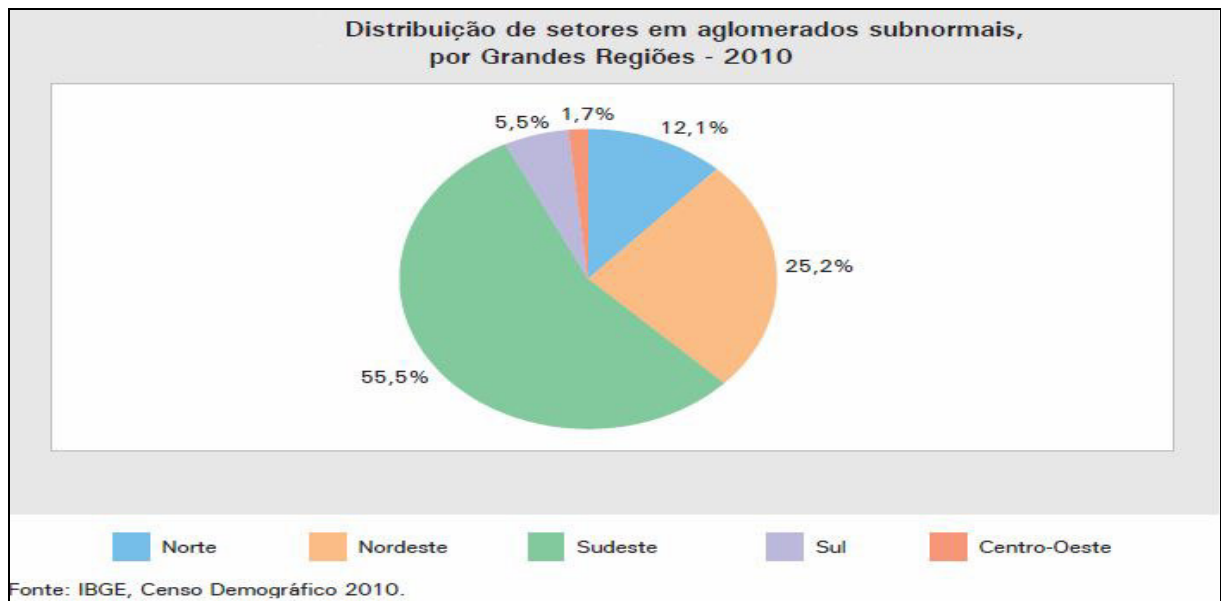
manteve um maior contato com as prefeituras e utilizou imagens de satélite de alta resolução para aproximação da realidade das áreas subnormais. Segundo artigo publicado pelo IPEA (2013), a metodologia que possibilitou o pareamento entre os setores de 2000 e os setores de 2010 que deles se originaram, a partir do conhecimento da classificação futura de cada setor (em 2010) e algumas hipóteses sobre a evolução do fenômeno da precariedade foi possível reclassificá-los. A reclassificação realizada leva a estimativas mais plausíveis do crescimento do fenômeno da subnormalidade, segundo a classificação original, teria havido um crescimento de 74% da população residente em aglomerados subnormais, passando de 6,5 milhões, em 2000, para 11,4 milhões, em 2010¹⁹.

4.2 Aglomerados subnormais e seus aspectos espaciais

Quanto aos aspectos espaciais os quais estão localizados os aglomerados subnormais, iniciaremos destacando a distribuição espacial por macrorregiões do Brasil, verificamos que dos 15.868 setores em aglomerados subnormais, a Região Sudeste foi a que apresentou a maioria dos setores em aglomerados subnormais do País (55,5%), conforme podemos observar no gráfico 2, como também o maior percentual de domicílios nestas áreas (49,8%), gráfico 3, dados estes que corroboram com a forma de ocupação ocorrida vertiginosamente nestas regiões, a qual nos mostra de maneira clara que não houve ao longo do processo de formação das cidades quase nenhum planejamento urbano. São ocupações encravadas em encostas de morros, às margens de rios e mangues, em áreas de riscos, entre outras, enfim de maneira que, são bastante relevantes o levantamento dessas informações para promoção de soluções, como é o caso da aplicação da regularização fundiária.

¹⁹ Disponível em: Brasil em desenvolvimento 2013 : estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ; editores: Rogério Boueri, Marco Aurélio Costa. - Brasília : Ipea, 2013. 3 v. : gráfs., mapas. - (Brasil: o Estado de uma Nação). Capítulo 23, pag. 697.

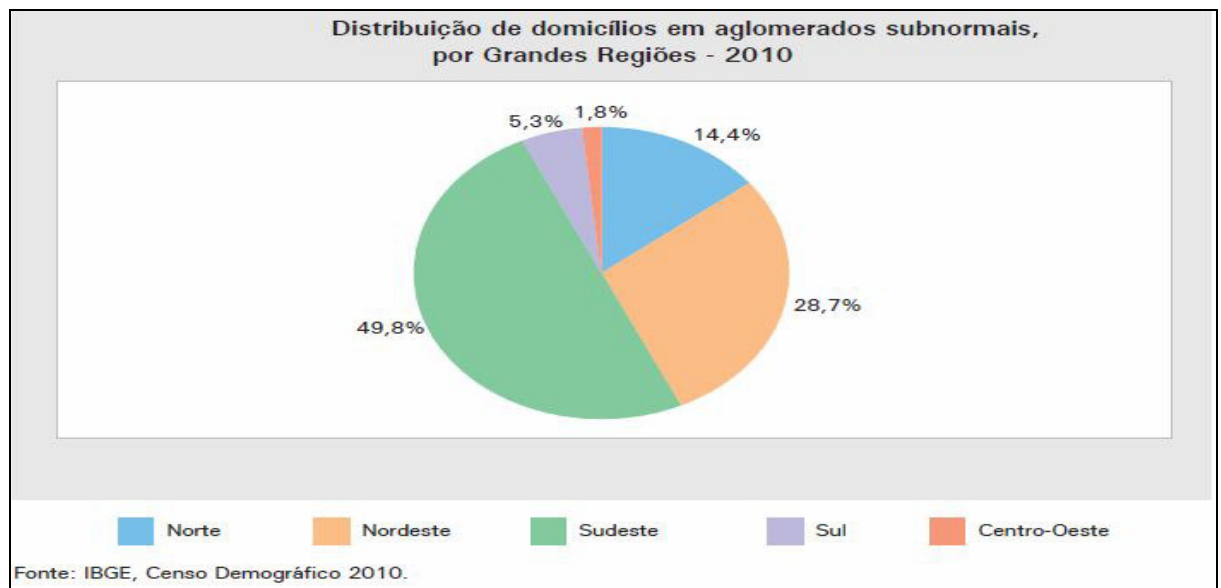
Gráfico 2 – Distribuição de setores em aglomerados subnormais por grandes regiões



Fonte: IBGE (2010)

As populações identificadas nos setores de aglomerados subnormais encontram-se ocupando áreas planas, de aclives e declives moderados e acentuados, cuja distribuição dos seus domicílios estão nas mais variadas características geográficas que vai desde as margens de rios, mar até faixas do domínio de redes elétricas de alta tensão. O gráfico 3, mostra essa distribuição por regiões.

Gráfico 3 – Distribuição de domicílios em aglomerados subnormais por grandes regiões



Fonte: IBGE (2010)

A tabela 6, nos dá uma ideia, por exemplo, da densidade de domicílios particulares ocupados (domicílio por hectare), que segundo dados verificados do IBGE (2010), no Brasil, cerca de 19,1 domicílio/ha em aglomerados subnormais estão localizados em margens de corregos, margens de rios ou lagos e lagoas, seguidos das ocupações sobre rios ou mar em palafitas. Estas características conforme dados da mesma pesquisa é seguido pelas demais regiões: Sudeste, Sul, Norte, Nordeste e Centro Oeste. Os dados também revelam que estes tipo de ocupações também se concentram em áreas de preservação ambiental, áreas de aterro sanitário, lixões e de faixas de domínio como é o caso das linhas de transmissões de energia de alta tensão e faixas de domínio de rodovias.

Em São Luís, a maior concentração desses aglomerados se dá nas áreas de manguezais com 8, dos 16,8 (domicílio/ha), seguido de ocupações em áreas de praia ou de dunas com 6 (domicílio/ha), o que não poderia ser diferença devido serem estas as características geográficas predominantes na ilha de São Luís.

Tabela 6 – Algumas características dos setores censitários de aglomerados subnormais, segundo grandes regiões, as unidades da federação e os municípios - 2010

Algumas características dos setores censitários de aglomerados subnormais, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os municípios - 2010						
Grandes Regiões, Unidades da Federação e municípios	Setores censitários em aglomerados subnormais					
	Total	Número de domicílios particulares ocupados	População residente em domicílios particulares	Área (ha)	Densidade demográfica (hab./ha)	Densidade de domicílios particulares ocupados (domicílios/ha)
Brasil	15 868	3 224 529	11 425 644	169 170,3	67,5	19,1
Nordeste	4 005	926 370	3 198 061	45 198,8	70,8	20,5
Maranhão	362	91 786	348 074	9 416,8	37,0	9,7
Paço do Lumiar	19	3 468	12 829	532,0	24,1	6,5
Raposa	11	1 618	6 411	401,8	16,0	4,0
São José de Ribamar	75	18 866	72 987	1 998,0	36,5	9,4
São Luís	232	61 845	232 912	3 686,6	63,2	16,8
Timon	25	5 989	22 935	2 798,4	8,2	2,1
Sudeste	8 804	1 607 375	5 580 869	56 290,3	99,1	28,6
Norte	1 915	463 444	1 849 604	46 513,8	39,8	10,0

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

Ressalta-se ainda sobre estes aspectos espaciais regionais onde estão localizados os aglomerados subnormais que, dos 15.868 setores de aglomerados subnormais que o Brasil possui, 3.547 setores estão localizados em margem de córregos, rios ou lagos/lagoas; sobre rios, córregos, lagos ou mar (palafitas); praias/dunas; manguezal; unidade de conservação; aterros sanitários/lixões, áreas contaminadas, etc. nas diversas regiões e unidades da federação, conforme dados extraídos do censo IBGE 2010. No Nordeste são 673, ou seja, 19% dos aglomerados distribuídos estão localizados nessas áreas. No estado do Maranhão encontram-se com 362 setores censitários em aglomerados subnormais, destes 32 setores dos aglomerados encontram-se nestas áreas o que representa, em números relativos, 9,0% do total do Nordeste e 0,9% do Brasil, distribuídos em cinco municípios: São Luís (12)/(232), São José de Ribamar (3)/(75), Timon (12)/(25), Paço do Lumiar (3)/(19) e Raposa (2)/(11). Com 64% dos aglomerados subnormais do estado, São Luís, encontra-se no quinto maior aglomerado do Brasil²⁰ em número de domicílios particulares ocupados (d.p.o). Possui característica de cidade com elevada densidade populacional e com deficiente prestação de serviços públicos no que tange a educação, saúde, transporte e saneamento básico. O crescimento desordenado das cidades criou regiões com elevada densidade populacional e com grande deficiência na prestação dos serviços públicos. Neste contexto, o sistema urbano adquire um elevado grau de complexidade, cujos elementos e funções estão estreitamente correlacionados, e São Luís é exemplo disso, se não vejamos o que diz Massulo (2010):

A capital do Maranhão, o município de São Luís, é um exemplo deste processo desordenado de evolução e expansão urbana deflagrado nas últimas décadas e acelerado pelos grandes investimentos instalados na localidade. Os impactos provocados foram significativos na dinâmica socioespacial de toda a região, como a periferização da cidade, bem como a ampliação dos aglomerados subnormais e a conseqüente exclusão de grande parte da população. Essa dinâmica fez com que, a população da ilha, que contava com apenas 50 mil habitantes no ano de 1940, apresentasse uma explosão demográfica de 243,5% em 1970 (passou para 124 mil habitantes). Em 1980, a população da ilha do Maranhão correspondia a 498 mil habitantes, sendo que só o município de São Luís contava com 449 mil habitantes. Em 1996, a população da ilha já contava com 941 mil habitantes, sendo que 781 mil concentravam-se na Capital do Estado. De acordo com os resultados do Censo Demográfico do IBGE realizado em 2000, a população da ilha era de aproximadamente 1.068 mil

²⁰ O primeiro é Rocinha (RJ) com 23.352 d.p.o.; o segundo é Rio das Pretas (RJ) com 18.700 d.p.o.; o terceiro é Sol Nascente (DF) com 15.737 d.p.o.; e o quarto é Casa Amarela (PE) com 15.215 d.p.o. IBGE (2010).

habitantes e, destes, 866 mil residiam em São Luís. Atualmente o município conta com um pouco mais de 1 milhão de habitantes, indicando que o aumento populacional no período analisado levou a uma ininterrupta incorporação de espaços (DIAS, 2005 apud MASULLO, 2010,p.32-48).

Os aglomerados subnormais registrados no ultimo censo estão predominantemente localizados, segundo dados dentre as características predominantes às localizadas as margens de córregos, rios ou lagos/lagoas²¹, com cerca de 12% do total de domicílios particulares ocupados (d.p.o) em aglomerados subnormais do País. A ocupação nestas áreas representa impacto negativo sobre o meio ambiente, pois favorece a degradação de áreas importantes para a manutenção dos recursos hídricos e biológicos. A ocupação dessas áreas evidenciam ainda questões sociais e ambientais muito sérias, que se refletem nas condições locais de saúde, de segurança e de acessibilidade. Em certos casos refletem, também, a ocupação em áreas em que o parcelamento do solo é proibido por lei, como é o caso das áreas de preservação permanente e áreas protegidas por lei federal, evidenciando a deficiência na fiscalização de ocupação dessas áreas.

Os grandes aglomerados urbanos formam-se a partir de um modelo urbano desigual, onde ocorre uma urbanização através da expansão de áreas periféricas revelando bairros sem planejamento e com graves problemas socioambientais(...). Junto com as cidades advém também a desigualdade socioespacial, verificada mais nitidamente com a expansão das periferias urbanas, configurando regiões de extrema pobreza, expressadas na segregação espacial e ambiental dos grandes aglomerados urbanos (MARICATO, 2008,p.57).

Portanto, as ocupações em áreas protegidas, áreas de uso comum do povo, como é o caso das áreas da União também são alvos preferidos dessas ocupações irregulares e da formação desse tipo de aglomerados, principalmente na cidade de São Luís, cuja predominância geográfica possuem estas características.

²¹ Além dessas localidades, foram identificados aglomerados subnormais em palafitas; praias/dunas; unidades de conservação; em aterros sanitários; faixas de predomínio de rodovias, ferrovias; em faixas de linha de transmissão de alta tensão; em faixa de linha de gasoduto, oleodutos, etc. Ver mais detalhes Censo IBGE 2010, pelo site: www.ibge.gov.br/censo2010. Acesso em: 14/01/2015.

4.3 Aglomerados subnormais e seus aspectos de ocupação espacial em São Luís

Em São Luís, por sua singular geografia, de cidade justaposta entre rios (Anil e Bacanga) e o mar, que fez com que as formações populacionais, principalmente as favelas, se dessem não na periferia do núcleo urbano, mas entremeadas com os bairros tradicionais já estabelecidos em processos anteriores. Essas ocupações espontâneas se deram, na sua maioria, em direção ao mar e aos rios, margeando-os, e sobre os manguezais que abundantemente circunscreviam estes acidentes geográficos. Como exemplos deste fenômeno podemos apresentar a Ilhinha, as adjacências da Lagoa da Jansen, a Invasão do Coroadado, o Coroadinho, Coréia, Alemanha, Ipase de Baixo, Vila Palmeira, Vila Embratel, Vila Nova, Santa Cruz e os Bairros da Liberdade e Camboa, entre outros, conforme mostra a foto 1, em que houve o predomínio da ocupação caracterizados como aglomerados subnormais.

E é exatamente por falta de uma política de acesso ao solo, ao lado de um grande fluxo de migração do interior para a capital, além da carência de recursos para custear despesas de aluguel e transporte, que a década de 60 foi marcada por intenso processo de ocupação de áreas de mangues para construção de palafitas, as quais abrigaram essa população nas proximidades do mercado de trabalho (SILVA apud AROUCHA, 2008,p 133).

Nesse particular, Ribeiro Junior (2001) faz referência a um relatório elaborado pela Secretaria de Planejamento do Estado do Maranhão, em 1983. Nele, é informado que o quadro habitacional da ilha de São Luís é grave, pois existe um "elevado número de pessoas vivendo em moradias consideradas subnormais". E, respaldado numa pesquisa realizada em 1978, com o apoio da ONU, afirma que 41,3% das habitações urbanas foram consideradas como "rústicas" e "improvisadas", concluindo que cerca de 37.000 famílias estariam em condições deficientes, concentrando-se na periferia de São Luís, mais especificamente nas áreas de manguezais entre os Rios Anil e Bacanga e nas áreas de "invasão" em terra firme ou em palafitas, (foto1).

Foto 1 – Imagem aérea da palafita localizada à margem esquerda do rio Anil em área de mangue



Fonte: blog.jornalpequeno.com.br

O movimento de ocupação do espaço urbano pela população, já mencionado, se justificou pelo forte movimento migratório provocado pelo êxodo rural, que decorreu desse movimento migratório uma "reorganização" do espaço fazendo surgir espaços corporativos²², privatizados, de uso competitivo, instabilidade, desvalorização e revalorização. Silva (1995), discorre que a chamada segregação urbana, acaba sendo resultante da forma como uma cidade se organiza, produzindo uma forma de ocupação desigual se expressando por meio de diferenças na qualidade dos espaços residenciais, tendo o reflexo direto nas condições de vida da população destas áreas. Este processo provoca a conseqüente periferização das cidades, como áreas marginalizadas com ausência ou deficiência de serviços públicos não sendo determinada pelo centro mais sim pela inexistência de tais serviços.

A Cidade de São Luís é um exemplo desse movimento; possui uma área da unidade territorial de 834,785 km² e uma população residente de 1.014.837 pessoas IBGE (2010), conta com uma população estritamente urbana, sendo apenas 4% rural; concentra quase 17% de toda a população maranhense, em pouco

²² Na medida em que grandes empresas arrastam, na sua lógica, outras empresas, indústrias, e também influenciam o comportamento do poder público, indicando-lhes formas de ação, o espaço poder ser adjetivado como um território corporativo, ver mais detalhe pag. 291, Santos (2003).

menos de 0,3% da superfície de todo o território maranhense, o que aponta para um forte movimento migratório provocado pelo êxodo rural em direção à cidade (MACEDO, 2003). Desse forte adensamento populacional principalmente característico das áreas de ocupações irregulares (aglomerados subnormais) o Maranhão que conta com 91.786 domicílios particulares ocupados (d.p.o.) em aglomerados subnormais, que representam 5,5% do total de d.p.o.; somente na região metropolitana de São Luís possui a maior de d.p.o. em aglomerados subnormais do estado, seguido por São José de Ribamar, Timon, Paço do Lumiar e Raposa.

A capital maranhense segundo levantamento de informações técnica do IBGE possui 232.912 pessoas residindo em aglomerados subnormais, isso representa aproximadamente um quarto (25%) da população total do município vivendo em condições extremamente precárias, seja em favelas, invasões ou palafitas. Abaixo, a tabela 7 mostra o *ranking* dos aglomerados subnormais por bairros referente aos setores mais pobres da Região Metropolitana de São Luís, em sua maioria resultante da forma de ocupação.

Tabela 7 – Ranking dos aglomerados da região metropolitana de São Luís – por domicílios particulares ocupados

Ranking dos aglomerados subnormais da região metropolitana de São Luís - por domicílios particulares ocupados									
Ordem	Aglomerados subnormais	d.p.o.* em aglom. subn.	População residente em d.p.o. em aglom. subn.	Média de moradores em d.p.o. em aglom. subn.	Ordem	Aglomerados subnormais	d.p.o.* em aglom. subn.	População residente em d.p.o. em aglom. subn.	Média de moradores em d.p.o. em aglom. subn.
	Maranhão	91.786	348.074	3,8		Maranhão	91.786	348.074	3,8
	São Luís	61.845	232.912	3,8		São Luís	61.845	232.912	3,8
1	Coroadinho	14.278	53.945	3,8	21	Irmãos Coragem	547	2.368	4,3
2	Vila Embratel	6.244	23.506	3,8	22	São Francisco	484	1.908	3,9
3	Vila Luizão	5.868	22.353	3,8	23	Tamancão	473	1.789	3,8
4	Vila Janaina	4.450	16.596	3,7	24	Jaracati	460	1.759	3,8
5	Vila Isabel Cafeteira	3.717	14.107	3,8	25	Santa Bárbara	418	1.595	3,8
6	Vila São Luis	2.570	9.733	3,8	26	Vila Itamar	415	1.680	4,1
7	Sá Viana	2.467	9.460	3,8	27	Vila Vitória	413	1.520	3,7
8	Santa Clara	1.892	7.211	3,8	28	Resid. Pontal da Ilha	398	1.361	3,4
9	Ilhinha	1.876	6.901	3,7	29	Vila Alexandra Tavares	349	1.198	3,4
10	Divinéia	1.669	6.326	3,8	30	Alemanha	337	1.423	4,2
11	Coroado	1.529	5.815	3,8	31	Jaracaty	330	1.312	4,0
12	Novo Angelim	1.265	4.805	3,8	32	Vila Conceição II	303	1.111	3,7
13	Gapara	1.262	4.678	3,7	33	Sá Viana	282	1.050	3,7
14	Vila Gancharia	1.241	4.565	3,7	34	Liberdade	244	828	3,4
15	Vila Nova	1.112	4.011	3,6	35	Alto da Esperança	231	937	4,1
16	Vila Mauro Fecury I	1.068	4.076	3,8	36	Santa Rosa	206	874	4,2
17	Fé em Deus	790	3.001	3,8	37	Mangue Seco	169	648	3,8
18	Resid. do Careca	786	2.366	3,0	38	Portelinha	115	350	3,0
19	Camboa	780	3.029	3,9	39	Santa Júlia	114	397	3,5
20	Vila Maria Aragão	693	2.320	3,4					

Fonte: IBGE

* d.p.o.: Domicílios particulares ocupados

Fonte: IBGE (2010)

4.4 Desigualdades socioeconômicas e espaciais nas áreas dos aglomerados subnormais

Nesse momento, faz-se necessário verificar também as condições socioeconômica da população que vive nessas áreas de aglomerados subnormais, levando-se em consideração que as áreas são identificadas como periféricas da Região Metropolitana de São Luís e que são áreas que possuem graves problemas de segurança, infraestrutura e acessibilidade aos serviços públicos; para isso, utilizamos como fonte de informação o resultado do IDH-M das unidades de desenvolvimento humano da Região Metropolitana de São Luís elaborado pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) em 2014. Este teve como objetivo analisar a dinâmica do IDH-M da Região Metropolitana de São Luís, no entanto, antes de verificarmos o perfil da população moradoras das áreas de ocupação irregular (aglomerados subnormais), conceituaremos este Índice, sua composição e importância.

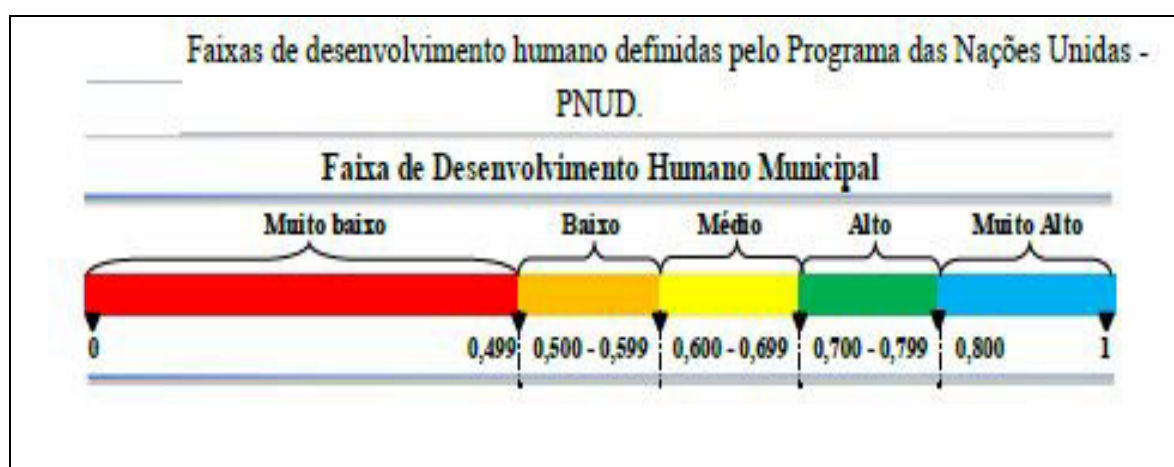
O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é amplo, abrangendo dimensões econômicas, sociais, culturais, ambientais, dentre outras. Com ele há necessidade de se construir e estabelecer indicadores para analisar o nível e a evolução desenvolvimento dos países, das unidades federativas, dos municípios e, até mesmo, de unidades intra-municipais ou infra-urbanas (os bairros), a fim de fomentar a discussão sobre o processo de desenvolvimento e de estabelecer prioridades na alocação de recursos. O IDH é constituído por apenas três dimensões: saúde, educação e renda, o índice não engloba todos os aspectos do desenvolvimento, nem é uma representação da felicidade das pessoas, tão pouco indica o melhor lugar no mundo para se viver, conforme mostra a tabela 8 por faixas de desenvolvimento. Em síntese, o IDH tem a pretensão de oferecer uma medida geral, sintética, do Desenvolvimento Humano assim como ampliar e fomentar o debate sobre o tema. (site PNUD, 2014).

O IDH-M que é a representação do IDH para os municípios foi publicado primeira vez no ano de 1998, a partir de então passou a ser calculado logo após as divulgações das pesquisas censitárias, cuja finalidade seria a de avançar para além da realidade municipal.

O PNUD, em parceria com a Fundação João Pinheiro – FJP e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA elaboraram e calcularam o IDH-M para as 16 Regiões metropolitanas de Brasil. As regiões metropolitanas, por sua vez, foram fragmentadas em Unidades de Desenvolvimento Humano – UDHS unidades de análise com características socioeconômicas relativamente homogêneas. Essa iniciativa ajudou na identificação dos bolsões de carências dentro de áreas supostamente mais ricas do país e, conseqüentemente, será útil na formulação de políticas públicas mais focadas nessas regiões (IMESC,2014, p.3-10).

Em relação ao IDH-M da Região Metropolitana de São Luís, com foco na cidade de São Luís, haja vista abranger os municípios de Alcântara, de Paço do Lumiar, de Raposa e de São José de Ribamar, apresentou a quinta maior variação dentre as 16 Regiões Metropolitanas do país, passando, conforme escala apresentada a seguir, de 0,642 (médio desenvolvimento) em 2000 para 0,755 (alto desenvolvimento) em 2010. No entanto, manteve-se 10ª posição no ranking das regiões, IMESC (2014). Isto quer dizer que houve uma melhora quanto ao desenvolvimento social da cidade na última década. Porém, somente algumas áreas infra-urbana usufruíram desse alto desenvolvimento, posto que em outras permaneceram na faixa de baixo desenvolvimento para médio desenvolvimentos, tabelas 8 e 9 mostradas abaixo, o que demonstra de forma bastante clara a existência das desigualdades não somente social, como também espacial; para estas áreas é notória a ausência de políticas e infraestrutura públicas.

Tabela 8 – Faixas de desenvolvimento humano definidas pelo Programa das Nações Unidas



Fonte: PNUD elaborado pelo IMESC (2014)

A tabela 9 nos mostra o IDH-M detalhado de alguns bairros da cidade de São Luís, conforme levantamento feito pelo Instituto de Estudos Socioeconômico e Cartográficos (IMESC) em 2014.

Tabela 9 – UDHS com maiores e menores IDH-M, por município da RMSL, em 2010

UDHs com maiores e menores IDH-M, por município da RMSL, em 2010.		
Municípios	UDHs com maior índice	IDH-M 2010
São Luís	Ponta D'areia, Ponta do Farol, Conjunto São Marcos, São Marcos, Renascença II, Calhau (Quintas do Calhau, Shopping do Automóvel); Olho D'água (Av. Mário Andreazza, Rua Congonhas, Sesc, Cohajap II, Cohajap, Bela Vista)	0,948
Municípios	UDHs com menor índice	IDH-M 2010
São Luís	Parque Estadual do Bacanga, Sítio do Físico, Ferventa, Pedreiras, Alegria, Vila Maranhão, Porto Grande, Cajueiro, Tahim, Coqueiro, Inhaúma.	0,602

Fonte: IMESC (2014)

Mesmo ainda mostrando-se bastante desigual, os índices do IDH-M das áreas infra-urbanas, a RM de São Luís acompanhou a tendência de melhoria dos indicadores de desenvolvimento do País. A economia maranhense, mesmo estando ainda em um patamar bem abaixo da média nacional, têm apresentado melhoras significativas nos últimos anos, e isso refletiu positivamente no desenvolvimento socioeconômico da RM de São Luís. Houve um período de forte dinamismo na economia do estado, alicerçado, principalmente, no bom desempenho alcançado pela economia brasileira, sobretudo quando se considera os anos compreendidos entre 2004 e 2010, período marcado por uma queda da desigualdade de renda no âmbito estadual. Ressalta Silva (2014), que o contexto socioeconômico do Brasil passou por mudanças significativas ao longo das últimas décadas, quando foi posta em prática uma ampliação de políticas sociais direcionadas a redução da extrema desigualdade existente no país e uma aceleração econômica que rompeu com a estagnação econômica das décadas de 1980 e 1990.

A aceleração do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, teve como ato inicial a implantação de uma política de estabilização econômica, através do controle da inflação, alcançada com o Plano Real, cujos “efeitos marcaram profundamente a sociedade e a economia brasileira nos seus múltiplos aspectos – de imediato, uma significativa queda na incidência de pobreza”. (RESENDE; DA MATA; CARVALHO, 2007, p. 24 *apud* SILVA, 2014, p.13).

Ressalta-se ainda que a equidade e o crescimento tenham papéis centrais no processo de desenvolvimento sustentável, e estabelecem relações de causalidade entre si, (Moreira; Braga; Toyoshima, 2010 *apud* Silva, 2014). A combinação de expansão econômica com distribuição de renda através de programas sociais permitiu uma redução da desigualdade (desigualdade esta medida pelo índice de Gini). Essa desigualdade é avaliada, principalmente, através do acesso a renda, tendo em vista que o princípio determinante da pobreza no país é a desigualdade no acesso dos recursos, principalmente aqueles que dizem respeito ao acesso à moradia, à segurança pública, à educação, ao transporte, ao saneamento básico entre outros.

5 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DOMINIAIS DA UNIÃO

A Regularização Fundiária em áreas de domínio da União é o reconhecimento do direito à moradia a partir do instituto da concessão de uso especial, superando assim, a negativa do usucapião em terras públicas, terras da União. O tratamento desse direito à moradia com fins de regularização vem sendo delineado a partir de uma gestão compartilhada²³, ou seja, por um conjunto de ações envolvendo os entes públicos: Federal, Estadual e Municipal, cujo objetivo é: a moradia legal, "o papel passado"²⁴ aos que residem irregularmente nas áreas da União, prioritariamente às famílias de baixa renda; e nessa direção o Estado do Maranhão, particularmente em São Luís já existe um acordo de gestão compartilhada entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), representado pela Superintendência de Patrimônio da União (SPU/MA) e os entes: Governo do Estado do Maranhão e Prefeitura Municipal de São Luís para desenvolverem ações conjuntas no local chamado margem esquerda do Rio Anil²⁵, nos bairros Liberdade, Camboa e adjacências.

No entanto, para alcance dessa gestão compartilhada, teve que passar antes pela primazia do acesso à terra pública, este vetor da inclusão social e consecutivamente da realização do direito à moradia. Para Cardoso (2010) o acesso da posse legal às terras públicas, ao direito de moradia das famílias de baixa renda é a democratização da propriedade pública, da verdadeira função social moradia e da regularização fundiária urbana.

²³ Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007). Lei nº 9636, de 15 de Maio de 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis/19636.htm>>. Acesso em 12 fev. 2015:

²⁴ Nome do Programa do Governo Federal, criado pelo Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Regularização Fundiária em áreas Urbanas em 2003, cujo objetivo foi estimular e apoiar os processos de Regularização Fundiária em áreas públicas da União, Distrito Federal, Estados e Municípios em prol das famílias de baixa renda. RESCHKE (2010), p.30.

²⁵ Por Rio Anil deve-se entender a longa faixa que se estende margeando à esquerda a via fluvial de mesmo nome, que vai do assentamento embrionário da cidade até próximo da sua nascente, compreendendo os bairros da Liberdade, Camboa, Fé em Deus, parte do Monte Castelo, parte da Alemanha, Caratatiua, Vila Palmeira, Barreto, Outeiro da Cruz, Cohab-Radional, Santa Cruz/Bom Clima e Cutim. (Ver RIBEIRO JÚNIOR, 2001, p.90).

Considerando o papel decisivo do Estado Brasileiro na efetivação dos direitos fundamentais dos hipossuficientes, deve ser dada prioridade ao atendimento direto ou de apoio à alocação de serviços e produtos em favor das parcelas da população historicamente privadas do acesso a terra. Fator decisivo para concretizar usos adequados ao interesse público e em benefício da coletividade. Neste contexto, importa nos debruçarmos sobre as experiências de implementação dos instrumentos de regularização fundiária e apoio a produção habitacional de interesse social em imóveis públicos, para demonstrar os avanços obtidos e desafios colocados para a implementação do marco legal que se propõe a democratizar o acesso aos bens públicos bem como ao novo papel assumido pelo Estado Brasileiro na gestão das cidades, e em especial, dos imóveis públicos como elemento estratégico para a redução das desigualdades sociais e regionais. (CARDOSO, 2010, p. 214)

Para Harvey (2008), o direito de propriedade absoluto serviria apenas para afastar o surgimento e crescimento de outros direitos. Ressalta ainda que com o desenvolvimento da função social da propriedade que pode ser considerado um fenômeno recente na história do direito, o desenvolvimento de direitos sociais é inerente e inevitável.

Para Maricato (2013), é necessária a democratização do acesso à terra pública, como também a outros espaços urbanos, principalmente aqueles denominados de espaços urbanos vazios, uma vez que o Estado Brasileiro, em décadas anteriores à de 2000, mais contribuiu para a exclusão social do que para minimizar as desigualdades; ressalta ainda, que o patrimonialismo estatal, constituiu um obstáculo para a racionalização e a democratização no uso do solo, no que, conseqüentemente trouxe mais dificuldade em reverter a gigantesca dimensão da cidade ilegal ou informal e suas condições ambientais e sociais precárias.

Quando o assunto é propriedade da terra e regularização fundiária, o conflito legalidade versus ilegalidade remonta quase à formação do Estado e do território brasileiro. A falta de sintonia entre o social e o econômico amplia o abismo entre ricos e pobres e cria um caráter desigual e excludente nas cidades brasileiras.

Esse processo perverso gera um resultado paradoxal por meio do qual o crescimento econômico que, a rigor, deveria ser fonte de desenvolvimento sustentável, resulta na condenação de boa parte da população a uma condição de subcidadania. Considerável parcela da população é forçada a migrar para regiões cada vez mais periféricas, quase sempre não dotadas de infraestrutura básica e, ocupando áreas impróprias e/ou terras não tituladas e quase sempre em

desconformidade com os preceitos técnicos de um plano diretor²⁶. Em última análise, a segregação social leva à segregação espacial que por sua vez leva à ilegalidade.

A grave situação de irregularidade urbana existente em todo território nacional, conforme foi visto no capítulo anterior sobre aglomerados subnormais, e não poderia ser diferente em São Luís, capital do Estado do Maranhão, nos indica que a principal saída deva ser dada por meio da regularização fundiária e urbanística, uma vez que, neste contexto e a partir de amplos debates entre os poderes públicos e à sociedade, se constituiu uma das legislações mais avançada nesta área que foi a criação da lei n. 11.977/2009.

A Lei nacional nº 11.977/2009, conhecida como lei da regularização fundiária urbana, surgiu como remédio para minimizar os graves problemas urbanísticos e sociais decorrentes do processo de ocupação e distribuição equivocada ao longo da formação histórica das cidades brasileiras, uma vez que, ela traz um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste contexto, a cidade de São Luís, que ao longo das décadas de 40 a 70 passou por um acelerado processo de crescimento populacional, cuja motivação foi principalmente a expropriação do homem do campo (Ribeiro Junior, 2001, p.89), o que viria a provocar uma proliferação dos loteamentos clandestinos e ocupações irregulares em toda ilha de São Luis.²⁷

O êxodo rural é um fenômeno complexo nos países subdesenvolvidos. Trata-se de forte contingente migratório que, favorecido pelo desenvolvimento da rede viária, dirige-se para as cidades e acaba sendo instrumental, em grande parte, do crescimento urbano. [...] determinantes externas do fenômeno, são múltiplas, podem ser: De ordem econômica, por causa do desequilíbrio econômico cada vez maior

²⁶ [Plano diretor é o] Instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados. (ABNT, 1991)

²⁷ Cabe aqui destacar que a cidade de São Luís é um bem dominial da União, conforme descreve a consagrada carta magna (Constituição Federal de 1988, em seu art. 20), onde classifica as ilhas costeiras dentre seus bens, ressalvadas destes, as áreas reconhecidamente concedidas aos poderes públicos estaduais e municipais e as áreas particulares, reconhecidas pelas cartas paroquiais e de sesmaria.

entre a cidade e campo, como é o caso, por exemplo da América Latina. (SANTOS, 2008, p.24)

Ribeiro Júnior (2001) ressalta que nesse período de 1940 a 1970, São Luís abrigou parcela crescente da população migrante do campo, o que fez a cidade espriar-se urbanisticamente. Suas fronteiras expandiram-se, rompendo o bloqueio do corredor limitado pelos rios Bacanga e Anil. Deram-se assim as frentes de ocupação: ao Norte, futura área nobre da cidade (São Francisco, Renascença, Calhau, Ponta D'areia, São Marcos, Olho D'água), onde os negócios imobiliários ganharam importância e ao Sudoeste, região de fraca densidade demográfica, mas que logo se tornaria tradicional zona de ocupação periférica da cidade (Anjo da Guarda, Vila Nova, Fumacê, Vila Embratel, Sá Viana, etc.), abrigando parcela crescente da população pobre; esta, no entanto, denominada área do Itaqui-Bacanga, que foi cedida ao Estado do Maranhão pela União²⁸, tinha como objetivo ser zona para o desenvolvimento urbanístico.

Portanto, é com essa nova perspectiva de dar conformidade às moradias ilegais, que São Luís passou a ser inserida no programa nacional de regularização fundiária urbana nas áreas de domínio da União, a começar pela ação pela regularização fundiária na margem esquerda do Rio Anil contemplando os bairros: Camboa, Liberdade, Alemanha, Monte Castelo, Vila Palmeira, Vila Cézamo, Irmãos Coragens, entre outros, beneficiando cerca de 10.000 famílias, segundo dados da SPU/MA, aplicando nestes bairros o instrumento de regularização: Concessão Especial para fins de Moradia (CUEM), a qual falaremos um pouco mais adiante em um tópico específico, mas que tem como objetivo a promoção da cidadania, permitindo o acesso à moradia urbanizada, sobretudo à população de baixa renda, assegurando-lhe nível adequado de habitação e melhoria das condições de sustentabilidade urbanísticas, social e ambiental.

5.1 Proposta de regularização fundiária na margem esquerda do rio anil

Na ilha de São Luis boa parte de sua área ainda permanece sob o domínio da União, mesmo após a emenda constitucional nº 46 de 2005, remanescendo dentre elas: a área Rio Anil, onde se situam os Bairros da Liberdade

²⁸ Decreto Federal nº 66.227, de 18 de fevereiro de 1970, sob o regime de aforamento com 7.120 ha, assim como, neste mesmo decreto, a cessão de 3.690 ha a área do Rio Anil.

e Camboa. Nestes quase 100% da população, que por gerações lá ocupam, não possuem qualquer garantia jurídica da posse de suas moradias, uma vez que, os bens da união, áreas públicas, não estão sujeitas ao instituto da usucapião²⁹, conforme mencionado anteriormente; entretanto, essa realidade vem sendo mudada desde 2003, com os chamados movimentos da regularização fundiária, os quais citam-se: a criação do Ministério das Cidades; a Lei Federal nº 11.481 de 2007, que define mecanismo de regularização fundiária em terras da União e a Lei 11.977 de 2009 que dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida (Ver Quadro 1 - Resumo). Para melhor visualização dos comentários, ver na Foto 2 da área em comento, onde, tem-se a proposta para implantação do Projeto Regularização fundiária e a Urbanização da margem esquerda do Rio Anil, como também a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na margem esquerda do Rio Anil que já é uma realidade localizado na cabeceira da ponte Bandeira Tribuzzi no Bairro da Camboa, ver Foto 3 .

Foto 2 – Margem esquerda do Rio Anil

Margem Esquerda do Rio Anil.



Fonte: SECID, (2009)

²⁹ É um instrumento de regularização fundiária de áreas particulares ocupadas por população de baixa renda para fins de moradia. O morador pode adquirir a propriedade pela posse de um bem imóvel por um período superior ao período mínimo determinado pela lei, se não houver ação judicial de reintegração de posse (oposição à posse) e desde que atenda aos requisitos básicos. (MELO, 2010, p. 216)

Abaixo a imagem (foto 3) da construção de prédios residenciais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Rio Anil) cuja obra contemplou os moradores dos bairros da Camboa, beneficiando também bairros adjacentes, haja vista, conforme projeto, serão construídas áreas de vivência, calçamento e arborização abrangendo outros bairros como Liberdade, Fé em Deus, Monte Castelo, entre outros.

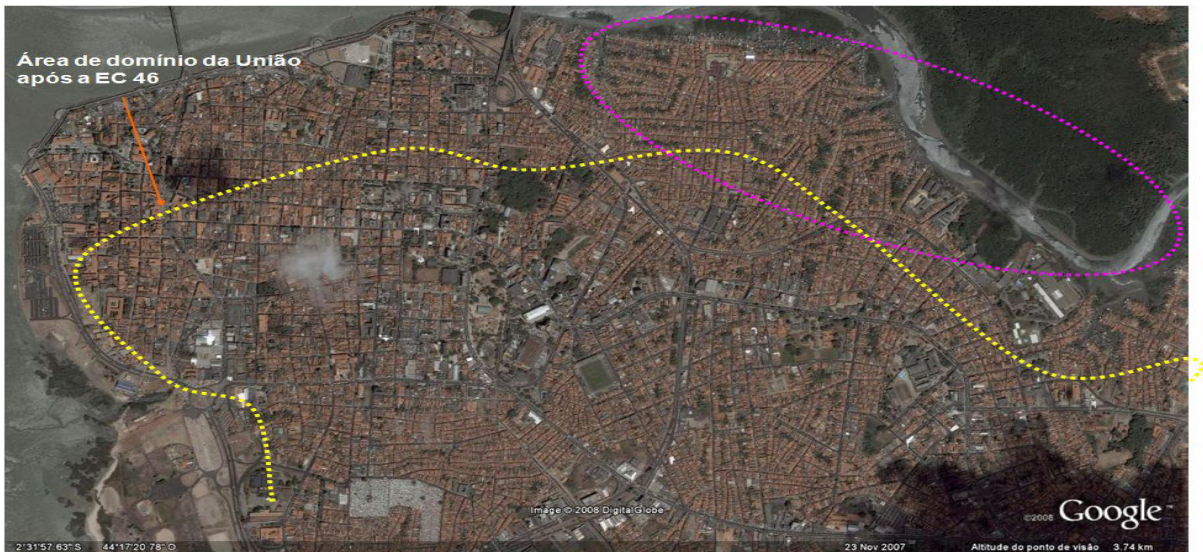
Foto 3 - Programa PAC Rio Anil no Bairro da Camboa



Fonte: Rogério Torres

A imagem abaixo mostrada na foto 4 traz a demarcação do trecho pertencente à União referente a área localizada na margem esquerda do Rio Anil, conforme Linha pontilhada de cor rosa, para regularização fundiária urbana em áreas de domínio da União através da aplicação do instrumento de Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia (CUEM).

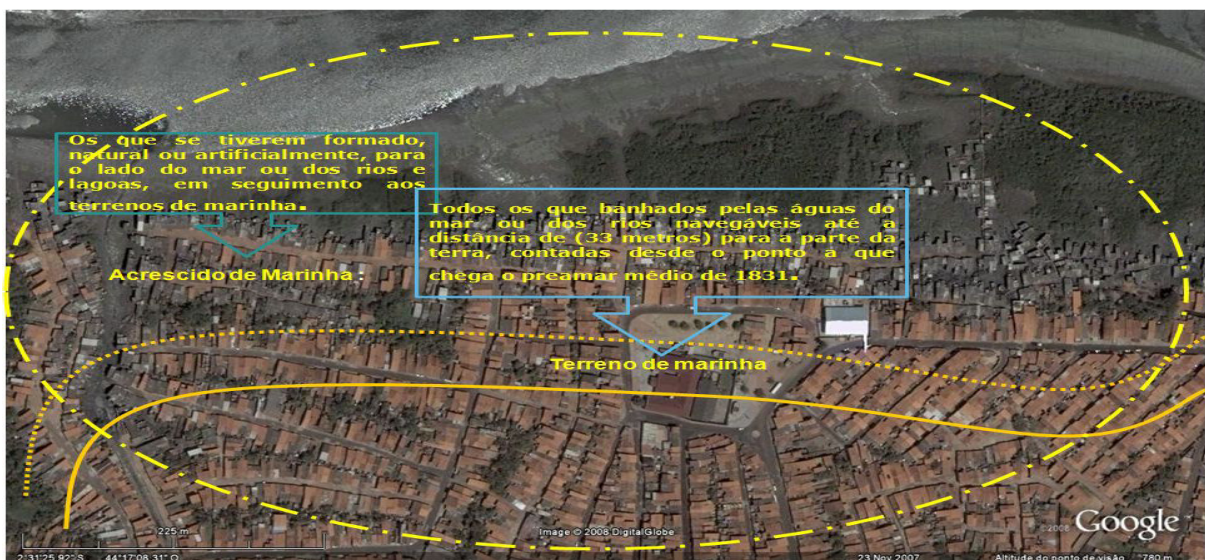
Foto 4 – Área de domínio da União após a EC 46/2005 do Centro de São Luís



Fonte: Google Earth, 2007

A foto 5 nos mostra a demarcação da área da União com as conceituações de Terreno de Marinha e Acrescido de Marinha, sendo esta, as que tiverem sido formados naturalmente ou artificialmente para o lado do mar ou dos rios e lagoas, e aquela com base nos estudos da Preamar Média (LPM) de 1831 os terrenos os banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis até a distancia de 33 metros.

Foto 5 – Demarcação da Área de Domínio da União, terrenos de Marinha e Seus Acrescidos na Margem Esquerda do Rio Anil



Fonte: Google Earth, 2007

O governo federal finalmente implementou o primeiro programa nacional de regularização fundiária urbana, possibilitando assim uma mudança de paradigma quanto a destinação das áreas afeta à união, a qual antes era para melhor destinação e de função arrecadatória, passando para uma destinação cumpridora da função social da moradia, transformadas em área de interesse social.

Em São Luís o processo de Regularização Urbana em áreas da União começou somente em 2007, no Governo Jackson Kleper Lago (2007 a 2009), a partir de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre Estado, através da Secretaria de Estado das Cidades Desenvolvimento Regional Sustentável e Infraestrutura - SECID e a União (Anexo A) este representado pela antiga Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU), hoje Superintendência do Patrimônio da União SPU/MA, que teve como finalidade estabelecer cooperação técnica interinstitucional entre os partícipes, visando o desenvolvimento dos programas e das ações de regularização fundiária e de provisão habitacional em imóveis da União situados à margem esquerda do Rio Anil, compreendendo os bairros: da Camboa, Liberdade, Vila Sésamo, Vila Gorete, Fé em Deus, Irmãos Coragem, Apeadouro, Alemanha, Vila Palmeira, Vila Cristalina, Radional, Santa Cruz, Vera Cruz, Barreto e Diamante, no município de São Luís/MA. Veja na íntegra o ACT com o estado.

Em outra linha de frente, no entanto, com a mesma finalidade, a União, através da SPU\MA faz um novo Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com a Prefeitura Municipal de São Luís em 2009, no governo de João Castelo Ribeiro Gonçalves (2009 a 2012), também com a finalidade estabelecer cooperação técnica interinstitucional entre os partícipes para promover o desenvolvimento dos programas e ações para regularização fundiária no município de São Luís. Veja na íntegra o ACT com a Prefeitura de São Luís-MA, (Anexo B).

Portanto, como primeiro passo, a gestão compartilhada e democrática para o acesso às terras da União realizada em São Luís trouxe a possibilidade de realização da política de regularização fundiária urbana de interesse social, esta já prevista em várias leis federais, tais como: o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001); da à Lei Federal nº 11.481 de 2007, que define mecanismo de regularização fundiária em terras da União; da Lei 11.977 de 2009 que dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida de da Medida Provisória nº 2.220 de 04 de

Setembro de 2001, que trata da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM).

Ressalta-se aqui o que descreve Melo (2010) sobre o que representa a regularização fundiária; para ela não somente representa a solução para os casos de irregularidade ligados à habitação, sua promoção traz inclusão social e urbanística, passa da barreira ilegal para a legal, pessoas passam a terem direitos de habitar com reconhecimento, há um resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária, no entanto, nos alerta Edésio Fernandes (2001), que:

A segurança da posse e da moradia é de ser alcançada de várias formas, e não apenas, e/ou necessariamente, através do reconhecimento de direitos de propriedade individual. Por outro lado, vários estudos também demonstram que a mera urbanização dos assentamentos ilegais não se traduz necessariamente na diminuição da pobreza urbana. Pelo contrário, se não forem acompanhadas de mecanismos políticos, sociais, legais e financeiros adequados, incluindo dentro outros fatores uma dimensão de gênero, tais políticas acabam por provocar distorções profundas no tenso mercado imobiliário e se tornam em mais um fator de acirramento da segregação territorial e da exclusão social. (FERNANDES, 2001, p. 34).

Portanto, é fato de que o enquadramento jurídico e ações administrativas conjuntas antes do poder público sejam importantes no enfrentamento do problema da ocupação ilegal, mas não representam um fim em si mesmo. Tanto o reconhecimento jurídico, quanto a ação pública devem ir além, deve promover: da implantação da infraestrutura, do saneamento e acessos aos aparelhos públicos, do transporte, até o alcance da cidadania.

5.2 A efetivação do direito à moradia, por meio da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia (CUEM)

A promoção da regularização fundiária em áreas irregulares, áreas de assentamentos precários, impõe uma série de ações urbanísticas e jurídicas, já que seu objetivo é legalizar a permanência dos moradores que vivem em desconformidade com a lei, acolhendo os padrões urbanísticos específicos adotados pela população nas ocupações, garantindo também a sua sustentabilidade. Para tal empreitada, o zoneamento por si só não é suficiente³⁰. É necessária uma definição

³⁰ Conhecido como ZEIS é também um instrumento de regularização fundiária de planejamento em zonas especiais mais especificamente na implementação da política urbana para habitação, onde são estipuladas normas e índices urbanísticos próprios; entretanto, esse instrumento ficou marcado pelo histórico de manipulação que o utilizavam para garantir a manutenção dos interesses econômicos e políticos de determinado grupo social, induzindo políticas urbanas

mais específica, indicando que o território destinatário da intervenção dirige-se a uso especial de interesse social e que merece e pode ser encarado de forma diferenciada, de acordo com as tipicidades do local, o que inclui a análise do território ocupado, seja de titularidade pública ou privada.

Os imóveis públicos ocupados irregularmente como é o caso das ocupações localizadas na margem esquerda do Rio Anil estão em área da União, bem como declarados de interesse social pela portaria SPU/MA nº 61 de 22/03/2010, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 23/03/2010 e localização pela lei de uso e ocupação do solo e plano diretor como Zona de Interesse Social (ZEIS da Camboa)³¹, o que faz dessa área ser objeto da política de regularização com a aplicação do instrumento da concessão de uso especial.

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) foi criada pela Medida provisória nº 2.220/2001, permitindo a regularização de áreas públicas em que a ocupação irregular tenha ocorrido até 30 de junho de 2001, onde o morador do imóvel, se preenchidos os requisitos descrito na lei, passar a ter o título de posse da moradia.

Embora a proposta de usucapião urbano para imóveis públicos tenha sido vetada, coube à medida provisória nº 2.220/2001, a regulação do instituto, permitindo o fortalecimento da defesa de que o direito à moradia pode ser exigido ao Poder Público, diante de condições específicas vinculadas ao dever de planejar urbanisticamente a cidade e as questões que a envolvem. Apesar de não autorizar a transferência da propriedade de imóvel público, a segurança da posse para fins de moradia foi assegurada por meio de um outro título, que deve ser outorgado a quem cumprir os requisitos apontados. Com a Lei nº 11.977/2009 ficou previsto que caberá regularização fundiária de interesse social nos casos em que tenham sido preenchidos os requisitos necessários para a outorga da Concessão De Uso Especial Para Fins De Moradia. Com a publicação da Lei nº 11.977/2009, tem-se a previsão do uso de tal instrumento como condição para o acionamento da regularização fundiária em assentamentos irregulares de interesse social, conjugado com a definição da área com zona especial de interesse social, envolvendo a melhoria, social, ambiental e urbanística. (MELO, 2010, p. 224).

segregacionistas e excludentes, que condenavam a população pobre a viver ao largo da cidade completamente marginalizada. Cf. ALFOSIN, Betânia. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade.

³¹ O município de São Luís foi dividido em 38 zonas, conforme lei de zoneamento, uso e ocupação do solo, lei nº 3.253/92 e o novo plano diretor lei nº 3.252/92. Ribeiro, Andrea Silva (2013), Dissertação: O Mercado imobiliário monopolista de alta renda no processo de conformação espacial na “Península” da Ponta d’ Areia (1990-2010).

Portanto, é com a outorga da CUEM concedida pelo poder público à população de baixa renda que ocorre a efetividade do direito à moradia, trazendo-lhes a posse legal e a garantia jurídica, bem como condições para a implantação das demais políticas públicas necessárias e centradas especialmente na questão habitacional³².

Com a garantia da concessão de uso especial (CUEM), o poder público viabiliza a moradia e assegura a posse da área, controlando finalmente o seu uso. Para Saule Júnior (2008) muitas favelas que estão situadas em áreas urbanas de domínio público, não seria possível juridicamente a regularização destas sem a garantia do direito da proteção do próprio bem público, uma vez que com a ocupação irregular o bem público perde a razão de ser.

5.3 A concessão de uso especial para fins de moradia nos bairros Liberdade e Camboa

Conforme visto, a regularização fundiária tem como marco regulatório os artigos 182 e 183 da constituição federal de 1988, sendo esta o pilar para as demais leis federais e municipais em áreas públicas. A situação do reconhecimento da posse irá trazer, para o até então morador ilegal, o documento legal que é a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), e a partir dele poderá ter acesso aos serviços públicos essenciais, aos financiamentos habitacionais para melhoria dos imóveis existentes, à integração cidade com endereçamento oficial e a manutenção dos espaços públicos internos destas ocupações, enfim, espera-se a melhoria da condição da própria cidadania. Então, como será feita essa regularização? Pelo que foi definido, a partir do Acordo de Cooperação Técnica (ACT), conforme gestão compartilhada nas terras da União entre SPU/MA, Governo do Maranhão e Prefeitura de São Luís, foi feito um cadastramento prévio, demonstrando as condições socioeconômicas dos ocupantes dessas áreas, bem como a identificação de cada domicílio nos Bairros da Liberdade e Camboa; neste cadastramento foram abertos processos que foram instruídos com documentos

³² Ressalta-se aqui que a implantação de infraestrutura é resultado direto das ações do poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários dentro da área de regularização fundiária de interesse social. Oliveira (2014). Artigo apresentado no II Seminário Interno do programa de Pós-graduação em desenvolvimento Socioeconômico. site acessado em 24fev2015: <https://ppgdse.ufma.br/index.php?content=news&selected=129>.

peçoais dos moradores e com a identificação da posse efetiva, já que o benefício da concessão reconhece como morador aquele que comprovar a posse antes de 30 de junho de 2001, e que seja proprietário ou concessionário desse único imóvel, ocupando de forma mansa e pacífica.

A Superintendência da União no Maranhão (SPU/MA) reconhece o cadastramento e a outorga, até 2010, de 437 títulos entregues aos moradores da Liberdade e Camboa³³, que a partir de um contrato assinado com o cidadão beneficiário do programa de regularização fundiária em áreas de domínio da União, em processo específico (Anexo C), deve proceder com o registro do contrato gratuitamente no Cartório de Registro de Imóveis apresentando a Certidão emitida pela SPU/MA que autorize a transmissão do bem. Abaixo, a concessão do título da CUEM e a Certidão Autorizativa para registro do imóvel.

No entanto, os procedimentos de regularização dominial, ao que nos parece até aqui, são essencialmente jurídico-administrativo, uma vez que são negligenciadas as implicações urbanísticas do processo de regularização, conforme definidas no estatuto das cidades e no Plano Diretor, fazendo com que os planos de regularização dominial em áreas da União seja apenas uma "legalização" do padrão de ocupação precário construído ao longo dos anos de expansão e consolidação dessas ocupações na cidade de São Luís e especialmente nos bairros Liberdade e Camboa.

Segundo Melo (2010) o alcance do procedimento jurídico-administrativo deve apenas iniciar o modo de regularização, destaca ainda que a regularização fundiária, principalmente em áreas públicas, deve ser materializada a partir da efetivação da política urbana, como o melhoramento do IDH, por exemplo. Diz ainda, que o objetivo deve ser o de modificar o processo de exclusão social e as práticas antidemocráticas que tem orientado o crescimento das cidades.

Portanto, constitui como desafio, a partir de uma gestão compartilhada, para o acesso democrático às terras da União, a implementação desse instrumento de concessão de uso especial (CUEM) para não somente ser provedor de uma titulação, mas de uma política de regularização fundiária que estabeleça além de um padrão urbanístico, ambiental e social equilibrados, uma possibilidade de desenvolvimento de fato das cidades e de todos os cidadãos que nela moram

³³ Secretária do Patrimônio da União, proc. nº 04952.000319/2009-35. SPU/MA, 2009.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos inferir inicialmente que o espaço urbano é resultado de produto social e de ações acumuladas no tempo, construída por agentes que produzem e consomem espaços e levando um constante processo de reorganização espacial ou simplesmente uma organização espacial da cidade e do seu aspecto urbano.

A maioria das cidades brasileiras nasceu e se desenvolveu sob o esteio da evolução do capitalismo, constituindo-se num conjunto de diferente uso da terra justaposta entre si, definindo áreas locais de concentração de atividades comerciais e de serviços, bem como áreas de conteúdo social, ou seja, num espaço fragmentado, assim foi também com a capital do estado do Maranhão, São Luís; porém, esta se acomodou, ao longo de décadas, nas contradições existentes da região nordeste, uma vez que a formação urbana da cidade não atendeu aos interesses da maioria de sua população, neste espaço fragmentado e justaposto, sempre preterida em razão de interesses de poucos.

No entanto, a São Luís contemporânea, com todas as contradições existentes, tem tido a oportunidade de transformar antigos desafios em soluções para seus problemas urbanos, uma vez que, se, por um lado, discute-se que a cidade tem sido maltratada ao longo dos anos num flagrante desrespeito às legislações urbanas e aos poderes constituídos, por outro, constata-se que há soluções para reverter o *status quo* existente à medida que se aplicam as políticas de planejamento urbano e as políticas de estado como o programa de regularização fundiária. Entretanto, só o tempo poderá avaliar a eficácia dessas ações para a solução dos problemas, exigindo um constante monitoramento e a readequação das ações pretendidas, uma vez que, a consolidação da formação urbana da cidade de São Luís e seus problemas, aconteceram por décadas.

Dentro da proposta das políticas de planejamento urbano, a qual está inserida a política fundiária urbana, avanços já aconteceram na última década para diminuição da vulnerabilidade, exclusão ou diminuição dos riscos sociais a que estão expostas as populações de baixa renda nosso país e da nossa cidade; a construção dessas políticas tenta responder aos anseios e conflitos sociais gerados ao longo dos anos em nossa economia capitalista, de forma que ganhou um capítulo à parte na Constituição Federal de 1988, cujo grande legado foi à democratização do acesso às terras públicas, antes imaginada apenas para as áreas particulares. No

entanto, esse acesso não significou necessariamente o reconhecimento dos direitos ao cidadão urbano, principalmente daqueles de baixa renda; longe disso, os problemas surgidos a partir do crescimento das cidades, o adensamento humano, a inexistência ou ineficácia normativa acompanhada da ausência do Poder Público que tem tornado a questão urbana ainda mais desafiadora; e uma delas é destaca por Melo (2010), que relata:

[...] pesquisa feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apenas 56 Municípios no Brasil detém 47% do Produto Interno Bruto (PIB), relacionado ao conjunto de bens e serviços produzidos no país, o que gera uma concentração da estrutura produtiva e ocupacional, concentrando investimentos e comandando a condução do desenvolvimento urbano com certa convivência do Poder Público (MELO, 2010, p. 275).

Não cabe apenas o investimento na ação de regularizar, pois essa é apenas um dos anseios dos cidadãos urbanos, a dimensão é mais ampla, é de romper o poder econômico que quer determinar os rumos de um modelo de desenvolvimento econômico que serve para poucos. No entanto, o que se pretendeu aqui foi aferir as políticas públicas urbanas e seus instrumentos a serviço das populações mais pobres e a efetivação no acesso a moradia digna dando possibilidades no alcance de outras políticas inclusivas no contexto das cidades.

Outra questão importante que foi discutida para as implementações dos programas de regularização fundiária, uma vez que vem ganhando volume em todas as regiões do país, devido as condições e localizações de moradias precárias, foram os chamados aglomerados subnormais, conceito dado pelo IBGE nos censos de 2000 e 2010. Estes, fruto de uma legislação urbanística defasada, de processos especulativos imobiliários, da desigualdade de renda, tiveram um crescimento preocupante em todo o país, uma vez que, quanto mais desigual for a cidade, mais favelas esta possuirá.

Dados comparativos foram mostrados desses aglomerados nas duas ultimas décadas, onde mostrou um processo de evolução não só das ocupações particulares permanentes, como também dos aspectos espaciais dessas ocupações. Particularmente na cidade de São Luis, o processo de ocupação desses espaços não foi diferente do restante do país; de singular geografia, uma vez que está justaposta entre os rios Anil e Bacanga e o mar, a ocupação desordenada em áreas classificadas como aglomerado subnormal, margem de rios, manguezais e sobre rios e córregos, a cidade de São Luís foi sendo ocupada, essas ocupações se deram

de forma espontâneas, na sua maioria, em direção ao mar e aos rios, a exemplo disso, surgiram bairros como da Liberdade e Camboa fazem parte do setor censitário e que estão classificados com os aglomerados subnormais.

Concluimos que a impossibilidade de acesso pelas populações de baixa renda ao mercado habitacional formal fez surgir uma cidade que se desenvolveu a margem também da legislação urbanística, se instalando em locais inadequados formando aglomerados subnormais; no entanto, o planejamento urbano que é condição necessária para um país que almeja ser desenvolvido, a política de regularização fundiária, compreendida como um programa para promoção da cidadania, é uma das políticas públicas mais sérias e mais urgente que o Brasil deve considerar em suas questões contemporânea, uma vez que com a inclusão do cidadão na legitimação da posse de sua moradia, vem fortalecer as relações sociais e econômicas da região a qual ele faz parte, e por consequência em toda nação. O proprietário terá condições de proceder a melhoramentos em sua casa, terá condições de obter financiamentos, enfim de ter acesso à infraestrutura e a serviços públicos, mas, acima de tudo, passará da posição de mero ocupante à de legítimo proprietário de seu imóvel, e foi com essa proposta que a medida provisória nº 2.220/2001 fez com que surgisse a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, possibilitando aos moradores das áreas de domínio da União localizadas na margem esquerda do Rio Anil nos bairros Liberdade e Camboa legalizassem suas moradias, fazendo fortalecer as políticas de inclusão social por meio da moradia legal.

REFERÊNCIAS

- A UNIÃO faz a ponte do Maranhão no seu grande futuro. **O Imparcial**, São Luis, p. 4, 23 fev. de 1970.
- AROUCHA, Gilberto Matos. **Geo-História da Cidade de São Luís**: uma análise tempo-espacial. São Luís: Estação Gráfica, 2008.
- BARBOSA, Francisco Benedito da Costa. Relações de produção na agricultura: algodão no Maranhão (1760 a 1888) e café em São Paulo (1986 a 1929). **Agricultura**, São Paulo, v. 52, n. 2, jul./dez, 2005, p. 17-37.
- BARROS, Alexandre Rands. **Desigualdades Regionais no Brasil**: natureza, causas, origens e solução. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- BURNETT, Carlos Frederico Lago. Metropolização e Gestão Urbana na Ilha do Maranhão. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 12, n. 2, 2008, p. 93 – 102.
- _____. Da cidade unitária à metrópole fragmentada, crítica à constituição da São Luís moderna. In: IX SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, São Paulo- SP, 04 a 06 de setembro de 2006.
- _____. **Urbanização e Desenvolvimento sustentável**: a sustentabilidade dos tipos de urbanização em São Luis do Maranhão. São Luis: UEMA, 2008.
- CARDOSO, Patrícia de Menezes. Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária. 2010. 260 p. **Dissertação** (Mestrado Acadêmico em Direito do Estado) área de concentração Direito Urbanística, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- CARVALHO, Heitor Ferreira de. Urbanização em São Luís: entre o institucional e o repressivo. **Dissertação** (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís- MA. 2005.
- CORRÊA. Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. Editora Ática, Série Princípios, 3. ed., n. 174, 1995, p. 1- 53.
- DALLAR, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio. (Coord.). **Estatuto da Cidade**. Comentários à Lei Federal no 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- DIAS, Luiz Jorge Bezerra da Silva; NOGUEIRA JÚNIOR, João de Deus Matos. Contribuição às análises ambientais da ilha do maranhão. **Ciências Humanas em Revista**, São Luís, v. 3, n. 2, dez. 2005.
- FERNANDES, Ana Cistina; NEGREIROS, Rovená. **Desenvolvimento Econômico, Divisão de Trabalho e Mudanças na Rede Urbana Brasileira**: Do desenvolvimento ao Plano Real. Edesio Fernandes e Márcio Moraes Valença (Org.). Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**: uma introdução. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute, 2006, p. 3-23.

GOMES, José Tribuzzi Pinheiro. Síntese da formação urbana de São Luís. In: **Revista FIPES**. São Luís, v. 3, n. 2. jul./dez. 1988, p. 17-25.

GOMES, Paulo César da Costa. **A condição Urbana**: ensaios de geopolítica da Cidade. Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2002.

HARVEY, David. **New Left Review**. OUT. 2008, p. 23.

_____. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 16. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS – IMESC. Publicações: Resultado do IDH-M das Unidades de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de São Luís, 2014. Disponível em: <http://www.imesc.ma.gov.br/temp/docs/idh_2014.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2015.

JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

LALL, Somik; WANG, Hyoung Gun; DA MATA, Daniel. **Dourban land regulations influence slum formation?**. Evidence from Brazilian cities, Word Bank, 2006. Mimeografada.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 2. ed. 2000.

_____. **A produção do espaço**. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (Trad.). Disponível em: <http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq_interface/1a_aula/A_producao_do_espaco.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2013.

LOPES, José Antonio Viana. São Luis: história urbana. In: “**São Luís, Ilha do Maranhão e Alcântara. Guia de Arquitetura e Paisagem**”. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, 2008.

_____. São Luís. A Cidade Nova. In: “**São Luís, Ilha do Maranhão e Alcântara. Guia de Arquitetura e Paisagem**”. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, 2008.

MACEDO, Lúcio Antônio Alves de. **Qualidade ambiental dos rios da ilha de São Luís**. São Luís: UFMA, 2003.

MARICATO, Ermínia. A nova Política de Habitação. **Jornal O Valor**, 24 novembro 2005. Disponível em: <www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos>. Acesso em: 27 de Julho de 2013.

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. 204 p.

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos metrópole 21**, 1º sem. 2009, p. 33-52.

MARCUSE, Peter. O caso contra os direitos de propriedade. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Cidade (i) legal**. Rio de Janeiro: Mauad, 2008.

MARQUES, Gustavo Martins. **Uma Estratégia de Desenvolvimento para São Luiz/Brasil**. Disponível em: <<http://www.gmarques.com.br/pdf/Dissertacao%20DES-SLMA%20-%20revisao%20definitiva%20-%20final.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

MASULLO, Yata Anderson Gonzaga. Alterações ambientais na dinâmica da paisagem da franja costeira de São Marcos – São Luís – MA. **Monografia** (Graduação em Geografia). Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2010.

MELO, Ligia. **Direito à moradia no Brasil**: política urbana e acesso por meio da Regularização Fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MOREIRA, Renata Couto; BRAGA, Marcelo José; TOYOSHIMA, Silvia Harumi. Crescimento e Desigualdade: Prosperidade Versus Armadilhas da Pobreza no Desenvolvimento Econômico dos Estados Brasileiros. Salvador: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 2010. Disponível em: <www.anpec.org.br>. Acesso em: 02 de fev. 2013.

MOURA, Mauricio José Serpa Barros de. Property rights as a public policy tool: an empirical analysis of the social and economic effects. 2009. **Tese** (Doutorado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas de São Paulo EAESP. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/4658>>. Acesso em: 13 de out. 2014.

RESCHKE, Alexandra. O estatuto da cidade e o papel do patrimônio da união na democratização do acesso a terra e na democratização do estado. 2010. **Monografia**, Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

RIBEIRO, Andrea Silva. O Mercado imobiliário monopolista de alta renda no processo de conformação espacial na “Península” da Ponta d’ Areia (1990-2010). 2013, 142 f. **Dissertação** (Mestrado), Curso de Pós Graduação Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2013.

RIBEIRO JÚNIOR, José Reinaldo Barros. **Formação do Espaço Urbano de São Luis**. São Luis: Edições FUNC, 1999.

_____. Formação do espaço urbano de São Luís: 1612 -1991. 2. ed. **Revista**. São Luís: Ed. do Autor/FUNC, 2001.

RIOS, Arthur. **Regularização Fundiária Urbana**: procedimento administrativo de regularização de área pela Lei nº 11.977/2009. Curitiba: Juruá, 2012.

SAMAS ENGENHARIA AMBIENTAL. **Plano de Controle Ambiental Reurbanização da Avenida Litorânea**. São Luis, 2001.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Edusp, 2001.

_____. **Manual de Geografia Urbana**. São Paulo: USP, 2008.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **Brasil**: Território e sociedade no início do século XXI. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

_____. A Cidade e o Urbano como Espaço-Tempo. In: **Cidade & História**: Modernização das Cidades Brasileiras nos Séculos XIX e XX. UFBA - FAU/MAU. Salvador, 1992. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/341>>. Acesso: 29 mar. 2013.

SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. Estratégia do capital na produção do espaço urbano de São Luís: sobre a verticalização e desigualdades socioespaciais (2000 - 2010). 2013. 111f. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico), Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

_____. **A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

SEABRA, Odete Carvalho de Lima. Pensando o processo de valorização e a geografia. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, n. 66, 1988, p. 87 - 110.

SILVA, Jadson Pessoa da; RODRIGUES, Leonan Pereira. **A expansão do espaço urbano**: implicações no município de São Luis - MA. Disponível em: <<http://200.251.138.109:8001/artigosaprovados/7.08.pdf>>. Acesso em 10/03/2013. Acesso em: 29 mar. 2013

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Leilivania Lima da. Desigualdade de Renda no Maranhão: Uma avaliação do período entre 2000 e 2010, (2014) 140 folhas. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico), Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em, 2014.

SILVA, Quésia Duarte da. Dinâmica do processo de periferização em São Luís –MA. 1995. **Monografia**. Universidade Federal do Maranhão. São Luís. 1995.

UM PLANO Estratégico para São Luis. **O Imparcial**. São Luís, 08 de set. de 2001. p. 9.


VILLAÇA, Fávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed., São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP/ Lincoln Institute, 2001.

_____. **O que todo cidadão precisa saber habitação**. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. Efeito do Espaço sobre o social na metrópole brasileira. VII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Recife, 1997.

ANEXOS

ANEXO A - Acordo de Cooperação Técnica entre a União e o Governo do Estado do Maranhão



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
GERÊNCIA REGIONAL NO MARANHÃO

Rua Osvaldo Cruz, 1013, Pátio, Setor B, 6º andar, 65.151-630, São Luís/MA
(98) 218-7071 - gpruma@brasil.gov.br

Processo Nº: 04952.000375/2007-56

Interessado: Secretária de Estado das Cidades Desenvolvimento Regional Sustentável e Infra-Estrutura - SECID

Assunto: CESSÃO DE ÁREA PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Identificação: MARGEM ESQUERDA DO RIO ANIL, CAMBOÁ-ALEMANHA,
São Luís, 21 de setembro de 2007.

Senhor Gerente,

Trata o presente processo solicitação de área com finalidade de Regularização Fundiária de interesse social, que a União Federal faz a Secretária de Estado das Cidades Desenvolvimento Regional Sustentável e Infra-Estrutura – SECID.

SITUAÇÃO DA ÁREA:

O referido bem está localizado em Área Acrescido de Marinha e Terrenos de Marinha em trecho sem LPM demarcada e homologada.

SITUAÇÃO CADASTRAL:

Em pesquisa feita no sistema SIAPA e SPIUnet identificamos a existência de cav. no na área solicitada sendo que em relação ao SIAPA, existem débitos associados a RIP's.


Diante do exposto, demonstrado a possibilidade jurídica do pedido e adequação do mesmo à norma, vez que o processo encontra-se parcialmente instruído, sugiro o encaminhamento do mesmo ao Órgão Central da SPU para que possa ser apreciado e autorizada a formalização do Acordo de Cooperação Técnica e posterior Cessão para fins de Regularização Fundiária.

É o parecer, salvo melhor juízo, que submetemos à vossa consideração superior.

Respeitosamente,


Jorge Luis Pinto
GRPU/MA

De acordo, encaminhe-se à apreciação do Órgão central.


LUIZ HENRIQUE DE NARAIRE BULCÃO
Gerente Regional GRPU/MA



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO E DO MINISTÉRIO DAS CIDADES, E O ESTADO DO MARANHÃO, VISANDO O DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES CONJUNTAS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS DA UNIÃO, SITUADA NA MARGEM ESQUERDA DO RIO ANIL, EM SÃO LUÍS/MA.

A UNIÃO, por intermédio do **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**, representado pela **Secretária do Patrimônio da União ALEXANDRA RESCHKE**, brasileira, divorciada, portadora da Cédula de Identidade RG nº 15.458.443 expedida pela SSP/SP, inscrita no CPF sob o nº 066.195.378-55, com endereço na Esplanada dos Ministérios, Bloco "C", Brasília, Distrito Federal, e do **MINISTÉRIO DAS CIDADES**, representado pelo **Secretário Nacional de Programas Urbanos Substituto BENNY SCHASBERG**, brasileiro, separado judicialmente, portador da Cédula de Identidade RG nº 2.781.598 expedida pelo SSP/DF, inscrito no CPF sob o nº 606.943.947-34, com endereço na Esplanada dos Ministérios, Bloco "A", Brasília, Distrito Federal; e o **ESTADO DO MARANHÃO**, representado pela **Secretária de Estado das Cidades Desenvolvimento Regional Sustentável e Infra-Estrutura SECID, Telma Pinheiro Ribeiro**, casada, portadora da Cédula de Identidade RG nº 32428749, expedida pela SSP/MA, inscrita no CPF sob o nº 064942933-97, com endereço na Av. Colares Marciza, Ed. Clodomir Millet, 3º andar, Município de São Luís, Estado do Maranhão; resolvem, de comum acordo, firmar o presente **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**, sujeitando-se, no que couber, às disposições legais aplicáveis à espécie, inclusive a Lei n.º 8.666/93, mediante as seguintes cláusulas e condições:



situados à margem esquerda do rio Anil, compreendendo os bairros da Camba, Liberdade, Vila Sésamo, Fé em Deus, Irmãos Coragem, Apeadouro, Alemanha, Caratatus, Vila Palmeira, Radional e Santa Cruz, abrangidos pelo "Projeto Rio Anil", no Município de São Luís/MA, em especial:

I – o planejamento da regularização fundiária sustentável, inclusive as ações de urbanização;

II – a formulação de estratégias e ações específicas para a regularização das áreas identificadas;

III – a formulação de estratégias e ações de provisão habitacional de interesse social, a fim de garantir os direitos assegurados pela Constituição Federal.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA FINALIDADE

O presente ACORDO tem por finalidade estabelecer cooperação técnica interinstitucional entre os PARTICIPES, visando o desenvolvimento de ações conjuntas para a regularização fundiária sustentável, bem como a identificação de oportunidades para implantação de políticas habitacionais, em imóveis da União localizados nos bairros da Camba, Liberdade, Vila Sésamo, Fé em Deus, Irmãos Coragem, Apeadouro e Alemanha, abrangidos pelo "Projeto Rio Anil" no Município de São Luís/MA.

Esta cooperação se dará entre os órgãos públicos das diferentes esferas governamentais e a população local, por meio de uma gestão democrática e participativa dos programas e projetos a serem implementados, observando as especificidades locais, a fim de encontrar soluções capazes de qualificar e acelerar o processo de regularização fundiária e de provisão habitacional na área correspondente ao "Projeto do Rio Anil".

CLÁUSULA TERCEIRA - DA OPERACIONALIZAÇÃO

A implementação do objeto deste ACORDO dar-se-á por meio de ajustes operacionais, a serem definidos em aditamento ao Plano de Trabalho existente, ou por outros planos de trabalho específicos firmados pelos participantes durante a vigência deste ACORDO, após o levantamento das reais necessidades nos locais de intervenção.

PARÁGRAFO ÚNICO: Os ajustes operacionais serão definidos por planos de trabalho específicos, mediante ações conjuntas dos PARTICIPES que irão propor, por meio de Resoluções do Comitê Gestor a ser formado, as áreas a serem regularizadas e as áreas onde deverão ser desenvolvidos projetos de provisão habitacional, as áreas onde deverão ser implantados equipamentos urbanos, os procedimentos a serem adotados, as atribuições e as responsabilidades dos envolvidos, observando o perfil socioeconômico da população residente nas áreas, a tipologia das ocupações, os aspectos urbanísticos e ambientais, respeitados os termos das legislações aplicáveis.

II) examinar a documentação dos detentores, a qualquer título, de direitos sobre imóveis da União e, de acordo com a legislação vigente, fornecer certidão comprovando a situação jurídica da ocupação;

III) providenciar, para o cumprimento das finalidades da cooperação ora ajustada, os acordos e instrumentos legais necessários à outorga de direitos sobre os bens públicos federais, observada a legislação pertinente;

IV) acompanhar, em conjunto com a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, a implementação dos programas e ações de regularização fundiária e de provisão habitacional a serem desenvolvidos em áreas públicas federais;

V) fiscalizar as ações implementadas nas áreas de propriedade da União.

À União, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos:

I) apoiar o Estado do Maranhão na formulação de diretrizes para o programa de regularização fundiária;

II) acompanhar e monitorar, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, as atividades de regularização a serem desenvolvidas pelo Estado;

III) apoiar, no que couber, o Estado do Maranhão na implementação de ações de capacitação de recursos humanos e de difusão dos objetivos e dos resultados das ações decorrentes desta cooperação.

Ao Estado do Maranhão, por intermédio da Secretaria das Cidades:

I) realizar, com vistas ao cumprimento das finalidades deste ACORDO: diagnósticos das áreas; levantamentos físicos, cartoriais e socioeconômicos; planos urbanísticos e fundiários; projetos e ações de regularização fundiária e de provisão habitacional referentes às áreas definidas;

II) promover ação governamental integrada entre órgãos dos três entes federados, a fim de criar um espaço para licenciamento dos projetos de regularização fundiária e de provisão habitacional de interesse social;

III) promover ação governamental participativa, envolvendo a sociedade civil, de forma a criar mecanismos e espaços de participação democrática para a discussão e deliberação sobre os projetos de regularização fundiária e de provisão habitacional de interesse social, especialmente da população a ser diretamente beneficiada;

IV) disponibilizar à SPU a base cartográfica, o cadastro dos contribuintes e as plantas de valores dos Municípios;

V) disponibilizar à SPU, para os fins específicos deste ACORDO, pessoal técnico de apoio ao desenvolvimento das atividades;

VI) monitorar, fiscalizar e acompanhar, após a regularização fundiária do imóvel, a destinação do uso pelos beneficiários;



CLÁUSULA SÉTIMA – DO PRAZO E DA VIGÊNCIA

Este ACORDO tem vigência de 24 (vinte e quatro) meses, contados da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por termo aditivo, de comum acordo entre os PARTÍCIPES, desde que para a fiel execução do objeto descrito da cláusula primeira, observando o limite estabelecido no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/93.

CLÁUSULA OITAVA – DAS ALTERAÇÕES

Durante sua vigência, este Acordo de Cooperação Técnica poderá ser alterado, mediante celebração de Termo Aditivo, desde que de comum acordo entre os PARTÍCIPES e que não haja alteração do presente objeto.

CLÁUSULA NONA – DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO

Durante sua vigência, este Acordo de Cooperação Técnica poderá ser denunciado pelo descumprimento das obrigações pactuadas, ou a qualquer tempo, de comum acordo, ou por um dos PARTÍCIPES, ou pela superveniência de norma legal ou fato que o torne unilateralmente inexequível, observado o prazo de 30 (trinta) dias ou, ainda, ser rescindido nas seguintes hipóteses:

- I – quando ocorrer inadimplemento de qualquer de suas cláusulas e condições, mediante notificação prévia entre os PARTÍCIPES;
- II – quando sobrevier fato ou disposição que o torne impraticável;
- III – quando ocorrer a interrupção das atividades sem a devida justificativa.

Caso o presente ACORDO venha a ser denunciado ou rescindido, os PARTÍCIPES firmarão Termo de Encerramento, mantendo as obrigações assumidas neste ACORDO até a quitação total das pendências remanescentes.

CLÁUSULA DÉCIMA – DA PUBLICAÇÃO

A publicação resumida do extrato deste ACORDO ou de seus aditamentos será providenciada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, até o 5º (quinto) dia útil do mês seguinte ao da assinatura, devendo esta ocorrer no prazo de até 20 (vinte) dias, daquela data no Diário Oficial da União – DOU.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA DIVULGAÇÃO

A divulgação dos atos praticados em função deste ACORDO deverá restringir-se a caráter educativo, informativo ou de orientação social, devendo constar, de qualquer veículo de publicidade a referência a todos os PARTÍCIPES, sendo vedada a utilização de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 37, da Constituição da República.



CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO FORO

Para dirimir quaisquer dúvidas, casos omissos ou quaisquer questões oriundas do presente instrumento, os PARTICIPES elegem Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária de Brasília – DF.

E, por estarem assim justos e acordados com as condições e cláusulas estabelecidas, os PARTICIPES obrigam-se ao total e irrenunciável cumprimento dos termos do presente Instrumento, o qual lido e achado conforme, foi lavrado em 3 (três) vias de igual teor e forma, para um só efeito, que vão assinadas pelos PARTICIPES e duas testemunhas abaixo nomeadas e identificadas, para que produza seu jurídico e legais efeitos, em juízo ou fora dele.

Brasília, de _____ de 2007.

Alexandra Reschke
 Secretária do Patrimônio da União
 Ministério do Planejamento, Orçamento e
 Gestão

Benny Schasberg
 Secretário Nacional de Programas Urbanos
 Substituto
 Ministério das Cidades

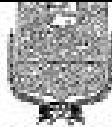
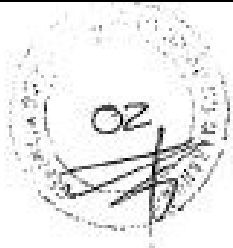
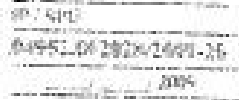


Telma Pinheiro Ribeiro
 Secretária de Estado
 Secretaria das Cidades Desenvolvimento
 Regional Sustentável e Infra-Estrutura
 SÉCID

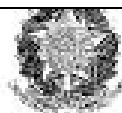
TESTEMUNHAS:

 Nome:
 CPF:
 RG:

 Nome:
 CPF:
 RG:

ANEXO B - Acordo de Cooperação Técnica entre a União e o Governo Municipal de
São Luís

 PREFEITURA DE SÃO LUÍS SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO - SEMGOV	
OE Nº 647/09	São Luís (MA), 08 de Outubro de 2009
Ao Senhor JORGE LUÍS PINHO Superintendente da Secretaria de Patrimônio da União - SPU NESTA	
Senhor Superintendente,	
<p>O Município de São Luís tem como objetivo, nesta nova administração, desenvolver uma sólida política habitacional, cuja meta, além de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, previsto pela Constituição Federal, visa à diminuição dos conflitos sociais decorrentes do déficit habitacional existente.</p>	
<p>Neste sentido, a regularização fundiária constitui preocupação central da nossa administração, razão por que não mediremos esforços objetivando a entrega definitiva do título de posse às famílias de nossa cidade, ocupantes de áreas do Município, e promotoras de bem-feitorias, mas sem a titularidade da respectiva escritura definitiva do imóvel.</p>	
<p>Sabemos ser de propriedade da União um elevado número de áreas e terrenos já ocupados, de longa data, pela população de baixa renda de São Luís, em condições precárias de sobrevivência, necessitando de inadiáveis providências voltadas para a implantação de infra-estrutura física e a produção de serviços sociais básicos. São também de propriedade da União amplas áreas situadas no Município, que poderiam vir a ser objeto de uma ação planejada para ocupação equilibrada, conforme está proposto em programas encaminhados para análise do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal.</p>	
<p>Diante do exposto e conforme entendimentos mantidos com Vossa Senhoria, vimos requerer a cessão, a título de aforamento, das áreas de propriedade da União já ocupadas no Município, ao mesmo tempo em que propomos uma parceria, através de Convênio de Cooperação Técnica, com o objetivo de promover-se a regularização fundiária das mesmas, beneficiando a população carente que, há vários anos, está assentada nas referidas localidades.</p>	
<p>Na expectativa da especial atenção que Vossa Senhoria dispensará ao assunto, em virtude do relevante interesse social de que o mesmo se reveste, subscrevo-me,</p>	
atentamente,	
 João Castelo Ribeiro Gonçalves Prefeito	
Copia 14.10.09  Manoel Paiva de Oliveira Assessor	

**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO E O MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS /MA, VISANDO O DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES CONJUNTAS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DA UNIÃO.

A UNIÃO, por intermédio do **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**, representado pela **Secretária do Patrimônio da União ALEXANDRA RESCHKE**, brasileira, divorciada, portadora da Cédula de Identidade RG nº 15.458.443 expedida pela SSP/SP, inscrita no CPF sob o nº 066.195.378-55, com endereço na Esplanada dos Ministérios, Bloco "C", Brasília, Distrito Federal, e **O MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS/MA**, representado pelo **Prefeito Municipal, João Castelo Ribeiro Gonçalves**, brasileiro, casado, RG nº 36030 expedido pela SSP/MA, inscrito no CPF sob o nº 000355302-78, com endereço no município de São Luís, Estado do Maranhão; resolvem, de comum acordo, firmar o presente **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**, sujeitando-se, no que couber, às disposições legais aplicáveis à espécie, inclusive a Lei n.º 8.666/93, mediante as seguintes cláusulas e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica a formulação e a implementação das atividades necessárias ao pleno desenvolvimento dos programas, bem como das ações para regularização fundiária em imóveis da União, situados no Município de São Luís-MA,

CLÁUSULA SEGUNDA – DA FINALIDADE

O presente ACORDO tem por finalidade estabelecer cooperação técnica interinstitucional entre os PARTICIPES, visando o desenvolvimento de ações conjuntas para a regularização fundiária sustentável da área.

Esta cooperação se dará entre os órgãos públicos das diferentes esferas governamentais e a população local, por meio de uma gestão democrática e participativa dos instrumentos legais a serem utilizados, observando as especificidades locais,

principalmente as características sociais e econômicas, a fim de encontrar soluções capazes de qualificar e acelerar o processo de regularização fundiária na área.

CLÁUSULA TERCEIRA - DA OPERACIONALIZAÇÃO

A implementação do objeto deste ACORDO dar-se-á por meio de ajustes operacionais, a serem definidos em aditamento ao Plano de Trabalho existente ou por outros planos de trabalho específicos firmados pelos partícipes durante a vigência deste ACORDO, no intuito de contemplar as reais necessidades da localidade.

PARÁGRAFO ÚNICO: Os ajustes operacionais serão definidos mediante ação conjunta dos PARTICIPES, considerando a área a ser regularizada, assim como os procedimentos a serem adotados, as atribuições e as responsabilidades dos envolvidos, sempre observando o perfil socioeconômico da população residente na área, a tipologia das ocupações, os aspectos urbanísticos e ambientais, respeitados os termos das legislações aplicáveis.

CLÁUSULA QUARTA - DOS RECURSOS FINANCEIROS

O presente Acordo de Cooperação não contempla repasse de recursos financeiros entre os PARTICIPES, devendo cada um destes arcar com as despesas necessárias ao cumprimento de suas atribuições.

PARÁGRAFO ÚNICO: Fica estabelecido que o surgimento de atividades que requeram repasse de recursos, de um PARTICIPE ao outro, implicará na elaboração de ajuste em instrumento específico, a ser aprovado pelos signatários, com participação bilateral ou multilateral, conforme o caso, observada a legislação em vigor e o trâmite correspondente.

CLÁUSULA QUINTA - DAS ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES

São atribuições dos PARTICIPES para a execução das ações deste Acordo de Cooperação:

I- À União, representada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e da Superintendência Estadual do Patrimônio da União (SPU/MA):

- a) colocar suas unidades, acervo técnico, informações cadastrais e tabelas de valores genéricos à disposição do Município de São Luís/MA, para consulta e desenvolvimento das atividades objeto desta cooperação;
- b) examinar a documentação dos detentores, a qualquer título, de direitos sobre imóveis da União e, de acordo com a legislação vigente, fornecer certidão comprovando a situação jurídica da ocupação;
- c) providenciar, para o cumprimento das finalidades da cooperação ora ajustada, os acordos e instrumentos legais necessários à outorga de direitos sobre os bens públicos federais, observada a legislação pertinente;
- d) acompanhar a implementação dos programas e ações de regularização fundiária a serem desenvolvidos pelo Município;

- e) fiscalizar as ações implementadas nas áreas de propriedade da União;
- f) monitorar, fiscalizar e acompanhar, após a regularização fundiária do imóvel, a destinação do uso pelos beneficiários.

II -Ao Município de São Luís/MA:

- a) realizar, com vistas ao cumprimento das finalidades deste ACORDO: diagnósticos das áreas; levantamentos físicos, cartoriais e socioeconômicos; planos urbanísticos e fundiários; projetos e ações de regularização fundiária referentes às áreas definidas; realizar levantamentos físicos, cartoriais e socioeconômicos, diagnósticos, planos urbanísticos e fundiários, projetos e ações de regularização fundiária referentes às áreas passíveis de regularização, com vistas ao cumprimento das finalidades deste ACORDO;
- b) promover ação governamental participativa, envolvendo a sociedade civil, de forma a criar mecanismos e espaços de participação democrática para a discussão e deliberação sobre os projetos de regularização fundiária e de interesse social, especialmente a população com renda familiar de até três salários mínimos, a qual será diretamente beneficiada;
- c) disponibilizar à SPU, para os fins específicos deste ACORDO, pessoal técnico de apoio ao desenvolvimento das atividades, bem como a base cartográfica, o cadastro dos contribuintes e plantas de valores do Município;
- d) monitorar, fiscalizar e acompanhar, após a regularização fundiária do imóvel, a destinação do uso pelos beneficiários;

CLÁUSULA SEXTA -DO COMITÊ GESTOR

Fica constituído, por este instrumento, um Comitê Gestor, paritário, constituído por representantes da União, do Município de São Luís e da sociedade civil organizada, cujas regras de funcionamento e composição deverão ser regulamentadas por um estatuto, com o objetivo de propor, discutir e deliberar, sobre as ações necessárias para alcançar as finalidades e cumprir o objeto desta cooperação, de acordo com o Plano de Trabalho, em anexo.

PARÁGRAFO ÚNICO: Compete ao Comitê Gestor:

- I - Zelar pelo cumprimento das finalidades e do objeto do Acordo de Cooperação Técnica;
- II - Analisar os programas de regularização fundiária e os planos de gestão do território no âmbito municipal, propondo as alterações que julgar necessária;
- III - Identificar as áreas que deverão ser objeto de regularização fundiária sustentável e de interesse social no âmbito deste ACORDO;
- IV - Acompanhar a formulação de estudos e planos urbanísticos e fundiários referentes às áreas definidas, os quais serão desenvolvidos pelo Município;
- V - Acompanhar a implementação dos projetos das áreas definidas e aprovar o cumprimento de cada etapa da execução;
- VI - Elaborar relatórios bimestrais de acompanhamento das ações de regularização e propor medidas necessárias ao cumprimento das finalidades da cooperação;
- VII - Incentivar a participação popular.



CLÁUSULA SÉTIMA – DO PRAZO E DA VIGÊNCIA

Este ACORDO tem vigência de 24 (vinte e quatro) meses, contados da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por termo aditivo, de comum acordo entre os PARTICIPES, desde que para a fiel execução do objeto descrito na cláusula primeira.

CLÁUSULA OITAVA – DAS ALTERAÇÕES

Durante sua vigência, este Acordo de Cooperação Técnica poderá ser alterado, no todo ou em parte, mediante celebração de Termo Aditivo, desde que de comum acordo entre os PARTICIPES.

CLÁUSULA NONA – DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO

Durante sua vigência, este Acordo de Cooperação Técnica poderá ser rescindido pelo descumprimento das obrigações pactuadas, a qualquer tempo, de comum acordo ou por um dos PARTICIPES, quando sobrevier norma legal ou fato que o torne unilateralmente inexecutável, devendo ser garantida a execução das obrigações previstas neste ACT pelo prazo de 30 (trinta) dias, ou, ainda, nas seguintes hipóteses:

- I – quando ocorrer inadimplemento de qualquer de suas cláusulas e condições, mediante notificação prévia entre os PARTICIPES;
- II – quando sobrevier fato ou disposição que o torne impraticável;
- III – quando ocorrer a interrupção das atividades sem a devida justificativa.

Caso o presente ACORDO venha a ser rescindido, os PARTICIPES firmarão Termo de Encerramento, mantendo as obrigações assumidas neste ACORDO até a quitação total das pendências remanescentes.

CLÁUSULA DÉCIMA – DA PUBLICAÇÃO

A publicação resumida do extrato deste ACORDO ou de seus aditamentos será providenciada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, até o 5º (quinto) dia útil do mês seguinte ao da assinatura, devendo esta ocorrer no prazo de até 20 (vinte) dias, daquela data no Diário Oficial da União – DOU.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA DIVULGAÇÃO


A divulgação dos atos praticados em função deste ACORDO deverá restringir-se a caráter educativo, informativo ou de orientação social, devendo constar, em qualquer mensagem publicitária, a referência a todos os PARTICIPES, sendo vedada a utilização de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 37, da Constituição da República.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO FORO

Para dirimir quaisquer dúvidas, casos omissos ou quaisquer questões oriundas do presente instrumento, os PARTICIPES elegem Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária de Brasília – DF.

E, por estarem assim justos e acordados com as condições e cláusulas estabelecidas, os PARTICIPES obrigam-se ao total e irrenunciável cumprimento dos termos do presente instrumento, o qual lido e achado conforme, foi lavrado em 3 (três) vias de igual teor e forma, para um só efeito, que vão assinadas pelos PARTICIPES e duas testemunhas abaixo nomeadas e identificadas, para que produza seu jurídico e legais efeitos, em juízo ou fora dele.

Brasília, 17 de maio de 2010.


 Alexandra Reschke
 Secretária do Patrimônio da União
 Ministério do Planejamento, Orçamento e
 Gestão


 João Castelo Ribeiro Gonçalves
 Prefeito Municipal de São Luís/MA

TESTEMUNHAS:

Nome:

CPF: 403.524.463-04

RG: 1827597 SSP/MA.

Nome:

CPF: 618.030.473-15

RG: 2.185.1114-4 SSP/MA


 Barbara Torres Araujo

ANEXO C - Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia (CUEM)



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
 Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Maranhão

CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA (CUEM) do imóvel situado à Travessa São João, nº 02, Bairro Liberdade, São Luís-MA, celebrado entre a **UNIÃO** por meio da **SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO**, REPRESENTADA PELA **SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIAO NO MARANHÃO** como Outorgante Concedente, o **GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO E SECRETARIA DAS CIDADES E DESENVOLVIMENTO URBANO - SECID** como Executores, nos termos do **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA** celebrado na data de 11/06/2008 e **VERÔNICA DE FÁTIMA PINTO TRINDADE**, como Outorgado (a) Concessionário (a), conforme Processo nº 04952.000977/2010-17 e RIP nº 0921.010.9948-90

Aos ____ de _____ de 2010, na Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Maranhão, situada a Rua Oswaldo Cruz, nº 1618, 6º andar, Setor B, Bairro Fabril, 65.051-630, São Luis/MA, compareceram partes entre si justas e acordadas, a saber: de um lado, como Outorgante Concedente do presente instrumento, a **UNIÃO**, representada neste ato, por força do Art. 1º, da Portaria nº 40 - SPU, de 18/03/2009, publicada no DOU, 20/03/2009, pelo Superintendente do Patrimônio da UNIÃO no Maranhão, Senhor **JORGE LUIS PINTO**, portador da Carteira de Identidade n.º 013293382000- 8 SSP-MA e do CPF/MF n.º 225.189.753-49, matrícula SIAPE n.º 0119657, com endereço sito nesta cidade, nomeado pela Portaria n.º 819 de 05/11/2009, publicada no DOU em 06.11.09 e como Executores o **GOVERNO ESTADO DO MARANHÃO**, ente de Direito Público Interno, com sede na Avenida Jerônimo de Albuquerque s/n, Palácio Henrique de La Roque, inscrito no CNPJ/MF N.º 06.354.468/0001-60, neste ato representado pela **GOVERNADORA** Senhora **ROSEANA SARNEY MURAD**, portadora do RG n.º 386.823 SSP/MA e CPF/MF n.º 115.116.991-91 e **SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES E DESENVOLVIMENTO URBANO SECID**, sediada na Avenida Jerônimo de Albuquerque s/n, Edifício Clodomir Milet, 3º andar, Bairro Calhau, inscrita no CNPJ/MF N.º 10.829.387/0001-47, representada por seu Titular **FILADELFO MENDES NETO**, brasileiro, casado, engenheiro, residente e domiciliado



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
 Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Maranhão

nesta cidade, CPF/MF n.º 104.598.553-87, RG. N.º 036645272009-5 SSP-MA, de outro lado, como Outorgado (a) Concessionário (a), **VERÔNICA DE FÁTIMA PINTO TRINDADE**, viúva, Carteira de Identidade n.º 290168 SSP/MA, e do CPF n.º 250.096.053-68, residente e domiciliado (a) no imóvel objeto deste contrato, e as testemunhas qualificadas e assinadas ao final do presente Contrato e na presença das mesmas testemunhas, foi dito que:

CLÁUSULA PRIMEIRA – a **UNIÃO** é senhora e legítima possuidora do imóvel localizado à **Travessa São João, nº 02, Bairro Liberdade, Município de São Luís, Estado do Maranhão. Com a área de 44,06 m²**, por força do art. 20, inciso VII da Constituição Federal/88, registrado sob o RIP nº 09210109948-90, caracterizado como zona especial de interesse social conforme Lei Municipal nº 3.255/1992 e Lei 4.054/2002, declarando-se de interesse público, denominada POLIGONAL ÁREA 1, nos termos da Portaria nº 61 da SPU de 22/03/2010, publicada no DOU em 23/03/2010;

CLÁUSULA SEGUNDA – O lote ora concedido, assim se descreve e caracteriza: terreno urbano. Inicia a descrição deste perímetro do vértice **V1**, localizado na Rua São João, com coordenadas **N: 9720472.69 m** e **E: 579452.98 m**, deste seguindo com azimute 273º32'24.38" e distância de 3.09m, limitando-se com a rua São João, chega-se ao vértice **V2**, de coordenadas **N: 9720472.88 m** e **E: 579449.89 m**, deste seguindo com azimute 5º39'48.34" e distância de 14.18m, limitando-se com 04, chega-se ao vértice **V3**, de coordenadas **N: 9720486.99 m** e **E: 579451.29 m**, deste seguindo com azimute 93º32'24.35" e distância de 3.13m, limitando-se com o lote XX, chega-se ao vértice **V4**, de coordenadas **N: 9720486.80 m** e **E: 579454.41 m**, deste seguindo com azimute 185º48'29.09" e distância de 14.18m, limitando-se com a rua Emílio de Menezes, chega-se ao vértice **V1** ponto inicial da descrição deste perímetro fechando assim esta poligonal definida. Todas as Coordenadas aqui descrita estão Georeferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, representadas no Sistema UTM, referenciadas ao **Meridiano Central 45º EGr**, tendo como **Datum – SAD-69**, todos os azimutes e distâncias, áreas e perímetros estão calculados no plano de projeção UTM;

CLÁUSULA TERCEIRA – Tendo em vista o disposto no art. 1º, II, da Portaria n.º 437 - SPU, de 28/11/2008, consubstanciada no disposto no Art. 1º, inciso VI, da Portaria Nº 30 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, datada de 16/03/2000, IN nº 02 de 23/11/07 publicada no DOU em 28/01/08 e, com fundamento no Art. 1º da Medida Provisória nº 2.220, de 04/09/2001; no art. 4º, inciso V, alínea "h", da Lei nº 10.257, de 10/07/2001, art. 22-A da Lei nº 11.481/07 é feita a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, do imóvel antes descrito e caracterizado nas Clausulas Primeira e Segunda,



DECLARAÇÃO DE BEM ÚNICO

Eu, Vanônica de Fátima Pinto Trindade,
 portador (a) da carteira de identidade de nº 290168 SJS/MA SSP/MA, CPF
 de nº 250096053-68, casado(a) com
 _____, portador(a) da carteira de
 identidade de nº _____ SSP/____ CPF nº
 _____, ambos residentes e domiciliados à
Travessa São João N: 2 Liberdade,

declaramos, sob as penas da lei, para fins de cumprimento do §5º do Art. 31 da Lei 9636/1998, não sermos proprietários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

A presente declaração é verdadeira e de inteira responsabilidade, sujeitando-me às sanções contidas no Art. 2º da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983, que assim prescreve:

"Art. 2º- Se comprovadamente falsa a declaração, sujeitar-se-á o declarante às sanções civis, administrativas e criminais previstas na legislação aplicável".

São Luis-MA, 10 de Março de 2010

Vanônica de Fátima Pinto Trindade



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO DO
MARANHÃO

Rua Otaviano Cruz, 1418, Fátima, Setor B, 6º andar, 65.051-630, São Luís/MA
(98) 3216-7000 - gma@spu.planalto.gov.br

CERTIDÃO n.º 098/2010

Certifico que revendo os livros competentes desta Superintendência do Patrimônio da União, verifiquei que dos mesmos consta que, às fls. 51, Livro 001/2010, aos 26 dias do mês de maio do ano de 2010, foi lavrado o Termo de Incorporação dos Terrenos de Marinha e Acrescidos, referente à margem esquerda do Rio Anil, conforme LPM de 1831, nos termos do Processo Administrativo n.º 04952.000559/2008-05. Sendo o referido verdade, eu, Tiago Domingos Sousa Baldez, Coordenador de Destinação - SPU/MA, matrícula 1743103, dou fé. SUPERINTENDENCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO MARANHÃO, EM 06 DE DEZEMBRO DE 2010.

Tiago Domingos Sousa Baldez
Coordenador de Destinação do Patrimônio - SPU/MA
Portaria MP nº 886/2009