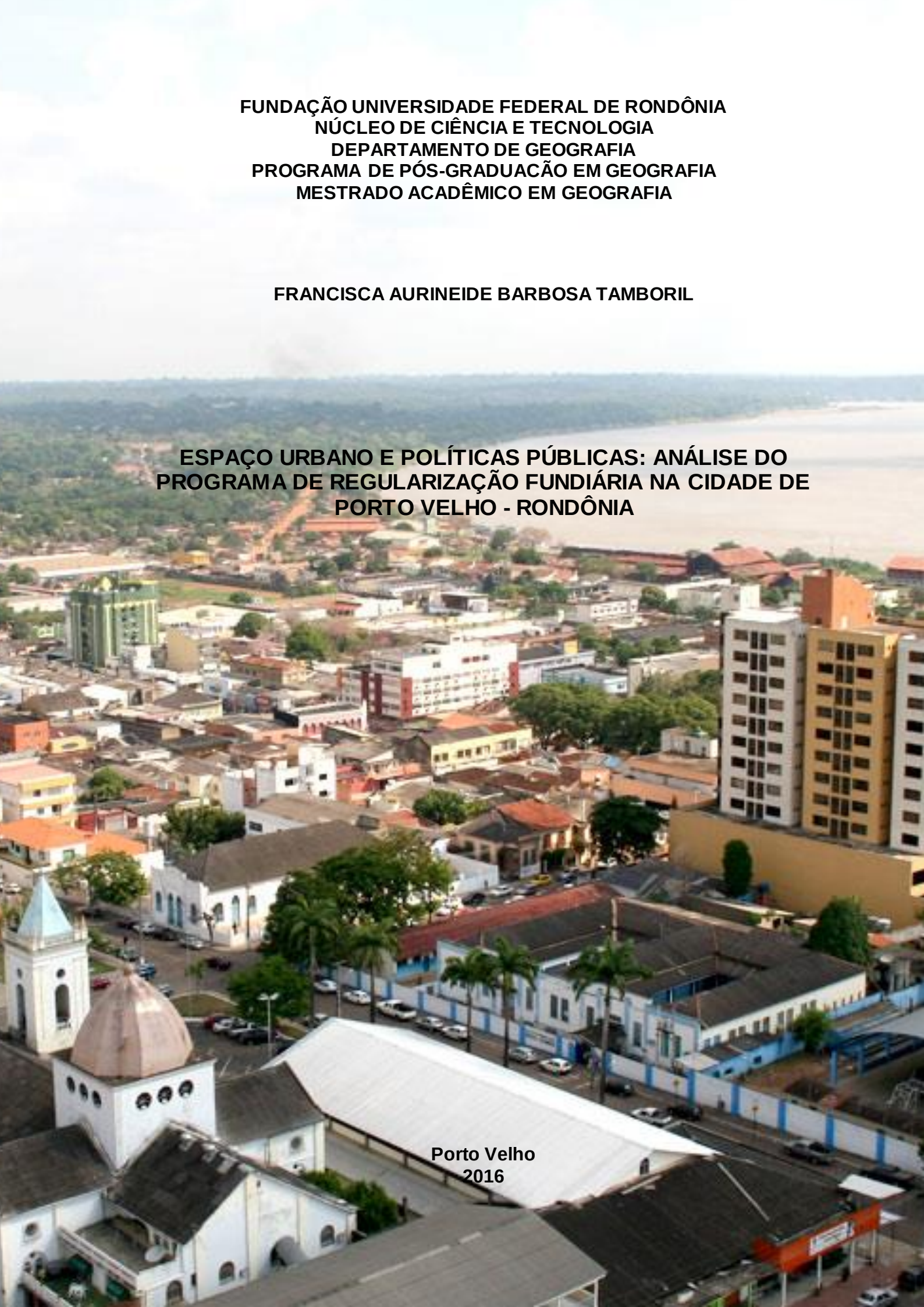
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUACÃO EM GEOGRAFIA
MESTRADO ACADÊMICO EM GEOGRAFIA

FRANCISCA AURINEIDE BARBOSA TAMBORIL



ESPAÇO URBANO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE PORTO VELHO - RONDÔNIA

Porto Velho
2016

FRANCISCA AURINEIDE BARBOSA TAMBORIL

ESPAÇO URBANO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE PORTO VELHO-RONDÔNIA

Texto submetido à banca examinadora como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Geografia junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Departamento de Geografia da Fundação Universidade Federal de Rondônia.

Área de Concentração: Amazônia e Políticas de Gestão Territorial.

Linha de Pesquisa: Território, Representações e Políticas de Desenvolvimento (TRPD).

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Gilson da Costa Silva

Porto Velho
2016

FICHA CATALOGRÁFICA

BIBLIOTECA PROF. ROBERTO DUARTE PIRES

T155e

Tamboril, Francisca Aurineide Barbosa.
Espaço urbano e políticas públicas: análise do programa de regularização fundiária na cidade de Porto Velho - Rondônia / Francisca Aurineide Barbosa Tamboril. -- Porto Velho, Rondônia, 2016.
150 f.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Gilson da Costa Silva.
Dissertação (Mestrado em Geografia) - Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR.

1.Regularização fundiária. 2.Espaço urbano. 3.Moradia. I.Silva, Ricardo Gilson da Costa. II.Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR. III.Título.

CDU: 911.37

Bibliotecária Responsável: Edoneia Sampaio CRB 11/947

ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Francisca Aurineide Barbosa Tamboril

A Banca de Defesa de Mestrado presidida pelo orientador **Prof. Dr. Ricardo Gilson da Costa Silva** e constituída pelos examinadores: **Prof. Dr. José Januário de Oliveira Amaral - examinador interno/PPGG/UNIR e Profa. Dra. Ana Cristina Lima Barreiros da Silva - examinadora externa/UNIRON** reuniram-se no dia 26 de outubro de 2016, às 14h30 horas no auditório Milton Santos/CEGEA/UNIR/Bloco 1T, para avaliar a dissertação de mestrado intitulada ***"Espaço urbano e Políticas Públicas: Análise do Programa de Regularização Fundiária na Cidade de Porto Velho-Rondônia"***, da mestranda **Francisca Aurineide Barbosa Tamboril,** matrícula 201410103. Após a explanação da mestranda e arguição pela Banca Examinadora, a referida DISSERTAÇÃO foi avaliada e de acordo com as normas estabelecidas pelo Regimento do Programa de Pós-Graduação em Geografia foi considerada APROVADO. A candidata terá o prazo de até 90 dias para fazer as correções sugeridas pela banca e entregar as cópias definitivas de sua dissertação, sob pena de invalidação, pelo Colegiado, do processo de defesa, conforme preceitua o § 3º do artigo 52 do Regimento Interno do PPGG, uma vez que o curso só finaliza com a entrega da Dissertação revisada.

Porto Velho-RO, 26 de outubro de 2016.

Prof. Dr. Ricardo Gilson da Costa Silva
Orientador/Presidente

Prof. Dr. José Januário de Oliveira Amaral
Examinador Interno/PPGG/UNIR

Profa. Dra. Ana Cristina Lima Barreiros da Silva
Examinadora Externa/UNIRON

Dedicatória

A minha filha Léslie e ao meu saudoso Lucas (*in memoriam*). Léslie pela permissão que tive em mantê-la ao meu lado ainda e por ter suportado a ausência de minha ausência nesta reta final, eu te agradeço pela luz que irradia em minha vida. Lucas por ter feito dos meus instantes, grandes momentos, obrigada por ensinar-me a ver-te com os olhos da alma. "Anjo, meu tão amado anjo, bem sei que estás [...] mas você partiu sem mim, mas sei que estás em algum jardim, entre as flores[1]".

Aos meus colaboradores e minhas colaboradoras da Secretária Municipal de Regularização Fundiária do Município de Porto Velho, sem vocês não teria sido possível a realização desse trabalho... meus mais sinceros agradecimentos a cada um e a cada uma que contribuiu direta ou indiretamente.

A Neta Tamboril (*in memoriam*), há quem o pouco que sou devo o muito que recebi. Saudades infinitas.

A quem em todos os momentos esteve, está e estará sempre presente em minha vida a guiar-me, estrela que jamais permitiu que seu brilho me ofuscasse. Alguém a quem tenho a alegria de chamar irmã. A você, este mérito é seu também: Professora Doutora Ivonete Tamboril.

[1] Ivo Pessoa

Agradecimentos

Ao Universo, que como sempre conspirou a meu favor e me colocou aqui, para mais esta realização. Meu mais profundo agradecimento...

A cidade de Porto Velho, pela sua existência, por ter me proporcionado tantas inquietações, levando-me ao desejo de realizar esta pesquisa.

Aos meus "Jotas": Josélia, Juraci, Juliano, Joel e Joaci. Josélia amiga-irmã. Obrigada por suas contribuições nesse trabalho e em minha vida; Juraci, que se manteve na torcida para essa realização; Juliano, que mesmo longe sempre se fez presente e firme na torcida, obrigada; Joel que com seu jeito, sempre se manteve a postos; Joaci, apesar da distância, sempre firme e disponível para as eventualidades surgidas, obrigada por tudo.

As minhas queridas Fernanda Kopanakis e Semayra Gomes, meu mais profundo agradecimento, sem as duas minhas vidas de certo, não teria a mesma beleza. Obrigada, por todos os diálogos, pelas risadas, pelas lágrimas, por tudo, esse trabalho é de vocês também.

As minhas professoras do Programa de Mestrado da Universidade Federal de Juiz de Fora, Clarice e Carmem, com quem tive o prazer indelével de cursar duas disciplinas. Obrigada pela acolhida, pelos textos memoráveis que foram apresentados em sala de aula e que muito me guiaram nesse trabalho inteiro.

A Universidade Federal de Rondônia (UNIR) em especial, o Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG). Ao Laboratório de Gestão do Território (LAGET) por todo o aprendizado.

UNIR, FAPERO e a CAPES. Obrigada pelo muito que recebi. Agradeço pela oportunidade e contribuição nessa minha trajetória acadêmica.

A Universidade Federal de Juiz de Fora, em especial o Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO/UFJF).

A Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação (SEMUR) e Equipe.

Aos Professores e Professoras do Programa de Mestrado de Geografia da UNIR, todos e todas sem exceção, aqueles com quem tive disciplina e aqueles que sem perceberem contribuíram comigo nas conversas nos corredores, meu muito obrigada.

A turma de mestrado de 2014, da qual fiz parte, obrigada a todos e todas, pela partilha.

Ao Ediel pelo melhor que nós fizemos juntos: Leslie e Lucas (*in memóriam*). Agradeço por tudo que partilhamos nos muitos anos lado a lado...apesar do desencontro. Meu eterno carinho e gratidão...

As meus queridos Mônica e Evandro, por tudo que vivemos juntos, o que não foi pouco.

A Simone e Rodrigo, Deise e Gabriel, Juliano e Vandes, amigos de todas as horas, obrigada, pelos momentos de alegria vividos lado a lado.

Nelci e Tonin, Luzia e Tião, Chiquinha e Lima, Cacilda, Araújo, incluindo aqui suas proles, por compreenderem minha ausência forçada em suas vidas. Meu muito obrigada.

In memoriam ao meu querido Gilson, a quem carinhosamente chamei nesse plano de "voinho", obrigada por todo carinho que me proporcionaste, nos muitos anos que passamos juntos. Saudades imensa.

In memoriam aos meus: Reginéia, Icáro e Icáro Vinicíus, o mundo ficou mais pobre sem vocês. Obrigada por nesse plano terem feito parte de minha vida. Saudades sempre.

A família maravilhosa que pertenço, a riqueza maior que herdamos foi termos uns aos outros, minha mãe e Chaguinha, que já partiram para outro plano, meu pai, meus irmãos e minha irmãs, incluindo suas proles. Se fosse me permitido escolher eu com certeza os escolheria novamente.

Aos meus "Furlan", família postiça que a vida me deu, avós, tias e tios, primos e primas, sobrinhos e sobrinhas e os agregados como eu. Agradeço a cada um e a cada uma por tudo que recebi nesses muitos anos de convivência. Amo muito vocês.

A minha querida Francilene, que com carinho chamo de Fran. Obrigada minha menina, por apesar da pouca idade, ter-me oportunizado tanto saber. Gosto muito de você.

A Ednirgenes, companheira de todas as horas e todos os momentos, obrigada por todas as contribuições na realização desse trabalho, tua ajuda foi primordial nessa reta final.

Ao Marcus e Celia: Marcus, sobrinho filho que a vida me deu. Celia, minha sobrinha postiça, mulher do Marcus, agradeço por tudo que partilhamos em especial nossa prole: Marcela, Guilherme e Jhenifer. Obrigada por existirem e fazerem parte de minha vida.

Ao Marlon Douglas, sobrinho querido, obrigada por sua presença em minha vida e pela contribuição nesse trabalho inteiro, pela sua disponibilidade sempre e pelas belas gargalhadas que demos juntos em meio ao meu desespero.

A Elenice, pela sua disponibilidade para confeccionar o mapa final desse trabalho em meio a sua correria. Obrigada, amiga querida por sua valiosa contribuição.

A Ivonete, que carinhosamente chamo de Nete, agradeço do fundo do coração pelos saberes partilhados comigo, pela sua organização neste trabalho, pelo empréstimo dos livros e outros presenteados, por nunca ter me dado o peixe, mas me oportunizado o anzol e me ensinado a pescar; Saber que posso contar contigo é uma dádiva em minha vida. Obrigada pela colaboração, não aqui somente, mas durante a minha vida toda.

A quem teve uma participação enorme nessa trajetória e foi imprescindível, meu orientador, professor Doutor Ricardo Gilson. Agradeço-te pelos desafios lançados, pelo amadurecimento do meu pensar, pela partilha em todas as disciplinas cursadas contigo. Sou grata por sempre ter apostado e acreditado que eu seria capaz, mesmo quando eu rodava em círculos, por apontar-me os melhores caminhos, orientando-me nas escolhas e respeitando minhas decisões, quando eu mesma tive medo de não ser capaz. Obrigada, por sua generosidade, disponibilidade em me ouvir, por entender minhas angustias, pelo seu acolhimento. Não foste orientador somente, mas um amigo fiel e dedicado, verdadeiro e isso será pelo resto de nossas vidas e parafraseando Paulo Freire (2000) digo apenas que preparas-te esta chegada "como o jardineiro prepara o jardim para a rosa que se abrirá na primavera".

AULA DE VOO

O conhecimento
caminha lento feito lagarta.
Primeiro não sabe que sabe
e voraz contenta-se com cotidiano orvalho
deixado nas folhas vividas das manhãs.

Depois pensa que sabe
e se fecha em si mesmo:
faz muralhas,
cava trincheiras,
ergue barricadas.
Defendendo o que pensa saber
levanta certeza na forma de muro
orgulhando-se de seu casulo.

Até que maduro
explode em voos
rindo do tempo que imaginava saber
ou guardava preso o que sabia.
Voa alto sua ousadia
Reconhecendo o suor dos séculos
no orvalho de cada dia.

Mesmo o voo mais belo
descobre um dia não ser eterno.
É tempo de acasalar
voltar à terra com seus ovos
à espera de novas e prosaicas lagartas.

O conhecimento é assim
ri de si mesmo
e de suas certezas.
É meta da forma
metamorfose
movimento
fluir do tempo
que tanto cria como arrasa
a nos mostrar que para o voo
é preciso tanto o casulo
como a asa.

Mauro Iasi

TAMBORIL, Francisca Aurineide Barbosa. **Espaço urbano e políticas públicas:** análise do programa de regularização fundiária na cidade de Porto Velho-Rondônia. 2016. 147 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia) – Departamento de Geografia, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, RO, 2016.

Resumo

O presente estudo analisa o programa de regularização fundiária na cidade de Porto Velho, capital do estado de Rondônia, executado através da Política de Regularização Fundiária de Interesse Social do município, no período compreendido entre 2005 e 2012, onde, ao longo das décadas a ausência de políticas regulatórias gerou áreas ocupadas de forma irregular, o que levou as famílias mesmo expostas à situações de insegurança, insalubridade e riscos de alagamentos, fixarem suas moradias. Analisa os instrumentos de política fundiária, espacializando às ações do programa de regularização fundiária. Detalha os bairros objetos de intervenção, analisa as dificuldades institucionais na implantação e execução das ações e identifica os benefícios e dificuldades do Programa junto aos agentes públicos. O objeto de análise é a política de regularização fundiária de interesse social, oriunda na problemática habitacional que reivindica respostas que se traduzem em caminhos de ordenação espacial do urbano. Para pensar estes caminhos foi oportuno apresentar uma contextualização que aponta para a existência de processos massivos de ilegalidade, expressos na problemática habitacional. Processos estes que acabaram por possibilitar uma maior visibilidade da situação de moradias urbanas irregulares através de ações de regularização fundiária e direito à moradia, como uma alternativa no tratamento da informalidade urbana, tendo como horizonte a função social da propriedade. A pesquisa de cunho qualitativo, teve como fonte de dados os documentos produzidos no âmbito da regularização fundiária e os registros históricos de sua criação. Esses documentos tiveram como princípio norteador a Política Nacional de Regularização Fundiária de Interesse Social e seus instrumentos com destaque para o Estatuto da Cidade. Os estudos realizados permitem concluir que apesar dos avanços significativos a política de regularização fundiária torna visível o esforço e os desafios dos moradores da cidade em reproduzirem suas vidas em meio a generalização da segregação socioespacial, visto que, a maioria dos bairros da cidade foram construídos na informalidade, sem a mínima infraestrutura, dificultando ainda mais a implementação de políticas públicas que invertam essa lógica perversa, em atendimento as camadas mais pobres da população que se encontra em extrema vulnerabilidade social. Apesar dos avanços dos últimos anos, Porto Velho quando comparada à outras capitais brasileiras, apresenta extrema vulnerabilidade nas questões estruturais, do tipo: saneamento básico, mobilidade urbana, iluminação pública, sinalização, segurança, insegurança fundiária, planejamento e gestão da cidade, dentre outros, sendo um dos desafios contemporâneos a espera de políticas públicas mais efetivas e inclusivas.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Espaço Urbano. Moradia.

TAMBORIL, Francisca Aurineide Barbosa. **Urban space and public policies:** an analyses of the regularization of land ownership program in Porto Velho-Rondônia. 2016. 147 pages. Thesis (Academic Master's Degree in Geography) – Departament of Geography, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, RO, 2016.

Abstract

The present study analyzes the regularization of land ownership program in Porto Velho, capital of the state of Rondonia, conducted through the Policy of Regularization of Land Ownership of Social Interest in the city, during the period of 2005 through 2012, where, along the decades of lack of regularization policies, areas suffered irregular occupation, leading families to settle their homes, in spite of insecurity situations, insalubrity and flood risks. This study also analyses the instruments of land ownership policy, spatializing the actions of the regularization of land ownership program. It details the city districts that suffered intervention, analyzes the institutional difficulties in the implantation and execution of actions and identifies the benefits and difficulties of the Program through the public agents. The object of the analysis is the policy of regularization of land ownership of social interest, originated in the housing problematic issue that demands answers to be given through the paths of urban spatial planning. In order to think about theses paths, it was important to present a contextualization that pointed to the existence of illegal massive processes, expressed in the housing problematic issue. These processes ended up allowing a wider visibility of irregular urban housing conditions through actions of regularization of land ownership and housing rights, as an alternative to how to deal with urban informality, having as background the social function of property. The research has a qualitative approach, and had as source of data the documents produced in the context of regularization of land ownership and the historic registers of its creation. These documents had as a leading principle the National Policy of Regularization of Land Ownership of Social Interest and its instruments, especially the City Statute. The studies allowed us to conclude that, in spite of the significant progress, the policy of regularization of land ownership makes visible the efforts and challenges of city dwellers in living amidst the generalization of social-spatial segregation, once most of the city districts were built in informality, without any infrastructure, making it even more difficult to implement public policies that can reverse this perverse logic, in service of the poorer levels of population who remain in extreme social vulnerability. In spite of the progress of the last years, Porto Velho, when compared to other Brazilian capitals, presents extreme vulnerability in structural issues, as: basic sewerage services, urban mobility, street lighting, signaling, security, land ownership insecurity, city planning and management, among others. Therefore, one of the contemporary challenges is the expectation of for more effective and inclusive public policies.

Key words: Regularization of Land Ownership. Urban Space. Housing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1	Crescimento da população de Porto Velho – 1991-2016	p. 63
Tabela 2	Taxa de crescimento populacional de 1950/1990 (%)	p. 93
Quadro 1	Levantamento dos bairros por zonas urbanas de Porto Velho	p. 82
Quadro 2	Bairros contemplados pelo Programa de Regularização	p. 105
Mapa 1	Divisão territorial do Estado de Rondônia	p. 74
Mapa 2	Área urbana do Distrito sede da cidade de Porto Velho-RO	p. 84
Mapa 3	Divisão distrital de Porto Velho-RO	p. 85
Mapa 4	Áreas que foram transformadas em ZEIS	p. 97
Mapa 5	Regularização Fundiária de Porto Velho – 2005/2012	p. 130
Foto 1	Vista parcial da cidade de Porto Velho e do Rio Madeira/capa	p. 00
Foto 2	Vista panorâmica da cidade de Porto Velho	p. 57
Foto 3 e 4	Transporte de borracha no rio Madeira	p. 68
Foto 5	Atividades Rodoviárias na Amazônia	p. 71
Foto 6	Anúncio da abertura da BR 364	p. 72
Foto 7	Vista parcial da cidade de Porto Velho e do Rio Madeira	p. 81
Foto 8	Antiga Porto Velho – 1910	p. 86
Foto 9	Porto Velho atual	p. 86
Foto 10	Estrada de Ferro Madeira Mamoré – 1910	p. 87
Foto 11	Estrada de Ferro Madeira Mamoré – 2016	p. 88
Foto 12 e 13	Migração nos anos 1980	p. 93
Foto 14	Rua João Paulo I, bairro Novo Horizonte	p. 114
Foto 15	Ocupação irregular "invasão", bairro Novo Horizonte	p. 114
Foto 16	Rua Amador dos Reis, bairro Tancredo Neves	p. 121
Foto 17	Moradia irregular. Patrimônio Histórico Tombado (EFMM)	p. 126
Foto 18	Moradia irregular. Área de Proteção Permanente (APP)	p. 126
Foto 19	Praça das Três Caixas D'agua	p. 127
Foto 20	EFMM/ 2016	p. 127
Foto 21	Avenida 7 de Setembro – 2016	p. 128
Foto 22	Corredor Comercial da Zona Leste, Rua José Amador dos Reis/2016	p. 128
Foto 23	Corredor Comercial da Zona Sul – Av. Jatuarana/2016	p. 129
Foto 24 e 25	Rua Lisboa, bairro Novo Horizonte	p. 133
Foto 26	Av. Presidente Dutra com rua Jacy Paraná. Centro	p. 133
Foto 27	Ocupação irregular, bairro Novo Horizonte	p. 135
Gráfico 1	Índice de Bem-Estar Urbano: capitais brasileiras	p. 132
Cartograma 1	Índice de Qualidade de Vida em Porto Velho	p. 134

LISTA DE SIGLAS

PMPV	Prefeitura Municipal de Porto Velho
SEMUR	Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação
DGPF	Departamento de Gestão de Política Fundiária
MCidades	Ministério das Cidades
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FJP	Fundação João Pinheiro
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
SNPU	Secretaria Nacional de Programas Urbanos
RFIS	Regularização Fundiária de Interesse Social
RFIE	Regularização Fundiária de Interesse Específico
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
EFMM	Estrada de Ferro Madeira Mamoré
PIC	Projeto Integrado de Colonização
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
SPU	Superintendência do Patrimônio da União
PAD	Projeto de Assentamento Dirigido
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
SZD	Sem Zona definida
SLZD	Sem Lei e Zona definida
FAPERO	Fundação de Amparo à Pesquisa de Rondônia

SUMÁRIO

1 NOTAS INTRODUTÓRIAS.....13

1.1 Objetivo geral 22

1.2 Objetivos específicos 22

1.3 Metodologia 22

1.3.1 Pesquisa bibliográfica 22

1.3.2 Pesquisa Documental 23

1.3.3 Entrevista e a escolha dos participantes 23

1.4 Estrutura do trabalho 27

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL: SIGNIFICADO, IMPACTOS E PERSPECTIVAS.....29

2.1 Um ponto da ilegalidade, a problemática habitacional... 30

2.2 Tornando o invisível, visível... A importância da regularização fundiária 37

2.3 Regularização fundiária e função social da propriedade 45

2.4 Estatuto da Cidade e os Instrumentos de Regularização Fundiária 49

3 A CIDADE DE PORTO VELHO E A QUESTÃO FUNDIÁRIA 57

3.1 Segregada e irregular: assim surge uma cidade.....58

3.2 Olhar o passado, entender o presente e projetar o futuro: um pouco sobre a história regional 67

3.3 Regularização e direito à moradia: uma alternativa no tratamento da informalidade urbana 75

3.4 Porto Velho e a questão fundiária.....80

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: UM OLHAR SOBRE A CIDADE DE PORTO VELHO-RO.....99

4.1 Marco inicial da regularização: como tudo começou.....100

4.2 Etapas do processo de Regularização Fundiária: passo a passo 107

4.3 Papel e função dos agentes públicos: sobre o programa de regularização no período pesquisado 111

4.4 Os desdobramentos da Política de Regularização Fundiária na cidade de Porto Velho 119

4.4.1 Tancredo Neves: 2.467 escrituras 120

4.4.2 Saindo da ilegalidade: Projeto FNHIS II 122

4.4.3 Papel passado: direito a ter direitos 124

4.4.4 A conquista de um sonho: escritura pública.....126

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 137

REFERÊNCIAS.....141

1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

Poder dormir
Poder morar
Poder sair
Poder chegar
Poder viver
Bem devagar
E depois de partir poder voltar
E dizer: este aqui é o meu lugar
E poder assistir ao entardecer
E saber que vai ver o sol raiar
E ter amor e dar amor
E receber amor até não poder mais
E sem querer nenhum poder
Poder viver feliz pra se morrer em paz

A terra prometida – Vinícius de Morais

Iniciando nossa conversa...

Minha história acadêmica foi cercada por adversidades que a vida me impôs e vencê-las foi talvez o maior desafio. Ingressei em 2004 no curso de história da UNIPEC[2] e durante essa trajetória escolhi como tema para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), a formação do espaço social de Candeias do Jamari, cidade que morei de 1995 até 2014. Foi durante a realização deste trabalho que trilhei os primeiros passos na pesquisa acadêmica[3], trabalhando com a metodologia da História Oral proposta por José Carlos Sebe Bom Meihy (2002).

Acreditava que ao término do curso iria de imediato para sala de aula, visto meu encantamento com a docência durante o estágio supervisionado na graduação. No entanto, após a conclusão do curso, fui convidada a trabalhar na Prefeitura Municipal de Porto Velho (PMPV), especificamente na Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação (SEMUR), onde atuei como Chefe de Divisão, Diretora de Departamento e Assessora Executiva Especial, desenvolvendo diretamente trabalhos com as políticas sociais de habitação, inerentes à regularização fundiária, no período de 2007 a 2012.

Esta Secretaria foi criada através da Lei Complementar N° 212, de 07 de janeiro de 2005, pelo Prefeito Roberto Eduardo Sobrinho e representava a materialização de um dos compromissos da campanha, bem como o início do trabalho no âmbito da questão fundiária na cidade de Porto Velho. Após a criação desta Secretaria, a gestão municipal começou a priorizar os problemas fundiários, agravados ao longo de décadas, principalmente no que dizia respeito aos assentamentos urbanos irregulares localizados em áreas públicas municipais com ocupação consolidada. Os enfrentamentos no trabalho cotidiano foram tomando formas e se afunilando em angústias sempre relevantes, mesmo reconhecendo avanços significativos o que me inquietava profundamente.

Minha experiência nesses quase cinco anos de trabalho na secretaria tomou corpo ao presenciar rotineiramente a dificuldade no processo de reconhecer o direito de posse na implementação de uma política fundiária e territorial, no reconhecimento do direito a cidade para todos e todas, levando-me a um desejo de pesquisar e

---

[2] Faculdade de Educação de Porto Velho.

[3] Trabalho de monografia com o título *Vozes Urbanas:* a formação do espaço social de Candeias do Jamari, sob a orientação do Professor José Joaci Barboza.

analisar de uma forma mais aprofundada todo o processo de regularização fundiária, executado pelo poder público local. Reconhecer essa fragilidade me fez em meio a efervescência da luta diária ter a certeza de minha escolha nessa tomada de decisão.

As dificuldades encontradas durante meu trabalho nessa secretaria me fez ter certeza do lugar privilegiado que ocupei, visto que isso possibilitou-me uma troca permanente de experiências valiosas, na medida que os projetos de regularização iam sendo executados, faziam-me refletir sobre questionamentos até então adormecidos. Atuar junto a esses projetos de habitação e regularização me favoreceu uma aproximação direta com a população da cidade, visualizando de perto o modelo de cidade que temos, bem como conhecer melhor a realidade local, contribuindo consideravelmente para o desejo de aprofundar uma discussão mais detalhada sobre a política pública de regularização fundiária urbana.

Minha história com a SEMUR ajudou-me a perceber a necessidade de ações mais propositivas que assegurem igualmente o direito à cidade em termos de moradia e à segurança dessa moradia, propostas essas que contemplem cada vez mais a camada da população com maior índice de vulnerabilidade, tirando-as da invisibilidade que se encontram, proporcionando ainda uma melhoria considerável na qualidade de vida dessa população.

Partindo do pressuposto que não existe pesquisador neutro e apesar de minha prática iniciante sabia que tinha minha dose de subjetividade. Nesse aspecto os apontamentos de Tamboril (2005, p. 18) sobre o assunto, de que não há neutralidade em pesquisa, e a seu exemplo, essa compreensão contribuiu significativamente "na definição dos eixos mais adequados que nortearam esse trabalho, na escolha dos diferentes ângulos de observação, bem como na construção de melhores estratégias para o estar em campo".

Para a autora mencionada, quando a pergunta nasce de um desejo, nos mobiliza a seguir em frente em busca de respostas e a estabelecer diferentes formas de aprofundá-la, analisá-la, entendê-la e se possível, o que quase sempre se torna relevante, apontar caminhos a serem trilhados. Considera ainda, que esta seja:

> [...] uma forte razão para nos aventurarmos nesta "floresta" – muitas vezes e ao mesmo tempo – tão estranha e sedutora que é a realização de uma pesquisa, sem medo de surpreendermo-nos com o que ela pode nos oferecer ou até mesmo nos tirar, mas com toda potência para tudo criar e recriar (TAMBORIL, 2005, p. 18).

Nesse sentido, a definição sobre o tema e o objeto de estudo já estavam bem delineados: Espaço Urbano e Políticas Públicas: análise do programa de regularização fundiária na cidade de Porto Velho. Daí a importância de estudar as políticas públicas que organizam o espaço urbano da cidade, das quais, a mais relevante e objeto dessa pesquisa é a Política de Regularização Fundiária, que produz a segurança do lugar das pessoas, ou seja, a sua moradia.

Nesta pesquisa um dos eixos norteadores, foi a contribuição de Milton Santos (2012) onde o mesmo faz reflexões sobre o espaço geográfico quando diz que a interpretação do espaço e sua gênese ou seu funcionamento e sua evolução depende de como façamos antes a correta definição de suas categorias analíticas, sem a qual estaríamos impossibilitados de desmembrar o todo através de um processo de análise, para reconstruí-lo depois por meio de um processo de síntese. Para ele o ato de definir, claramente o objeto de uma ciência é também o ato de construir-lhe um sistema próprio de identificação das categorias analíticas que reproduzem, no âmbito da ideia, a totalidade dos processos, tal como eles se reproduzem na realidade.

O espaço geográfico é a natureza modificada pelo homem mediante seu trabalho. A concepção de uma natureza natural, onde o homem não existisse ou não fora o seu centro, cede lugar à ideia de uma construção permanente da natureza artificial ou social, sinônimo de espaço humano. Para o referido geógrafo o espaço que deve nos interessar é o espaço humano ou espaço social, que contém ou é contido por todos esses múltiplos de espaço. Desta forma para o autor:

> O espaço deve ser considerado como um conjunto de relações realizadas através de funções e de formas que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente. Isto é, o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. O espaço é, então, um verdadeiro campo de forças cuja aceleração é desigual. Daí por que a evolução espacial não se faz de forma idêntica em todos os lugares. (SANTOS, 2012, p. 153)

O estudo do espaço exige então, que se reconheça os agentes dessa obra, o lugar de cada um, porque o homem começa, um pouco em toda parte, a reconhecer no espaço trabalhado por ele uma causa de tantos dos males que o afligem no mundo atual. É evidente que as condições atuais exigem a criação de novas bases de reconstrução de um espaço geográfico que seja realmente espaço do homem e não

o espaço a serviço do capital e de alguns. Para o referido autor, o espaço é visto como matéria por excelência, cuja relação tempo e espaço e a organização espacial revela, através dos períodos históricos, uma sucessão de sistemas espaciais no qual o valor relativo de cada lugar está sempre mudando no decorrer da história.

Santos (2012) defendeu sempre a criação de um espaço como instrumento de reprodução da vida e não como uma mercadoria trabalhada por outra mercadoria, onde o homem se torna artificializado. O espaço enquanto um fato social é produto da ação humana, mas também fator, pois é resultado de processos passados e condição para processos futuros, por meio das rugosidades. Entende-se aqui as rugosidades como o espaço construído, o tempo histórico que se transformou em paisagem incorporado ao espaço. Oferecem mesmo sem tradução imediata, restos de uma divisão internacional do trabalho, manifestada localmente por combinações particulares do capital, das técnicas e do trabalho utilizados.

Outra contribuição de extrema relevância foi Corrêa (1989), geógrafo que se destaca sobre a conceitualização do espaço urbano e em seus estudos apresenta quatro momentos distintos do que seria o espaço urbano. Num primeiro momento o espaço urbano é visto como um conjunto de diferentes usos de terra justapostos entre si e esses diferentes usos de terra, definem a organização espacial da cidade. Sendo o espaço urbano fragmentado e articulado, fragmentado porque cada uma de suas partes mantem relações com as demais, manifestadas através de seus fluxos e fixos e articulado por meio das relações espaciais envolvendo a circulação de decisões e investimentos de capital, esse é um segundo momento: fragmentado e articulado.

Num terceiro momento de apreensão, o espaço urbano também é um reflexo social, reflexo esse, tanto de ações realizadas no presente como daquelas que foram realizadas no passado e que deixaram marcas impressas nas formas espaciais do presente. Por ser um reflexo social e fragmentado o espaço urbano em especial o das cidades capitalistas é profundamente desigual. Tornando essa desigualdade uma característica própria do espaço urbano da sociedade capitalista. Todavia, por ser reflexo social onde a sociedade tem a sua dinâmica, o espaço urbano também é mutável, com ritmos e natureza diferenciados.

Ainda segundo o autor o espaço da cidade também é um condicionante social, sendo este o quarto momento de sua apreensão sobre o espaço urbano. Esse condicionamento se dá através do papel que as obras fixadas pelo homem, as formas espaciais, desempenham na reprodução das condições de produção e das relações

de produção. Fragmentada, articulada, reflexo e condicionante social, a cidade é também o lugar onde diversas classes sociais vivem e se reproduzem, numa fragmentação desigual do espaço. Nesse sentido:

> Eis o que é o espaço urbano: fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas espaciais. (CORRÊA, 1998, p. 9).

Seguindo as premissas do autor precisamos ainda considerar que as funções urbanas que se materializam nas formas espaciais são socialmente produzidas por agentes sociais concretos. Desse modo, uma pergunta: Quem produz o espaço urbano? o espaço urbano capitalista é um produto social, decorrente de ações acumuladas através do tempo e concebidas por agentes que produzem e consomem espaço. Nesse sentido: Quem são esses agentes que atuam na produção e reprodução desse espaço? Fazendo e refazendo a cidade?

Desta forma, temos dentre eles: os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado e os grupos sociais excluídos. E segundo Corrêa (2011, p. 43):

> A produção do espaço, seja o da rede urbana, seja o intraurbano, não é o resultado da "mão invisível do mercado", nem do Estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade.

Segundo Lobato precisamos considerar no entanto que a ação desses agentes não se dá de forma neutra, cada ação se faz dentro de um marco jurídico que regulamenta sua atuação, refletindo o interesse dominante de cada um e em algumas vezes, ocorre as transgressões. São as ações desses agentes que vão produzindo o espaço, impregnado de materialidades e pleno de significado diversos.

Lefebvre (2006, p. 56) que foi de grande relevância, para realização desse trabalho; em seus apontamentos diz: "cada sociedade, produz um espaço o seu". Para esse autor a prática social supõe um uso do corpo e numa relação dialética estabelece o espaço social em três momentos, reportando-se ao corpo: percebido; concebido e vivido. Como o sujeito social se apropria do espaço e o produz? Através do seu próprio corpo que possibilita suas ações. Ao perceber, conceber e viver produz seu espaço. Desta forma: "É imprescindível que o vivido, o concebido e o percebido sejam

reunidos, de modo que o “sujeito”, o membro de determinado grupo social, possa passar de um ao outro sem aí se perder.” (Lefebvre, 2006, p. 68).

Nesse sentido, numa tessitura do espaço posso supor que a prática social, as representações no espaço e os espaços de representação interferem diferentemente na produção do espaço, de acordo com suas qualidades e propriedades, segundo as sociedades e as épocas. A problemática do espaço, envolvendo as do urbano (a cidade, sua extensão) e do cotidiano (o consumo programado), desloca a problemática da industrialização. E para Lefebvre (2006, p.139-140):

> O espaço é morfologia social; é portanto ao “vivido” isto que é ao organismo vivo sua própria forma, intimamente ligada às funções e estruturas. Pensar o espaço à maneira de um “quadro” ou de uma caixa, na qual entra não importa qual objeto, contanto que o conteúdo seja menor que o recipiente, e que este não tenha atribuição senão a de guardar o conteúdo, é sem dúvida o erro inicial. [...] Contentar-se em ver um espaço sem o conceber, sem concentrar num ato mental o que se dá de maneira dispersa, não atingir o conjunto da “realidade” a partir dos detalhes, não pensar nos contornos apreendendo-os nas suas relações no seio do recipiente formal, eis o erro teórico, cuja denúncia poderia eventualmente levar à descoberta de algumas grandes ilusões ideológicas!

Ainda segundo o referido autor o espaço urbano revela os segredos do espaço social ainda incerto, reunindo as multidões, os produtos nos mercados, os atos e os símbolos. Em e por si, o espaço social não é uma coisa oposta a ação criadora, mas sim obra e produto, realização do ser social. A ideia de espaço contida pelos três autores citados acima me permite afirmar que o espaço é produto e obra da ação humana e embora de grande importância o modo que optei trabalhar com o conceito de espaço nesse estudo não esgota sua discussão.

Nesse trabalho me propus a documentar e analisar os desafios na implementação e execução do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no município de Porto Velho, que tem como princípio norteador a Política Nacional de Regularização Fundiária, no período compreendido entre 2005 e 2012, numa terra historicamente marcada por ocupações irregulares e controle político do espaço urbano.

Considerei ainda como relevante para a realização deste trabalho a oportunidade de poder refletir sobre reconhecimentos e a garantia de direitos à cidade, através da geografia e ciências afins e contribuir para um entendimento do ordenamento de outras políticas públicas sociais que se entrelaçam com a política de

regularização fundiária. Desta forma, a regularização fundiária deve ser acompanhada pela instalação de equipamentos urbanos nos bairros, constituindo uma espacialidade mais adequada ao lugar mais próximo do ser humano, que é a sua casa.

Independente disso, a Regularização Fundiária vem hoje sendo apresentada como uma das alternativas no enfrentamento da irregularidade urbana, para a produção de cidades mais justas, no combate a segregação e na desigual produção do espaço urbano. Destarte, tal temática tem sido trabalhada muito mais sob um viés do urbanismo e do direito urbanístico, do que da própria geografia e da produção do espaço geográfico. Portanto, a escolha desse tema, não se justifica apenas pela própria importância das políticas de Regularização Fundiária, mas também pela carência de estudos geográficos sobre essa temática.

Nesse sentido, desejo contribuir com a comunidade acadêmica, em especial com o Programa de Pós-Graduação em Geografia, com os registros para uma possível reorganização espacial e social. Registrar a transformação territorial de Porto Velho, mesmo que timidamente, da *cidade ilegal* para a *cidade legal*. A regularização fundiária é de extrema relevância para este município, que tem sua formação em um processo de ocupação desordenada com assentamentos urbanos irregulares, onde a deficiência de políticas públicas no processo de urbanização gerou aglomerados sem a menor condição de habitabilidade, agravando assim, os problemas ambientais e as desigualdades socioespaciais.

Com a formação acadêmica em história reconheço a importância desta pesquisa no que diz respeito à historiografia e acredito que no campo da Geografia a regularização fundiária assume maior relevância, por ser uma política com dimensão socioespacial fundamental na produção e reprodução do espaço urbano. Assim:

> A geografia, enquanto ciência, passa a explicar o processo da produção espacial a partir da produção/reprodução da vida humana e nesse sentido, o homem de habitante passa a ser entendido como sujeito dessa produção. Nessa perspectiva a sociedade considerada como criadora de espaços é a sociedade tal como ela é, dividida em classes. Parte-se para uma geografia mais engajada, consciente dos problemas do homem, voltada para a realidade não só enquanto forma para sua explicação e/ou compreensão, mas de sua transformação. Isto porque a geografia vem se posicionando frente a realidade entendendo-a em suas múltiplas determinações; em sua multiplicidade de tensões, de confrontações, de lutas, tomando consciência das contradições inerentes ao processo de construção da realidade urbana. Isto é, privilegia-se o real em sua dimensão histórico-social. (CARLOS, s.d, p. 120).

Para essa geógrafa o espaço geográfico é social, produto do processo de trabalho geral da sociedade em cada momento histórico. Deste modo, a leitura geográfica nesta pesquisa está orientada no processo de urbanização que compreende a produção do espaço como central na reprodução da sociedade, tanto para a realização dos processos de acumulação, quanto para a realização da vida. Como apresentado por Carlos (2011, p. 53):

> A sociedade se apropria do mundo enquanto apropriação do espaço – tempo determinado, aquele de sua reprodução, num momento histórico definido. Nesse contexto, a reprodução continuada do espaço se realiza como aspecto fundamental da reprodução ininterrupta da vida. Nessa perspectiva, revela-se uma prática social que é e se realiza espacialmente, o que implica pensar na relação dialética sociedade/espaço (um se realizando no outro e através do outro) e as mediações entre eles. Esse caminho indica a imanência da produção do espaço no processo de constituição da sociedade.

Nesse estudo, o espaço é compreendido, portanto como condição, meio e produto da sociedade (CARLOS; 2001), restando-nos descobrir as decorrências dessa produção no momento em que ele se metamorfoseia em mercadoria e simultaneamente produz os conflitos com espaços-tempos pretéritos.

Referenciada em Silva (2014, p. 144), procurei uma aproximação ao que o autor considera relevante neste tipo de análise, quando afirma:

> A leitura da sociedade e suas relações com o meio se tornam um exercício relevante quando se busca alcançar as tramas conflitivas que assume importância na produção do espaço social, sobretudo, quando a natureza é mercantilizada, ignorando processos pretéritos de organização socioespacial [...].

Nesse sentido a análise que me propus a fazer é refletir sobre a cidade de Porto Velho e sua questão fundiária, numa leitura e releitura de sua sociedade que continuamente através de suas ações tem se organizado e se reorganizado na produção e reprodução de seu espaço urbano. E assim trazer o sentido do lugar vivido e vivenciado onde as relações cotidianas acontecem em sua dinâmica espacial.

Diante do exposto, para este estudo, dentre as questões que me motivou a desenvolver essa pesquisa, considerando a relevância social e territorial da política pública posta, dentre outras coisas foi: a proximidade com a temática, possibilidade do aprofundamento de forma sistematizada sobre o tema e os desafios surgidos no processo de execução do programa de regularização fundiária na cidade de Porto Velho. Sendo relevante ainda dizer que a segurança jurídica territorial ou fundiária

constitui, sem dúvida, a mais importante política pública que atingiu a população desprotegida da cidade, o que de certa forma, mobilizou sonhos ligando os sujeitos e as famílias à sua morada, ao seu lugar de pertencimento, à sua casa. Sendo assim, para percorrer este caminho, foram traçados os seguintes objetivos a serem alcançados:

1.1 Objetivo geral

Analisar a política de regularização fundiária de interesse social realizada no município de Porto Velho e seus desdobramentos no período compreendido entre 2005 e 2012.

1.2 Objetivos específicos

- ✓ Analisar os instrumentos legais da política nacional de regularização fundiária de interesse social e sua aplicação nos projetos de Porto Velho enquanto prática de produção/reprodução do espaço urbano;
- ✓ Identificar as ações do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social em Porto Velho, detalhando os bairros que foram objetos de intervenção pública.
- ✓ Abordar as dificuldades institucionais na formulação e execução das ações do programa, na ótica dos agentes públicos.

1.3 Metodologia

Na presente pesquisa de abordagem qualitativa, as informações acerca das políticas públicas de regularização fundiária pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização (SEMUR), na cidade de Porto Velho, no período compreendido entre 2005 a 2012, foram coletadas/obtidas por meio de pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas para consecução dos objetivos propostos.

1.3.1 Pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica possibilitou-me a sistematização sobre a temática urbana pelo viés da geografia, visando a organização de ideias, conceitos e processos

socioespaciais que resultam na organização/produção e reprodução do espaço urbano. Dentre os autores e autoras que contribuíram para a formação desse arcabouço teórico destaco como de extrema relevância as contribuições de: Silva; Conceição (2016), Harvey (2014), Souza (2013), Santos (2012), Corrêa (2011) Fernandes (2006), Rolnik (2006), Carlos (2001), Lefebvre (2006), Saule Junior (2001), Maricato (2000) e Santos Júnior (1995)

1.3.2 Pesquisa Documental

Na Pesquisa Documental considerei como documento "qualquer registro escrito que possa ser usado como fonte de informação" (CELLARD, 2008, p. 297) acerca da regularização fundiária de interesse social no município de Porto Velho, produzido por órgãos públicos (Ministério, Secretarias Nacionais, Secretarias Municipais e outros entes públicos), em sua forma primária. Assim, dentre os documentos foram priorizados: Leis, Decretos, Pareceres, Resoluções, Normativas, o Plano Diretor de Porto Velho, bem como os relatórios produzidos pelas consultorias contratadas pelo município através da SEMUR.

Os documentos localizados foram primeiramente analisados tendo como objetivo central obter as informações pertinentes sobre os procedimentos de transformação sobre o programa de regularização fundiária e sua relevância. Nessa fase da pesquisa utilizei-me das contribuições de Cellard (2008) quando alerta ao pesquisador ou pesquisadora sobre o cuidado ao trabalhar com documentos: superar os obstáculos e desconfiar de inúmeras armadilhas, ao localizar os textos pertinentes e ao avaliar sua credibilidade. Segundo o autor definir o documento representa em si um desafio, sendo impossível nesse sentido transformar um documento.

1.3.3 Entrevista e a escolha dos participantes

Compreendendo que "a entrevista ideal é aquela que permite a formação de laços de amizade" (Bosi, 2004a, p. 60), utilizei-me desse instrumento para a coleta de dados empíricos. Para a realização das entrevistas individuais apesar de não estar utilizando a História Oral, inspirei-me nas orientações metodológicas de Jose Carlos Sebe Bom Meihy, apresentadas em seu livro, Manual de História Oral (2002), quando

orienta sobre os procedimentos que um pesquisador ou uma pesquisadora precisa observar durante esta etapa do seu estudo. Para o referido autor a entrevista deve ser vista como uma das fases do projeto e possui as etapas seguintes:

PRE-ENTREVISTA: corresponde à etapa de preparação do encontro em que se dará a gravação. Neste primeiro contato com a pessoa entrevistada é importante deixar claro a proposta da pesquisa, sua participação e o motivo da escolha. É necessário, também que o entrevistado ou entrevistada autorize o uso do gravador, pois como adverte Meihy (2002, p. 168), "jamais se deve gravar qualquer conversa, debate, opinião sem a prévia anuência da outra parte".

Neste entendimento preparatório deverá ser marcado: dia, horário e local a ser realizada a entrevista, sempre de acordo com a disponibilidade da pessoa.

ENTREVISTA: deve ser realizada conforme o agendamento prévio feito anteriormente podendo ser: únicas ou múltiplas; estimuladas ou não (presença de documentos, fotos etc.); diretivas ou não (com perguntas, questionários etc.); longas ou breves. Para esse estudo optei por entrevistas únicas, mas certamente isso não foi dogmático, já que tudo foi direcionado levando em consideração os objetivos propostos.

PÓS-ENTREVISTA: é a etapa que se segue a realização das entrevistas, o momento da transcrição, que consiste no processo de passagem do estágio da gravação oral para o escrito e que deve ser feito pelo pesquisador ou pesquisadora. Após a transcrição, a etapa seguinte é a textualização, onde as eventuais perguntas, que no meu caso foram de corte, serão incorporadas nas falas, formando-se num único texto. A última etapa da transcrição é a transcriação, comprometida a ser um texto recriado em sua plenitude.

Quero registrar aqui, o meu envolvimento com todos os participantes desta pesquisa, afinal trabalhei na secretaria junto com eles e me fiz presente em muitos momentos lado a lado com os mesmos, como falei anteriormente sei de minha dose de subjetividade, porém não os escolhi, em momento algum, por partilharem de minhas ideias ou práticas, mas sim, pela relevância que cada um e cada uma poderia trazer para a pesquisa a ser realizada.

Apesar de seguir os aspectos metodológicos citados por Meihy (2002), também foi de extrema relevância os ensinamentos de Ecléa Bosi que em seu livro "O Tempo Vivo da Memória: Ensaios da Psicologia Social", dedica um pequeno texto ao jovem pesquisador ou pesquisadora, falando do processo da entrevista dizendo que:

> Narrador e ouvinte irão participar de uma aventura comum e provarão no final, um sentimento de gratidão pelo que ocorreu: o ouvinte, pelo que aprendeu; o narrador pelo justo orgulho de ter um passado tão digno de rememorar quanto o das pessoas ditas importantes. Ambos sairão transformados pela convivência, dotada de uma qualidade única de atenção. (BOSI, 2004a, p. 61).

Bosi (2004a, p. 64-65) insiste ainda em nos alertar para erros que o jovem pesquisador ou pesquisadora sempre acaba cometendo:

> Quando a narrativa é hesitante, cheia de silêncios, não deve-se ter pressa de fazer interpretação ideológica do que escutou, ou de preencher as pausas. [...] a fala emotiva e fragmentada é portadora de significações que nos aproximam da verdade. Aprendemos a amar esse discurso tateante, suas pausas, suas franjas com fios perdidos quase irreparáveis. [...] o silêncio na pesquisa não é uma técnica, é como que o sacrifício do EU na entrevista que pode trazer como recompensa uma iluminação para as ciências humanas como um todo.

E foi com todo esse contexto armado ou formado que assumi a tarefa de definir os critérios que possibilitariam a identificação das pessoas que seriam entrevistadas. Fiz a opção por pessoas que participaram da gestão municipal no período pesquisado, em especial que ocuparam cargos de maior relevância na SEMUR ou na Prefeitura, quando da implantação do Programa de Regularização Fundiária na cidade. Essa escolha justifica-se por considerar os gestores peças fundamentais no encaminhamento e desenvolvimento das ações no âmbito da regularização dentro do Município, constituindo-se assim, uma fonte de informação valiosa sobre o tema estudado.

O critério de escolha se deu em função do maior envolvimento do gestor com o objeto de estudo da pesquisa, do tempo de permanência no exercício de suas atividades dentro da secretaria e que estivesse disposto a colaborar. Desta forma, escolhi como colaborador e colaboradora da referida pesquisa, tendo como referência os cargos que ocupavam na gestão durante o período estudado:

a) Procurador Geral do Município;
b) Secretária da SEMUR; e
c) Diretora do Departamento de Gestão de Política Fundiária (DGPF) na SEMUR.

Tomando como exemplo a “Lembrança de Velhos” de Ecléa Bosi (2004), que converte em texto escrito a oralidade, onde a mesma, logo de início deixa claro que

sua obra não tem como proposta desenvolver modelo/tema e sim registrar a voz, me encaminhei rumo a campo para realização das entrevistas que dariam corpus ao meu trabalho. Munida dos instrumentos que me ajudariam nesse processo (gravador e caderno de campo) encaminhei-me ao encontro da minha colaboradora, que foi secretária durante o período estudado. Confesso que tive dificuldades nessa primeira entrevista sobre o que fazer, mas tinha clareza somente sobre o que não queria fazer.

Não queria uma entrevista dirigida com perguntas e respostas, pois as mesmas iriam impor ordem nas narrativas de meu colaborador e minhas colaboradoras e nem almejava uma entrevista com perguntas abertas sobre determinados assuntos, temas que acabariam servindo somente a mim, não atingindo assim a plenitude possível do colaborador ou colaboradora.

Antes de partir para a segunda entrevista, falei com meu orientador sobre as dificuldades sentidas, onde o mesmo direcionou-me e fez valiosas sugestões. Meu orientador me fez perceber que o meu objetivo nas entrevistas era assumir a participação efetiva no diálogo sim, mas precisava garantir aos meus colaboradores a escolha do quê e como gostariam de narrar suas experiências. Nesse intervalo, tive um melhor entendimento, o que de certa forma acalmou um pouco minhas inquietações. Ressalto ainda que da segunda entrevista em diante fui cuidadosa no sentido de não manifestar detalhadamente qual era o meu objetivo maior, para evitar assim, respostas preconcebidas ou falas previamente estabelecidas ou construídas, comprometendo assim o desenvolvimento da pesquisa.

O que Caldas (1999, p.100) diz brilhantemente:

> O sujeito da minha atenção não está em mim; ele, em nosso diálogo opõe-se a mim em sua existência autônoma, e o meu melhor interesse não consiste em apropriar-me dele, mas em deixa-lo afirmar todas as suas redes vivenciais todas as suas determinações, seus caminhos e tecidos particulares, todas as suas diferenças, mentiras/verdades/ilusões, todos os seus devaneios. A vontade do conhecimento deve começar por acumpliciar-se com o sujeito no poder que este tem de resistir-nos em sua singularidade, que o diálogo deve apenas desenvolver e tornar mais nítido. Nossa missão não é a de domá-lo, transforma-lo em conhecimento, mas ambos nos tornarmos mais conscientes de nós mesmos e do mundo que nos formata, dando nitidez aos horizontes e aos eixos dos nossos presentes, apreendendo melhor as ficções que somos e em que o mundo nos transformou.

Ressalto ainda a importância de ter optado por fazer pessoalmente a transcrição dos encontros sem recorrer a ajuda de terceiros, a riqueza deste exercício

de escuta sistemática, da leitura e releitura do material, foram momentos determinantes no processo de textualização e transcriação, pois na medida em que lia e relia o material escrito via emergir os recortes e as primeiras intervenções. Confesso que de certa forma as respostas adquiridas foram negociadas, mesmo que ocultamente e em cada pergunta de corte, mas ciente de que o apanhado conseguido me levará a uma interpretação que norteará meus objetivos, observando que esses momentos narrativos são constituídos pelos seus modos de lembrar, que são fluidos e mutáveis e constituídos também de esquecimentos, silêncios, falhas de memória, versões como aspectos de lembrar que serão identificados, pensados e relacionados no momento da análise e também no momento da recepção.

Ao finalizar todas as entrevistas e com a ajuda de meu orientador percebi que as narrativas de meus colaboradores, apesar de estarem tratando de um mesmo tema, haviam assumido, cada um, uma visão diferenciada sobre esse referido tema proposto, o que enriqueceu ainda mais a pesquisa em questão. Ainda segundo Caldas: (1999, p. 110), “os textos são resultantes de uma poética de experiência, clamam por uma poética da leitura e por uma poética da interpretação”. O que realizaremos mais adiante.

1.4 Estrutura do trabalho

Histórias foram construídas ao longo dos tempos, muitas ainda o serão e algumas nascem de inquietações que sentimos ou curiosidades acerca de determinado assunto que nos propomos a esclarecer ou pelo menos buscar uma outra versão. Entre as várias indagações que dispomos, nós decidimos sempre por aquela que nos é mais conveniente e eis aqui minha escolha.

A opção pela regularização fundiária na cidade de Porto Velho se deu pela minha proximidade com a temática e os desdobramentos que percebi no decorrer de todo o processo de execução da mesma. Desta forma, estabeleci uma unidade de tempo de 2005 a 2012 – período que me fiz presente no trabalho na SEMUR. Elegi também uma unidade de espaço – a cidade de Porto Velho e para finalizar uma unidade de ação – a importância da política de regularização para a cidade e a mudança na vida de quem foi contemplado com a escritura pública, objetivo final.

O trabalho divide-se em seções. A introdução constitui-se na seção 1. Na Seção 2 apresento a regularização fundiária enquanto política pública social, partindo

do princípio que a ilegalidade fundiária está calcada na problemática habitacional. Trazendo o processo de urbanização desigual e excludente das cidades brasileiras fundamentada na industrialização. Assumem papel de destaque nessa seção, a importância da regularização para os mais pobres, bem como a função social da propriedade urbana e ainda a criação do Estatuto da Cidade, Ministério das Cidades (MCidades) e seus instrumentos de regularização.

A Seção 3 apresenta a cidade de Porto Velho e a questão fundiária marcada pela distribuição do espaço urbano de forma desigual e excludente, gerando assim latifúndios urbanos que refletem na cidade até hoje. Apresenta também um pouco da história regional e o sonho do “Eldorado”, que foram decisivos para o processo de construção e produção/reprodução de seu espaço social. Apresenta ainda a regularização enquanto alternativa no enfrentamento da ilegalidade urbana.

As ações de regularização desenvolvidas pela SEMUR, são apresentadas na Seção 4 em que parto do pressuposto que o marco inicial se deu com a criação dessa secretaria. As ações são apresentadas com descrição em seu projeto específico, sobre cada bairro contemplado com a escritura pública. Aqui tentei dar ênfase sobre a função dos agentes públicos em relação ao programa de regularização fundiária no período pesquisado. Na Seção 5 apresento as considerações que me foi permitido fazer sobre todo o processo da pesquisa, levando em consideração que o olhar é determinante e peço permissão ao leitor ou leitora para registar aqui, que para mim, esse trabalho tem um gosto especial, pois é fruto de um trabalho árduo, onde por diversas vezes pensei que não conseguiria concretizar, compensado agora pelo prazer de vê-lo realizado.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL: SIGNIFICADO, IMPACTOS E PERSPECTIVAS

> [...] com uma consciência maior do nosso passado e uma visão mais clara das decisões tomadas há muito tempo, decisões que muitas vezes ainda nos controlam, estaremos em condições de enfrentar a decisão imediata que ora se apresenta ao homem e que, de um ou de outro modo, acabará por transformá-lo, a saber: se irá dedicar-se ao desenvolvimento de sua mais profunda condição humana ou irá entregar-se às forças hoje quase automáticas, que ele próprio desencadeou, e ceder o lugar a seu desumanizado alter ego, o Homem-Pós-Histórico. Esta segunda alternativa trará consigo uma progressiva perda de sentimento, da emoção, da audácia criadora e, afinal, da consciência.
> Muitas cidades, muitas instituições educacionais e organizações políticas existentes, já firmaram seu compromisso com o Homem Pós-Histórico. Essa criatura obediente não irá precisar da cidade: o que foi outrora uma cidade reduzir-se-á às dimensões de um centro subterrâneo de controle, pois, nos interesses do controle e do automatismo, todos os demais atributos da vida serão penhorados. Antes que a maior parte da espécie humana se deixe levar a aceitar essa perspectiva, seduzida por pequenas promessas de “ventura pneumática”, que obscurecem a ameaça total, será conveniente olhar de novo o desenvolvimento histórico do homem, naquilo que foi configurado e moldado pela cidade. (MUMFORD, 1965, p. 12).

O objetivo desta seção é sistematizar e aprofundar o conhecimento teórico disponível referente ao processo de Regularização Fundiária enquanto possibilidade e materialização de política pública social, evidenciando seu significado, impactos e perspectivas. Buscamos discutir a temática a partir das contribuições de: Souza (2013), Fernandes (2010), Santos (2009), Rolnik (1995), Lefebvre (2004), Maricato (2000) e Santos Júnior (1995). O objeto de atenção aqui é a política urbana e mais especificamente a Regularização Fundiária de Interesse Social oriunda na problemática habitacional que reivindica respostas que se traduzam em caminhos de ordenação espacial do urbano. Para pensar estes caminhos apresentamos uma contextualização que aponta para a existência de processos massivos de ilegalidade que acabaram por possibilitar uma maior visibilidade da situação de moradias urbanas irregulares através de ações de regularização fundiária, tendo como horizonte a função social da propriedade urbana.

2.1 Um ponto da ilegalidade, a problemática habitacional...

O processo de urbanização no Brasil deu-se praticamente no final do século XX e apesar da ampliação da infraestrutura urbana, uma das principais características desse processo tem sido a propagação de múltiplos eventos informais no desenvolvimento urbano. Significa afirmar que o Brasil em menos de um século transformou-se em um país extremamente urbano. Hoje temos mais de 80% da população morando nas cidades, num processo de modificação do habitat, sobretudo produzindo uma urbanização desigual e excludente.

Segundo Raquel Rolnik (2006), mesmo não existindo um levantamento seguro do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos, ocupações e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos assinalados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira. Assim,

> A pesquisa Perfil Municipal (munic-IBGE 2000) revela a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes, 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil. Até nos Municípios com menos de 20 mil habitantes, os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos. Estimativas realizadas pelo Ministério das Cidades, a partir de cruzamentos de dados censitários, indicam que mais de 12 milhões de domicílios,

> habitados por famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, se encontram nessa condição. (ROLNIK, 2006, p. 8).

Nesse sentido, a urbanização enquanto elemento geográfico é apresentada como um conjunto de técnicas coordenadas pela ação humana e tem exigido por parte da Geografia um aprofundamento voltado a compreender como a cidade se produz e se reproduz. Essa produção e reprodução evidencia que algumas características dos períodos colonial e imperial permanecem na atualidade, ou seja, o universo urbano simplesmente não conseguiu superar tais adversidades, dentre as quais, a efetivação do direito à moradia.

> O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionou inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos. (BONDUKI, 2004, p. 20).

A população brasileira, em sua maioria, somente tem tido acesso ao solo urbano e à moradia através de processos de ocupações informais e ilegais. O crescimento das ocupações irregulares nas cidades brasileiras acompanhou o processo de urbanização marcado por profundas desigualdades sociais e espaciais que foram se materializando no espaço urbano, projetadas sobre a situação de ilegalidade urbanística e fundiária, sendo o resultado do padrão excludente do processo de urbanização brasileira em seu planejamento, legislação e gestão de áreas urbanas. Assim as cidades “explodem” e não conseguem suprir o bem estar de sua população.

> O crescimento urbano sempre se deu com exclusão social, desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, quando as cidades passam a ganhar nova dimensão e tem início o problema da habitação. Quando o trabalho se torna mercadoria, a reprodução do trabalhador deve ocorrer pelo mercado. Mas isso não se deu no começo do século XX, como não acontece até o seu final. Como previu Joaquim Nabuco, o peso do escravismo estaria presente, na sociedade brasileira, muito após sua abolição. Não só grande parte dos trabalhadores atua hoje fora do mercado formal, como, mesmo aquela regularmente empregada na moderna indústria fordista, apela para expedientes de subsistência para se prover de moradia na cidade. Isso significa que grande parte da população, inclusive parte daquela regularmente empregada, constrói sua própria casa em áreas irregulares ou simplesmente invadidas. (MARICATO, 2000, p. 23-24).

Com essa premissa, para uma melhor compreensão sobre a problemática fundiária torna-se relevante considerar antes o surgimento da questão habitacional que vem de longa data, iniciado com a reprodução da força do trabalho no período escravocrata e no capitalismo, que tem suas raízes calcadas em especial a partir da Lei de Terras (1850), que privatizou a terra e do final da escravidão (1888) que trouxe a emergência do trabalho livre, trazendo nesse contexto, a separação entre o trabalhador e os meios de produção. Nesta separação, os meios de produção passam a ser propriedade capitalista, levando o trabalhador a uma única alternativa: vender sua força de trabalho. De acordo com Maricato, (2000, p. 150):

> Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob o regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. A legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais.

Sobre este assunto, os estudos de Maricato (2003), revelam que na sociedade escravocrata a moradia do trabalhador era responsabilidade do patrão, como também os demais itens para sua subsistência, no entanto, o trabalho livre liberou o patrão dessa incumbência. Com a abolição caberia ao trabalhador pagar por sua moradia, ocasionando dessa forma que uma boa parcela da população não tivesse acesso as mínimas condições de moradias. Em suas pesquisas sobre o tema a mesma afirma que essa brusca mudança na produção da força de trabalho, deveria dentre outras coisas ajustar o assalariamento e formação de moradias, como ocorreu nos países centrais. No entanto, os acontecimentos históricos e as peculiaridades do capitalismo não permitiram que nos países periféricos o mesmo ocorresse.

Os trabalhadores sem acesso ao mercado formal imobiliário, buscaram soluções informais, passando a ocupar áreas públicas e privadas, mesmo que desprovidas de infraestrutura, com restrições ambientais e em algumas vezes, sem a menor condição de moradia. A autora enfatiza também, em seus estudos, a discussão sobre o processo de desenvolvimento histórico da urbanização brasileira, que fez e faz surgir diversos territórios marcados pela ilegalidade e exclusão social, manifestados até os dias atuais nas condições de habitabilidade da população, que por não ter acesso ao mercado formal imobiliário, deu e continua dando origem a cidade ilegal, informal e irregular.

> A tensão existente entre a cidade formal e a cidade ilegal é dissimulada. Além dos investimentos públicos no sistema viário, a legislação urbanística se aplica a cidade "oficial" ("flexibilizada" pela corrupção). Os serviços de manutenção das áreas públicas, da pavimentação, da iluminação e do paisagismo, aí são eficazes. Embora os equipamentos sociais se concentrem nos bairros de baixa renda, sua manutenção é sofrível. A gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a desigualdade. Mas a representação da "cidade" é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem a função apenas de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária. (MARICATO, 2000, p. 165).

Desta forma, a ausência do Estado e a falta de políticas regulatórias que invertam essa lógica perversa, levou e leva a população desprovida de recursos em tentar amenizar os efeitos cruéis do processo de urbanização desigual e combinado no tocante a moradia com a ocupação irregular e a técnica da autoconstrução, onde uma significativa parcela das residências das classes trabalhadoras foi sendo construída pelos próprios trabalhadores, nos seus dias de folga e fim de semana, em pequenos mutirões. O que para Rodrigues (1994, p. 30):

> É principalmente através da autoconstrução que a maioria da população trabalhadora resolve seu problema de moradia, principalmente nas grandes cidades brasileiras e de modo geral na América Latina. A construção da casa se prolonga por muitos anos, absorvendo a maior parte do "tempo livre" da família.

Pesquisas do Ministério das Cidades e Fundação João Pinheiro (2010), com base no censo demográfico apontam que:

> A carência de infraestrutura urbana é o componente da inadequação que mais afeta os domicílios urbanos. No Brasil, 13 milhões de domicílios urbanos (26,4%) carecem de pelo menos um item de infraestrutura básica: água, energia elétrica, esgotamento sanitário ou coleta de lixo. Os resultados mostram que a região Nordeste é a que possui o maior número de domicílios particulares permanentes urbanos com alguma carência de infraestrutura (4,8 milhões). A região Sudeste aparece em segundo lugar em número de domicílios (2,7 milhões). Nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, o número de domicílios carentes está entre 1,6 e 1,9 milhões. Os estados do Rio de Janeiro e Bahia possuem o maior número de domicílios nessa situação, pouco mais de 1 milhão. Quando os números são comparados ao total de domicílios particulares permanentes da unidade de análise, a região Norte aparece com os piores resultados:

> 63,1% de seus domicílios são carentes de pelo menos um componente da infraestrutura. As regiões Nordeste e Centro Oeste apresentam valores próximos, em torno de 43%, enquanto as regiões Sul e Sudeste aparecem com 23,8% e 11,7% de domicílios carentes respectivamente. Os resultados indicam que, nos estados de Rondônia e Amapá, em 76% dos domicílios falta um ou mais itens de infraestrutura. Na melhor situação estão os domicílios de São Paulo: 7,6% apresentam pelo menos uma carência. (FJP, 2013, p. 55).

Esse é o reflexo na maioria das cidades brasileiras, contudo, não faz parte de nosso objetivo apresentar uma extensa contextualização da história habitacional nos governos brasileiros visto que nosso intento foi somente considerar um ponto na e da história para termos uma melhor compreensão no que diz respeito a questão fundiária, já que a mesma inevitavelmente está ligada a moradia. Podemos entretanto, destacar alguns eventos importantes para este processo, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, onde a sociedade civil organizada, claramente começou a fazer frente as problemáticas urbanas, passando então os movimentos sociais e sua relação com o Estado por mudanças significativas.

Com as contradições urbanas, surgia um novo desejo pela reforma o que ocasionou uma série de conflitos, se por um lado os movimentos sociais ganhavam força, visibilidade e ampliavam sua capacidade de mobilização, por outro, o Estado construía estratégias de minimização das demandas sociais apresentadas, a título de ilustração citamos dados de Santos Júnior (1995) que afirma que de 23 artigos encaminhados para constar no texto constitucional a respeito da questão urbana, apenas algumas das propostas foram aprovadas e registradas na publicação final, em apenas dois artigos.

> A proposta da reforma urbana que vai ser construída a partir do processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 compõe o ideário reformista e vai se firmando durante a elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas municipais e dos planos diretores. (SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 38).

As proposituras que norteavam a reforma urbana foram resumidamente descritas por Ribeiro e Santos Júnior (1995, p. 38-39):

> a) A instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana;
> b) Reformas nas relações intragovernamentais e nas relações governo-cidadania: a primeira, com a municipalização da política urbana; e a segunda, pela adoção de mecanismos que institucionalizem a participação direta no governo da cidade;

> c) Fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião urbano etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária, e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
> d) Inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades de consumo das camadas populares submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da 'espoliação urbana'; isto é, as diferentes classes sociais não são decorrentes apenas da distribuição de renda operada pelo mercado de trabalho, mas também, e de forma importante, da regulação seletiva do acesso ao uso da cidade.

Nesse sentido, podemos compreender que a sociedade já ambicionava por políticas públicas regulatórias que invertessem essa lógica perversa do processo de urbanização brasileira e por meio de sua mobilização acompanhou a instalação e o funcionamento da Carta Magna de 1988, tendo um grande destaque nesse processo de democratização da sociedade, como já mencionado, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. A reforma trazia em seu bojo de forma clara a problemática fundiária incluindo a função social da propriedade.

Para Souza (2013), o movimento da reforma urbana não buscava uma remodelação do espaço físico e sim uma reforma social estrutural, tendo por objetivo a melhoria na qualidade de vida da população, em especial de sua parcela mais pobre elevando o nível de justiça social, promovendo um desenvolvimento urbano autêntico sem aspas. Com uma nova forma de pensar o planejamento da cidade autores e autoras dentre eles podemos citar, Souza (2013), Santos (2009), Rolnik (2006), Maricato (2000) e Santos Júnior (1995), começaram a desenvolver pesquisas voltadas para a função social da propriedade e da cidade e no direito à cidadania.

Em meio a todas essas transformações a reforma urbana ganha destaque na Constituição Federal de 1988 no Capítulo II, Da Política Urbana em dois artigos. O artigo 182 traz definições sobre a responsabilidade dos municípios e o artigo 183 assegura a qualquer cidadão o direito à propriedade da terra através do usucapião.

Ao nos debruçarmos sobre nosso objeto de pesquisa "Porto Velho e a questão fundiária", percebemos que esta cidade teve sua ocupação inicialmente de forma particular e marcadamente irregular, como quase toda cidade brasileira. Irregularidade que à época não foi devidamente observada, sendo inegável que o uso e a ocupação do solo para alguns era uma preocupação, mas foi somente recente que a questão tornou-se imperativa.

Achamos relevante destacar que essa pesquisa não tem a pretensão de fazer uma nova historiografia ou resgate histórico da cidade de Porto Velho, mas analisar o Programa Municipal de Regularização Fundiária executada nos anos de 2005 a 2012. Elencamos ainda que através dessa pesquisa nos propomos a pensar a cidade nos dias de hoje através da geografia em sua dimensão espacial e de que modo poderemos contribuir para esse debate.

Partindo desse pressuposto, podemos dizer que a luta pelo direito a cidade surgiu em contraposição a um modelo de urbanização baseado na exclusão e espoliação, em que o processo de urbanização acelerado absorveu em poucas e grandes cidades um grande contingente de pobres migrantes que foram se instalando nas periferias dos grandes centros. Nos permitindo afirmar que os debates em torno das questões urbanas tem se tornado uma constante na atualidade, mesmo que a sua problemática venha se anunciando há tempos.

Segundo Carlos (2007) ao produzir uma leitura geográfica sobre a cidade se faz necessário ter inicialmente a ideia de cidade como construção humana, produto histórico-social, onde a mesma aparece como trabalho materializado, acumulado ao longo de uma série de gerações, a partir da relação da sociedade com a natureza. Assim:

> A análise espacial da cidade, no que se refere ao processo de produção, revela a indissociabilidade entre espaço e sociedade na medida em que as relações sociais se materializam em um território real e concreto, o que significa dizer que, ao produzir sua vida a sociedade produz/reproduz um espaço através da prática sócio-espacial. (CARLOS, 2007, p. 20-21).

Para essa autora a materialização desse processo se dá pela concretização das relações sociais produtoras dos lugares e esta é a dimensão da produção/apropriação/reprodução do espaço, passível de ser vista, percebida, sentida e vivida. Desse modo, a cidade nessa pesquisa é entendida num processo dialético, enquanto produção, condição e meio para a reprodução das relações sociais, produtoras da vida humana em sua multiplicidade.

Há décadas que pesquisadores[4] de renome vêm se debruçando sobre a condição da vida nos centros urbanos, com destaque para as grandes cidades. No entanto, grandes, médios ou pequenos aglomerados sempre foram alvo de lutas e

---

[4] Citemos as contribuições de Souza (2013), Santos (2012, 2009), Carlos (2001) e Lefebvre (2006).

disputas pelos que ali se encontram. Todavia, no decorrer do tempo e espaço, os enfrentamentos na produção/apropriação/reprodução desse espaço vêm se tornando cada vez mais acirrado com o processo de urbanização das cidades. Pensar a cidade como um espaço construído coletivamente é uma constante, no entanto, apesar das teorias postas, à prática tem encontrado barreiras relevantes sobre o que se entende por esse pensamento.

Portanto, diante do exposto podemos afirmar que a questão habitacional em sua maioria, situa-se no terreno da ilegalidade. As referências bibliográficas adotadas neste trabalho, particularmente Fernandes (2006), Rolnik (2006) e Maricato (2000), apontam que a maioria da população que mora nas cidades encontra-se na ilegalidade, desprovidas da segurança jurídica de suas moradias, que foram construídas na informalidade levadas pela simples necessidade de morar. Mesmo que a moradia configure como um direito social na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, há muito ainda por fazer no tocante a esse direito e talvez seja esse um dos maiores desafios contemporâneo: o direito à moradia.

2.2 Tornando o invisível, visível... A importância da regularização fundiária

O processo de invisibilidade no que diz respeito ao direito à moradia vai se descortinando a partir das reivindicações dos movimentos sociais na luta pela reforma urbana. O ideário da reforma urbana ganha forma a medida que a sociedade se mobilizou e acompanhou a instalação e funcionamento da Constituição de 1988, onde um novo modelo de pensar a cidade se consolidou, dando maior visibilidade as questões ligadas a moradia. Nesse sentido, vale dizer que a moradia vai além da casa para morar, mais que quatro paredes representa um espaço de vivência familiar, de construções emocionais, de planejamentos coletivos, lugar onde se desenvolvem os afetos e sonhos, tornando-se uma referência na construção da identidade das pessoas. A moradia é ainda, um direito sobre o qual outros direitos se realizam tais como, direito à privacidade, ao bem estar, a segurança, a saúde, dentre outros. Nesse sentido:

> Frente a urbanização crescente, os governos passaram a produzir normas para dirigir ordenadamente o uso e ocupação do solo. As leis urbanas reguladoras do uso e ocupação do solo nas cidades, aprovadas por municípios, departamentos ou distritos, tais como plano

> diretores, os códigos de obras, as regras de parcelamento do solo, edificações, zoneamento, estabeleciam padrões ideais de cidade que geraram diferenciais no preço das terras regulamentadas e bem localizadas em relação aquelas das periferias sem regulamentação. Esse diferencial no preço da terra segregou e excluiu territorialmente grande parte da população que não tinha condições de pagar por um terreno urbanizado e bem localizado. As leis urbanas tinham a utopia de dirigir ordenadamente a ocupação do solo, com regras universais e genéricas, separando e hierarquizando usos, tipologias e padrões. O resultado foi a paisagem dividida entre *a cidade formal*, com suas propriedades e edificações em conformidade com os parâmetros legais; e *a cidade informal*, constituída pelas moradias da população pobre, desprovida do direito ao usufruto equitativo dos bens, serviços e oportunidades da cidade. A ilegalidade é, portanto, subproduto da regulação tradicional e das violações contra os direitos à terra e à moradia. (OSÓRIO, 2004, p. 27-28. Grifos da autora).

Com base nessa premissa, em que pese a questão fundiária, torna-se imperativo em relação à moradia, sendo portanto, impossível dicotomizar regularização e habitação. Três perguntas nos cercam para mostrar a indissociabilidade entre as duas: O que regularizar? Porque regularizar? E como regularizar? Por se tratar de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, é importante elencar que o público referência é a população de baixa renda, excluída do processo de urbanização das cidades, onde muitas vezes foram segregadas em locais afastados, com infraestrutura mínima ou condições inabitáveis. Moradias que foram construídas sem as devidas exigências legais, tornam-se alvo de disputa no reconhecimento de sua segurança jurídica, bem como ambiental, política e social.

Apesar dos avanços foi somente em 2001, com a criação do Estatuto da Cidade, que conquistamos uma série de instrumentos, garantindo aos municípios o cumprimento integral da função da cidade e da propriedade urbana. Com normas previstas para a regularização fundiária, o Estatuto avança com fundamental importância no que diz respeito à universalização do direito a cidade, reconhecendo que um dos maiores entraves em sua legitimação, são as irregularidades jurídicas, incluindo ainda como obrigatoriedade, a regularização fundiária da política urbana e habitacional das cidades como prioridade social, econômica e territorial.

Em resposta a um vazio institucional, da ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente, em 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades, representando apontamentos para um novo projeto de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas, sobretudo na questão da habitação e da regularização fundiária. Nesse caso em particular, como parte do

referido Ministério foi criada a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), onde o objetivo maior se dispunha no enfrentamento do desafio de estruturar nacionalmente o planejamento territorial e a política fundiária urbana, na direção apontada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade.

Em atendimento aos municípios brasileiros, essa secretaria, elaborou uma estratégia de apoio e fomento as ações municipais para o planejamento territorial e política fundiária por meio de políticas e ações complementares, considerando ser competência municipal o planejamento e a gestão do solo urbano. Essas ações tem iniciativas de caráter curativo e visam possibilitar a regularização plena dos assentamentos de baixa renda, incluindo os mais pobres na cidade, como também iniciativas de cunho preventivo, no sentido de evitar a formação de novos assentamentos precários no país.

> A nova lei federal tem quatro dimensões fundamentais, quais sejam: consolida a noção da função social e ambiental da propriedade e da cidade como o marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e includente pelos municípios; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades; e, de forma a materializar o direito social de moradia, propõe diversos instrumentos jurídicos – notadamente a usucapião especial urbana, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia –, para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais. (FERNANDES, 2006, p. 24).

Um novo marco regulatório da política urbana no Brasil, se inicia com o Estatuto e o Ministério das Cidades numa inversão de valores em atendimento a camada dos mais pobres da cidade, resultado de anos de pressão dos movimentos sociais. A nova Lei é uma conquista social de décadas, na luta pelo direito a cidade. Segundo o Ministério das Cidades somente na década de 1960 foi que começamos a sentir os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras e apenas em 2003 é que o Governo Federal instituiu a Política Nacional da Regularização Fundiária, estando definida pela Lei de nº. 11.977/2009, em seu artigo 46, como o:

> [...] conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social da moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Também foram definidos dois tipos básicos de regularização fundiária, com condições e instrumentos diferenciados, a saber:

> a) Regularização Fundiária de Interesse Social (RFIS): Aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda em que a garantia do direito constitucional à moradia justifica que se apliquem instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais.
> b) Regularização Fundiária de Interesse Específico (RFIE): Aplicável a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social. Nesses assentamentos não se podem utilizar as condições especiais desenhadas para a regularização fundiária de interesse social.

Somente com a aprovação da Constituição em 1988 e o reconhecimento constitucional do direito à moradia como direito social e a aprovação do Estatuto da Cidade, através da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que algumas transformações foram ocorrendo. Ao reconhecer ser de fundamental importância o papel dos municípios na formulação de diretrizes no processo de urbanização, bem como na condução do processo de gestão das cidades, o Estatuto ampliou, sobretudo, sua responsabilidade sobre a regularização fundiária. A Constituição Federal deu um enorme passo quando reconheceu o direito à moradia e a cidade, e estabeleceu o princípio da função social da propriedade incluindo também, o usucapião.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade e a Medida Provisória 2.220/2001, foram incluídos novos instrumentos na legitimação e concretização desses direitos: a concessão especial para fins de moradia (em terras públicas ocupadas) e o usucapião coletivo (terras particulares). O crescimento das ocupações irregulares justificado pela ausência do poder público, juntamente com o déficit habitacional, a exclusão social e territorial, produzem:

> [...] uma cidade onde as estruturas de poder, os canais de distribuição de riqueza etc. se mostram viciados e apresentando um nítido viés excludente e de grande injustiça social, e onde a qualidade de vida já se acha ameaçada desde sempre devido à ação desenfreada de grupos de interesse que atentam contra o patrimônio natural ou arquitetônico, pressões quantitativas – mais demanda por moradias, por infraestrutura, por empregos. Mais carros particulares circulando. – tenderão, sem dúvida, a agravar continuamente o quadro. (SOUZA, 2013, p.105).

Nesse sentido, percebemos que o autor nos provoca um repensar sobre os enfrentamentos do cotidiano, onde geralmente os sujeitos colocados no processo de reversão da lógica perversa de exclusão, muitas vezes se rendem ao sistema que está imposto, beneficiando somente uma minoria. O crescimento desordenado e ilegal

só será superado quando percebermos que a vida é um bem inalienável, portanto, cada indivíduo com direitos adquiridos que precisam ser assegurados. Não podemos regularizar sem interromper o círculo vicioso da irregularidade, sem que as contradições sejam vistas e discutidas de forma integrada e articulada com a população, garantindo-lhes a inclusão socioespacial e a superação dos problemas urbanos.

Raquel Rolnik (2006, p. 9) nos chama a atenção para esse tipo de situação tão comum na maioria das cidades, quando afirma:

> A presença desse vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso aos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. [...] Além disso, alimenta de forma permanente relações políticas marcadas pela troca de favores e manutenção de clientelas, limitando o pleno desenvolvimento de uma democracia includente. Finalmente, o modelo condena a cidade, como um todo, a um padrão insustentável, do ponto de vista ambiental e econômico, já que impõe perdas ambientais e externalidades para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar.

A autora nos mostra o modelo de cidade que condena seus pobres a viverem cada vez mais segregados e Porto Velho, como a maioria das cidades brasileiras, reproduz em seu tecido urbano a sobreposição de condições contraditórias ao conceito de moradia. Podemos verificar na paisagem urbana, desde o centro da cidade aos bairros da periferia, famílias com moradias, ao mesmo tempo em área de proteção ambiental, área de patrimônio histórico tombado, sujeita a alagamento sazonal, risco de desmoronamento e com situação fundiária irregular, consideradas como impróprias para moradia, que foram excluídas do processo de ocupação formal do espaço urbano.

O que nesse sentido, nos permite afirmar que a Regularização precisa ser compreendida como uma forma de assegurar os direitos sociopolíticos à sociedade, bem como, desempenhando um importante papel na planificação urbana. Visando ainda o rompimento do ciclo de exclusão gerado pela informalidade e apontando para a importância da manutenção da regularidade alcançada pelo Programa de Regularização, que é a escritura pública.

A cidade de Porto Velho passou por um processo de migração e de urbanização não planejado, agravando-se atualmente com o complexo das hidrelétricas do Rio

Madeira. Migrantes que chegaram e chegam à cidade em busca de uma vida melhor, em sua maioria não conseguem ter acesso às políticas sociais que garantam minimamente uma vida digna e um espaço urbano socialmente adequado, acabaram por sua vez fixando suas moradias, sem as mínimas condições de habitabilidade.

A cidade traz ainda, em sua formação, processos migratórios ligados a diversos "ciclos" econômicos, onde os desdobramentos desses processos acarretaram em muitas problemáticas relevantes, que são sentidas até hoje pela maioria da população, surgindo assim, núcleos de povoamentos desordenados que por sua vez se tornaram bairros que ainda hoje sofrem com a falta de infraestrutura, o que tem se agravado cada vez mais com a segregação das últimas décadas.

É nesse contexto que a Regularização Fundiária enquanto política territorial apresenta-se na cidade de Porto Velho, remetendo-nos a discutir a desigualdade socioespacial recorrente de todos os processos históricos e estruturais. A ausência de políticas regulatórias nos espaços urbanos gerou áreas ocupadas de forma irregular, onde as famílias mesmo expostas a situações de insegurança, insalubridade e riscos de alagamentos, fixaram suas moradias. Nesse processo de crescimento a alternativa era deixar consolidar seus núcleos urbanos de maneira informal como única solução habitacional.

Esse resultado é o reflexo da maioria dos bairros que foram construídos na informalidade, sem a mínima infraestrutura, dificultando ainda mais a implementação de políticas que invertam essa lógica perversa, em atendimento às camadas mais pobres da população que encontram-se em extrema vulnerabilidade social. Por isso nessa pesquisa buscamos compreender o modo como foi conduzido o processo de regularização fundiária nos bairros contemplados com a escritura pública.

Processos excludentes arrastam-se em excesso, produto da ausência de segurança de posse, vulnerabilidade política, padrão excludente na construção do desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão de áreas urbanas. Ficando assim, para os mais pobres como única alternativa habitacional cada vez mais a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente, trazendo consequências graves para a cidade em caráter socioeconômico, urbanísticos e ambiental, produzindo um efeito negativo como um todo. Assentamentos informais ou ocupações irregulares, sem a mínima condição de habitabilidade tornam-se um modelo de sociedade que não consegue suprir a necessidade básica de seu povo e assim, naturaliza as soluções improvisadas desde que afastadas das áreas mais valorizadas e visíveis.

Os estudos de Alfonsín (2007) apontam que a regularização fundiária tem sido objeto de muitos debates e o termo utilizado para designar as mais variadas intervenções públicas, onde a mesma afirma, que a regularização fundiária somente se efetiva se conjugar quatro dimensões: a jurídica, a urbanística, a ambiental e a social. Tentar fazer regularização sem o reconhecimento desses direitos que estão entrelaçados um no outro seria não atingir plenamente os objetivos do processo. Para a autora, precisamos reconhecer o uso do solo como princípio gerador do programa de regularização urbana, bem como sua ligação na maioria das vezes com a moradia. Sendo relevante elencar aqui que o reconhecimento da moradia como direito social constitucional é uma conquista recente, potencializada pela problematização do avanço da urbanização.

Milton Santos (2009, p. 129) em seu livro "A Urbanização Brasileira", em especial no capitulo 13, faz apontamentos sobre a urbanização no século XX e afirma que: "Falar sobre o futuro da urbanização e das cidades é coisa temerária. Mas não falar sobre o futuro é deserção. Não se trata do futuro como certeza, porque isso seria desmentir a sua definição, mas como tendência". Apontamos a relevância do alerta que o autor propõe sobre estudos que não levam em conta a questão geográfica, onde a dinâmica territorial não é considerada pelos demógrafos e cientistas sociais e que segundo o mesmo é uma pena, porque:

> [...] somente o espaço permite apreender o futuro, através do presente e também do passado, pela incorporação de todas as dimensões do real concreto. Os processos espaciais são condicionantes duráveis das ações inovadoras [...] O futuro é formado pelo conjunto de possibilidades e de vontades, mas estes no plano social, dependem do quadro geográfico que facilita ou restringe, autoriza ou proíbe a ação humana. Alcançar intelectualmente o futuro não é questão estatística, nem simples arranjo de dados empíricos, mas questão de método. (SANTOS, 2009, p. 130).

Nesta perspectiva, o espaço defendido pelo autor, enquanto instância social, é aquele carregado de materialidade e inseparável das ações humanas, levando em conta a época de reorganização, compreendendo que a cidade é definida pela produção capitalista do espaço e nos chama a atenção sobre a diferenciação das cidades em seus processos de urbanização. Grandes, médias ou pequenas as cidades em suas relações de trabalho com o capital, incluindo aqui, a divisão do trabalho e sua forma de absorvê-los em suas diferenciações, mostram que a segregação socioespacial é traduzida na distância e na impossibilidade de acesso aos

serviços e equipamentos públicos coletivos, vinculada a localização dos investimentos em infraestruturas e serviços urbanos.

Para Lefebvre, as questões urbanas estão preterivelmente ligadas à revolução industrial ou processo de industrialização, considerados como o motor das transformações na sociedade. Para o autor (2008, p.117-118):

> "O *direito à cidade* se afirma como um apelo, como uma exigência. [...] *O direito à cidade* não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada" (grifos do autor).

A industrialização, para ele impõe aos grupos, etnias, estratos e classes sociais, uma segregação destruindo o sentido da cidade e ameaçando a vida urbana. Os trabalhadores, ao serem expulsos da cidade para as periferias, perdem o viver da cidade e na cidade como obra criativa e coletiva, substituindo o habitat pelo habitar. É nesse sentido que Lefebvre formula a ideia do direito à cidade. Sendo definido por ele (LEFEBVRE, 2008, p. 139) como:

> [...] o *direito à cidade* (não à cidade arcaica mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o *uso* pleno e inteiro desses momentos e locais etc.). A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) [...]. (Grifos do autor).

Para o referido autor é na vida cotidiana que ganha sentido, forma e se constitui o conjunto de relações que faz do humano e de cada ser humano um todo. Nesse sentido, a cidade enquanto espaço produzido vai ganhando novos sentidos, aferidos pelos modos de apropriação do ser humano, objetivando a produção da sua vida, revelando a condição do homem e do espaço urbano enquanto construção e obra.

Portanto, é no reconhecimento do direito à cidade ou a cidade como direito que abordamos a regularização fundiária enquanto política pública na produção e reprodução do espaço urbano na cidade de Porto Velho, remetendo-nos a discutir a desigualdade sócio espacial recorrente de todos os processos históricos e estruturais, onde a regularização fundiária desponta como uma forma de assegurar os direitos sociopolíticos à sociedade desempenhando um importante papel na planificação urbana da cidade.

Nesse sentido, é pertinente afirmar que a cidade precisa ser o lugar do encontro e das possibilidades, onde o acontecer solidário se reflete no cotidiano, materializado

através de técnicas e ações. Estudos tem revelado que o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes é fator decisivo na integração socioespacial dos assentamentos informais, na promoção da cidadania devendo ainda ser articulada com outras políticas públicas, buscando a inserção plena das pessoas na cidade, onde a legalidade da posse não deve significar somente um título registrado em cartório, mas também compreendida que além de um direito social, a regularização fundiária passa a interferir positivamente na gestão dos territórios urbanos, porque regularizados, os assentamentos passam a fazer parte dos cadastros municipais.

Concretizado no registro do título, a regularização fundiária simboliza uma mudança no curso da história de muitas vidas, representando um reconhecimento de fato e de direito dos menos favorecidos economicamente como cidadãos, garantindo a igualdade de direito a uma cidade sustentável. Ao entregar o título definitivo, entrega-se também uma nova fonte de recursos, onde os novos proprietários agora se sentem donos de fato e de direito de suas moradias.

Nessa perspectiva é pertinente afirmar que a Regularização Fundiária chega em três momentos distintos: num primeiro momento como o reconhecimento e a garantia de direitos, ou seja, passa do invisível ao visível, direito a ter direitos; num segundo, como política social de inclusão e para finalizar numa inversão de prioridades, para atender especificamente a camada mais pobre e desprotegida na legitimação de seus espaços.

2.3 Regularização fundiária e função social da propriedade

A função social da propriedade urbana, apesar de prevista desde a Constituição Federal de 1934, foi somente na década de 1980 que transformou-se em um tema bastante comentado e discutido, tornando cada vez mais forte o debate quando associado à regularização fundiária. Tomaremos como base para uma melhor compreensão sobre o conceito de função social da propriedade urbana, o que diz a Constituição Federal de 1988, no capítulo sobre a Política Urbana, em seu art.182 e 183:

> A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar social de seus habitantes.
> & 1º. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> & 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor.
> & 3º. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
> & 4º. É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para áreas incluídas no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de:
> I – Parcelamento ou edificação compulsórios;
> II- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
> III – Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real para indenização e os juros legais.
> 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.
> & 1.º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente do estado civil.
> & 2.º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.
> & 3.º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Mesmo com a inclusão destes artigos foi somente com a publicação do Estatuto da Cidade, que tornou-se possível normatizar e apresentar os instrumentos específicos para a sua materialização. Percebemos que a Constituição deixa terminantemente expressa a responsabilidade para os municípios assegurar através do Plano Diretor a função social da propriedade, significando entender que é o poder público municipal que designará quando a propriedade cumpre ou não sua função social. O que na prática se dá de maneira complexa, já que não existe uma formula pronta e acabada ficando a cargo dos grupos políticos a determinação do que seja função social. Evidentemente isso tem ocasionado conflitos uma vez que os movimentos que lutam pela reforma urbana, por diversas vezes entendem de forma diversa do poder público o que seja função social. Ficando cada vez mais

compreendido que a justiça social sempre estará dependente dos fatos estabelecidos e da realidade social permitida das localidades e sua especificidade.

Sobre a função social da propriedade Santos Júnior (1995, p. 45-46) diz que:

> A função social da propriedade e da cidade significaria o uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano. O direito à cidadania seria entendido num duplo significado: como direito de acesso aos bens e serviços que garantam condições de vida urbana digna, culturalmente dinâmica e condizente com os valores éticos humanitários; mas também como direito dos cidadãos à informação e à participação política na condução dos destinos da cidade.

Para esse autor que é um estudioso da questão urbana em especial no que diz respeito à reforma urbana, somente o uso coletivo na cidade e da cidade de maneira justa e solidária, refletirá o conceito esperado da função social da propriedade. Corroborando com estes preceitos, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) assim preconiza:

> Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta lei.
> Parágrafo único: Para todos os efeitos, esta lei denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.
> Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
> X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
> [...]
> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta lei.

Através do Estatuto da Cidade temos uma compreensão do que seja a função social, mas o atendimento das necessidades básicas do cidadão quanto a qualidade de vida e justiça social, continua sendo o poder público local o indicado a fazê-lo. No entanto, por termos uma sociedade com extremas diferenças sociais, culturais e econômicas as cidades enquanto poder local, em sua maioria, estendem essa

qualidade de vida e justiça social a uma pequena parcela privilegiada da população, deixando quase sempre, quem mais precisa a margem desse processo de inclusão.

A obrigatoriedade para os municípios com mais de vinte mil habitantes de construírem um Plano Diretor foi um grande avanço, incumbindo aos municípios a responsabilidade de criar uma legislação que ao mesmo tempo que regule a ocupação urbana monte estratégias para a ordenação do seu espaço. Destarte, não podemos esquecer que a maioria dos municípios brasileiros não encontram-se dentro dessa normativa, ficando portanto uma vez mais, a depender da "bondade" do poder público local.

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social traz instrumentos específicos aplicáveis aos assentamentos que encontram-se dentro da ilegalidade. Surgidos no decorrer do aumento populacional das cidades quando o território urbano começa a sofrer a vertiginoso êxodo rural, ou como disse Lefebvre (2004, p. 87) quando "as cidades explodem e o urbano se anuncia".

A Lei Complementar de n° 311 de 30 de junho de 2008, do Plano Diretor do Município de Porto Velho em seu cap. II, da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano estabelece que:

> Art. 3º. A política municipal de desenvolvimento urbano, formulada e administrada no âmbito da política de desenvolvimento e expansão urbana, em consonância com o que estabelece a Constituição Estadual e a Lei orgânica do Município de Porto Velho, tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e a consequente garantia do bem-estar dos seus habitantes.

Nesse artigo fica determinado uma lei que objetiva o bem estar da população e a função social da cidade, regularizar com especificidade para famílias de baixa renda, incluindo no espaço urbano aquelas que ao longo dos processos históricos ficaram sempre na informalidade e ilegalidade, mesmo que seja ainda muito vago o significado do que seja função social e bem-estar da população. No entanto, reconhecer o processo de ilegalidade - assegurando no processo fundiário a legalidade de muitos que foram ficando às margens da história - é um momento importante para a sociedade brasileira, que sempre lutou por esse ideal.

O município tem autonomia política, financeira, administrativa e legislativa para promover maior articulação entre os vários segmentos da sociedade local, sendo responsável pela formulação da política urbana, fazendo com que a cidade, através

do seu Plano Diretor, cumpra a sua função social, apoiado nos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Compete ao município a responsabilidade de resolver questões sobre as ocupações ilegais promovendo a regularização na cidade, a simplificação do parcelamento, uso e ocupação do solo, tendo o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano construído a partir da participação da sociedade. Fernandes (2010, p. 61), um estudioso sobre a problemática fundiária, afirma que:

> [...] o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança de 'olhar', substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio das funções sociais da propriedade e da cidade. Com isso estabelecem-se as bases de um novo paradigma jurídico-político que controle o uso do solo e o desenvolvimento urbano pelo poder público e a sociedade organizada.

Assim, a discussão sobre a Regularização Fundiária, nesta perspectiva está intimamente relacionada à Função Social da Propriedade. As leituras realizadas, principalmente nos textos legais permitem afirmar o aspecto complementar e indissociável existente entre a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade e que evidenciam esta particularidade. Diferente das outras Constituições, a de 1988, estabeleceu a necessidade da normatização que em 2001 se presentifica no Estatuto da Cidade e em seu bojo destaca a importância da função social da propriedade urbana.

2.4 Estatuto da Cidade e os Instrumentos de Regularização Fundiária

As cidades brasileiras tem um histórico marcado por um desenvolvimento desordenado, desigual e excludente, gerando assim graves problemas de ordem social, ambiental e jurídica. No cenário atual, temos um intenso processo de urbanização, no entanto, isso pouco mudou no que diz respeito a exclusão aplicada durante muito tempo, apesar dos avanços ainda temos graves problemas jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais na realidade urbana das cidades.

Após longos anos de tramitação no Congresso, em 2001, foi aprovada a Lei 10.257/2001 que criou o Estatuto da Cidade, resultado de intensas lutas da sociedade significando uma enorme conquista para os movimentos e o país como um todo. Como já falamos antes, a promulgação do Estatuto veio inicialmente regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, especificando o que viria a ser a função

social da propriedade e da cidade, autorizando os municípios a criarem leis incluindo o Plano Diretor e os instrumentos legais na condução de cidades mais justas e inclusivas. Com o Estatuto da Cidade um novo marco se inicia, prevendo um programa para regularização fundiária, incluindo a de interesse social objeto de atenção dessa pesquisa, beneficiando especificamente famílias de baixa renda.

Assim, a Regularização Fundiária Urbana constitui-se em um dos programas prioritários da Política Urbana para implementação de políticas públicas que inverta essa lógica perversa, legitimada pelo processo de exclusão que arrastam-se até os nossos dias. Também representa uma conquista de vários segmentos da sociedade que há muito lutam e almejam por direitos relacionados as questões urbanas. A política de Regularização Fundiária vem antes de tudo assegurar a integração sócio espacial de assentamentos informais e irregulares, que compõe a maioria do universo das cidades brasileiras, não somente a segurança de posse, mas a efetivação concreta do pertencimento ao lugar.

De acordo com Saule Junior (2001, p. 11-12) com o Estatuto fica definido quais são as ferramentas que o Poder Público, em especial o Município, deve utilizar no enfrentamento dos problemas de desigualdade social e territorial nas cidades, mediante a aplicação das seguintes diretrizes e instrumentos de política urbana, sintetizadas da seguinte forma:

> • Diretrizes gerais da política urbana, cabendo destacar a garantia do direito às cidades sustentáveis, à gestão democrática da cidade, à ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
> • Instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, tais como o Plano Diretor, o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado);
> • Instrumentos de regularização fundiária, como o usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social;
> • Instrumentos de gestão democrática da cidade: conselhos de política urbana. Conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança.

A aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto, em especial no que diz respeito a questão fundiária é uma forma de assegurar a população, o direito à terra urbanizada, ficando para os municípios o encargo de sua aplicação, assegurando

assim, a promoção de cidades mais justas e solidárias, trazendo em seu Art. 2°, as diretrizes gerais, sobre a Política Urbana, intensificando em especial o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, cabendo destacar:

> • Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
> • Gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
> • Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas;
> • Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.
> • Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (SAULE JUNIOR, 2001, p. 13).

Nesse sentido nos permitimos dizer que os avanços que acompanharam o processo de democratização no Brasil, vieram em especial no reconhecimento do direito à moradia e a cidade, tendo como objetivo maior a incorporação dos mais pobres, invertendo a lógica da segregação posta a décadas, no que diz respeito a política urbana. Temos na atualidade uma nova ordem jurídico-urbanística, baseada na função social da cidade e da propriedade, no direito à cidade e na democratização plena da gestão urbana.

Com o Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades foram estabelecidas políticas e ações que são conduzidas em especial pela Secretaria Nacional de Política Urbana e segundo Rolnik (2006) contemplam dois movimentos que interagem entre si no cumprimento desta missão, respeitando a autonomia municipal, bem como a construção de parcerias locais e a participação cidadã na compreensão, efetivação e fiscalização da ação, sendo:

> - um movimento de incorporação e requalificação da cidade real, uma **ação curativa** tanto pela regularização plena dos assentamentos de baixa renda consolidados, como de gerenciamento e remoção de risco nos assentamentos precários, reconhecendo os plenos direitos às moradias já constituídas nas

> cidades; Esta estratégia se traduz no PROGRAMA PAPEL PASSADO – Programa Nacional de apoio à Regularização Fundiária Sustentável e no programa de gerenciamento e remoção de riscos.
>
> - uma **ação preventiva,** no sentido de evitar: a formação de novos do solo predatórios do patrimônio cultural e ambiental; e apropriações indevidas dos investimentos coletivos. Esta ação se traduz no Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, que nesse período priorizou o Apoio à Elaboração de Planos Diretores Participativos e no programa de apoio à reabilitação de Centros. (ROLNIK, 2006, p.10).

Os dois movimentos citados pela autora nos dão a dimensão do efeito que as ações, uma de ordem curativa e a outra preventiva tem no programa de regularização fundiária, entendendo ainda que é necessário perceber a real diferença entre direito à moradia e direito a propriedade. Direito a moradia apesar de ser um direito social garantido na Constituição Federal, mesmo que não assegurado para muitos, vai além da casa pra morar.

É um direito amplo, que envolve diversos aspectos como: segurança de posse, disponibilização de serviços, equipamentos comunitários e infraestrutura, moradia a preços acessíveis, condições de habitabilidade, acessibilidade, localização e lazer. Direito a propriedade diferente da moradia é o direito de usar, dispor de um bem e reivindicá-lo, se for preciso. Também é um direito na Constituição, mas não absoluto, já que a Constituição protege a propriedade que cumpre sua função social.

Para uma maior compreensão sobre o assunto, estudos do Ministério das Cidades trazem uma amostra sobre a construção social da agenda da regularização fundiária urbana, a saber:

> 1960 - Década em que os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras começam a ser sentidos.
> 1979 - Aprovação da Lei Federal do Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal n° 6.766.
> 1988 - Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira, aprimorando o conceito de função social da propriedade.
> 1999 - Alteração da Lei Federal n° 6.766/1979 do Parcelamento do Solo Urbano, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.
> 2000 - Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional n° 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 (Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia) de imóveis públicos ocupados.

> 2003 - Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana.
> 2004 - Aprovação da Lei Federal nº 10.931, que introduz na Lei Federal 6.015/1973, dos registros públicos, a gratuidade do primeiro registro de direito real decorrente da regularização fundiária de interesse social.
> 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 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.
> 2011 - Aprovação da Lei Federal nº 12.424, que aperfeiçoa os mecanismos de regularização fundiária da Lei nº 11.977/2009, e disciplina o registro da regularização fundiária de assentamentos urbanos na Lei Federal nº 6.015, de 1973, que trata dos registros públicos. (BRASIL, 2011, p. 7).

Percebemos claramente o processo de transformação ocorrido em menos de um século em nosso país e no que diz respeito a política de regularização fundiária as mudanças em termos gerais, pode ser definida como um processo que inclui medidas a fim de oportunizar a integração dos assentamentos irregulares ao conjunto legal das cidades, sendo necessário também medidas sociais, de modo a buscar a inserção plena das pessoas à cidade, por isso a necessidade dos programas de regularização fundiária serem articulados com outras políticas públicas. Nessa perspectiva, para orientar a utilização desse instrumento, o art. 48 da Lei nº 11.977/2009 estabelece os seguintes princípios:

> I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
> II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
> III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
> IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos e
> V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade apontam para uma nova realidade de ordem política, jurídica, social e territorial, que assegurem direitos a uma parcela da população que sempre esteve na informalidade urbana, ficando para os

municípios, a incumbência de formular e promover ações de universalização do uso da terra urbanizada. Os assentamentos urbanos que são construídos na informalidade trazem diferentes impactos em cada cidade e em cada caso irregularidades diversas.

Desta forma, não existe um modelo pronto, singular, de regularização fundiária que contemple toda e qualquer situação de irregularidade em todas as cidades brasileiras. Portanto, se faz necessário, compreender a natureza e a dinâmica dos processos que resultaram nesses assentamentos, para que se possa então formular e implementar uma política de regularização fundiária eficaz no combate à precariedade da moradia para cada caso específico.

Sendo assim, se torna imprescindível que o Poder Público municipal adquira conhecimento por meio do mapeamento das áreas irregulares, suas especificidades e assim poder construir critérios para as diferentes necessidades de regularização encontradas, como também obter informações fundamentais para a elaboração de estratégias que iram compor a política de regularização. Tais como: a extensão de cada situação de irregularidade, o tipo de área ocupada, a quantidade de famílias envolvidas e suas condições socioeconômicas, entre tantos outros indicadores necessários para pontuar o cenário da irregularidade urbana em uma cidade. O que nos remete a Harvey (2014, p. 12):

> Somente quando a política se concentrar na produção e reprodução da vida urbana como processo de trabalho essencial que dê origem a impulsos revolucionários será possível concretizar lutas anticapitalistas capazes de transformar radicalmente a vida cotidiana. Somente quando se entender que os que constroem e mantêm a vida urbana têm uma exigência fundamental sobre o que eles produziram, e que uma delas é o direito inalienável de criar uma cidade mais em conformidade com seus verdadeiros desejos, chegaremos a uma política do urbano que venha fazer sentido.

Sendo assim, fica sob a responsabilidade de cada Município estabelecer os seus critérios de regularização segundo as suas disposições, especificidades e interesse local, devendo incluir, sobretudo no Plano Diretor (quando este for obrigatório) ou em legislação municipal, as regras para aplicação dos instrumentos de regularização fundiária. Todavia, a aplicação dos instrumentos só terá eficácia se partir de uma política de regularização fundiária bem definida e articulada com outras políticas públicas, inserindo no contexto de uma política urbana, a acessibilidade de todos a uma moradia digna. Sem esse procedimento, não passará simplesmente de uma mera aplicação isolada de instrumentos, desconectada com a realidade histórica e social da cidade.

O Estatuto da Cidade em seu Artigo 4° delibera um amplo conjunto de instrumentos para que o Município adquira condições de construir uma política urbana que materialize, de fato, a função social da propriedade urbana e o direito de todas as pessoas à cidade. No inciso sobre os institutos jurídicos e políticos, fornece ao Município instrumentos que permitem:

> – variadas formas de intervenção social sobre o livre uso da propriedade privada: desapropriação, servidão e limitações administrativas, tombamento, instituição de unidades de conservação, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e direito de preempção;
> – a regularização fundiária das ocupações de interesse social: concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse;
> – a indução do desenvolvimento urbano e a redistribuição à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização: outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas;
> – instrumentos voltados para a democratização da gestão urbana e do direito à moradia: referendo popular e plebiscito, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. (ESTATUTO DA CIDADE COMENTADO. 2010, p. 95).

Cabe ressaltar, um instituto pela importância que traz para o desenvolvimento de uma política habitacional de inclusão social, o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Este instrumento pode ser utilizado tanto para a regularização de áreas ocupadas, onde o processo de ocupação se deu sem as devidas normas urbanísticas, como também em áreas vazias, com destino para habitação de interesse social. Esse instituto permite ainda que sejam implantados mecanismos impeditivos a posterior expulsão dos moradores dos assentamentos regularizados por outros de maior poder econômico, atraídos pela valorização desses terrenos. Vale ressaltar ainda que o Estatuto da Cidade deixa a cargo de cada município a escolha, a regulamentação e a aplicação dos instrumentos conforme a estratégia de desenvolvimento urbano desejada sendo dessa forma sua efetiva aplicação expressa no Plano Diretor.

Embora o Estatuto da Cidade, em seu Cap. II, “dos instrumentos da política urbana” no Artigo 4º, separe os instrumentos em planos (I), planejamentos (II e III), institutos tributários e financeiros (IV), e institutos jurídicos e políticos (V), para uma melhor abordagem utilizaremos aqui, neste trabalho, os temas dos incisos IV e V

relativos à regularização fundiária urbana. Vale destacar que em nosso entendimento a regularização fundiária tem instrumentos que quando aplicados servem como viabilizadores, ou seja, aqueles que disponibilizarão a área para a regularização através do instrumento correto, como também os que são específicos para a regularização fundiária em especial a de interesse social.

Assim, os instrumentos que viabilizam a Regularização Fundiária Urbana são aqueles que atuam no sentido de apontar áreas que serão objeto de regularização fundiária, como também os recursos para a execução da mesma, atuando ainda no sentido da disponibilização do acesso à regularização fundiária pela população de baixa renda.

Fazem parte desse grupo: a desapropriação; as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; o consórcio imobiliário; e a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Em outro grupo temos os específicos de regularização fundiária, que são aqueles destinados à regularização de determinada área, sendo eles: a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU); a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM); a usucapião especial de imóvel urbano e o direito de superfície. Esses instrumentos além de assegurar o direito à moradia para a população que vive em assentamentos urbanos irregulares, tem a função de garantir o cumprimento da função social da propriedade por meio da promoção de uma política de regularização fundiária plena.

Torna-se oportuno dizer que é de extrema importância a participação dos cidadãos como atores sociais nas diversas etapas como sujeitos do processo e seu envolvimento nas questões sociais, políticas, ambientais, oportunizando o resgate da história, dos valores culturais e ambientais da região em todo o processo de regularização. A Lei determina ainda o papel e função dos atores que interferem em todo o processo de regularização, de forma que seja garantida e assegurada uma regularização fundiária plena, articulada com à regularização urbanística, o que implica a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários. Propiciando ainda a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e com a preservação ambiental.

3 A CIDADE DE PORTO VELHO E A QUESTÃO FUNDIÁRIA

Foto 2 - Vista panorâmica da cidade de Porto Velho.

Fonte: http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=512830 / Wilson Dias

> *Um desenvolvimento urbano autêntico, sem aspas, não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano e a crescente complexidade deste, na esteira do crescimento econômico e da modernização tecnológica.* Ele não é, meramente, um aumento da área urbanizada, e nem mesmo, simplesmente, uma sofisticação ou modernização do espaço urbano, mas, antes e acima de tudo, *um desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade:* vale dizer, a conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas e de cada vez mais justiça social. Se uma cidade produz mais e mais riqueza, mas as disparidades econômicas no seio de sua população aumentam; se a riqueza assim produzida e o crescimento da cidade se fazem às custas da destruição de ecossistemas inteiros e do patrimônio histórico-arquitetônico; se a conta da modernização vem sob a forma de níveis cada vez menos toleráveis de poluição, de estresse, de congestionamentos; se um número crescente de pessoas possui televisão em casa, para assistir a programas e filmes de qualidade duvidosa e que, muitas vezes, serve de inspiração para atos de violência urbana, violência urbana essa que prospera de modo alarmante; se é assim, falar de 'desenvolvimento' é ferir o bom senso. (SOUZA, 2013, p.101, grifos do autor).

Nessa seção o objetivo é a partir das contribuições dos autores regionais como Silva (2013), Nascimento (2009, 2016), Théry (2012), Hardman (2005), Matias (1998), Teixeira e Fonseca (2003), Amaral (2004), Oliveira (2007) e Hugo (1991), apresentar um pouco da história do surgimento da cidade de Porto Velho com seus desdobramentos, processos de povoamento e ocupação que resultaram na criação do estado de Rondônia, contribuindo significativamente para o crescimento da cidade que é sua capital.

Buscamos discutir a regularização fundiária em suas dimensões jurídica, urbanística, ambiental e social como uma alternativa no tratamento da informalidade urbana. Sobre o tema se faz de extrema relevância os autores e autoras: Lefebvre (2004), Santos (2010), Souza (2000), Carlos (2007), Martins (1993), Becker (1991), Alfonsín (2007), Saule Junior (2004) e Santos Junior (1995) que deram suporte sobre a questão fundiária, espaço urbano e os fenômenos da urbanização, que tem como principal característica o agravamento dos conflitos sociais, próprios dos aglomerados urbanos. O olhar aqui é a cidade de Porto Velho e a questão fundiária, onde a política de regularização se fez presente nos últimos anos, trazendo para o contexto da cidade uma significativa parcela pobre e desprotegida da população.

3.1 Segregada e irregular: assim surge uma cidade

Os fenômenos urbanos tem se destacado como uma das maiores preocupações para os que pensam a cidade. Podemos dizer que o século XXI vai se tornando a era da cidade, se tomarmos como base estudos recentes da ONU, mais da metade da humanidade vive em centros urbanos[5], levando estudiosos sobre a temática, em especial a geografia, múltiplos olhares sobre o desenvolvimento e o planejamento do espaço urbano. Com o advento da Revolução Industrial o fenômeno da urbanização começa a ganhar contornos mais visíveis, intensificando-se cada vez mais nos países em vias de desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

Nesse sentido, a conjunção dos elementos desencadeadores dos processos urbanos parecem estar em constante antagonismo: direito à cidade; segurança; insegurança jurídica; qualidade de vida; função social da cidade e da propriedade,

[5] Relatório da ONU, (2014), "Perspectivas da Urbanização Mundial", mostra que mais da metade da população mundial vive em zonas urbanas. Disponível em: http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050. Acesso em: 03 out. 2016.

dentre outros, tem se tornado palco de muitos debates. Vinculando-se a isso, o fluxo migratório que “incha” as cidades, bem como a falta de planejamento dos gestores, torna-se cada vez mais problemática as condições para a solução de problemas e tomadas de decisões, tornando assim, a cidade enquanto espaço habitável para somente uns poucos, onde a consequência imediata do fenômeno da urbanização foi traduzido no agravamento dos conflitos sociais próprios dos aglomerados urbanos. Tornando-se impossível separar a produção social do espaço da cidade e da produção de um pensamento sobre a cidade. E para Maricato:

> Mas as cidades não são apenas reflexos do processo social. São também agentes de aprofundamento da desigualdade. Foi especialmente por meio do processo de urbanização que se deu a modernização conservadora: avanços na industrialização e no consumo de bens de consumo durável, sofisticação dos serviços e em paralelo a expansão da pobreza, da informalidade e, mais recentemente, a partir de 1980, da violência. (MARICATO, 2005, p. 2).

Desta forma, percebemos a contradição que temos nas cidades, ao mesmo tempo em que avança nos processos de desenvolvimento urbano, exclui uma relativa parcela de seus habitantes, e para Maricato “Nossas cidades são um grande negócio na mão de poucos”[6], tornando-se um desafio oportunizar cada vez mais a participação dos agentes sociais na tomada de decisões sobre o futuro de suas cidades.

Para Carlos (2007, p. 20), “[...] a compreensão da cidade na perspectiva da Geografia nos coloca diante de sua dimensão espacial - a cidade analisada enquanto realidade material - a qual, por sua vez, se revela através do conteúdo das relações sociais que lhe dão forma”. Ao produzir sua vida a sociedade produz e reproduz um espaço através de sua prática sócio espacial. Processo esse que se materializa pela concretização das relações sociais produtoras dos lugares.

Segundo Milton Santos em seu livro “A Natureza do Espaço”, o espaço enquanto objeto da geografia é criado, construído pelos atos que o homem vai desenvolvendo por meio de técnicas e ações. O espaço, segundo o autor, é feito pela construção nas relações sociais, “onde as técnicas são um conjunto de meios instrumentais e sociais com os quais o homem realiza sua vida, produz e ao mesmo tempo, cria espaço”. Para Santos (2012, p. 171): “As características da sociedade e do espaço geográfico, em um dado momento de sua evolução, estão em relação com

---

[6] Referente a uma fala de Ermínia Maricato proferida numa palestra no Mcidades em 2009.

um determinado estado de técnicas". Desta forma "cada período é portador de um sentido, partilhado pelo espaço e pela sociedade, representativo da forma como a história realiza as promessas da técnica".

Com essa premissa e baseados em Santos (2009), Souza (2000), Lefebvre (2004) e Carlos (2007), podemos dizer que o espaço urbano enquanto produto das relações sociais e históricas, ao se tornar parte integrante do processo geral de reprodução do capital, constitui-se num espaço social complexo e gerador de conflitos. Partindo desse pressuposto é possível fazermos algumas observações para uma melhor compreensão de como se deu a produção/reprodução dos espaços urbanos na cidade de Porto Velho, tendo como ponto de partida que Porto Velho já nasceu segregada e irregular. A origem, portanto, da cidade de Porto Velho está em um empreendimento industrial, de grande vulto para a época e espantoso pela dificuldade de sua execução. (TEIXEIRA; FONSECA, 2001, p. 142-143).

Entre a maioria dos historiadores regionais pareceu-nos ser consenso de que o elemento determinante para a formação e constituição da cidade de Porto Velho foi a construção da lendária Estrada de Ferro Madeira Mamoré (EFMM), quando ao termino de sua obra em 1912, ao redor da ferrovia já existia um pequeno povoado, que foi reforçado pelos trabalhadores que ali estavam e acabaram por se instalar no espaço dos galpões da ferrovia, que à época somavam em torno de mil habitantes.

> Porto Velho, a capital do estado de Rondônia, surgiu desse acampamento, a partir dos pátios ferroviários e sob o som estridente dos apitos dos vapores que singravam a floresta e das máquinas de ferro que corriam sobre os recém instalados trilhos da ferrovia. [...] Assim se iniciou a construção da cidade de Porto Velho. A cidade iniciada pelos agentes da ferrovia Madeira-Mamoré possuía sistemas de esgoto, tratamento de agua, luz elétrica, habitações telhadas, matadouro, banda de música, imprensa, jornais editados em inglês, cinema e salões de festa. [...] Em seus limites imperava o ideal burguês do trabalho organizado. [...] Fora de seus limites reinava o caos. (OLIVEIRA, 2007, p. 105).

Nesse período, um pequeno contingente de acordo com sua condição social, tinha uma forma de habitação muito distinta, separado segundo sua classe social por uma linha fronteiriça, onde hoje é a Av. Presidente Dutra.

> A construção da ferrovia Madeira-Mamoré propiciou à povoação de Porto Velho elevado índice de crescimento econômico e demográfico, por sediar a estação inicial e o centro administrativo da empresa. Por isso, comerciantes, exportadores de borracha, operários e ferroviários, enfim, pessoas de diversos estados e países, fixavam-se no povoado, fazendo-o crescer rapidamente, considerando-se os padrões regionais da época. (MATIAS, 1998, p. 72).

Nessa perspectiva, a Cidade de Porto Velho já nasceu condicionada pela reprodução das suas desigualdades como consequência das relações produtivas, trazendo de sua formação até os dias atuais como eventos marcantes da sua evolução histórica, os chamados ciclos econômicos, juntamente com os conflitos fundiários, tornando-se hoje uma problemática fundiária pela posse do espaço urbano.

> A cidade de Porto Velho nasceu exatamente assim, como novo marco inicial escolhido para a ferrovia, a partir das instalações da empresa construtora; podemos imaginar essa futura capital da fronteira oeste brasileira surgindo de uma estação ferroviária que marcava o ponto de partida da linha, além das oficinas mecânicas, de um cais muito bem localizado no rio Madeira e das primeiras casas do pessoal técnico-administrativo. Ao mesmo tempo, sua condição de cidade ainda não se distinguia muito bem; pois permanecia, nesse momento, a rigor, como núcleo isolado sob controle e jurisdição de uma empresa privada, algo distante do conceito formal de espaço público. (HARDMAN, 2005, p. 167).

Essa construção da base social e econômica da cidade vai determinar os seus aspectos de ordem política, tornando-se indutora dos maiores conflitos em sua reprodução sócioespacial, levando-se em conta que ela se assenta no processo de concentração de renda e do salário, geradores das profundas desigualdades sócioespaciais que ocorrem no município. Somando-se a isso, o acelerado crescimento da cidade ocorrido nos anos 1970 e 1980, não como resultado do processo industrial, mas advindo da expansão da fronteira agrícola na Amazônia, como estratégia utilizada pelo Estado para ocupar a região. Nesse sentido, a cidade de Porto Velho teve o seu desenvolvimento vinculado num viés de ações pautadas na irregularidade, na criação e recriação de seus espaços de forma excludente para um número expressivo de sua população.

> Durante o período que vai de aproximadamente 1910 a 1930, conviveram em uma só Porto Velho duas cidades opostas, gêmeas e díspares. De um lado a riqueza e a opulência dos frequentadores do Clube Internacional (hoje prédio do Ferroviário Atlético Clube), onde

> se dançou o fox, a valsa e se jogou bridge. Do outro, a cidade dos excluídos e marginalizados. Daqueles que não tiveram acesso aos benefícios do progresso e da modernidade trazidos pelos trilhos da ferrovia, ou que de lá foram banidos. Estes construíram uma espécie de antimundo das sombras, onde se dançou não o fox, mas o batuque, onde o crime e a miséria imperavam como no faroeste americano e onde a prostituição fez sonhar, matar e morrer homens ávidos de prazeres que vinham dos seringais e dos acampamentos da própria ferrovia. (OLIVEIRA, 2007, p. 106).

Surgia assim um novo povoado que deu origem a cidade de Porto Velho. Desta forma, ficou a cidade de Porto Velho com sua origem vinculada à um empreendimento industrial vultuoso e de grande importância para a época.

> [...] essa origem detém certa singularidade: a companhia quando para esse local se transferiu, encontrou apenas a mata e, assim, construiu uma verdadeira cidade. Além das edificações de uso propriamente industrial foram construídas residências, alojamentos, usina de geração de eletricidade, sistema de telefonia, captação de água, hospital, porto fluvial, armazém para o abastecimento dos funcionários, lavanderia e até uma fábrica de biscoitos e outra de gelo. [...]Em 1914, dois anos após a conclusão da ferrovia, foi criado o município de Porto Velho através da Lei nº. 757 sancionada pelo governador do Estado do Amazonas Jonathas de Freitas Pedrosa. (TEIXEIRA; FONSECA, 2003, p.143).

Assim nasce Porto Velho, as margens do Rio Madeira, segregada e irregular: segregada na medida em que por uma linha divisória era possível visualizar as diferenças entre seus habitantes. De um lado, Porto Velho feito imagem e semelhança de seus criadores norte-americanos como símbolo do progresso e do outro a Porto Velho de todas as cores e nacionalidades, composta pela escória que buscou sobrevivência ou exílio. Separados por uma fronteira intransponível baseada no preconceito e exploração, em contradição entre o discurso do progresso e da modernidade. Segundo esse historiador:

> A produção histórica a respeito da origem da cidade de Porto Velho, com maior frequência, tem ressaltado a moderna cidade industrial que surgiu com a construção da ferrovia. Este é o aspecto colocado em relevo na maioria das memórias dos viajantes da época e absorvido pelos trabalhos de pesquisa posteriores. A comparação mais recorrente é a modernidade de Porto Velho em relação ao atraso e à decadência da Santo Antônio. Esta ênfase deixou obscurecida a cidade que surgiu ao lado da companhia ferroviária. Um núcleo de povoamento em plena selva, sem os confortos que o pequeno núcleo ferroviário fornecia aos seus moradores. (FONSECA, 2014, p.75).

Podemos dizer que o símbolo do “progresso” e da “modernidade”, novamente se reflete na cidade de Porto Velho atualmente com a construção das duas hidrelétricas Santo Antônio e Jirau no Rio Madeira, em que mais uma vez poderá deixar na cidade os rastros do processo migratório, dificultando o planejamento e o desenvolvimento da cidade de Porto Velho, já que é perceptível os problemas urbanos acumulados em décadas e que foram se agravando com a construção das hidrelétricas, contribuindo cada vez mais na problemática urbana da cidade.

Tabela 1 - Crescimento da população de Porto Velho (1991-2016)

ANO	PORTO VELHO	RONDÔNIA	BRASIL
1991	287.534	1.132.692	146.825.475
1996*	292.399	1.219.702	156.032.944
2000	334.661	1.379.787	169.799.170
2007*	369.345	1.453.756	183.987.291
2010	428.527	1.562.409	190.755.799
2014*	494.013	1.748.531	202.768.562
2015*	502.748	1.768.204	204.450.649
2016*	511.219	1.787.279	206.081.432

Fonte: IBGE
Elaboração: autora
* Contagem da População.

A tabela acima aponta o aumento populacional na cidade e isso acarretou diversos desajustes em Porto Velho, já que mais pessoas significa uma necessidade maior de moradia, saúde, educação, transporte, etc. Se levarmos em conta a contagem do IBGE, em 2014, de 494.013 mil pessoas esse aumento fica ainda maior, o que significa dizer que segundo os dados do referido órgão entre os anos de 2010 a 2014, Porto Velho aumentou em mais de 65.000 mil pessoas. É possível ainda visualizar o crescimento populacional entre os anos de 2000 e 2010, em que a cidade recebeu, quase 100.000 mil pessoas. Podemos dizer que esse fato ocorreu em consonância com as construções das hidrelétricas no Rio Madeira. É possível ainda verificar que entre os anos de 2010 a 2016, o aumento da população foi de mais de 80.000 mil pessoas, reflexos ainda das hidrelétricas. Se tomarmos como base o censo e contagem do IBGE, podemos afirmar que nos últimos 25 anos, a capital do estado de Rondônia teve um aumento populacional acima de 220 mil pessoas, intensificando-se à partir de 2010, considerado o “boom” da construção.

Aqui, nos permitimos adentrar um pouco sobre a questão já que os reflexos dessa construção atinge de forma direta e indireta bairros e populações ribeirinhas da cidade de Porto Velho. A contribuição de José de Souza Martins (1993), se torna de

extrema valia, com o seu livro intitulado “A Chegada do Estranho”, onde o mesmo faz reflexões sobre o impacto dos grandes projetos econômicos na vida das populações ribeirinhas de uma forma geral. Convenientemente podemos utilizá-lo aqui se tomarmos como base que essas duas hidrelétricas tiveram suas construções envolvidas em vários contextos, desde a apropriação do espaço geográfico, onde havia uma população ribeirinha com seus costumes e tradições que foram desalojadas, a uma possível modificação na paisagem da cidade e o adensamento populacional.

Vale destacar o trecho de um artigo publicado em 2015, em um jornal local sobre “Hidrelétricas do Madeira e a nova geografia de Porto Velho”:

> A partir de 2008 a cidade de Porto Velho foi ‘sacudida’ pelo início da construção das hidrelétricas do Madeira. Essas grandes obras impuseram temporalidades aceleradas ao cotidiano urbano e rural, constituindo-se como evento dinamizador da geografia local. Atualmente os consórcios construtores das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau propagam números e positividades dessas obras, que vão desde o pagamento de royalties ao incentivo à piscicultura. Elaboram um discurso no qual se colocam como protagonistas chaves do desenvolvimento socioeconômico de Rondônia. Contudo, deve-se problematizar sobre o que eles não dizem em suas narrativas, propagandas e premiações. Cabe apontarmos alguns desses processos que atingem diretamente as comunidades ribeirinhas, as populações dos distritos e o espaço local. (SILVA, 2015, *on-line*).

Esse trecho evidencia de forma contundente como sempre foram conduzido os processos desenvolvimentistas na cidade de Porto Velho e o autor problematiza ainda não o que dizem aqueles que se alcunham protagonistas, mas o que fica além das palavras não permitidas, nos remetendo a Martins (1993, p. 61-62) que é categórico ao dizer:

> Aqui não se trata de introduzir nada na vida de ninguém. Aqui se trata de projetos econômicos de envergadura, como hidrelétricas, rodovias, planos de colonização, de grande impacto social e ambiental, mas que não tem por destinatário as populações locais.

Para esse autor a presença do estranho em contextos modernos está associada à chegada do capitalismo e seus processos de desagregação:

> O estranho não é entre nós, apenas o agente imediato do capital, como o empresário, o gerente e o capataz, mas é também o jagunço, o policial, o militar. E, ainda, o funcionário governamental, o agrônomo, o missionário, o cientista social. Embora cada um trabalhe para um projeto distinto, raros são os que trabalham pela vítima dos processos de que são agentes. São, portanto, protagonistas da tragédia que aniquila os frágeis e que, por isso, nos fragiliza a todos, nos empobrece e nos mutila, porque preenche com a figura da vítima o lugar do cidadão. E nos priva, sobretudo, das possibilidades históricas da renovação e transformação da vida, criadas justamente pela exclusão e pelos padecimentos desnecessários da imensa maioria. (MARTINS, 1993, p.13).

Desta forma, a desagregação imposta à ribeirinhos e populações tradicionais amazônicas já é visualizada na (des)territorialização compreendida pela geografia como um processo de rompimento de vínculos, onde arbitrariamente obriga as comunidades atingidas a resignificar seus costumes, seus valores e suas vidas em um outro lugar. "São os ribeirinhos sem rio e peixes; são os extrativistas sem os recursos da floresta! São as comunidades sem lugares, são as vilas que saíram do mapa! Uma cartografia da destruição dos lugares..." (SILVA, 2015).

As transformações ocorridas na cidade acerca desse processo, bem como seus efeitos positivos e negativos somente com o passar dos tempos será permitido visualizar. O que nos permite afirmar hoje, é somente, que as consequências dos impactos sociais e ambientais que esse processo desencadeará, ficaram na cidade e a história que segue seu curso será contada, construída e escrita mais uma vez.

Para uma melhor compreensão estudos recentes foram realizados e os dados obtidos podem ser encontrados na dissertação de mestrado de Nascimento (2009) e na tese de doutorado de Silva (2013), uma sobre a expansão urbana e a outra sobre a qualidade de vida, as duas de extrema relevância no que diz respeito a cidade de Porto Velho.

> Porto Velho teve desde o início da construção de seus espaços urbanos associada a imposição de ciclos econômicos, a exploração de recursos naturais e minerais, de tratados ou acordos sempre voltados para suprir a necessidades externas. Os tratados eram a forma inicial por meio do qual se estabelecia a exploração dos recursos de Porto Velho, por referir-se a relações entre países uma vez que os recursos estavam voltados a satisfação das necessidades externas. Estes tratados passaram a ter uma nova conotação quando o foco de exploração da Amazônia passou a atender às necessidades do Brasil, passando a serem chamados de Planos, visando estabelecer políticas que garantissem a efetiva exploração dos recursos, pouco contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população. As políticas implantadas na cidade de Porto Velho, seja

> como formas de manutenção do mercado externo ou interno não estiveram em consonância com a realidade local, construindo espaços não condizentes com a cultura local, que ficaram na maioria das vezes inacabados. Dentro deste contexto, Porto Velho em pleno século XXI apresenta índices de serviços básicos (água encanada, iluminação elétrica, tratamento de esgoto) muito abaixo da média para uma capital, além de sérios problemas sociais e urbanos. (NASCIMENTO, 2009, p. 206)

Dentro desse contexto, podemos visualizar na cidade de Porto Velho, que todos os processos contribuíram de certa maneira, para a segregação urbanística existente, na medida em que a estrutura da cidade não conseguiu acompanhar o acelerado crescimento populacional.

> [...] a chave para o desenvolvimento positivo da cidade de Porto Velho tem que ser apreendida no desempenho dos gestores, na aplicação dos recursos que se investe ou adquire e a eficiência que empregam ao resolver impasses humanos. Nessa capital, com uma sociedade necessitada em aspectos distintos, há de se pôr em pratica as normas éticas de comportamento e o compromisso para que tal realidade decadente dê espaço a avanços ambientais, socioeconômicos e político culturais. Enfim, é isso que a sociedade urbana regional almeja não somente para a capital Porto Velho, mas também para as cidades e demais os sítios urbanos de todo o estado e mesmo de toda a região amazônica. (SILVA, 2013, p. 290-291).

A Porto Velho de hoje se comparada com as outras capitais brasileiras, muito provavelmente seja a que mais apresente vulnerabilidade nas questões estruturais, do tipo: saneamento básico, mobilidade urbana, iluminação pública, sinalização, segurança, segurança fundiária, planejamento e gestão da cidade, dentre outros, apesar dos avanços dos últimos anos. Num artigo publicado recentemente Silva e Conceição (2016), elaboraram um estudo sobre o crescimento populacional e o progresso social em Porto Velho, trazendo no contexto da pesquisa alguns fatores determinantes na transformação urbana da cidade, que passa de “cidade ribeirinha” para “cidade regional”.

Para Fonseca (2016), o contraste entre a “modernidade” e o “arcaísmo” expressado pela população à época da cidade inicial, talvez seja a singularidade de Porto Velho e o que existia na cidade que a diferenciava das demais cidades era a expressão acabada do capitalismo industrial. Desta forma, concordamos com o autor quando afirma que “Porto Velho surgiu porque a razão industrial necessitava de outro

tipo de urbanização, disciplinada de modo a servir à modernidade". (FONSECA, 2014, p. 27).

3.2 Olhar o passado, entender o presente e projetar o futuro: um pouco sobre a história regional

Os processos migratórios que antecederam a criação do estado de Rondônia sempre estiveram ligados a ciclos econômicos. A extração da borracha (látex), descoberta de cassiterita, garimpo de ouro, construção da BR 364 e os projetos integrados de colonização (PICs), foram significativos para o desenvolvimento da capital do estado de Rondônia, dado o fato de que em todos eles ocasionou surto migratório de várias partes do país, ocasionando e consolidando na cidade um crescimento desordenado.

Por ter seu processo de ocupação e colonização ligado a "ciclos econômicos" o estado de Rondônia até a atualidade reflete as consequências, sendo importante ressaltar que as políticas implantadas em todo o processo de ocupação refletem na cidade de Porto Velho pelo fato das mesmas pactuarem diretamente na formação do espaço urbano na cidade. Dentre os ciclos podemos destacar o aurífero, entre os séculos XVIII e XIX, que ocorreu:

> Da mesma maneira que noutras regiões de garimpagem, em Rondônia essa atividade ocupou milhares de trabalhadores e sua renda estimulou a economia particularmente no ramo das máquinas e equipamentos, da construção civil e do setor de diversões públicas. A intensificação de garimpagem produziu também um aumento assustador do custo de vida em Porto Velho. (TEIXEIRA; FONSECA, 2003, p. 177).

Encerrado o ciclo do ouro tem início o ciclo da borracha, entendida em duas fases: a primeira no século XIX e início do século XX e a segunda de 1942 a 1945. Essa primeira face intercalava-se com a construção da Estrada de Ferro Madeira Mamoré (EFMM), fazendo da mesma o centro de povoamento da região, onde também as expedições da comissão Rondon redesenharam o mapa da Amazônia rondoniense com suas estações telegráficas, que estimularam assim núcleos de povoamento. O declínio da borracha nessa primeira fase levou a região a um intenso esvaziamento demográfico que se acentuava a cada ano, já que os seringais não

eram tidos como fatores de produção agrícola ou fixação do homem a terra, visto que um dos critérios adotados pelos seringalistas era proibir a agricultura de subsistência.

Fotos 3 e 4 - Transporte da borracha no Rio Madeira.

Fonte: http://alekspalitot.blogspot.com.br/2014_12_01_archive.html

Fonte: http://vfco.brazilia.jor.br/ferrovias/efmm/fotos/foto0104.jpgl

Como o desenvolvimento da região nessa época estava ligado à economia extrativista, os seringueiros em sua maioria almejavam somente obter recursos financeiros para o retorno as suas terras de origem e com o declínio poucos se fixavam na região, provocando assim um êxodo populacional. Somente a partir de 1942, através de uma migração coordenada pelo governo federal e financiada pelos Estados Unidos da América é que a região voltou a receber mais uma vez povoadores, ação justificada por fatores políticos e econômicos ligados a segunda fase da borracha, que tinha por objetivo a produção da borracha em grande escala para atender as necessidades dos países aliados que lutavam na Segunda Guerra Mundial. Assim:

> Durante a Segunda Guerra Mundial, foi realizado um acordo entre o Brasil e os Estados Unidos – Tratado de Washington – cujo objetivo era organizar a produção do látex brasileiro. Nesse acordo ficou estabelecido que caberia aos EUA: sanar a malária na região, fornecer os meios de produção e transporte e financiar 42% do capital inicial para a consolidação do Banco da Borracha; já que ao Brasil, caberia financiar 58% do capital inicial para consolidação do Banco da Borracha e entrar com os seringais e com os seringueiros. Foi nesse contexto que surgiu o soldado da borracha que, em linhas gerais, eram nordestinos recrutados por um período de dois anos para trabalharem na extração do látex. (OLIVEIRA, 2000, p. 56).

Nesta segunda fase, porém, havia uma substancial diferença entre os novos povoadores e aqueles que haviam se fixado na região durante a primeira fase. Por ser desta vez, um processo migratório dirigido, específico, organizado oficialmente os novos povoadores foram divididos em duas categorias: voluntários e recrutados. Os voluntários eram os arigós e os recrutados ou alistados como Soldados da Borracha. Ainda nessa fase com a criação do Território Federal do Guaporé em 1943, foi modificada também a estrutura político-organizacional da região onde se fixou uma população urbana e ordenou-se o povoamento rural com novas concepções agrícolas que por sua vez estimulou o comércio.

Em 1945, com o término da Segunda Guerra Mundial, cessou também o interesse do mercado internacional pela borracha amazônica, ocorrendo assim o declínio da segunda fase da borracha, no entanto a região não se despovoou como durante a primeira fase. Nesse sentido, segundo Oliveira:

> São méritos do ciclo da borracha, não só o surgimento e desenvolvimento de diversos municípios da região, bem como a instalação das linhas telegráficas e a construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré; fato estes, de extrema relevância para Rondônia. (OLIVEIRA, 2000, p. 56-57).

Visando evitar o êxodo populacional o governo do Território Federal de Rondônia promoveu transformações intensas na economia regional criando em 1948, colônias agrícolas como a do Iata, no município de Guajará-Mirim e a do Candeias também chamada de Antenor Navarro em Porto Velho. E somente em 1954 é que foram criadas as colônias 13 de Maio conhecida por Colônia Japonesa e a 13 de Setembro. Depois em 1959 é que surgiram as de Paulo Leal, Areia Branca e Periquitos.

Todavia, essas colônias não alcançaram os objetivos a que o governo almejara por vários fatores: terra pobre, agricultura de subsistências, falta de políticas que beneficiassem os colonos com financiamentos da produção, abertura de estradas e comércio para seus produtos. Dentre elas somente duas prosperaram, a colônia Japonesa e a do Iata. A primeira por receber subvenção e assistência técnica de Belém do Pará, através do seu consulado num convênio firmado entre seus governantes e a segunda pela ajuda da prefeitura de Guajará-Mirim. As demais por falta de insumos agrícolas foram levadas ao fracasso.

Os novos fluxos migratórios que surgiram de 1954 a 1958, foram resultados de novos momentos econômicos dessa vez o diamante e a cassiterita. A corrida do diamante entre Pimenta Bueno e Ji-Paraná, nos rios Machado, Comemoração e Barão do Melgaço e a cassiterita entre Ariquemes e Porto Velho. E segundo os historiadores:

> [...] a atividade de garimpagem dificulta extremamente uma abordagem estatística que possibilite a compreensão de toda sua extensão. Os dados disponíveis acerca do número de garimpeiros e da produção contida são sempre estimativas mais ou menos aproximadas, sendo que em muitos casos não passam de suposições, algumas vezes, grosseiras. (TEIXEIRA; FONSECA, 2003, p. 168).

Com vistas a viabilizar o escoamento da produção de cassiterita e interligar Rondônia com os grandes centros do país, a abertura da rodovia BR 029, hoje 364, tornou-se imprescindível, trazendo, portanto, uma migração decisiva no processo de desenvolvimento da região, contribuindo também para definir o seu modelo econômico, social e político, resultando assim num tipo de desenvolvimento baseado na agricultura, incluindo-o no sistema nacional. Com a abertura da BR 364 deu-se um tipo de ocupação espontânea e desordenada dos espaços “vazios”, estimulada pela ação de companhias particulares de colonização, especialmente em 1970, intensificando-se cada vez mais com os projetos de colonização do Incra e de acordo com os historiadores:

> [...] o fluxo migratório da década de 1970, possui características diferentes das anteriores. Até esse período, os fluxos migratórios ocorreram em função da busca de riquezas naturais, portanto os migrantes eram extratores, seringueiros e mineradores. Estes últimos marcadamente nômades. A partir desse momento a migração ocorreu em torno da busca de terras para a agricultura. Foram pequenos agricultores com suas famílias que procuram Rondônia na esperança de ter acesso à terra. Essa migração assumiu, portanto, características sedentárias. (TEIXEIRA; FONSECA, 2003, p. 173).

A abertura da BR 364 e a implantação de um modelo de desenvolvimento baseado na agricultura, foi um dos momentos mais importantes, talvez na história de Rondônia, responsável principalmente pela intensidade do fluxo migratório que resultou na fixação de famílias em terras rondonienses, mas também foi um momento crítico onde se viu surgir o crescimento desordenado de núcleos populacionais, resultando num afunilamento de populações ribeirinhas e camponesas já existentes,

sem falar na questão indígena. E conforme Becker (1991, p. 106), “a estratégia do Estado é poderosa. Induz a migração, oferece parcos recursos aos migrantes e se omite na defesa de seus investimentos”. As fotos a seguir evidenciam essa estratégia utilizada para o crescimento da Região Amazônica.

Foto 5 - Atividades rodoviárias na Amazônia

Fonte: http://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/ditadura-militar-grandes-obras-e-truculencia-policial-sao-algumas-herancas-do-regime.htm#fotoNav=10

Foto 6 - Anúncio da abertura da BR 364

Fonte: https://bertagna.files.wordpress.com/2010/03/anuncio-br-364.jpg?w=500&h=597

Com a abertura da BR 364 acentuou-se o processo migratório, o que fez surgir vários povoados em torno da mesma. Januário Amaral (2004, p. 72), em seu livro “Mata virgem: Terra Prostituta” afirma que nesse processo de migração, “o colono passa simultaneamente por dois vieses: o da dessocialização em sua região de origem e o da ressocialização nas novas terras”. Nesse contexto, o migrante, futuro

colono, ao sair de sua terra, em sua maioria não por vontade própria, mas empurrado por diferentes situações, segue nesse ir e vir, vendo-se obrigado inclusive a desaprender, apreender e reaprender suas formas de viver migrando de cidade em cidade, local a local até conseguir fixar-se em determinada terra, motivo real que o fez partir. Nesse sentido Martins citado por Amaral (2004, p. 72) é determinante ao dizer:

> Migrar temporariamente é mais que ir e vir; é viver em espaços geográficos diferentes, temporalidades dilaceradas pelas contradições sociais... É sair quando está chegando, voltar quando está vindo. É necessitar quando está saciado. É estar em dois lugares ao mesmo tempo, e não estar em nenhum, partir sempre e não chegar nunca.

Nessa perspectiva, os conjuntos de acontecimentos ocorridos a partir da abertura da BR 364 e da implantação de projetos oficiais de colonização, pelo Incra, possibilitou a elevação do Território Federal de Rondônia a categoria de estado. O Estado de Rondônia foi criado pela Lei Complementar n° 41, no dia 22 de dezembro de 1981 e sua instalação deu-se no dia 4 de janeiro de 1982.

O Estado de Rondônia tem seus limites com os estados do Mato Grosso a leste, Amazonas ao norte, Acre a oeste e a Bolívia a oeste e sul. Sua área é de 237.590,547 km, tendo sua capital Porto Velho, como a cidade mais populosa. Outras cidades do estado que merecem destaque são Ji-Paraná, Ariquemes, Cacoal, Guajará-Mirim, Jaru, Rolim de Moura e Vilhena. A estimativa do IBGE, para a população do estado em 2016 é de 1.790.692 hab., tornando-o o terceiro estado da região norte. Um fato interessante que podemos observar é que segundo a estimativa do IBGE (2016), apenas três de suas cidades possuem população acima de 100 (cem) mil habitantes: Porto Velho com 511,219 hab., Ji-Paraná com 131,560 hab., e Ariquemes com 105.896 hab.

Rondônia tem uma população extremamente diversificada, composta por migrantes oriundos de todas as regiões do País, resultado dos processos migratórios ocorridos em todos os “ciclos” já citados. As cidades de Porto Velho e Guajará-Mirim, por serem as mais antigas do estado, mesmo com o processo migratório, ainda preservam os fortes traços amazônicos da população nativa nas cidades banhadas por grandes rios. Segundo Silva (2012, p. 79):

> A colonização, o estímulo ao fluxo populacional, a organização da rede urbana, a produção agropecuária, dentre outros, produziram efeitos geográficos estruturais na configuração territorial de Rondônia. Aumentou o número das unidades territoriais (municípios) que serviu como frentes de penetração agropecuária em todas as sub-regiões

> rondonienses e, simultaneamente, expandiu os caminhos do desmatamento.

Estudos de Silva (2012, p. 80) revelam ainda, que a ação do estado ao transformar o território, deixou o modelo extrativista para consolidar a economia centrada na agropecuária, voltando as dinâmicas do território nacional nesse período de globalização. Atualmente o Estado de Rondônia divide-se em 52 municípios conforme mapa a seguir.

Mapa 1- Divisão Territorial do Estado de Rondônia

Fonte: PLHIS/SEMUR/PMPV (2012)

“Uma região antiga recentemente transformada”, assim se reporta Théry (2012) na primeira parte de seu livro sobre Rondônia, o que nos leva perceber as muitas possibilidades que podem e devem a partir de uma prática reflexiva nos levar a uma interpretação acerca da criação desse estado tão antigo e tão novo ao mesmo tempo. E nesse sentido:

> A realidade de uma região tão animada e em movimento quanto Rondônia só pode ser captada no contato com os homens, atores do desenvolvimento, mas ainda mais submetidos, para o melhor e para o pior, às decisões tomadas fora e muito longe deles. (THÉRY, 2012, p.29)

Todavia, achamos relevante destacar que essa visão colonizadora, desenvolvimentista e progressista sobre Rondônia, baseada no mito do “espaço vazio” imposto na formação do Estado e respectivamente na cidade de Porto Velho, é cheio de contradições, visto que o referido argumento só da conta da produção do espaço quando se refere aos gerados pelas propostas governamentais, sem levar em conta em sua maioria espaços ocupados de maneiras e formas distintas das formas governamentais pela população do lugar.

Citamos mito do “espaço vazio” baseados nas leituras de Becker (1991, p. 10) que dentre outras coisas nos adverte. “Mito porque nega a existência das populações indígenas e caboclas, e das sociedades locais”. Partindo desse pressuposto nos reportamos a Porto Velho de hoje, onde por ser capital do estado, vive os reflexos da ocupação e da busca migratória do sonho do “Eldorado”, visualizados na atualidade na malha urbana da cidade, a exemplo dos conflitos fundiários e da falta de estrutura urbana.

3.3 Regularização e direito à moradia: uma alternativa no tratamento da informalidade urbana

Com o processo de industrialização no início do século XX, as cidades se tornaram atrativas para grande parte da população e junto nesse contexto veio o fenômeno da informalidade urbana e a segregação social no espaço urbano como uma característica desse processo, que é traduzido na dificuldade do acesso a moradia. Henry Lefebvre, apesar de fazer referência a situação de moradia no pós-guerra da França, apresenta constatações perfeitamente aplicáveis à situação

precária vivenciada no Brasil, em face das consequências sobre o direito à moradia, como resultado do processo de industrialização, quando afirma que:

> As "urgências" transbordam as iniciativas do capitalismo e da empresa privada, a qual aliás não se interessa pela construção, considerada insuficientemente rendosa. O Estado não pode mais se contentar com regulamentar os loteamentos e a construção de conjuntos, com lutar (mal) contra a especulação imobiliária. (LEFEBVRE, 2008, p. 25).

Nessa perspectiva para o referido autor o direito à moradia aflora na consciência social pelo reconhecimento da indignação provocada pelos casos dramáticos agravando-se no descontentamento gerado pela crise, mas esse reconhecimento não se dá de forma prática e formal, exceto como um complemento dos direitos do homem. Com isso, a elevação por parte do Estado no que diz respeito a moradia não traz a transformação necessária para modificar as orientações e concepções adotadas pela economia de mercado, a questão da moradia, ainda que denunciada, politicamente desempenha um papel menor e desta maneira, não entra na esfera do planejamento urbano.

Precisamos, antes de tudo compreender que a moradia é uma necessidade elementar do ser humano e o acompanha desde os tempos das cavernas e é também condição imprescindível para uma vida digna, que proporciona (ou, pelo menos, deveria proporcionar) as condições para o desenvolvimento de uma vida psicossocial equilibradamente saudável, com importantes reflexos na conquista de uma vida com liberdade. Assim sendo, serve não somente como espaço para proteção das intempéries, como também para o resguardo da intimidade, no qual o ser humano pode (ou, pelo menos, deveria poder) praticar com segurança e tranquilidade os atos mais elementares do seu cotidiano, mas nem por isso menos importantes, tais como são a alimentação, o repouso, a reprodução, o asseio pessoal, o lazer, dentre outros.

Na cidade de Porto Velho, capital do estado de Rondônia, o grande número de famílias vivendo em áreas irregulares, de risco, área de proteção permanente, patrimônio histórico tombado, sujeitas a alagamentos e outras formas de ocupação irregular reflete o dualismo marcante na cidade. O que torna assim, a legislação urbanística existente incapaz de acompanhar o ritmo das mudanças e de oferecer respostas as reivindicações populares.

Diante dessa problemática, a regularização fundiária surge como uma alternativa de política pública curativa e preventiva no enfrentamento de áreas já

ocupadas com moradias consolidadas pela população de baixa renda - curativa no sentido de incorporar e requalificar a cidade real através de ações de regularização fundiária plena no espaço urbano e preventiva no sentido de evitar a apropriação irregular do solo urbano.

Pesquisas da Fundação João Pinheiro, mostram que a inadequação fundiária urbana é o segundo fator que mais afeta os domicílios - como primeiro fator está a carência de infraestrutura urbana. Em 2011, 2,117 milhões de unidades no Brasil estão nessa situação. A concentração da problemática fundiária encontra-se respondem por 58,6% das moradias nessa condição, que somam 1, 241 milhão. Há uma redução em 2012, de 76 mil unidades no total de domicílios urbanos com inadequação fundiária, que passa a contar com 2,041 milhões, dos quais 1,119 milhão nas principais regiões metropolitanas.

> A inadequação fundiária (imóveis em terrenos não legalizados) continua sendo o segundo critério de inadequação que mais afeta os domicílios particulares permanentes urbanos. No total, são 1,888 milhão de unidades, 3,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país (tab.5.2). A região Sudeste aparece com 1,119 milhão de unidades com inadequação fundiária, que representam 4,1% de seus domicílios particulares permanentes urbanos. A região Nordeste tem 360 mil domicílios nessa situação (2,7% dos domicílios), a região Sul tem 245 mil, o Centro-Oeste tem 87 mil e a Norte, 76 mil domicílios urbanos em situação de inadequação fundiária. Isso corresponde a, respectivamente, 2,8%, 1,9% e 2% dos domicílios particulares permanentes urbanos. Considerando o recorte metropolitano, a inadequação fundiária é relativamente maior nas regiões metropolitanas (4,8% dos domicílios particulares permanentes urbanos). Nas demais áreas são 2,5% dos domicílios nessa situação. Em relação a 2013, houve uma ligeira redução no percentual de domicílios com inadequação fundiária nas regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Sul e ligeiro aumento no Centro-Oeste. (FJP, p. 70, 2015.)

Nesse sentido podemos dizer que o termo Regularização Fundiária ainda não contempla um mesmo entendimento entre pesquisadores e em especial os gestores públicos, mas registramos que nosso trabalho conduzirá em toda a pesquisa a regularização plena, como aponta Alfonsín.

As dimensões apontadas por Alfonsín (2007, p. 78) no processo de regularização fundiária, são: jurídica, urbanística, ambiental e social elas nem sempre são seguidas pelos que promovem a regularização, muitas vezes por não compreender que tentar fazer regularização sem reconhecer esses direitos é não atingir plenamente os objetivos do processo. Nesse sentido nos permitimos fazer uma pequena análise dessas dimensões.

Na regularização jurídica há uma diminuição da política pública às ações de cunho jurídico que busquem a legalização da posse ou propriedade dos imóveis ocupados. Sem dúvida, essa intervenção tem grande relevância para a efetivação do direito à moradia, porque a mesma garante segurança jurídica, afastando o medo da reintegração de posse. Contudo, se faz necessário entendermos que a mesma vai além disso, já que a regularização jurídica isoladamente não tem capacidade de tratar a informalidade urbana, pois não se trata tão somente de legalizar a relação jurídica para regularizar a posse dos moradores. A irregularidade urbana atinge outras dimensões, dentre elas, a falta de infraestrutura, a dificuldade de acesso a serviços públicos, a inexistência de qualidade ambiental nos assentamentos e a desconformidade urbanística das habitações.

> Essa concepção de política de regularização fundiária – assumida pelas instituições internacionais, como o Banco Mundial, e que vem sendo imposta em vários países – que supõe a legalização do mercado informal de terra e o reconhecimento de títulos de propriedade individual para os habitantes dos assentamentos informais como meio de transformar as economias urbanas, desconsidera os demais fatores que geram esta situação de ilegalidade e informalidade dos assentamentos urbanos. Conferir um título de propriedade urbana para os grupos sociais que vivem em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, como a implantação de infra-estrutura, oferta de equipamentos públicos – como escolas e postos de saúde – e a efetiva possibilidade de trabalho e geração de renda, será um benefício temporário (SAULE JUNIOR, 2004, p. 346).

No segundo caso, a concepção apontada por Alfonsín (2007) sobre a urbanização de assentamentos é atribuída maior importância quanto às intervenções físicas dos loteamentos, objetivando uma melhor ordenação do uso e ocupação do solo e a melhoria das condições de habitabilidade. Na atualidade temos percebido uma latente demanda por obras públicas que sejam capazes de promover melhores condições de vida para as famílias ocupantes de assentamentos irregulares.

As melhores condições de habitabilidade recorrentes dos projetos de saneamento ambiental, construção ou reforma de habitações, instalação de equipamentos urbanos, como creches e postos de saúde, e ampliação das áreas públicas se faz necessário e é de suma importância. Precisamos, contudo, novamente compreendermos que a regularização urbanística não deve ser vista como a única e completa forma de combate da irregularidade urbana. Os investimentos públicos na

maioria das vezes induzem a valorização dos imóveis, acarretando uma expulsão dos moradores através de ações de reintegração de posse ou despejos forçados.

Na terceira concepção elencada por Alfonsín (2007), a regularização tende a adaptar a legislação de uso e ocupação do solo com a intenção de inserir os assentamentos informais no campo da legalidade urbana. Uma das formas mais atualizadas dentro desse contexto tem sido a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com o intuito de estabelecer uma regulamentação com parâmetros específicos de ocupação para cada um dos assentamentos, trazendo nesse caso uma segurança maior contra a especulação imobiliária, porque determina o uso residencial como prioridade, pode inclusive delimitar a unificação de lotes.

E finalmente a dimensão social, em que a participação da população é de extrema importância para implementação em todo o processo fundiário, cujo objetivo maior deve ser sempre a criação e multiplicação de mecanismos e alternativas socioeconômicas que garantam a integração efetiva dessa população a cidade. Isso implica parceria entre o executor do programa e os moradores em questão, indo além da apresentação do projeto já aprovado pelos responsáveis.

Lembrando que a parceria ideal é aquela que tem participação permanente, desde a mobilização da comunidade, seguida do planejamento, da execução, da fiscalização, da avaliação e do acompanhamento da pós-intervenção. Essa participação se torna uma precondição para o sucesso do programa de regularização fundiária, pois as informações não podem ser obtidas de forma eficaz sem a participação ativa dos moradores da área a ser regularizada. Com base nessas premissas percebemos que as quatro dimensões, apontadas pela autora revelam um processo pluridimensional, onde:

> Regularização fundiária é o processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN, 1997, p. 78).

Somente com essa concepção pluridimensional o programa de regularização fundiária se tornará capaz de responder as várias repercussões da informalidade na vida de milhares de famílias que encontram-se submetidas a situação de

irregularidade. Ainda segundo a autora (2007, p. 79), os processos de regularização fundiária devem estar comprometidos em um propósito interdisciplinar de realizar, de forma conjunta e integrada, as seguintes dimensões:

> - a regularização jurídica dos lotes (titulação e registro);
> - a urbanização/reurbanização do assentamento;
> - a adequação da legislação urbanística, com a mudança do regime urbanístico aplicável à área;
> - apoio e a motivação dos moradores para a auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua em iniciativas que impliquem a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

Nesse sentido, é importante salientar que a política de regularização fundiária se efetiva com mais qualidade, quanto mais e melhor o poder público tiver assimilado e implementado de forma complementar, as dimensões acima citadas pela autora. São dimensões de uma política pública que se tratadas de forma pluridimensional, com certeza incidirá sobre o problema da segregação sócioterritorial, podendo ameniza-lo de forma significativa, sobretudo na ampliação dos direitos da cidadania de uma ampla parcela da população, em especial aquelas que se encontram em maior vulnerabilidade social.

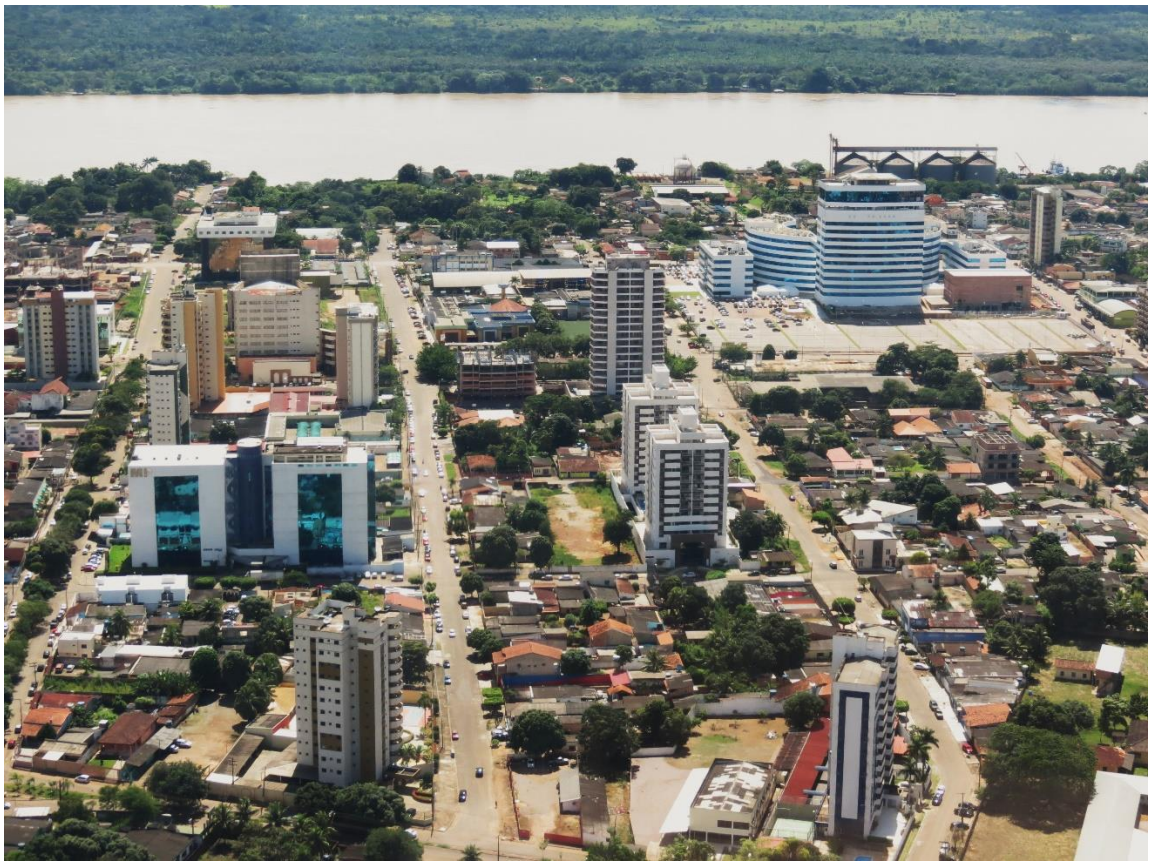
Colocando, por fim, o indivíduo como centro de gravidade de uma política, numa inversão de valores. Partindo dessa premissa nos permitimos dizer que são aspectos indissociáveis da Regularização Fundiária Urbana: o respeito aos direitos humanos, bem como a busca pela qualidade de vida da população de baixa renda. Com base nesse pressuposto buscaremos nesse estudo a forma conduzida pelo município de Porto Velho no que diz respeito ao seu processo de regularização fundiária.

3.4 Porto Velho e a questão fundiária

Por questões metodológicas, delimitamos nossa pesquisa entre os anos de 2005 a 2012, já que compreendemos ser o marco regulatório no que diz respeito à segurança da propriedade urbana através da política de regularização fundiária na cidade de Porto Velho. Todavia, se faz necessário registrar que nossa temática poderia recuar no tempo, aos primórdios da ocupação deste território, em uma época anterior a criação da cidade propriamente dita. Sendo importante ressaltar que só

recentemente o poder público passou a preocupar-se com a população pobre no que diz respeito a moradia e na legitimação de seus espaços, nos permitindo dizer que a estratégia utilizada até então, sempre fora a da ausência ou da invisibilização.

Foto 7 – Vista parcial da cidade de Porto Velho e do Rio Madeira



Fonte: http://mapio.net/s/27915552/

A capital do Estado de Rondônia abrange uma área de 34.096,394 km2. A população da cidade de Porto Velho é de 428.527 mil habitantes, sendo que desses 390.733 residem na zona urbana e 37.794 na zona rural. A população urbana representa 91,18% segundo dados do IBGE (2010). O município de Porto Velho limita-se ao norte, noroeste e nordeste com o estado do Amazonas, ao sudeste com os municípios de Cujubim, Machadinho do Oeste e Candeias do Jamari. Na parte leste tem seus limites com os municípios de Candeias do Jamari e Alto Paraíso. Ficando a parte sul com os municípios de Campo Novo de Rondônia e Nova Mamoré, enquanto que ao Oeste com o estado do Acre.

O município conta atualmente com 12 (doze) distritos, incluindo o distrito sede, 66 (sessenta e seis) bairros, criados oficialmente no núcleo urbano de Porto Velho e 3 bairros sem oficialização de criação, totalizando 69 (sessenta e nove) bairros. Neste

trabalho foram levantadas às delimitações e bairros de acordo com a lei de criação, lei de alteração e a delimitação no mapa do município. Em alguns bairros constatou-se desconformidade destas delimitações, as quais o Departamento de Gestão Urbana da prefeitura de Porto Velho, está estudando propostas para redefinição dos limites. A seguir apresentamos o quadro do levantamento dos bairros da cidade, divididos por Zona Leste, Zona Sul, Zona Centro e Zona Norte.

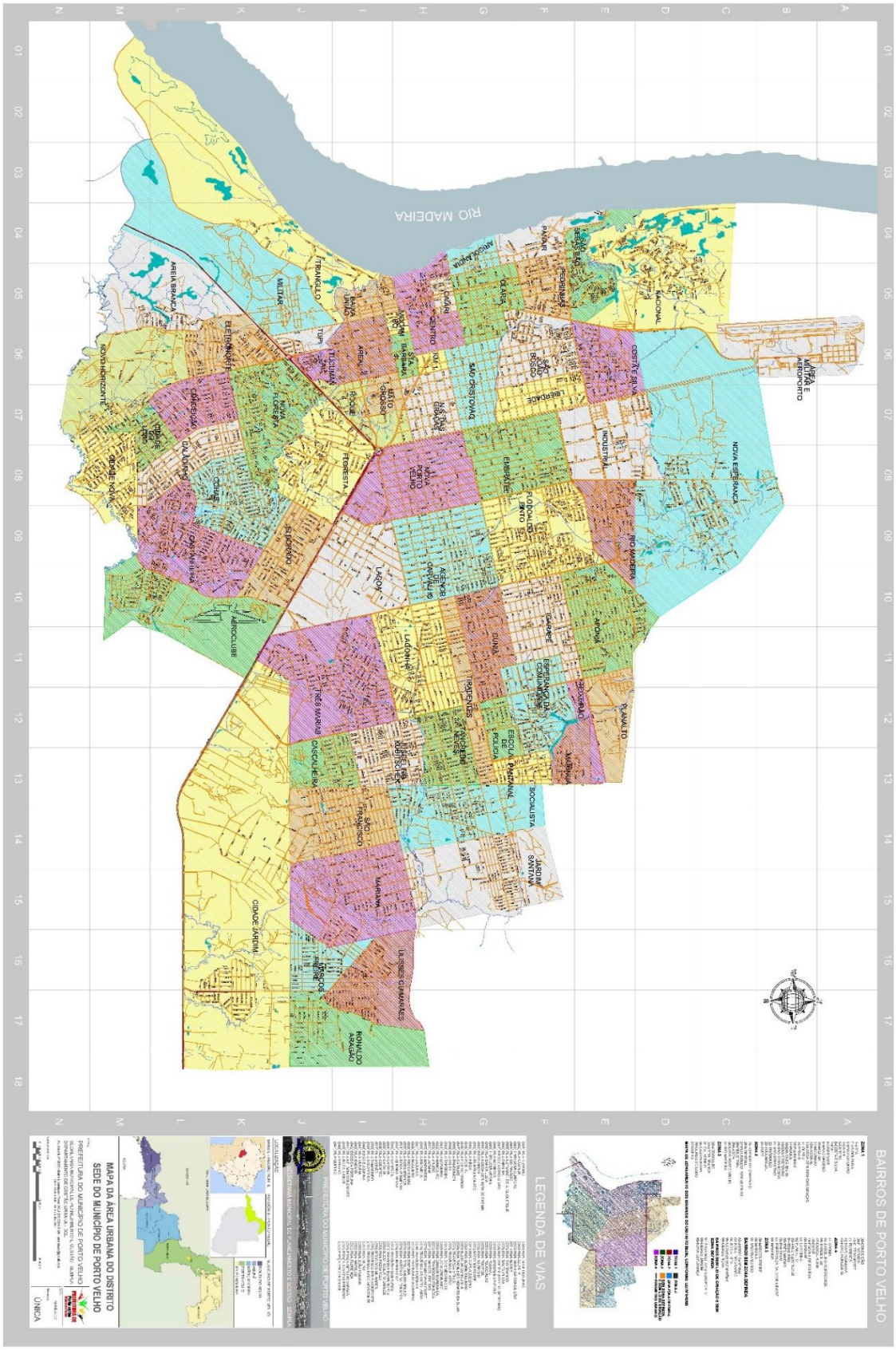
Quadro 1- Levantamento dos bairros por zonas urbanas da cidade de Porto Velho

ZONAS	BAIRROS	ZONAS	BAIRROS
Centro	1- Arigolândia 2- Agenor de carvalho 3- Areal 4- Baixa da União 5- Caiari 6- Centro 7- Embratel 8- KM – 1 9- Liberdade 10- Mato Grosso 11- Militar 12- Mocambo 13- Nova Porto Velho 14- Olaria 15- Panair 16- Santa Barbará 17- São Cristovão 18- São João Bosco 19- Triângulo 20- Tucumanzal 21- Tupi 22- Flodoaldo Pontes Pinto 23- Lagoa 24- Nossa Senhora das Graças 25- Pedrinhas 26- Roque	Leste	40- Socialista (sem zona definida) 41- Aponiã 42- Cascalheira 43- Cidade Jardim (sem lei de criação e zona definida) 44- Cuniã 45- Escola de Polícia 46- Esperança da Comunidade 47- Igarapé 48- Jardim Santana (sem zona definida) 49- Juscelino Kubitschek 50- Lagoinha 51- Marcos Freire 52- Mariana 53- Pantanal 54- Planalto 55- Ronaldo Aragão (sem zona definida) 56- Tancredo Neves 57- Teixeirão 58- Tiradentes 59- Três Marias 60- Ulisses Guimarães (sem zona definida) 61- Maringá 62- São francisco
Sul	27- Cidade Nova (sem zona definida) 28- Eletronorte 29- Floresta 30- Aeroclube 31- Areia Branca 32- Caladinho 33- Castanheira 34- Cidade do Lobo 35- Cohab 36- Conceição 37- Nova Floresta 38- Novo Horizonte 39- Jardim Eldorado	Norte	63- Área Militar e Aeroporto (sem lei de criação e zona definida) 64- Costa e Silva 65- Industrial 66- Nacional 67- Nova esperança (sem lei de criação e zona definida) 68- Rio Madeira 69- São Sebastião

Fonte:Semur/PMPV Elaboração: autora

Ao fazermos um passeio pela cidade de Porto Velho, percebemos as disparidades refletidas na malha urbana da cidade. O crescimento acelerado tem como resultado, a carencia de serviços básicos do tipo: saneamento, água tratada, saúde, educação, moradia, dentre outros e quem mais fica penalizado são aqueles mais vulneraveis, que quase sempre é a parte que fica segregada e excluída da cidade. Os bairros de Porto Velho, em sua maioria foram construídos por meio de muitas lutas e resistências da população que desprovida de recurso, sem ter onde morar foi ocupando áreas sem a menor condição de habitabilidade e segurança. A seguir disponibilizamos o mapa da área urbana do distrito sede de Porto Velho, para uma melhor compreensão.

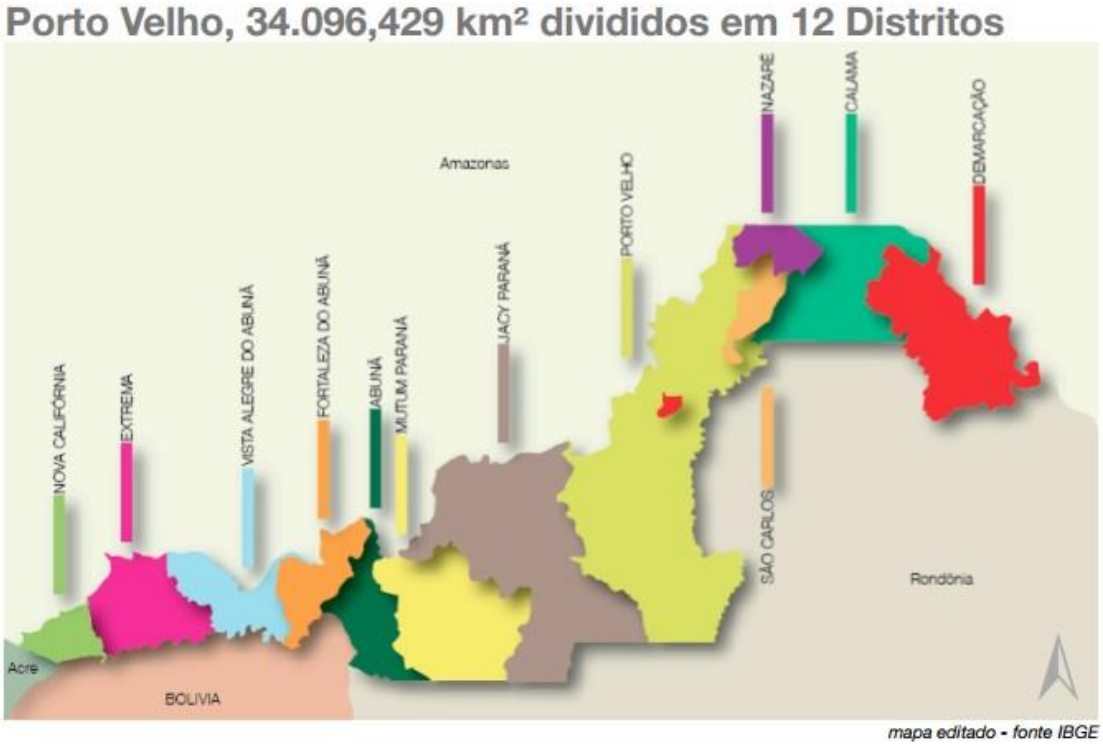
Mapa 2 – Área urbana do Distrito sede da cidade de Porto Velho - RO



Fonte: Semur/PMPV

Além do seu perímetro urbano, o município de Porto Velho abrange outros onze distritos. A lei nº 1.378, de 29 de novembro de 1999, dispõe sobre a divisão político administrativa do município de Porto Velho. Ficam definidos os limites distritais dos seguintes locais: Distrito de Nova Califórnia, Distrito de Extrema, Distrito de Vista Alegre do Abunã, Distrito de Fortaleza do Abunã, Distrito de Abunã, Distrito de Mutum Paraná, Distrito de Jaci-Paraná, Distrito de São Carlos, Distrito de Nazaré, Distrito de Calama, Distrito de Demarcação e atualmente temos a viabilidade de União Bandeirantes que mesmo com a lei de nº 1.535/03, que autoriza o Poder Executivo a criar o Distrito de União Bandeirante, e definir os seus limites, até o momento da pesquisa em campo isso ainda não havia ocorrido.

Mapa 3 – Divisão distrital de Porto Velho-RO



Fonte: PLHIS/SEMUR/PMPV/2012

Grandioso em sua extensão o município de Porto Velho possui diversidade tamanha, motivo pelo qual resolvemos optar por trabalhar nessa pesquisa somente com seu perímetro urbano no que diz respeito a regularização fundiária. Tomaremos como base para o ponto inicial dos conflitos fundiários de Porto Velho a construção

da Estrada de Ferro Madeira Mamoré (EFMM), nas barrancas do Rio Madeira e no povoado de Santo Antônio do Rio Madeira, província do Mato Grosso, onde na última década do século XIX, esse povoado teve prosperidade devido a navegação do Rio Madeira - era em Santo Antônio que os vapores particulares faziam as trocas das mercadorias trazidas pelos batelões para os navios ou vice-versa. As fotos a seguir mostram o local inicial da cidade com a construção da ferrovia e a Porto Velho atual.

Foto 8 - Antiga Porto Velho – 1910

Fonte: http://www.portovelhoagora.com.br/fotos_antigas.asp

Foto 9 - Porto Velho atual

Fonte: http://www.portalgentedeopiniao.net/noticia/porto-velho-minha-terra-natal/59130

Entretanto, no início do século XX a empreiteira construtora da ferrovia, estabeleceu o ponto inicial da linha férrea sete quilômetros rio abaixo de Santo Antônio, no Estado do Amazonas. Assim a cidade de Porto Velho surgiu: com o intuito de atender ao empreendimento da época e somente em 21 de setembro de 1943 através do decreto-lei de nº. 5.839 é que foi criado o Território Federal do Guaporé constituído por apenas dois municípios: Guajará Mirim e Porto Velho, cujas áreas foram desmembradas dos estados do Mato Grosso e Amazonas – importante se faz anunciar que inicialmente o território foi criado com quatro municípios: Lábrea, Santo Antônio do Rio Madeira, Guajará-Mirim e Porto Velho, somente depois de alterações feitas no decreto é que ficou constituído com dois municípios: Guajará e Porto Velho.

A criação desse território foi de fundamental importância a região: encerrou todo um período de indefinições políticas, administrativas e territoriais ao incorporar áreas geográficas dos estados de Mato Grosso e Amazonas, além de delimitar fronteiras e estabelecer superfície territorial. Fixou ainda mais o povoamento e estimulou novos modelos econômicos, com base em uma estrutura político-organizacional definida. Outro fato não menos importante ocorreu através da Lei de nº. 2.731, de 17 de fevereiro de 1956, que mudou a designação do Território Federal do Guaporé para Território Federal de Rondônia (MATIAS, 1998, p. 90-91).

Foto 10 - Estrada de Ferro Madeira Mamoré - 1910

Fonte:http://www.amazoniadagente.com.br/wp-content/uploads/Madeira-mamor%C3%A9-constru%C3%A7%C3%A3o.jpg

Foto 11 - Estrada de Ferro Madeira Mamoré - 2016

Crédito: Marllon Tamboril (2016)

Com o surgimento da cidade de Porto Velho a partir das oficinas e galpões da EFMM, podemos observar que o patrimônio imobiliário do novo município, corresponde tão somente às áreas de influência da construção e instalação da estrada

de ferro, sem deter qualquer outro patrimônio imobiliário, conforme o Decreto de n.º 8.776, de 07 de junho de 1911.

> Artigo único: Ficam declarados de utilidade pública, para fim da desapropriação, os terrenos entre Porto Velho e Guajará-Mirim, compreendidos na faixa de 150 metros para cada lado do eixo da linha da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, os correspondentes a duas áreas em quadro, de 5.000 metros de lado, em cada uma daquelas localidades – Porto Velho e Guajará-Mirim, para a construção e instalações de dependências da referida estrada de ferro, e ainda os terrenos fronteiros a cachoeira Três Irmãos, Kilometro 160, destinados a estação que ali terá de ser construída; tudo de acordo com as plantas que com este baixam, rubricadas pelo diretor geral de Viação e Obras Públicas da respectiva Secretaria de Estado.

Podemos notar que, tanto a criação quanto a instalação do município, foram realizadas sem que centímetro algum de área tenha sido destacada ou incorporada ao patrimônio municipal e as atividades administrativas só se tornaram possíveis porque a administradora da ferrovia permitiu a utilização em suas instalações, dada a precariedade dos recursos. Nesse sentido, observamos também que as áreas destinadas a implantação da EFMM são exatamente as áreas onde foi instalado o município de Porto Velho, com um agravante, elas encontravam-se sob a administração da empresa responsável pela obra férrea.

Desta forma, a complexidade fundiária do município foi totalmente instalada, visto que no período citado, Porto Velho ainda era localidade do Estado do Amazonas. Onde este, apesar do Decreto constitucional vigente e com a finalidade de aforar terrenos urbanos elabora e publica a Lei nº 13 de novembro de 1915, mesmo que sem qualquer patrimônio imobiliário. Esta lei tratava sobre a expedição de títulos definitivos para terceiros, através do instituto jurídico da Carta de Aforamento - dados da SEMUR, revelam que o município de Porto Velho já concedeu até o momento, 9.426 Cartas de Aforamento (considerados os desmembramentos), resultado de 6.570 Cartas expedidas até o ano de 1979 e a partir de 1980, 2.856 Cartas.

Convenientemente aqui abrimos um parêntese: se faz necessário revisitar um pouco a história do Brasil Colônia com o povoamento e desenvolvimento do Brasil e a instituição das capitanias hereditárias. As capitanias Hereditárias implicaram na divisão do território, por linhas paralelas ao Equador em quinze lotes entregues aos chamados capitães-donatários. Estes formavam um grupo heterogêneo composto por gente da pequena nobreza, burocratas ligados a coroa que recebiam a capitânia

através da Carta de Doação - um documento que lhes concedia a posse da terra, mas não a propriedade. Como não detinham a propriedade plena desse bem patrimonial, mas apenas a concessão, não podiam vender e nem doar a capitania - esse direito era exclusivo do rei de Portugal. Os capitães-donatários tinham seus direitos e deveres regimentados em um documento denominado Foral, no tocante a administração gozava do direito de doar sesmarias - lotes de terra não-cultivados, além de fundar vilas e exercer o monopólio da justiça e o comando militar.

Nesse sentido, a história do Instituto dos Forais se repete no município de Porto Velho, quando da expedição das inúmeras Cartas de Aforamento, ainda existentes e que remontam norma tributária do início do século a partir da edição da Lei n° 13 de 27 de novembro de 1914. Com a edição dessa lei a história fundiária do Município de Porto Velho ganha ares de mitologia grega, ao criar um verdadeiro "labirinto jurídico" com reflexos estendidos até a atualidade. A partir da referida lei dá-se início a inúmeros conflitos fundiários entre os entes federativos da União e entre entes públicos com particulares. E somente após 24 anos de criação do município, no período do então Presidente Getúlio Vargas é que foi publicado o Decreto-Lei de n°. 1.031, de 06 de janeiro de 1939 que estabelecia as áreas reservadas à EFMM (figura A e B) e ao município de Porto Velho a figura C.

> Art. 1° Fica substituído a planta que baixou com o decreto n° 8.766 de 7 de junho de 1911 pelas que com estes baixam, rubricadas pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, consagrando a linha definitiva dos terrenos da construção da EFMM nos municípios de Porto Velho, no Estado do Amazonas e Guajará Mirim, no Estado do Mato Grosso. Art. 2º Pelo presente ficam reservados à referida Estrada os terrenos que são demarcados na planta de Guajará Mirim, que este acompanha, assim como as áreas A e B da Planta do Município de Porto Velho, a cuja municipalidade ficará incorporada a área C da referida planta.

Destarte, passados quatro anos da edição da Lei n° 1.031, de 06 de fevereiro de 1939, todo o patrimônio conferido ao Município de Porto Velho retorna ao patrimônio da União Federal, através da criação do então Território Federal do Guaporé, instituído através do Decreto Lei nº 5.812 de 13 de setembro de 1943, que traz em seu Art. 2º: Passam para domínio da União os bens que pertencendo aos Estados delimitados no Município na forma da Constituição e das leis em vigor, se acham situados nos Territórios delimitados no artigo precedente.

Novamente instalou-se o conflito fundiário no Município que estava distante em ser resolvido. Em meio ao arcabouço jurídico criado com a edição de várias leis acerca da questão fundiária de Porto Velho, precisamos ter observância no tocante as várias modificações da estrutura jurídica-político-administrativa vivenciada pela cidade, a saber: de simples localidade do Estado do Amazonas em 1912; para Município do Amazonas em 1914/1915; depois de 29 anos para Território Federal do Guaporé em 1943; para Território Federal de Rondônia em 1956 e finalmente para Estado de Rondônia em 1981.

Somente a partir de 1980 e de uma série de estudos feitos pelo INCRA[7] em parceria com o Município de Porto Velho é que foram efetuadas a demarcação do então perímetro urbano da cidade, através da fusão das áreas das figuras "A" e "B" com a Gleba Rio Madeira, formando um polígono onde encontra-se a cidade e a partir desta área efetuou-se a doação ao Município de Porto Velho. A área de 7.034,0178 hectares, doadas ao Município de Porto Velho veio a então constituir-se o seu patrimônio imobiliário. A maior fração dessas terras doadas ao Município foi repassada, posteriormente pelo próprio ente municipal a particulares de forma totalmente desigual e excludente, acabando por gerar grandes latifúndios urbanos.

Assim, quando a doação foi efetivada naquele ano, foram excluídas 17 grandes áreas, que acabaram por influenciar diretamente no crescimento da cidade e isso gerou inúmeras tensões fundiárias e problemas sociais de diversas ordens, o que dificultou ainda mais a execução do programa de regularização na cidade. De acordo com levantamento realizado junto a Superintendência do Patrimônio da União – SPU, as 17 áreas excluídas da doação foram:

Imóvel 1: Candelária e Santa Marta, no termo de doação feito pelo INCRA, estes imóveis correspondem à área que se encontra sob controle do 5º Batalhão de Engenharia de Construção e 31ª Circunscrição do Serviço Militar, porém de acordo com a matrícula de número de ordem 11, registrada no 1º Serviço Registral de Porto Velho, 05 de junho de 1922, a área denominada de Candelária corresponde a uma área que se inicia no cruzamento do Igarapé São Lourenço com o Rio Madeira e vai até, aproximadamente, a Av. Campos Sales e deste até a Estrada da Areia Branca, km 0,9 e deste até a vila Candelária, fechando com o Rio Madeira. O imóvel Santa

[7] Estudo que viabilizou a área do perímetro urbano da cidade de Porto Velho, a fusão das áreas constantes da matrícula 1060 com a matrícula 6221 com a gleba Rio Madeira, polígono onde encontra-se hoje a cidade de Porto Velho.

Marta compreende a área localizada entre a Estrada do Santo Antônio e o Rio Madeira e entre o Igarapé Bate Estaca até as terras sob controle do 5º Batalhão de Engenharia de Construção, portanto neste imóvel cabe um esclarecimento demarcatório.

Imóvel 2: Quadra 14, do setor 1, corresponde ao Campo de futebol e treinamento da 17ª Brigada de Infantaria de Selva;

Imóvel 3: Quadra 15, do setor 1, edificações residências localizadas entre as Rua Carlos Gomes, Duque de Caxias, Rua Jose Bonifácio e Rua José de Alencar;

Imóvel 4: Quadra 24, do setor 1, edificações residências localizadas entre as Rua Gonçalves Dias, Rua Júlio de Castilho, Duque de Caxias e Pinheiro Machado;

Imóvel 5: Quadra 25, do setor 1, Quartel da 17ª Brigada de Infantaria de Selva (17ª BIS);

Imóvel 6: Quadra 41, do setor 2, corresponde, atualmente, a 17º Batalhão de Logística – BALOG;

Imóvel 7: Quadra 52, do setor 2, edificações residências localizadas entre as Ruas Quintino Bocaiúva, Rua Benjamin Constant, Av. João Goulart e Av. Guanabara;

Imóvel 8: Gleba Rio Madeira (parte): corresponde à área onde se encontra instalada a 3ª Companhia do 54ª Batalhão de Infantaria de Selva, porém a área está sob jurisdição do 5º Batalhão de Engenharia de Construção;

Imóvel 9: Milagres I e II (parte), imóvel onde se encontram os bairros São Sebastião I e II, Nacional, Costa e Silva, cuja titularidade está com o Governo do Estado de Rondônia;

Imóvel 10: Aeroclube de Porto Velho, localizada na Estrada 13 de setembro, conhecida por Estrada dos Japoneses, área sob jurisdição da Aeronáutica;

Imóvel 11: Torre de Controle de Pouso de Porto Velho, localizada próxima a fábrica da Coca Cola, cuja responsabilidade está com a Aeronáutica;

Imóvel 12: Quadra 33, setor 02, Conjunto residencial do Ministério da Aeronáutica, localizado entre as Avenidas Duque de Caxias, Elias Gorayeb, Pinheiro Machado e Jorge Teixeira;

Imóvel 13: Milagres II (parte), corresponde ao complemento do imóvel 9, também sob responsabilidade do Estado de Rondônia;

Imóvel 14: Sítio Ceará: Área que estava sob responsabilidade do Sr. Hortêncio Simplício da Silva;

Imóvel 15: Boa Vista, imóvel localizado no km 4, da Estrada de Ferro Madeira Mamoré, as margens do Rio Madeira;

Imóvel 16: Tokilândia, localizada a margem esquerda da Estrada da Colônia Treze de Setembro;

Imóvel 17: Figura A (Parte) originária do Decreto nº 1031, de 06 de janeiro de 1939.

Registramos ainda, que Porto Velho ao se tornar a capital do Estado acabou por absorver grandes porções de terras oriundas dos estados formadores do antigo Território, algumas com posse e dominialidade de particulares. Essa situação resultou em irregularidade provocada pela ocupação de áreas do Estado/União e áreas particulares, obtidas através de acordos e que permanecem, até hoje, em situação irregular quanto a legislação urbanística. Estudos de Ferreira revelam que:

> A partir dos estudos feitos pelo INCRA em conjunto com o Município de Porto Velho, em 16 de maio de 1980, este efetuou a demarcação do Perímetro Urbano, através da fusão de área constante da matrícula 1060 com a matricula 6221, ou seja, as figuras A, B com a Gleba Rio Madeira, formando um polígono onde encontra a cidade e, a partir desta área efetuou-se a doação ao Município de Porto Velho, porém neste termo de doação foram excluídas 17 áreas, entre elas a denominada de Figura A (parte), sendo compreendido entre o seguinte polígono: da Portobrás (atual Sociedade de Portos e Hidrovias) até a Av. Rio de Janeiro e entre a Av. Presidente Dutra e o Rio Madeira, ficando para o Município a Figura B, totalizando uma área de 243,4144 ha, além da faixa da linha férrea com 150 m de cada lado a partir do eixo da linha. (FERREIRA, 2006, p. 15).

Nesse sentido podemos fazer uma junção de acontecimentos onde seus desdobramentos nos permite afirmar que desde - a construção da EFMM (1912); a passagem das linhas telegráficas da Comissão Rondon (1907); os garimpos de cassiterita e pedras preciosas (década de 50); a abertura da BR 364 – Brasília-Acre (década de 1960); o governo militar ("integrar para não entregar" décadas de 1960/1970); os projetos de colonização do Incra (década de 1970), apoiados pelos grandes projetos desenvolvimentistas como o Polonoroeste e o Planafloro este último, já na década de 1990 - Rondônia vive um surto demográfico vertiginoso, pelo continuo fluxo migratório, proveniente de todas as regiões brasileiras, interferindo diretamente na cidade de Porto Velho. As fotos a seguir evidenciam esse processo migratório, que era contínuo.

Fotos 12 e 13 - Migração nos anos 1980

Fonte:http://2.bp.blogspot.com/_f9tNXGEl9Y4/TG51JrefBI/AAAAAAAAASQ/VU_Rhh3U32k/s1600/Vilhena.jpg
Fonte:http://acirgurgacz.blogspot.com.br/2012/05/assis-gurgacz-recebe-homenagem-do.html

Tabela 2 - Taxa de crescimento populacional de 1950/1990 (%)

	1950/60	1960/70	1970/80	1980/90
Rondônia	6,39	4,76	16,03	7,88
Norte	3,34	3,47	5,02	5,19
Brasil	2,99	2,88	2,48	1,92

Fonte: IBGE

Temos portanto, no ordenamento territorial do estado de Rondônia, o papel decisivo do INCRA com suas ações e a relevância das modificações ocorridas na organização geopolítica do Estado que consequentemente atingiram a cidade de Porto Velho, desde a criação do Território Federal. Para maior esclarecimento, embasados por Matias (1998), estabelecemos alguns acontecimentos relevantes, à saber:

- ✓ 1943 – Ano de criação do Território Federal do Guaporé formado pelo Decreto Lei n. 5.818, de 13 de setembro de 1943, constituído inicialmente por quatro municípios: Lábrea, Porto Velho, Santo Antônio, e Guajará-Mirim.
- ✓ 1944 – Alterações foram feitas no Decreto-Lei, redefinindo o território, com devolução de Lábrea ao Estado do Amazonas; extinção do município de Santo Antônio e incorporação de suas terras a Porto Velho, ficando o Território Federal do Guaporé com apenas dois municípios: Porto Velho e Guajará-Mirim.
- ✓ 1956 – Mudança no nome do Território que em homenagem a Marechal Cândido Rondon, passa-se a chamar Território Federal de Rondônia.
- ✓ 1977 – Iniciam-se as subdivisões dos dois municípios existentes, para a criação de novos: Ariquemes, Ji-Paraná, Cacoal, Pimenta Bueno, e Vilhena.

- ✓ 1981 – São criados os municípios: Colorado d'Oeste, Costa Marques, Espigão d'Oeste, Jaru, Ouro Preto d'Oeste, e Presidente Médici, agora com 13 municípios, o Território Federal é elevado à categoria de Estado.
- ✓ 1983 – Criados os municípios de Cerejeiras e Rolim de Moura.
- ✓ 1986 – Criados os municípios: Alvorada d'Oeste, Alta Floresta d'Oeste, Santa Luzia d'Oeste.
- ✓ 1987 – Criado o município de Nova Brasilândia d'Oeste.
- ✓ 1988 – Criados os municípios de Cabixi, Machadinho d'Oeste, São Miguel do Guaporé e Nova Mamoré.
- ✓ 1992 – Criados 17 novos municípios: Alto Paraíso, Cacaulândia, Campo Novo de Rondônia, Candeias do Jamary, Castanheiras, Corumbiara, Governador Jorge Teixeira, Itapuã d'Oeste, Ministro Andreazza, Mirante da Serra, Monte Negro, Novo Horizonte, Rio Crespo, Seringueiras, Theobroma, Urupá, e Vale do Paraíso.
- ✓ 1994 – Criados os municípios: Primavera de Rondônia, Alto Alegre dos Parecis, Cujubim, Nova União, Parecis, São Felipe d'Oeste, Vale do Anary, Teixeirópolis.
- ✓ 1995 – Ano da última modificação geopolítica para criação dos municípios de: Buritis, Chupinguaia, Pimenteiras d'Oeste e São Francisco do Guaporé.

É certo que todas essas transformações não podem somente ser creditadas as ações do Incra, mas podemos destacar sua atuação sobre os Projetos Integrados de Colonização (PIC):

- ✓ Ouro Preto – PICOP (em Porto Velho, que deu origem, inicialmente, a cidade de Ouro Preto D'Oeste);
- ✓ Sidney Girão – PICSG (em Guajará-Mirim);
- ✓ Gy Paraná – PICGPN (em Porto Velho, deu origem à cidade de Cacoal);
- ✓ Paulo Assis Ribeiro – PICPAR (em Guajará, deu origem à cidade de Colorado D'Oeste);
- ✓ e Padre Adolpho Rolh – PICPEAR (em Porto Velho, deu origem ao município de Jaru).

Destacando-se ainda após os PIC o trabalho do Instituto com os Projetos de Assentamento Dirigido – PAD Burareiro – PADBUR e o Marechal Dutra – PADMD. Já articulado com o POLONOROESTE, o INCRA continuou, desde então, trabalhando nos modelos de Projetos de Assentamentos (PA), aos quais deram origem a vários outros municípios já citados.

Nesse sentido, a cidade de Porto Velho por ser capital do Estado viveu e vive um aumento populacional desordenado, resultado da ocupação predatória, com implicações gravíssimas em matéria fundiária e socioambiental. Os projetos desenvolvimentistas que foram implantados no estado, não são pontos de partida de um projeto de desenvolvimento regional integrado e trouxeram verdadeiros enclaves ao desenvolvimento social, que visualizamos na falta de uma política justa de distribuição de terras e na escassez de acesso aos direitos básicos, como: moradia, educação, saúde e saneamento ambiental.

Paralelo ao processo de ocupação acelerado e desigual da cidade, que ocorreu até o início da década de 1990 (onde cerca de mais de 30.000 garimpeiros atuavam diretamente nas mais diversas frentes de garimpo) e posteriormente com a desativação dos garimpos e os danos ambientais causados, juntando-se a isso a falência dos projetos de colonização rural, tudo isso, resultou num rápido crescimento do processo de ocupação na periferia de Porto Velho. Bairros inteiros foram formados, literalmente, do dia para a noite, citamos a exemplo o bairro Caladinho, que leva esse nome em virtude do processo de ocupação ter ocorrido durante a madrugada, na “calada” da noite. E segundo Teixeira e Fonseca:

> Apesar da ausência de valores confiáveis que permitam uma análise quantitativa do fenômeno da garimpagem do ouro em Rondônia é possível utilizar as poucas informações existentes, no sentido de dimensionar o impacto da atividade sobre o Estado. Segundo levantamento de campo da FIERO, em 1987, estavam envolvidos na exploração do ouro em Rondônia 600 dragas, 450 balsas, além de equipes de garimpeiros manuais. Trabalhavam diretamente nesta atividade naquele ano 3.450 trabalhadores e indiretamente, segundo estimativa da mesma fonte, mais de 2.000 pessoas. Mais de 90% desse conjunto operava no garimpo do Rio Madeira. A partir de meados dos anos noventa uma parte dos garimpos do Madeira encontrava-se em fase de exaustão. (TEIXEIRA; FONSECA, 2003, p. 177).

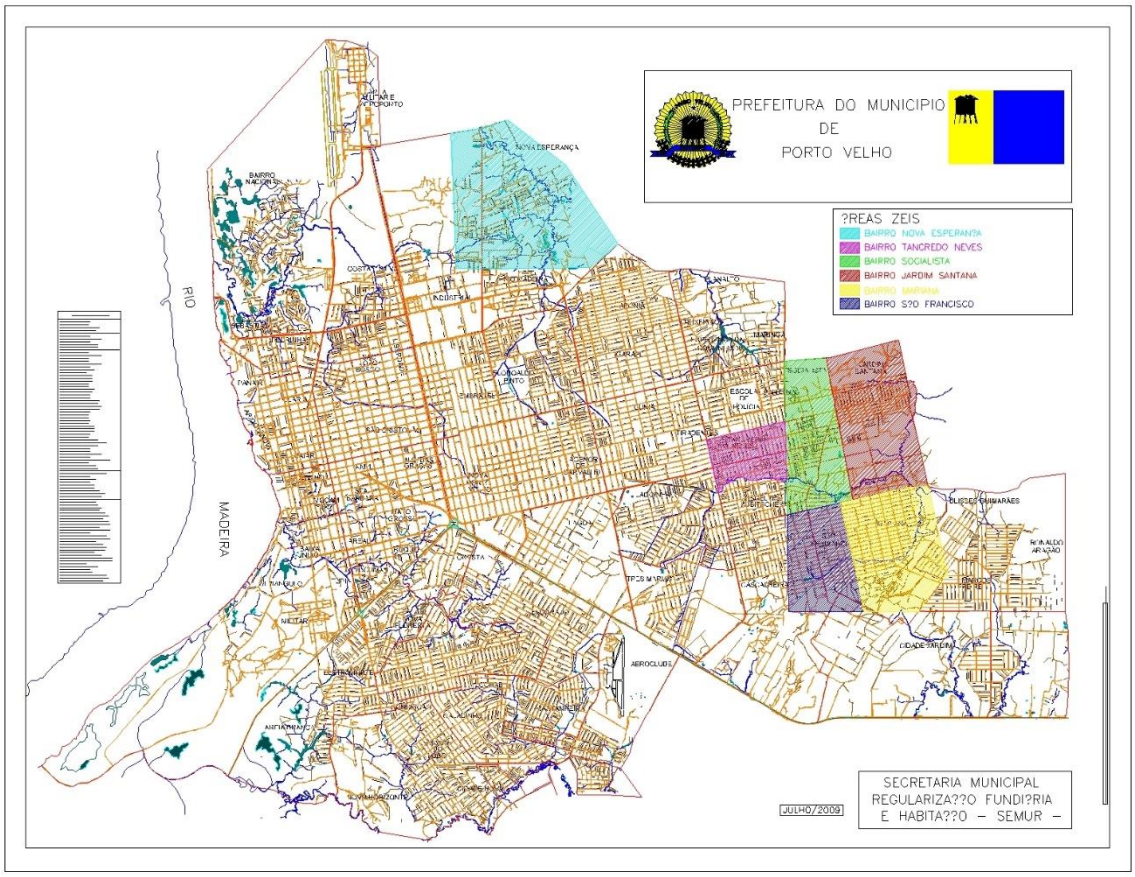
Para termos uma ideia da representatividade desses acontecimentos para o período, em especial no período áureo do garimpo, relatos dos mais antigos, mesmo que não oficialmente, revelam que chegavam em média 1.000 (mil) pessoas/dia na rodoviária de Porto Velho, levados não somente pela corrida do ouro, mas também pelas políticas desenvolvimentistas implantadas na região a partir dos governos militares. Somados a esse contingenciamento a ausência total de planejamento urbano na cidade, acabou por gerar inúmeros assentamentos irregulares e ocupações em áreas sem a menor condição de habitabilidade em beiras de canais, barrancos, regiões alagadiças, áreas particulares e também institucionais.

As ocupações em locais mais afastados da região central da Capital, com pouca ou sem a mínima infraestrutura multiplicaram-se. Somente na zona leste da cidade nas duas últimas décadas surgiram oito novos bairros extremamente populosos, dificultando ainda mais a ação do poder público municipal no controle, acompanhamento e gestão efetiva das áreas dominiais destinadas a investimentos sociais e regularização fundiária.

A problemática fundiária na cidade se torna ainda mais complexa por ainda hoje ter grandes áreas de domínio da União no município de Porto Velho, sob a guarda do Exército, Marinha, Aeronáutica, bem como as áreas que compõem o patrimônio da EFMM e as da chamada Figura “A”. Destaca-se também a considerável área de terras com ocupação já consolidada dentro da Gleba Aliança, área de expansão urbana do Município, que legalmente são de propriedade do Incra. Em fração menor, existem também áreas de domínio do estado de Rondônia. Todas estas áreas ocupadas irregularmente pela população do município de Porto Velho.

Quanto às áreas do Incra, denominada Gleba Aliança, que compreende os bairros Jardim Santana, Socialista, já foram doadas ao município e atualmente tem um novo pedido para o bairro Nova Esperança. A Câmara Municipal por intermédio da Lei n° 1.616 de 26 de julho de 2005, autorizou o município a recebê-las, à título de doação, sendo definida como ZEIS. Mapa 4 a seguir:

Mapa 4 - Áreas que foram transformadas em ZEIS



Fonte: SEMUR/PMPV

No que concerne às áreas da União, localizadas na chamada Figura “A”, que compreende alguns bairros mais antigos da cidade, alguns com extrema precariedade, localizados junto à orla do Rio Madeira, também está tramitando na SPU o processo de pedido de Cessão para o Município.

Já foi doado ao município a área dos bairros Panair, Pedrinhas, Arigolândia e estes já estão em procedimentos para regularização. Os bairros Olaria, Baixa da União, Triângulo, Caiari e Centro que também fazem parte da figura A, continuam sob o domínio da União. Nesse contexto, verifica-se que são escassas as áreas regularizadas, disponíveis para empreendimentos tanto do setor habitacional, quanto do setor da produção o que, além de encarecer o custo da terra, acarreta dificuldades de acesso às linhas oficiais de financiamento.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: UM OLHAR SOBRE A CIDADE DE PORTO VELHO – RO

Meu amor, lembro daquele **4 de janeiro** como se fosse hoje.
A gente bem juntinho na **Floresta, Caladinhos**,
Rolando na **Areia Branca**, cheia de **Pedrinhas**,
Ao lado da **Castanheira**, perto da **Lagoa**, uma **Lagoinha.**

Hoje estamos separados, nem trabalhamos mais juntos,
Você na **Embratel,** eu na **Eletronorte.**
Mas prometo que vamos voltar a morar juntos,
Numa **Cidade Nova**. A **Nova Porto Velho**.
Prometo-lhe por **Nossa Senhora das Graças**,
São João Bosco e **São Sebastião**,
Que eu vou acabar aquele **Triângulo** amoroso
Com as **Três Marias** e **Conceição**.

Agora se eu te ver com aquele tal de **Flodoaldo Pinto**,
Ou com aquele bando de **Socialistas, JK, Tancredo Neves, Ulisses...**
Eu juro que eu **Mato! Grosso** que eu sou!
Porque eu fiz **Escola de Polícia**

Volta pra mim, meu amor.
Você é a **Esperança da Comunidade**, o **Meu Pedacinho de Chão**.
Mariana, eu te amo. Um beijo, **Marcos Freire.**

Autor desconhecido

Com o objetivo de analisar a política pública de regularização fundiária desenvolvida pela SEMUR, no período compreendido entre 2005 a 2012, buscamos identificar as ações realizadas pela secretaria, tendo como principal fonte para a coleta dos dados empíricos a base documental. Os dados revelaram que as ações se deram através de projetos específicos para cada situação vigente. As ações identificadas foram organizadas em tópicos descritivos onde tentamos sistematizar desde o marco inicial da política de regularização as ações de cada projeto desenvolvido e os bairros que foram contemplados com a escritura pública. Consideramos relevante a descrição dos projetos, proporcionando aos leitores e as leitoras minimamente a familiarização com as ações de regularização fundiária que foram executadas pela secretaria no período pesquisado.

4.1 Marco inicial da regularização: como tudo começou

O marco inicial da Regularização Fundiária na cidade de Porto Velho se deu com a efetivação da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação como citado anteriormente. Vários fatores contribuíram e foram decisivos para a construção dessa afirmativa, em destaque a Lei Nº. 10.257/2001, chamada Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades em 2003. O Estatuto da Cidade, dentre outras coisas, regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal no capítulo sobre a Política Urbana e com o Ministério das Cidades foram estabelecidas políticas e ações que auxiliam o pleno desenvolvimento dos municípios, no que diz respeito ao planejamento urbano.

Podemos destacar ainda as históricas reinvindicações populares que assumiram relevante papel na Constituição Federal de 1988, em que pela primeira vez na história à cidade foi tratada na Constituição, com a inclusão dos artigos 182 e 183, configurando uma vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e a oportunidade de vida urbana digna para todas as pessoas.

O Estatuto da Cidade garantiu princípios há muito desejados, reunindo instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que instrumentalizou a efetividade do

Plano Diretor, principal responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal, como também pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, preconizada no artigo 182 da Constituição. Novos ares se anunciam, a sociedade, a partir da nova lei, foi convocada a examinar com atenção suas práticas e ao revê-las, consagrar renovados comportamentos e ações, numa gestão democrática. E foi diante desse cenário de transformações que o município de Porto Velho deu início ao enfrentamento da questão fundiária urbana, relegada a segundo plano até então.

Desse modo, a Lei Complementar de nº 311 de 30 junho de 2008, que dispõe sobre o Plano Diretor da cidade de Porto Velho, traz em seu Capítulo V, dois Artigos específicos sobre a regularização fundiária, a saber:

> Art. 51. Visando promover a regularização fundiária dos assentamentos irregulares e sua gradativa integração urbanística e social às demais áreas urbanas, serão objeto de regularização os assentamentos precários, favelas, loteamentos irregulares e áreas encortiçadas, mediante a adoção, entre outros, dos seguintes instrumentos:
> I - estabelecimento de zonas especiais de interesse social;
> II - concessão especial de uso para fins de moradia;
> III - direito de preempção;
> IV - concessão do direito real de uso;
> V - usucapião especial de imóvel urbano;
> VI - assistência técnica urbanística, jurídica e social gratuita.
> Art. 52. A regularização fundiária será promovida mediante articulação entre o Ministério Público, o Poder Judiciário, os Cartórios de Registro Imobiliário, os Governos Estadual e Municipal, e grupos sociais envolvidos, visando agilizar os procedimentos necessários.

Com a criação da SEMUR em 2005, o município reconheceu a fragilidade sobre a cidade no que dizia respeito a questão fundiária e habitacional, levando o mesmo em 2006 a contratar uma empresa de consultoria – TERRA NOVA - para a realização de um estudo e elaboração juntamente com a SEMUR de um diagnóstico que possibilitasse a criação de uma Política Municipal de Habitação e ao mesmo tempo um Programa de Regularização Fundiária. Assim, foi dado o primeiro passo, etapa fundamental no processo de construção da política habitacional e regularização do município. Esse estudo possibilitou a criação de um diagnóstico sobre a cidade, tanto a respeito do déficit habitacional, quanto sobre a irregularidade fundiária, sendo relevante destacar que o Programa de Regularização Fundiária está intrinsecamente

ligado a Política Municipal de Habitação. Dessa forma o estudo sobre habitação revelou que:

> A área urbana do Município de Porto Velho tem 68.944 domicílios, destes 35.384 -51% estão sob áreas irregulares.
>
> O déficit total, com base no Censo de 2000, é de 10.926 unidades, sendo que 70,2% - 7.463 estão situadas dentre as famílias com renda até 03 salários mínimos, um pouco abaixo da tendência nacional que é de 80% nesta faixa. Um número relativamente pequeno, mas que terá um rápido acréscimo com a construção das hidrelétricas do Rio Madeira, cujo aumento populacional é estimado em 26% sobre a população de 2006.
>
> Estas duas variáveis - déficit e irregularidade indicam que a questão habitacional do Município passa pela irregularidade fundiária e que a Política Municipal de Habitação deve ser construída considerando o problema instalado e os impactos deste aumento populacional para a cidade. Além disso, este trabalho mostra que grande parte da população que reside nas áreas irregulares tem renda de até 03 s.m. o que leva a dedução de que parte da demanda está em áreas irregulares e pode ser atendida com a regularização. Desta forma, acredita-se que o Programa de Regularização Fundiária será fundamental para a redução do déficit habitacional, uma vez que propicia o melhoramento de moradias em áreas irregulares e a construção de novas unidades, dentre outros fatores. A produção habitacional do município desde 1998 é de 4.402 unidades em diferentes fases – projeto, execução e obras concluídas. Destas, 2.085 para atendimento à famílias de 04 a 06 s.m. ou seja, quase metade de sua produção voltada a faixa de renda que representa somente 25% da demanda. (TERRA NOVA, 2006, p. 70).

No que concerne ao diagnóstico da regularização fundiária o estudo muito próximo ao da habitação, como já havíamos dito, identificou as áreas de ocupação irregular destacando aquelas passíveis de serem regularizadas, onde:

> Os dados, análises e conclusões parciais apresentados neste Diagnóstico indicam que a questão habitacional do Município de Porto Velho tem como principal entrave a irregularidade fundiária.
>
> As 35.384 unidades irregulares em 72 áreas identificadas, tem uma complexidade de situações em vários aspectos – legal, urbanístico, administrativo, social, econômico, territorial e ambiental, que muitas vezes se mesclam numa mesma área. Aforamentos, loteamentos irregulares, assentamentos, ocupações em áreas de risco e de preservação ambiental, em áreas públicas e privadas, exigem um tratamento cuidadoso e criativo que a elaboração do Programa terá que ter para cada uma destas situações.
>
> Dos 74 loteamentos analisados através de cadastramento da Prefeitura, 26 foram classificados como irregulares. Em sua grande maioria possuem infraestrutura deficiente e áreas institucionais ocupadas irregularmente. (TERRA NOVA, 2006, p. 53).

Com o resultado da pesquisa foram visualizados os bairros onde suas áreas eram de pleno domínio municipal, sendo possível então traçar um plano de regularização fundiária e ao mesmo tempo iniciar os trabalhos procedimentais e processuais para sua execução. As áreas de domínio municipal imediatamente tornaram-se objetos de regularização, não havia impeditivo legal para a entrega dos títulos definitivos a sua população. Assim, a gestão municipal começou a priorizar os problemas fundiários, agravados ao longo de décadas, principalmente no que dizia respeito aos assentamentos urbanos localizados em áreas públicas municipais com ocupação consolidada.

Com esse propósito, deu-se início aos levantamentos físicos e fundiários das áreas de abrangência no Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social, considerando as demandas históricas das comunidades que não tinham segurança de propriedade da terra, excluídas do processo de ocupação formal do espaço urbano. Inicialmente foi priorizado o atendimento aos assentamentos precários localizados em bairros periféricos[8], por tratar-se de área de domínio pleno municipal (propriedade), com viabilidade de execução em curto prazo para os procedimentos de regularização fundiária.

Na formulação dos objetivos em proporcionar o reconhecimento do direito de propriedade às famílias que não tiveram acesso à titulação definitiva, estrategicamente foram mapeados os tipos de irregularidade e iniciado um estudo, comprovando os bairros que possuíam ocupação consolidada com perfil econômico de baixa renda. Foi percebido no decorrer dos trabalhos que a problemática da situação fundiária de Porto Velho tinha e tem vários aspectos que de certa forma dificultariam os procedimentos fundiários. Dentre eles destacou-se o repasse de áreas pertencentes ao município para particulares de forma desigual e excludente, o que gerou latifúndios urbanos e produziu vários problemas relativos à posse e titulares da terra.

O primeiro bairro a receber a escritura e para a secretaria tornou-se um dos mais emblemáticos foi o bairro Tancredo Neves, criado pela Lei Municipal de Nº 507 de 24 de outubro de 1985, formado a partir de um assentamento orientado por

---

[8] Bairros Tancredo Neves, Tupy, Marcos Freire, Calama, Tucumanzal, Areal, Ronaldo Aragão, Embratel, Conceição, Eletronorte, Luiene, JK, São João Batista, Ulisses Guimarães, Floresta, Espírito Santo, Tiradentes, Paraíso, Caladinho, Jardim Santana, Nova Porto Velho e Socialista.

administração anterior, que procedeu a doação dos terrenos para famílias de baixa renda, sendo expedida na época apenas uma autorização de ocupação. Por ser sua área de pleno domínio municipal, imediatamente a SEMUR iniciou os trabalhos para entrega dos títulos definitivos à população do bairro, em atendimento a uma reivindicação antiga dos seus moradores como uma das formas de garantir a propriedade da terra e ao mesmo tempo gerar mecanismos de desenvolvimento para o bairro.

Com o Bairro Tancredo Neves foi traçado um marco inicial da Política Municipal Fundiária e de controle do uso e ocupação do solo a ser desenvolvida na cidade de Porto Velho, dentro de uma perspectiva participativa e democrática fundamentada no Estatuto das Cidades, que em seu artigo explica:

> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais... XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

A entrega das escrituras no Bairro Tancredo Neves foi significativa, visto que a partir daí viu-se surgir cada vez mais novas oportunidades na vida de seus habitantes. Assim, no dia 31 de março de 2007 foram entregues 2.467 escrituras aos seus moradores, beneficiando-se um total de quase dez mil pessoas no bairro, trazendo para as famílias uma segurança jurídica sobre suas moradias. De posse do diagnóstico o poder municipal começou a construir um plano de Regularização Fundiária, tornando possível, assim, além da regularização do bairro Tancredo Neves, a escritura ser estendida a outros bairros passíveis de regularização.

Diversos bairros foram contemplados com a escritura através de um outro projeto desenvolvido pela secretaria utilizando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e esse projeto apesar de estar vinculado à habitação como o próprio nome diz, tem diretrizes voltada exclusivamente para a regularização fundiária. É um programa do Ministério das Cidades que tem como uma de suas especificidades a legalidade das habitações para famílias de baixa renda. Esse projeto contemplou treze bairros da cidade com escritura pública. Ressalta-se que os projetos desenvolvidos pela SEMUR são todos de Interesse Social, portanto, com normativas específicas para esse fim.

O Programa Papel Passado também desenvolvido pela secretaria compreende a regularização fundiária de dois bairros, a saber: **Ulisses Guimarães e Floresta**, com um total de 3.484 escrituras. Os dois bairros também são fruto de ocupações que se deram com a corrida migratória das últimas décadas ocasionando moradias sem o devido cuidado no que diz respeito a questões jurídicas, ambientais e sociais. O município executou outro projeto de regularização fundiária, esse com recurso do próprio município que contemplou oito bairros dos quais: **Espírito Santo, Tiradentes, Paraíso, Caladinho, Jardim Santana, Loteamento Flamboyant, Nova Porto Velho e Socialista.**

Nesse sentido, temos um quadro de ações de regularização fundiária desenvolvidas pelo município de Porto Velho, através da SEMUR, que contemplam um total de 24 bairros, totalizando 24.070 escrituras. Destas mais de 24 mil escrituras, já foram entregues aos moradores um total de 22.685 títulos definitivos de seus imóveis e os demais se encontram em procedimentos instrumentais para a realização da entrega. O quadro a seguir apresenta os bairros com seus respectivos lotes e a data de entrega da escritura em cada um dos bairros citados.

Quadro 2 - Bairros contemplados pelo programa de regularização fundiária.

Item	Bairro	Nº de lote	Data de entrega das escrituras
1	Tancredo Neves	2.467	31.03.2007
2	Tupy	196	4-02-2010
3	Marcos Freire	1.562	7-02-2009
4	Calama	360	
5	Tucumanzal	475	
6	Areal(1195)	644	06.11.2012
7	Ronaldo Aragão	746	07.02.2009
8	Embratel	1.500	30.06.2008
9	Agenor de Carvalho	1.500	23.05.2012
10	Conceição	1.420	29.03.2008
11	Eletronorte	337	01.10.2009
12	Luiene	475	
13	JK	1.751	12.03.2009
14	São João Batista	384	25.06.2008
15	Ulisses Guimarães	1.560	28.12.2011
16	Floresta	1.924	26.07.2010
17	Espírito Santo	68	07.06.2008
18	Tiradentes	211	15.03.2008
19	Paraíso	75	
20	Caladinho	989	24.11.2007
21	Jardim Santana	2.174	26.07.2010
22	Loteamento Flamboyant	876	27.05.2011
23	Nova Porto Velho	947	30.05.2012
24	Socialista	1.429	02.10.2011
Total		24.070	
	Total de escrituras entregues	22.685	

Fonte: SEMUR/PMPV. Elaboração: própria autora.

Vale ressaltar que em todas as ações de regularização fundiária é necessária a execução de um Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), executado e desenvolvido por uma equipe de técnicas sociais[9] da própria secretaria junto aos beneficiários e suas ações são de extrema relevância para o suporte na manutenção do programa de regularização, visto que o mesmo tem como objetivo garantir a participação da comunidade local em todo o processo fundiário no bairro. A execução do projeto social aponta, dentre outras coisas, a oportunidade de levar informações à comunidade sobre o Programa de Regularização Fundiária, com os seguintes objetivos definidos:

1. Apresentar informações à comunidade envolvida acerca do Programa de Regularização Fundiária, tais como: a função social da propriedade, legislação municipal e federal relativa à regularização fundiária; direito à segurança da posse e à moradia, direito à cidade, incentivando a participação de todos e todas nas diversas etapas do projeto, como sujeitos do processo;
2. Fortalecer o envolvimento dos moradores e moradoras do bairro nas questões sociais, políticas e ambientais, possibilitando o resgate da história, dos valores culturais e ambientais da região;
3. Estimular a participação dos moradores e moradoras beneficiados pelo Projeto de Regularização Fundiária na manutenção da regularidade da área, bem como, informando e sensibilizando-os para as posteriores negociações regulares, via cartórios de notas e registro civil e cartórios de registro de imóveis.

Neste sentido o programa de regularização fundiária coloca em evidência o surgimento de um novo olhar sobre a cidade como um espaço social, produzido e reproduzido nas relações que se estabelecem na sociedade. Oportuniza ainda a possibilidade de que esta ação seja precursora da implementação de outras políticas públicas, que venham assegurar a integração dos demais direitos sociais.

Outro importante fato que se dá com as ações de regularização fundiária é a titularidade do imóvel ser preferencialmente em nome das mulheres. Mesmo sendo uma recomendação do Programa em nível nacional, pesquisas feitas pela secretaria constatou que, em média, metade dos imóveis residenciais dos bairros, objeto de regularização são chefiados por mulheres, geralmente com mais de dois filhos.

[9] Profissionais com formação nas áreas de: ciências sociais, psicologia e pedagogia.

Ficando assim evidente uma grande conquista, visto o novo papel que a mulher tem ocupado na sociedade e na divisão social do trabalho. Nesse estudo podemos constatar que a titularidade em nome das mulheres chega a 60% do total de escrituras entregues.

O trabalho da SEMUR tomou corpo na cidade, todavia, presencia-se rotineiramente a dificuldade e morosidade no processo de reconhecer o direito de posse na implementação de uma política fundiária e territorial, no reconhecimento do direito à cidade para todos e todas, tornando-se um campo riquíssimo para pesquisar e analisar de uma forma mais aprofundada todo o processo de regularização fundiária executado pelo poder público local.

4.2 Etapas do processo de Regularização Fundiária: passo a passo

Torna-se necessário destacar que a regularização fundiária consiste em um importante instrumento de dinamização econômica de uma cidade, haja visto que a mesma gera transformação social por meio de diversos fatores, dentre eles a segurança plena da posse da terra que fortalece os laços de comunidade e concretiza a importância do lugar da população envolvida, bem como, a criação de condições para investimentos na melhoria da moradia e acesso ao credito pelos moradores.

Os incentivos governamentais tornaram-se atrativos para o deslocamento da população rural para os centros urbanos num processo de migração, resultando num processo de ocupação irregular em muitas cidades de grande, médio e pequeno porte da região Norte. E esse fenômeno refletiu consideravelmente na forma de ocupação da cidade de Porto Velho, gerando situações fundiárias adversas.

As irregularidades fundiárias assumem diferentes formas, que são traduzidas nas inúmeras situações e peculiaridades a que estão submetidas e acontecem tanto por fatores socioeconômicos e políticos, como também pela ausência de planejamento do ambiente urbano. Reflexo ainda, na maioria das vezes da impossibilidade das leis urbanísticas assegurarem a função social da propriedade, impedindo assim que o processo de crescimento urbano seja desigual e excludente.

Nesse sentido, objetivando minimizar os conflitos fundiários existentes nos municípios brasileiros em 2007, o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, definiu três importantes etapas para execução do processo de regularização com o tema: Manual da Regularização Fundiária Plena.

A primeira etapa compreende os levantamentos das informações necessárias para as demais etapas, sendo estas: a situação fundiária; as condições topográficas e a legislação vigente. No levantamento das informações temos o conhecimento do detentor da propriedade formal da área onde está localizado o assentamento. E segundo Brasil (2007) no momento da pesquisa fundiária:

> [...] deve ser feita a identificação do título com que a área ingressou no patrimônio público (bem dominial, de uso comum do povo ou especial) e se existe registro desse ingresso, como processos administrativos, escritura ou certidão de propriedade que comprove o registro da área no cartório de registro de imóveis em nome da Administração Pública. (BRASIL, 2007, p. 93)

Assim, averígua-se sobre a titularidade da área, observando-se a quem de fato pertence o seu domínio, se pública (União Federal, Estado, Município) ou de particular, bem como, a existência de ações judiciais, desapropriações, penhoras, indenizações e de outras formas de intervenção na propriedade pelo Estado.

Feito isso, temos o levantamento topográfico, que objetiva coletar e representar em mapas todas as informações físicas e urbanísticas relativas ao assentamento, permitindo a elaboração do projeto de regularização fundiária e do cadastramento físico dos lotes. Nesse momento busca-se informações quanto aos limites do assentamento, bem como: formas de uso e ocupação do solo, cursos d'agua, lagos, lagoas, reservatórios, nascentes, áreas de proteção permanente, áreas de risco, sistema viário, quadras, lotes e a infraestrutura implantada (redes de agua, energia, esgoto e drenagem fluvial).

Por fim, busca-se a legislação vigente que possa ser utilizada pelo poder público, para implementação da Regularização Fundiária. Desse modo, nessa etapa, é feita a caracterização do assentamento evidenciando os aspectos físicos e urbanísticos do bairro e levantamento socioeconômico da comunidade que ali vive. Nessa fase é realizada uma leitura técnica da área com intuito de comprovar a informalidade da ocupação e o interesse social dessa regularização, como nos mostra a citação a seguir:

> As diretrizes da Política Nacional de Regularização Fundiária Sustentável consideram que a regularização é de interesse social quando o assentamento é ocupado por famílias que, em sua maioria, recebem uma renda familiar de até cinco salários mínimos; quando existem direitos reais legalmente constituídos; ou quando envolvem

> comunidades inseridas em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. (BRASIL, 2007, p. 30).

A segunda etapa do processo consiste no diagnóstico e elaboração de projetos, considerando as irregularidades fundiárias existentes a partir dos levantamentos realizados na etapa anterior, o que possibilita a definição dos instrumentos a serem adotados em todo o processo de regularização fundiária. A partir disso, elabora-se um projeto urbanístico, de parcelamento e de infraestrutura básica ou a elaboração de planos de remoção quando necessário. Nessa fase busca-se a elaboração de um cadastro social com as informações e qualificação do chefe de família. Este momento deixa evidente a participação da comunidade na seleção dos instrumentos de regularização fundiária, como citado abaixo:

> A participação social deverá ocorrer durante todo o processo [...] iniciando-se com a mobilização e informação da comunidade sobre o trabalho a ser desenvolvido. [...] poderá ocorrer por meio de assembleias gerais e periódicas; reuniões específicas nos vários setores do assentamento; escolha de lideranças setoriais, plantões jurídicos, urbanísticos e sociais de esclarecimentos; e plantões para a coleta de documentos (BRASIL, 2007, p. 51).

Na terceira e última etapa são investigadas as ações administrativas e jurídicas pertinentes à regularização em área pública ou privada até a titulação. Em áreas públicas os instrumentos que podem ser utilizados são: Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM, Direito de Superfície, Registro de Auto Imissão na Posse e mais Cessão da Posse. Já nas áreas privadas utiliza-se: a Desapropriação ou Usucapião.

Simplificando essas etapas, para uma melhor compreensão, podemos afirmar que os Projetos de Regularização Fundiária no município de Porto Velho tiveram oito momentos distintos, a saber:

1- Levantamento da situação jurídica/fundiária da área – aqui é observado a titularidade da área, a quem pertence, quem detém o domínio pleno e quais os instrumentos jurídicos de ordenação territorial a serem utilizados;
2- Atualização cadastral imobiliária – nessa etapa é o momento de comprovação da posse, através de documentos que comprovem que a área está sendo utilizada para moradia;

3- Levantamento topográfico – condições físicas da área com vistas ao projeto de loteamento, bem como a caracterização das áreas destinadas a equipamentos comunitários e áreas verdes conforme exigência legal;
4- Projeto de loteamento da área e/ou urbanístico – essa fase visa a ordenação territorial, medição de lotes e caracterização do terreno, com a confecção de memoriais descritivos (mapa) de cada um dos terrenos;
5- Aprovação do projeto urbanístico ou loteamento – aprovado pela própria SEMUR com base no levantamento topográfico feito;
6- Encaminhamento do projeto de loteamento e/ou urbanístico para desmembramento em cartório de imóveis – nesse momento é criada a individualização dos lotes;
7- Encaminhamento dos processos formalizados de regularização fundiária para os cartórios onde é lavrada a escritura – documento final que garante a propriedade do terreno e o registro no cartório de imóveis;
8- Enfim a entrega das escrituras para a população beneficiada – com a escritura na mão, o lugar que você mora agora é seu.

De acordo com a ex-Secretária de Regularização Fundiária, Doutora Fernanda Kopanakis, titular da pasta no período de 2005 a 2010, nesse período o grande desafio do município para implantar o programa, foi efetivamente implementá-lo como uma política pública. Partindo desse princípio nos permitimos dizer que o município de Porto Velho ainda não foi capaz de integrar os instrumentos jurídicos previstos no Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), a realidade da cidade, seja pela ausência de uma política fundiária melhor definida com o estabelecimento de novos marcos jurídicos pertinentes a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, seja pela complexidade geográfica e jurídica da região amazônica nem sempre atendidas e acolhidas em legislação federal.

O desafio revelado pela secretária talvez seja a principal dificuldade institucional na execução dessa política pública de regularização fundiária. Todavia, isso não se dá somente na cidade de Porto velho, mas em toda a Amazônia, porque as leis em geral não consideram que nessa região a relação com a terra é outra. Podemos dizer no entanto que com a criação desta secretaria o município iniciou um novo modelo de gestão de políticas fundiárias a fim de corrigir as distorções existentes

que foram se acumulando ao longo do processo de ocupação na cidade de Porto Velho.

4.3 Papel e função dos agentes públicos: sobre o programa de regularização no período pesquisado

Com o objetivo de analisar o programa de regularização fundiária através das ações desenvolvidas pela Semur no município de Porto Velho a partir da perspectiva dos colaboradores, tivemos como primeiro desafio verificar sobre o que pensam e como avaliam a execução desse programa. A partir dessas contribuições, tivemos então os aspectos que dificultaram, facilitaram e interferiram direta ou indiretamente nas ações. Um dos objetivos propostos nessa pesquisa diz respeito ao papel dos agentes públicos no processo de regularização na cidade, o que torna imprescindível a participação de entidades e órgãos públicos e privados em todo o processo fundiário.

Como já demostrado o principal ente federativo responsável pela promoção da política urbana na condução de cidades mais justas é a administração municipal. Compete ao município: a inclusão no Plano Diretor das diretrizes que instrumentalizam todo o processo de Regularização Fundiária, bem como sua viabilidade na implantação. A política urbana deve visar sobretudo, assegurar o uso e ocupação do solo de forma adequada, contemplando moradia digna para todos os moradores, combatendo a desigualdade social e melhorando as condições de vida da população na cidade.

Nessa pesquisa além da base documental fizemos a opção também por entrevistar alguns agentes públicos que atuaram na formulação e execução do programa de regularização fundiária e que ocuparam cargos relevantes na tomada de decisões. Aqui para uma melhor compreensão dos dados pesquisados junto a esses agentes, decidimos trata-los quando for pertinente citação de suas entrevistas por Agentes Públicos 1, 2 e 3. Respectivamente correspondendo a secretária da pasta como Agente 1, o procurador geral como Agente 2 e a diretora do Departamento de Gestão de Política Fundiária (DGPF) como Agente 3.

É relevante dizer que, deixamos a cargo de cada um dos agentes narrar sobre a experiência da regularização fundiária na cidade, os desafios na implementação desse plano e se o objetivo foi alcançado. Nosso primeiro contato se deu com a

Secretária da Semur, onde dentre outras coisas a mesma definiu como primeiro desafio para implantação do Programa de Regularização Fundiária:

> O primeiro desafio foi montá-la, saber como é que a secretaria funcionaria dentro da perspectiva dos próprios fluxos processuais ou seja quais eram as demandas, quais eram as competências da secretaria, além da questão da regularização fundiária em si, indo desde a trabalhar com a garantia do direito à propriedade da população e a condição habitacional, mais outras demandas que estão diretamente ligadas ao fluxo fundiário da cidade como: as remissões, estudo de viabilidade, os alvarás, enfim tudo que diz respeito a ocupação e estruturação do espaço da cidade de Porto Velho. (Agente Público 1).

A implantação do programa de regularização fundiária na cidade teve como primeiro enfrentamento o desafio de organizar um espaço que priorizasse as demandas existente, classificando-as pelo grau de dificuldade. A dificuldade citada é vista em relação a viabilidade de aplicação dos instrumentos de regularização contidas no Plano Diretor, de forma que pudesse contemplar o maior número possível de pessoas com a escritura pública. Dessa forma, a partir do acompanhamento das questões respondidas nas entrevistas com nossos colaboradores, nos foi possível extrair fragmentos de relatos, tornando-se possível ir visualizando a importância que foi dada pelo município no que dizia respeito à política de regularização.

> Qual era a importância que nós colocávamos pra fazer a regularização, primeiro segurança jurídica para as pessoas posseiras, porque elas não tinham segurança jurídica elas passariam a ter. Segundo, a importância, arrecadação tributária para o município, não tem governo no mundo que diga que vai abrir mão de arrecadação tributária sem estar com demagogia. Isso não existe, você tem que ter arrecadação pra você poder prestar serviço. Terceiro é movimentar a economia, a economia de Porto Velho estava parada quando esse programa começou. (Agente Público 2).

Dentre os relatos obtidos por cada um dos colaboradores conseguimos visualizar que a política pública de regularização fundiária tornou-se uma demanda institucional na cidade de Porto Velho. Entretanto, apesar de todo o compromisso as ações do Programa tem somente um caráter jurídico, ficando a parte as recomendações elencadas que permearam esse texto inteiro em que a regularização fundiária se não for um processo pluridimensional, não alcançará seu objetivo maior que é visualizado na melhora da qualidade de vida da população.

> Eu acho que o grande desafio de qualquer administração pública em que pensa um programa de regularização fundiária, na perspectiva da inclusão social é compreender que quem define os espaços territoriais é o mercado e cada dia isso avança mais, assim, isso não é uma realidade, não é um desafio só de Porto Velho, mas em quase todas as cidades do País. Quem define esses espaços? Quem define a importância de cada espaço? Quem define portanto o valor de mercado desses espaços também né? É o poder econômico? é o poder de mercado que diz "não, esse espaço tem valor, esse espaço demanda de investimento público" e o que a gente vê é isso, um mercado, principalmente o mercado imobiliário, que vai lá e define que aquele espaço é importante e aí exige do próprio poder público que ele urbanize. Essa lógica é uma lógica perversa (Agente Público 1).

A produção do espaço urbano é um processo fragmentado e articulado de acordo com as necessidades de reprodução do capital, que define e apropria-se de seus espaços, portanto, não homogêneo. Nesse sentido, na cidade de Porto Velho, a produção do espaço se dá de forma desigual, fruto de uma produção capitalista que se reproduz desigualmente no espaço. A produção e reprodução do espaço é construído no plano da vida cotidiana, revelando suas contradições, percebidas nas "lutas dos movimentos sociais que colocam em xeque o planejamento da cidade sob a orientação das políticas espaciais dirigidas pelo processo de valorização do capital em detrimento da realização da vida". (CARLOS, 2004, p. 293). Essa lógica do mercado atua por meio das políticas urbanas e sua reprodução é assegurada pelo Estado, introduzindo-a ao mundo da mercadoria como processo de acumulação.

Na cidade de Porto Velho podemos identificar essa produção/reprodução do espaço desigual a serviço do capital em todos os "ciclos econômicos", visualizadas nas obras arquitetônicas e na mudança da paisagem geográfica. Citamos como exemplo, desde a construção da EFMM até as hidrelétricas no Rio Madeira, considerando ainda o fenômeno da desterritorialização dos povos ribeirinhos, destituídos de seus lugares, num processo de expropriação. Citamos ainda, a disparidade social em relação a habitação na cidade e como exemplo citamos na zona Sul, de um lado conjuntos habitacionais construídos pelo Governo Federal através da CAIXA com rede de esgoto, agua encanada, luz elétrica e do outro "invasão", ocupação irregular sem as mínimas condições de habitabilidade, relegada a segundo plano pelo poder público.

Foto 14 - Rua João Paulo I, bairro Novo Horizonte.

Crédito: Marllon Tamboril

Foto 15 - Ocupação irregular “invasão”, bairro Novo Horizonte.

Crédito: Marllon Tamboril

A pesquisa documental revelou a distribuição de terras de forma desigual e excludente, o que gerou grandes latifúndios urbanos através das cartas de aforamento já relatado em seção anterior. Nesse sentido, segundo nosso colaborador:

> Antes existia uma prioridade de distribuir terra aos amigos, então na década de 80, as terras do município de Porto Velho foram todas distribuídas em grandes lotes para um número muito pequeno de pessoas, então essa era a prioridade que tinha e isto acontecia efetivamente na década de 80. A regularização além de ser cara, ninguém se incomodava com o povo ter casa com escritura, ninguém se incomodava com isso, parece que era bom para os donos das terras que isso acontecesse, até porque com isso surgiu uma outra questão, que foi a indústria da desapropriação indireta. (Agente Público 2)

Essa distribuição de terras aos "amigos", se reflete ainda hoje na cidade de Porto Velho, temos bairros inteiros com suas áreas em nome de particulares e isso dificulta ainda mais o processo fundiário. É importante reconhecer que a questão fundiária no que diz respeito a construção do espaço urbano das cidades é marcada pela desigualdade, enquanto uma parte é produzida regularmente por proprietários e empreendedores privados, detentores do poder, uma outra parte considerável do tecido urbano é produzida a "margem da lei" e da ordem urbanística, o que nos remete a Maricato:

> [...] quando o urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de idéias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as idéias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das idéias. (MARICATO, 2002, p. 122).

Na cidade de Porto Velho, esse modelo não foi diferente e isso se reflete claramente na paisagem através do uso e ocupação do solo decorrente do acesso diferenciado da sociedade na produção e reprodução do seu espaço. As cartas de aforamento em que foram doadas áreas onde hoje se encontram bairros inteiros, levaram ao que o Agente Público 2, chamou de "indústria da desapropriação direta", em alguns casos, penalizaram o município de Porto Velho a pagar indenizações altíssimas. Citemos a exemplo o Loteamento Flamboyamt, na zona leste da cidade, já regularizado; no entanto para que o programa contemplasse com a escritura pública seus moradores, foi necessário um processo de indenização.

Em se tratando da qualidade de vida para a população contemplada, deixamos inicialmente à critério dos nossos colaboradores, o olhar crítico e entendimento sobre o assunto. Para os agentes públicos que participaram e tomaram decisões no período pesquisado a regularização fundiária foi de extrema importância, trazendo com a entrega de escritura pública em primeiro lugar segurança fundiária e valorização do imóvel. Junto a isso, foi possível viabilizar recursos para obras de infraestrutura nos bairros escriturados. Exemplo disso foram os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nos últimos anos na cidade. Eis os fragmentos:

> Primeiro, dentro da perspectiva da garantia do domínio da área em que as pessoas vivem. As pessoas dormem com a segurança de que elas podem, que o imóvel é delas, que ninguém vai ameaça-las, nem o poder público, nem o privado. Porque o poder público também funciona nesse sentido né? Muitas das vezes a gente observa isso. Em vários locais. Segundo, com a regularização fundiária, a possibilidade de você viabilizar recurso público pra garantir o básico dessa população, quando a gente, exemplo, quando a gestão demandava junto aos Ministérios. Principalmente o Ministério das Cidades, saneamento da cidade, qualquer obra de infraestrutura, a primeira exigência era a regularização fundiária. (Agente Público 1).
>
> Muita mudança na vida da pessoa que recebe a escritura, a satisfação que a pessoa tem, a segurança que ele tem, a gente vem falando desde o início, a segurança da pessoa poder dizer isto é meu. A escritura vamos dizer assim, é um item da maior importância, garantia a terra, garantia à moradia é um item fundamental, mas junto com o direito à moradia, o próprio conceito traz junto um arcabouço de acesso de demais direitos também. (Agente Público 2).
>
> A mudança houve com certeza, aqui a gente percebe que a pessoa quando pega a escritura a primeira coisa que faz é investir no seu imóvel, pra valorizar, porque valoriza, há uma diferença entre posse e propriedade. Enquanto eu tenho só a posse, só pago IPTU, eu vou vender o meu imóvel é isso aqui é preço mínimo. Se eu faço escritura isso triplica, dependendo da localização. Então a valorização do bem, através da escritura com certeza ela existiu. (Agente Público 3).

De certo, nos é permitido dizer que a regularização fundiária na cidade de Porto Velho interferiu positivamente na vida da população beneficiária. Em primeiro lugar por ser uma política pública de inclusão para os mais pobres e em segundo lugar, pela inversão de valores, que transforma favores em direitos. Atualmente temos alguns estudos[10] sobre a cidade de Porto Velho, pesquisadores de várias áreas em especial a geografia, tem se debruçado sobre a cidade com o objetivo de conhecer de modo

[10] Silva e Conceição (2016); Nascimento (2009, 2016); Silva (2012); Fonseca (2016); Silva (2016).

mais aprofundado seu cotidiano, em todos os aspectos: social, político, econômico e cultural.

No tocante a avaliação dos colaboradores em relação a criação dessa secretaria, bem como, a implantação do programa de regularização fundiária na cidade tivemos as seguintes avaliações: prazo curto para transformá-la em política de estado, fragmentação entre os órgãos envolvidos, política pública incompleta e o não enfrentamento acerca dos problemas que impossibilitavam a entrega de escritura - como ocupação consolidada em áreas de equipamento comunitário, beira de córrego, mananciais, consideradas Área de Proteção Permanente (APP) e Área de Proteção Ambiental (APA). Desta forma, eles avaliam:

> A gente teve pouco tempo e que isso demandaria também não só de uma ação do poder público, mas da apropriação da própria população e da compreensão do que é a regularização fundiária. Que seria interessante, depois que a gente conseguisse adequar, no sentido de regularizar essa realidade de Porto Velho, a própria secretaria poderia ser absorvida junto com outras secretarias e se pensar numa secretaria que tivesse regularização, habitação, mobilidade urbana, meio ambiente, essas ações, essas políticas, elas não estão desagregadas, elas estão totalmente lincadas. Facilitaria o trabalho e a população ser atendida. Eu acho que o programa de regularização não poderia depender de um prefeito, de uma gestão, porque na medida que depende não se consolidou, eu sei que essas coisas demandam de tempo, demandam especialmente da própria população se apropriar disso, mais elas não podem estar centradas em gestões, elas precisam ser políticas, política pública, política de estado, ela não pode ser só política de governo. E o que a gente acabou vivenciando e aí não é nenhum demérito, a regularização foi uma política de governo e não de estado. A gente não conseguiu, não teve tempo pra isso, mas, ela não se transforma numa política de estado. (Agente Público 1).
>
> O programa de regularização é uma política pública, porque não acabou, a cidade não foi regularizada completamente tem muito por fazer e tá parado. Eu penso que primeiro de tudo, foi uma grande iniciativa que não devia ser paralisada, que não deveria, criticada sempre pode ser, as coisas sempre podem ser criticadas, mas não devia ser combatidas e foi combatida tá e como iniciativa foi o que houve de mais importante, porque este programa ele mexeu com a cidade, mexeu com a cidade a partir da perspectiva do sentimento de pertença a cidade. Isso é meu, eu moro aqui e agora eu sou um cidadão do lugar entendeu? Então mexeu muito com isso. (Agente Público 2).

Esse sentimento de pertencimento do lugar, é um momento de extrema relevância porque na época o candidato a prefeito não chegava a 1% das intenções

de votos e ao anunciar o programa de regularização fundiária na cidade, subiu nas pesquisas e conseguiu se eleger. Ao assumir a prefeitura criou a Secretaria de Regularização Fundiária e Habitação e implantou o programa de regularização, quatro anos depois se reelegeu no primeiro turno com mais de 50% dos votos. Podemos classificar como projeto eleitoreiro? Talvez. Mas a população da cidade há muito reivindicava esse pleito. A crítica feita a gestão atual se deve ao fato de nesses últimos quatro anos não ter sido entregue nenhuma escritura à mais na cidade:

> Então, o que a prefeitura de Porto Velho fez nesses anos de 2005 a 2012 foi um trabalho grande, mas que ele ficou pela metade, entregamos a escritura, deu segurança à população, nisso o imóvel valorizou, a rotatividade junto aos cartórios, também foi muito, que é a transmissão do bem, o financiamento pra população né? Só que aí fica aquela coisa é só isso? Não é só isso. Se no ato da regularização fundiária, que a gente regularizou só aquilo que é passível, só o bonitinho, e o que não era, não dava pra regularizar, o que foi que nós fizemos? A população continua lá, continua morando ilegalmente, continua sem pagar o seu IPTU, eles estão lá que são as áreas de equipamentos que estão ocupados dentro dessas áreas A regularização não é meramente um papel, não é só meramente uma escritura, meramente um papelzinho que você, que pra gente foi uma labuta, que pra gente foi corrido, que pra gente foi sacrificante, cheio de trabalho ir nos bairros, levantar, pegar as pendências, não é só aquele pedaço de papel. A regularização, a escritura é o produto final, dentro tem que ter a infraestrutura no bairro. A prefeitura começou, ela deu o começo, meio e fim, porque ela conseguiu fazer, conseguiu entregar. (Agente Público 3).

Nesse sentido, o fragmento da fala do Agente Público 3, colaboradora da nossa pesquisa nos remete a Alfonsin (2007) que chama a atenção para o uso e ocupação do solo nas cidades. A forma de sua utilização é refletida na produção e reprodução do espaço urbano. A regularização executada pelo poder público municipal, não conseguiu conjugar as dimensões apontadas que permearam todo esse texto, esquecendo que compete ao município assegurar através de seu Plano Diretor a formulação de políticas públicas no combate a segregação e ilegalidade urbana.

Esses foram trechos extraídos das falas de nossos colaboradores, sobre todo o processo na implantação e execução das ações referentes ao programa de regularização fundiária. Observamos que apesar dos avanços[11] muito há ainda por

[11] Consideramos avanço fundiário na cidade de Porto Velho os 24 bairros regularizados nos oito anos no período pesquisado num universo de 69 bairros que compreendem o perímetro urbano da capital de Rondônia.

fazer no tocante a problemática fundiária urbana na cidade. Os dados que foram coletados na pesquisa permitiu-nos fazer algumas colocações: em primeiro lugar, que a titularidade dos imóveis traz uma segurança jurídica para a família beneficiada. Em segundo lugar, a valorização do imóvel, dando assim uma ressignificação em sua casa e seu bairro. Ainda em movimentos lentos, é possível visualizar um cenário de mudanças, onde as pessoas residentes dos bairros, ciente de seus direitos e deveres se organizam em associações, na luta pela reivindicação das melhorias consideradas pertinentes para a população.

4.4 Os desdobramentos da Política de Regularização Fundiária na cidade de Porto Velho

A Lei Complementar Municipal nº 311 de 30 de Junho de 2008, que instituiu o Plano Diretor do Município de Porto Velho, estabelece, em seu artigo 4º, que um dos objetivos gerais da política urbana é "observar diretrizes que garantam a cidade sustentável", esclarecendo em seu parágrafo único que se entende como cidade sustentável aquela que "assegure direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações", ratificando o artigo 6º da Constituição Federal, que consagra o direito à moradia digna.

Com a criação da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação – SEMUR, a Prefeitura de Porto Velho implementou ações visando o acesso à regularização às comunidades com menor renda, em especial aquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, destacando as comunidades localizadas em áreas expostas aos riscos de alagamentos e outras áreas sem condições de habitabilidade, não passíveis de recuperação das moradias por intervenção urbanística.

A situação fundiária da cidade, que não havia tido a oportunidade de ser tratada adequadamente, passou a ser uma prioridade na gestão municipal, não por acaso. Podemos afirmar isto porque o próprio governo federal, à época, em razão da intensa discussão sobre o desenvolvimento, reforma agrária e urbana, passou a investir no planejamento e a estabelecer diretrizes para garantir a participação popular nos processos decisórios, para a descentralização das ações em nível governamental e para a responsabilização dos governos estaduais e municipais no investimento direto

e responsável em áreas como saneamento, urbanização e produção habitacional. Nesse sentido:

> [...] qualquer proposta de construção de uma “cidade ideal” é, necessariamente, política, na medida em que envolve ampla gama de interesses sociais diversos. Nesse caso, as propostas de renovação do espaço urbano, prescreviam o afastamento da pobreza do centro da cidade. Os proletários, com seus hábitos e modo de vida, constituíam um transtorno, quando não uma ameaça pública. Era necessário separar o moderno do arcaico, mas ao mesmo tempo, tornar moderno o arcaico. As propostas de modernização avançaram no sentido de transformar uma massa proletária que, dos campos e da periferia do capitalismo, fazia crescer as cidades. Era necessário também urbanizar o proletariado, domesticá-lo, inseri-lo à nova ordem, o que frequentemente recebia o nome de civilizar. (FONSECA, 2014, p. 25)

Esse fragmento acima citado foi extraído de um texto em que o autor trata do crescimento das cidades no período da Revolução Industrial e prontamente podemos usá-lo nos dias atuais. Se voltarmos ao processo de criação dessa cidade sob à égide da lendária EFMM, com suas promessas de desenvolvimento, de forma desigual para boa parte dessa população que foi ficando a margem desse tão sonhado progresso. Partindo dessa premissa podemos dizer que a problemática urbana da cidade de Porto Velho, vai além da Regularização Fundiária, como veremos mais adiante. Em seguida apresentamos os projetos de Regularização Fundiária realizados na cidade, com seus respectivos bairros contemplados com a escritura pública.

4.4.1 Tancredo Neves: 2.467 escrituras

Localizado na zona Leste da cidade de Porto Velho, o bairro Tancredo Neves foi criado pela Lei Municipal nº. 211 de 06 de novembro de 1985. Sua área geográfica compreende 1.020.579,57m², cujas terras eram de dominialidade da Prefeitura de Porto Velho, um dos motivos que facilitou a entrega de escrituras, para seus moradores e moradoras. Suas limitações ficam ao Norte com a rua Raimundo Cantuária, ao Sul com o canal Tancredo Neves, ao Leste com a faixa de domínio de transmissão da Eletrobrás – Eletronorte e ao Oeste com a av. Mamoré.

O desdobramento da política pública fundiária começou por esse bairro, beneficiando com a entrega de escritura no dia 31 de março de 2007, 2.467 famílias. A escolha do bairro se deu através do levantamento físico fundiário das áreas passiveis de regularização na cidade, que identificou o bairro Tancredo Neves como

a primeira grande área a ser regularizada e teve como instrumento de mediação uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, instituída. Essa ZEIS foi criada através da Lei de nº 1.692 de 20 de outubro de 2006, que declarou a área do bairro supracitado como específica para regularização fundiária.

Para a secretária da Semur na época, por ser o primeiro bairro a receber escritura, houve várias dificuldades na execução, dentre elas estão: o quantitativo de pessoas residentes - por ser elevado gerou dificuldades na mobilização da população; o descrédito das pessoas para com o Poder Público - frente a efetivação do programa, por ser o primeiro bairro inserido no Programa Municipal; a operacionalização com os cartórios de notas e de registros de imóveis - já que o processo requer aprimoramento das técnicas e por falta de experiência buscou-se ainda um aperfeiçoamento.

De acordo com as orientações do MCidades, a regularização do bairro Tancredo Neves, contou com as ações envolvendo a comunidade, buscando informar a população sobre o programa. Com a pesquisa junto a secretaria, visualizamos através do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), que essas ações foram: oficinas no bairro junto à comunidade, onde a mesma pode participar sobre o programa de regularização; realização de um seminário sobre regularização e a confecção de uma cartilha que foi distribuída a comunidade no bairro contemplado.

No bairro Tancredo Neves pode ser identificado a existência dos serviços públicos coletivos, um pouco de infraestrutura básica e equipamentos públicos, ainda insuficientes para população, tais como: escolas, posto de saúde, delegacia de polícia e asfalto nas principais vias públicas. O bairro possui ainda um corredor comercial com uma das maiores concentrações de estabelecimentos comerciais da cidade de Porto Velho, conhecido como centro comercial da zona leste, na rua Amador dos Reis, que beneficia toda a zona Leste da cidade.

Foto 16: Rua Amador dos Reis/bairro Tancredo Neves

Crédito: Marllon Tamboril

4.4.2 Saindo da ilegalidade: Projeto FNHIS II

A Gestão Municipal de Porto Velho no que diz respeito a questão fundiária, na última década, legitimou com a titularidade dos imóveis as famílias residentes de 13 bairros, por meio de ações do programa de regularização. O projeto que contemplou esses bairros é um Programa do Ministério das Cidades – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cuja ação tem como objetivo apoiar Estados, Distrito Federal e Municípios nas intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade da população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social. Os recursos do programa são do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social acrescidos das contrapartidas obrigatórias de Estados, Municípios e Distrito Federal.

O referido Projeto intitulado pela secretaria de FNHIS II, compreende as áreas dos seguintes bairros do Município, inseridos no perímetro urbano, sendo eles: **Tupy, Marcos Freire, Calama, Tucumanzal, Areal, Ronaldo Aragão, Embratel, Agenor de Carvalho, Conceição, Eletronorte, Loteamento Luiene, Juscelino Kubitscheck e São João Batista,** cujas terras eram de dominialidade plena

(propriedade) do Município, passíveis de escrituração imediata dos seus **11.350** imóveis. Grande parte desses bairros são frutos do acentuado processo de ocupação ocorridos ao longo das duas últimas décadas, o Bairro Calama é originário de um assentamento orientado da Prefeitura de Porto Velho ocorrido na década de 80.

A pesquisa documental feita junto a secretaria revelou que foi feito um levantamento[12] antes da entrega das escrituras, levando em conta os itens: transporte, rede de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pavimentação, coleta de lixo e equipamentos comunitários. Respectivamente as pessoas dos 13 (treze) bairros usualmente se utilizam para locomoção o transporte coletivo (25%) e o outro meio de transporte usual é a bicicleta; quanto ao abastecimento de agua, é ofertada em menos da metade dos bairros, sendo que prioritariamente a população utiliza-se do *poço raso*. Em se tratando da rede de esgotamento sanitário o pouco que existe é totalmente deficitária; sobre a pavimentação há em torno de 60% de ruas pavimentadas nos bairros supracitados. É importante salientar que essas ruas foram pavimentadas sem a drenagem correta, o que leva a alagamentos e inundações em muitos bairros citados.

Somente os bairros Embratel e Agenor de Carvalho encontram-se totalmente pavimentados. A coleta de lixo é considerada regular em todos os bairros e possuem equipamentos comunitários, tais como: escolas públicas, postos de saúde e/ou policlínicas, bem como possuem associação de moradores, e em grande maioria, estão organizados em torno de grupos beneficentes e/ou entidades religiosas. Informamos que os equipamentos comunitários coletivos ainda não são suficientes para a demanda existente. A pesquisa revela ainda que a economia característica dos respectivos bairros é formada por corredores de comércio compostos por pequenos e médios comerciantes e/ou cooperativa e empresas de autogestão.

No que diz respeito a caracterização da população beneficiária, com base no cadastro imobiliário do Município e Levantamento Socioeconômico (LSE) efetuado pela SEMUR, equivale a média de quarenta e sete mil moradores, entre adultos e crianças. De forma comumente a comunidade dos bairros se organizam coletivamente através da associação de moradores. Quanto a renda mensal e familiar dos moradores dos bairros objeto do projeto de regularização é estimada na média de 1 a

[12] A secretaria tem uma equipe de campo, Levantamento Socioeconômico (LSE) que colhe as informações pertinentes à cidade, em especial na regularização, visto que no Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), é necessário o perfil da população beneficiária por se tratar de Interesse Social, exigência do MCidades.

3 salários mínimos. Despontam ocupações tais como: prestadores de serviço, domésticas, diaristas, padeiros, autônomos, funcionários públicos, vendedores, dentro outras atividades autônomas, sendo forte também a presença de pequenos comerciantes que abastecem os respectivos bairros.

Nas entrevistas[13] realizadas pela secretaria verificamos que o tempo médio de posse nos bairros objeto da presente intervenção é de 11,7 anos, chegando a mais de 20 anos as posses mais antigas. Ao serem solicitados a opinar sobre a intervenção mais urgente do Poder Público para a melhoria de suas condições habitacionais, 34% respondeu que considera a Regularização Fundiária a medida mais urgente; 38% indicou que o auxílio na reforma de sua moradia é a maior prioridade; e ainda 28% indicou ser indispensável o investimento em infraestrutura de drenagem e esgoto. Assim, nesse contexto, foi elaborado o Projeto FNHIS II, para os bairros acima descrito, contemplando com a escritura pública 11.350 famílias.

4.4.3 Papel passado: direito a ter direitos

Em 2003 com a criação do Ministério das Cidades o Governo Federal designou a instituição de uma Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana, concretizada no Programa Papel Passado, cuja coordenação é efetuada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). Esse Programa tem como objetivo apoiar Estados, Municípios, entidades da administração pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em área urbanas. Esse apoio se dá por meio da aplicação de recursos financeiros do Orçamento Geral da União e pela transferência, a municípios ou estados, de imóveis pertencentes a órgãos do Governo Federal, com o objetivo de se proceder à regularização da posse em favor dos moradores. Um grande avanço se dá com esse Programa, no que diz respeito ao planejamento urbano e no enfrentamento eficaz da irregularidade fundiária urbana.

Esse programa através de suas ações contemplou dois bairros na cidade de Porto Velho, inseridos no perímetro urbano, a saber: **Ulisses Guimarães e Floresta**, as terras do bairro Floresta eram de propriedade do Município, no entanto o bairro

[13] Os dados obtidos na Semur, foram através das fichas de LSE, realizadas pela equipe de campo que fazem o levantamento das famílias que moram nos bairros objetos de intervenção.

Ulisses Guimarães, foi regularizado através de um processo de doação. Assim, foram inseridos no Programa de Regularização Fundiária, passíveis de escrituração dos seus 3.484 imóveis, todas as famílias moradoras.

Esses dois bairros, assim como a grande maioria dos bairros da cidade de Porto Velho são resultado também do acentuado processo de ocupação ocorridos ao longo das duas últimas décadas, quando o Município vivenciou um vertiginoso crescimento populacional. A infraestrutura dos bairros acima, pouco diferem dos demais projetos executados pelo município, onde a população utiliza para locomoção o transporte coletivo e bicicleta, sendo ofertado em menos da metade dos dois bairros o abastecimento de agua e esgotamento sanitário totalmente inexistente.

A pavimentação chega a alcançar quase 60% dos bairros, sendo a coleta de lixo considerada regular. Como os demais bairros, esses também possuem equipamentos comunitários, tais como: escolas públicas, postos de saúde e/ou policlínicas. Contam ainda com, associação de moradores e se organizam em torno de grupos beneficentes ou entidades religiosas. É importante destacar que esses bairros por encontrar-se em áreas mais distantes do centro da cidade tem sua economia geralmente formada por corredores de comércio compostos por pequenos e médios comerciantes.

Quanto à renda mensal e familiar das famílias dos dois bairros encontram-se na média de 1 a 3 salários mínimos. Dentre as diversas ocupações destacam-se: prestadores de serviço, domésticas, diaristas, padeiros, autônomos, funcionários públicos, vendedores, tendo forte presença de pequenos comerciantes.

O tempo médio de posse pelas pessoas que moram nesses bairros é entre quinze e vinte anos. Em audiências públicas realizadas pelo Poder Público Municipal (2006/2007) nas localidades supracitadas foi constatado que em grande maioria, a necessidade primeira daquela população quanto à intervenção do poder público é a regularização fundiária seguida de melhoria de condições habitacionais e posteriormente, o investimento em infraestrutura de drenagem e esgoto.

Na pesquisa documental feita junto a secretaria, foi possível visualizar os atendimentos diários da mesma e cada vez mais é percebido a inquietação entre os moradores que ainda não receberam seu título definitivo se fazendo presente na secretaria, buscando esclarecimentos e informações, sobre seus bairros. Com a criação da SEMUR, a expectativa se torna uma constante, visto que a regularização como um direito à cidade, tinha e tem como objetivo, além do título definitivo aos

moradores e moradoras, o reordenamento e legitimação dos espaços que foram produzidos e reproduzidos em sua maioria na informalidade.

4.4.4 A conquista de um sonho: escritura pública

Esse projeto foi pensado pela SEMUR a partir de demandas provocadas que a política de regularização fez surgir, traduzidas em inúmeras reivindicações das associações dos bairros contemplados com a escritura pública. Fez parte desse projeto os bairros: **Espirito Santo, Tiradentes, Paraíso, Caladinho, Jardim Santana, Loteamento Flamboyant, Nova Porto Velho e Socialista** – com um total de 6.769 escrituras. De modo diferenciado as ações desse projeto foram executadas com recurso do próprio Município de Porto Velho, contemplando oito bairros na cidade.

É possível afirmar inicialmente que o Programa de Regularização Fundiária Urbana na cidade de Porto Velho teve e continua a ter grande importância para a população dos bairros que receberam à escritura pública. Cada bairro é portador de suas especificidades, conforme sua realidade, alguns com alta densidade populacional, em grande parte deles podemos visualizar a existência de ocupações irregulares ou informais, geralmente são nas áreas destinadas à instalação de equipamentos comunitários ou ao longo dos canais e igarapés, o que dificulta consideravelmente a execução do programa de regularização fundiária. As irregularidades fundiárias podem ser visualizadas na cidade como um todo, incluindo desde áreas de patrimônio histórico tombado como é o caso da EFMM, à áreas de APP com moradias consolidadas, sem a menor preocupação ambiental.

Foto 17 - Moradia irregular. Patrimônio Histórico Tombado (EFMM)

Crédito: Marllon Tamboril

Foto 18 - Moradia irregular. Área de Proteção Permanente (APP)

Crédito: Marllon Tamboril

A situação fundiária nos bairros supracitados apresentou viabilidade de execução dos procedimentos em curto prazo, considerando inclusive uma antiga reivindicação da comunidade, além da possibilidade de que esta ação seja precursora da implementação de outras políticas públicas, que venham a assegurar a integração dos demais direitos sociais, tais como políticas de juventude, de geração de renda, de reforço à cultura local, o que favorece o desenvolvimento local e o protagonismo da comunidade. Podemos ainda dizer que a política de regularização fundiária é de

extrema relevância social, pela primeira vez na cidade se discute a problemática fundiária com um viés de política pública de inclusão.

De acordo com o Plano Diretor (2008), a cidade é dividida em quatro zonas, a saber: zona centro, zona norte, zona leste e zona sul, englobando um total de 69 bairros, já descrito no texto. A zona centro possui o maior número de bairros, num total de 26 bairros e abrange a área mais antiga da cidade. Torna-se oportuno registrar que nessa zona se encontra a Estrada de Ferro Madeira Mamoré, a Praça das Três Caixas D'Agua, o prédio da administração da EFMM e o complexo da estação de trem, as margens do Rio Madeira, tombados como Patrimônio Histórico.

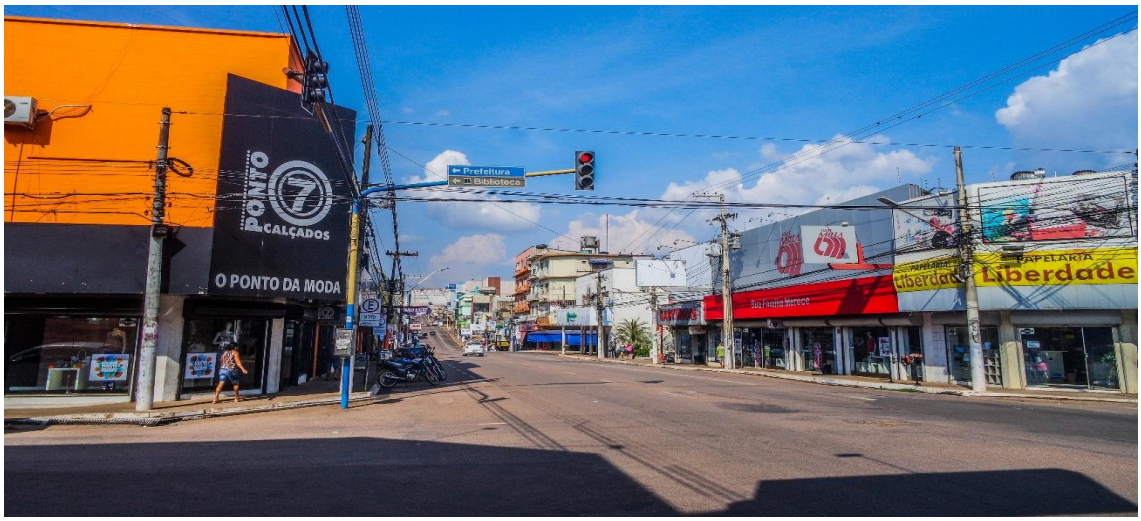
Foto 19 - Praça das Três Caixas D'agua

Foto 20 - EFMM/2016

Fonte: http://data.portal.sistemas.ro.gov.br/2015/01/A29.jpg
Crédito: Marllon Tamboril

Conta ainda com o centro comercial de maior suporte na Avenida Sete de Setembro, Ruas Carlos Gomes e Dom Pedro II, e parece-nos, que os outros corredores comerciais hoje em nada ficam a dever em termos de comercialização de produtos nas outras zonas de comércio.

Foto 21 - Avenida 7 de Setembro - 2016



Crédito: Marllon Tamboril

A zona norte é a menor em números de bairros, com apenas sete e dentre eles, existem dois que ainda não tem lei de criação nem zona definida. Se faz importante registrar que o programa de regularização ainda não se fez presente nessa área e provavelmente o grande entrave, se deve ao fato dessas áreas estarem tituladas em nome da União, Estado ou particulares, comprometendo ainda mais o programa de regularização fundiária.

A zona leste é predominantemente residencial de média densidade, já estabelecida pelo Plano Diretor – 2008, da cidade, conta com 23 bairros, sendo a segunda em número de bairros. A zona leste também é cortada por um corredor comercial de grande suporte para a região.

Foto 22 - Corredor Comercial da Zona Leste, Rua José Amador dos Reis/2016

Crédito: Marllon Tamboril

E finalmente a zona sul, zona de uso misto, composta de 13 bairros e apresenta predominância de uso residencial, mesmo com uma presença marcante de comércio e serviço em determinadas vias, como a Av. Jatuarana.

Foto 23: Corredor Comercial da Zona Sul - Avenida Jatuarana/2016

Crédito: Marllon Tamboril

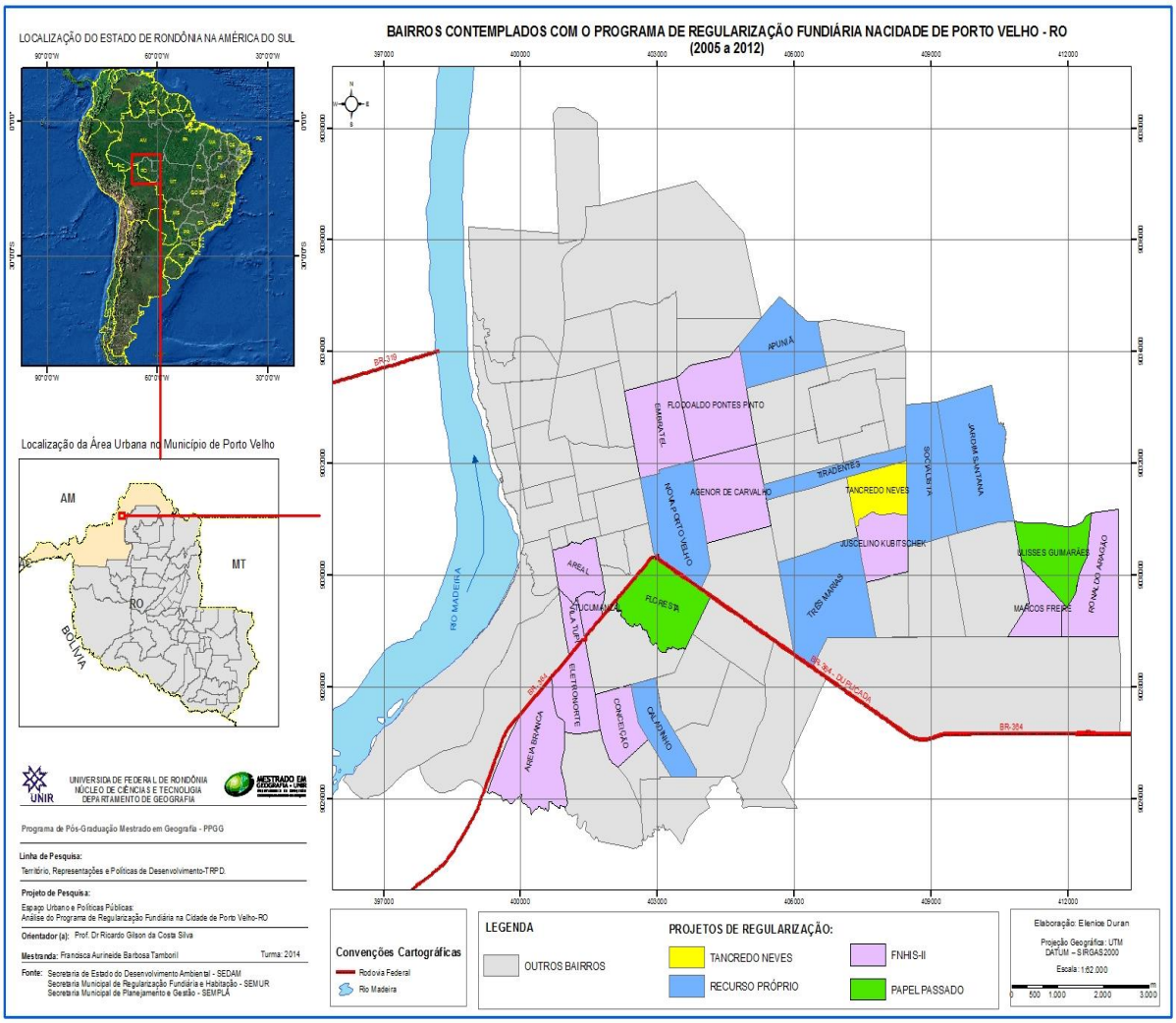
Percebemos no decorrer da pesquisa que o programa de regularização fundiária da cidade iniciou-se pela zona leste e que apesar de contemplar também bairros da zona sul e centro da cidade, foram os bairros da periferia da cidade que tiveram maior destaque no programa. A entrega de escrituras predomina na zona leste e na zona centro e isso não se dá por acaso, conforme foi relatado no decorrer desse trabalho, essas eram as regiões que o município de Porto Velho obtinha dominialidade plena, oportunizando-o a fazer regularização.

Um fato chama a atenção, no que diz respeito a zona leste, esta zona fica na periferia da cidade e seus bairros em sua maioria, foram construídos na informalidade pelas pessoas pelo simples fato de não ter onde morar. Essa região é uma das que mais necessita de infraestrutura, alguns bairros não tem agua encanada e mesmo existindo os serviços públicos coletivos, como escolas, postos de saúde a quantidade não atende à demanda populacional da região.

O mapa de regularização fundiária no município de Porto Velho, apresentado a seguir tem as seguintes contemplações: dos quatro projetos pesquisados ficou evidente que um contemplou através de uma ZEIS o bairro Tancredo Neves já citado

no texto. O projeto FNHIS II, com suas ações de regularização abrangem bairros das três zonas: Leste, Centro e Sul. Com destaque para a zona Leste. O programa Papel Passado contemplou um bairro da zona sul e outro da zona leste. O Projeto executado pelo município com recurso próprio levou escritura a bairros das três zonas, excluindo a zona norte.

Mapa 5 – Regularização Fundiária de Porto Velho – 2005/2012.



Apesar dos projetos compostos no mapa da regularização contemplarem 24 bairros, foi observado durante a realização desse estudo, que foram entregues escrituras somente em 20 bairros, ficando ainda para entregar nos quatro bairros restantes. Estes por sua vez, estão em procedimentos para finalização e entrega de escrituras. Achamos relevante informar que as áreas correspondente à Calama e

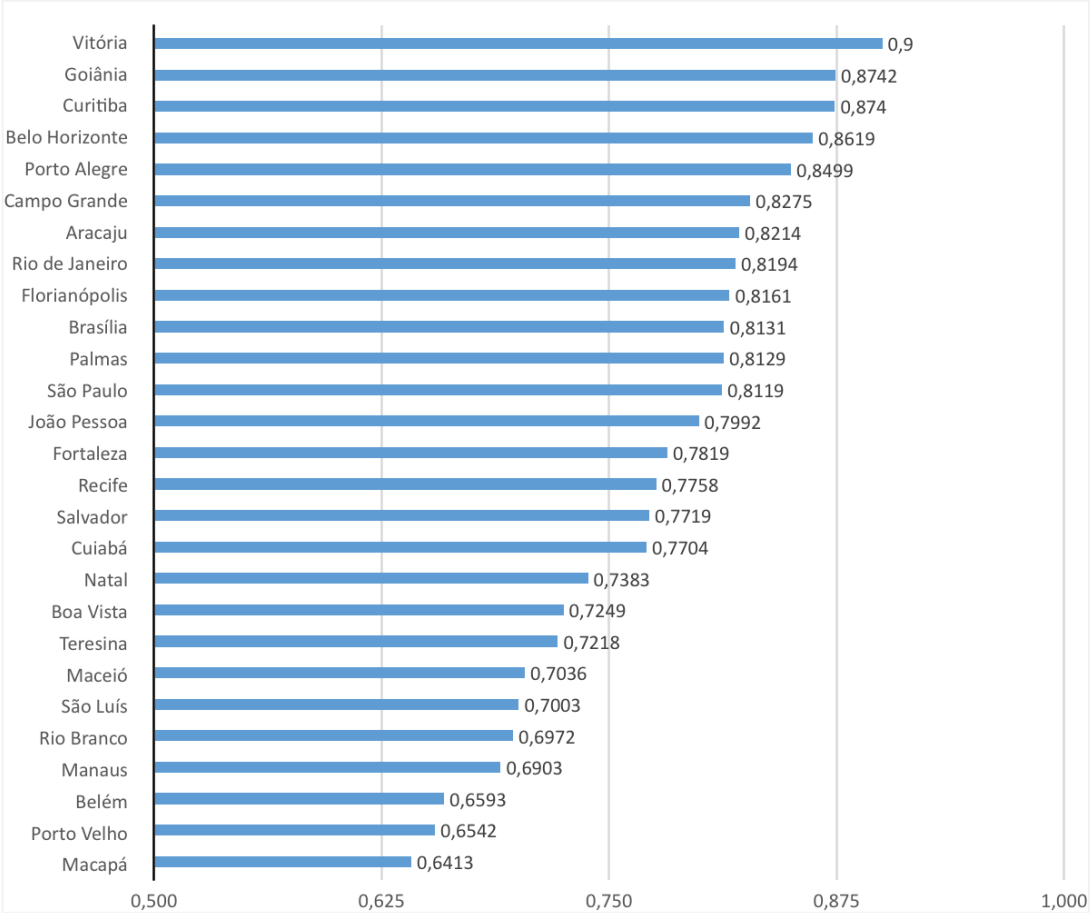
Paraíso encontram-se dentro da área do bairro Flodoaldo Pontes Pinto. Luiene pertence a um pedaço da área do Areia Branca, São João Batista, uma parte do Floresta, Espírito Santo no Aponiã e o loteamento Flamboyamt no Três Marias. Foram desmembramentos ocorridos no processo de regularização.

Nesse texto colocamos a regularização fundiária como alternativa no enfrentamento da irregularidade urbana. Todavia, a problemática urbana da cidade vai além da questão fundiária, podemos fazer essa afirmativa pelos dados obtidos no decorrer de toda pesquisa documental e estudos publicados recentemente (SILVA, 2012; NASCIMENTO, 2009, 2016; SILVA, 2013; BARCELOS, 2015; FONSECA, 2016; SILVA e CONCEIÇÃO, 2016; SILVA, 2012), reforçam ainda mais essa discussão sobre a cidade.

Mais recente ainda, o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) – Observatório das Metrópoles (2016), ofereceu também um instrumento para avaliação e formulação de políticas públicas com o lançamento do índice de bem estar urbano dos municípios brasileiros o IBEU-Municipal. Essa pesquisa teve como base os dados do IBGE (2010) e faz análise nas cidades brasileiras das seguintes dimensões: mobilidade, condições ambientais urbanas, condições habitacionais, atendimentos coletivos e infraestrutura.

O IBEU-Municipal apresenta como um dos principais problemas urbanos a falta de estrutura, visto que 91,5% dos municípios estão em níveis ruins e muito ruins. Ruins 46,3% e muito ruins 45,2%. Os serviços coletivos urbanos como agua encanada de qualidade, rede de esgoto adequado, energia e coleta de lixo, são também outro grande desafio, 50% dos municípios estão em condição ruim e muito ruim. A cidade de Porto Velho, entre as capitais brasileiras, ficou em penúltimo lugar segundo a referida pesquisa, à frente somente de Macapá (AP). E isso nos remete a Silva e Conceição (2016, p. 224) “[...] nem sempre o crescimento econômico se traduz em qualidade de vida.” O gráfico a seguir apresenta as capitais brasileiras que tem a do estado de Rondônia entre as piores, no que diz respeito ao Bem-Estar Urbano. Conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 1: Índice de Bem-Estar Urbano: capitais brasileiras



Fonte: Observatório das Metrópoles/2016

Para os estudiosos que tem se debruçado sobre a cidade de Porto Velho, nos últimos anos, certamente a classificação da capital de Rondônia não causou estranhamento. Temos uma cidade que se desenvolveu sob “ciclos” e supostamente todas as consequências positivas e negativas se estenderam pela malha urbana da cidade. Em pleno século XXI a população de Porto Velho ainda convive com esgotos a céu aberto, menos de 10% da cidade é atendida com esgotamento sanitário desde o centro da cidade até os bairros da periferia. As fotos a seguir evidenciam isso.

Fotos 24 e 25: Rua Lisboa no bairro Novo Horizonte.

Crédito: Marllon Tamboril

Foto 26: Av. Presidente Dutra com Rua Jacy Paraná. Centro

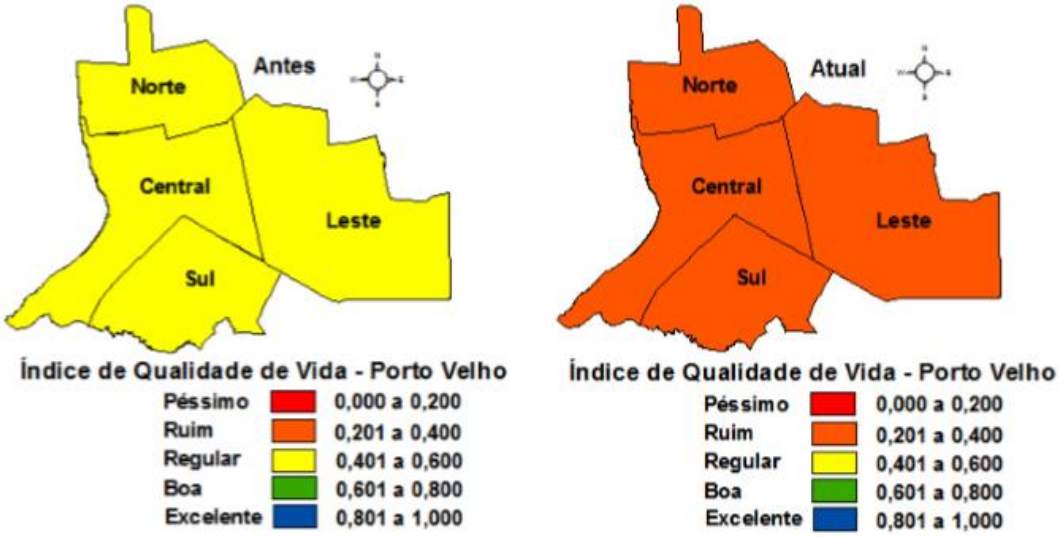
Crédito: Marllon Tamboril

Os planos de desenvolvimento que aqui chegam são em sua maioria desenvolvimentistas e rendidos ao capital ou políticos eleitoreiros, que tem suas ações legitimadas pelo Estado. Parafraseando Fonseca (2016) podemos dizer que os fenômenos apresentados, muitas vezes são expressões tardias de processos experimentados em outras regiões do Brasil. A exemplo disso atualmente podemos

citar a construção das hidrelétricas no Rio Madeira que mais uma vez por razões exógenas se apropria do espaço por excelência, mas não tem como meta beneficiar a população local.

A tese de doutoramento de Silva (2013), revelou a qualidade de vida urbana da cidade antes e depois da instalação das hidrelétricas e o resultado vai de encontro a pesquisa do IBEU-Municipal.

Cartograma 1: Índice de Qualidade de Vida em Porto Velho



Fonte: Silva (2013)

Com essas premissas em relação a cidade de Porto Velho voltaremos para a questão fundiária, nosso tema inicial. Como falado anteriormente os problemas urbanos acumulados na cidade vão além dessa política pública, restando somente analisar qual a contribuição que a mesma traz para a cidade em termos de direito. Com os resultados obtidos é possível dizer que a regularização fundiária entrou definitivamente na agenda municipal e pareceu-nos ser a relevância do Programa. Ainda não podemos dizer que é uma regularização fundiária plena, todavia, isso não pode ser obstáculo para à regularização fundiária jurídica, na qual são reconhecidos os direitos legais da população.

Lembramos que regularização fundiária plena deve ser entendida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais e devem ter como objetivo a adequação dos assentamentos informais consolidados, de modo a garantir o direito social à moradia e à função social da propriedade e da cidade. Sendo portanto, uma meta a ser alcançada.

Hoje, temos na cidade de Porto Velho inúmeras ocupações irregulares, chamadas “invasões”, que nem são consideradas bairros, mas todas com moradia consolidada e suas áreas são pertencentes à União, Estado, Município e particulares. São moradias construídas por meio de autoconstrução, sem condições de habitabilidade adequada, o que torna cada vez mais difícil o processo fundiário na cidade, conforme foto a seguir:

Foto 27: ocupação irregular – Bairro Novo Horizonte

Crédito: Marllon Tamboril

Nesse sentido, podemos concluir que o programa de regularização fundiária não foi capaz de contemplar os movimentos de ordem curativa e preventiva apresentados e embasados por Rolnik (2006) no decorrer desse texto. O que nos leva a concordar com o autor:

> Vivemos cada vez mais em cidades divididas, fragmentadas e propensas a conflitos. O modo como vemos o mundo e definimos possibilidades depende do lado da pista em que nos encontramos e a que tipo de consumismo temos acesso. (HARVEY, 2014, p. 47)

Desta forma, apresentamos, a seguir considerações, do que nos foi permitido fazer diante da complexidade fundiária existente na cidade de Porto Velho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Canção óbvia

Escolhi a sombra desta árvore para
repousar do muito que farei,
enquanto esperarei por ti.
Quem espera na pura espera
vive um tempo de espera vã.
Por isto, enquanto te espero
trabalharei os campos e
conversarei com os homens.
Suarei meu corpo, que o sol queimará;
minhas mãos ficaram calejadas;
meus pés aprenderão o mistério dos caminhos;
meus ouvidos ouvirão mais;
meus olhos verão o que antes não viam,
enquanto esperarei por ti.
Não te esperarei na pura espera
porque o meu tempo de espera é um
tempo de que fazer.
(...)
Estarei esperando tua chegada
como o jardineiro prepara o jardim
para a rosa que se abrirá na primavera.
Paulo Freire, 1971.

A reflexão sobre a regularização fundiária urbana inevitavelmente nos remete a pensar em moradia, no valor de uso da terra urbana, bem como na garantia de reprodução da vida. Isso, se compreendermos que a moradia vai além da casa para morar, representando não apenas a unidade habitacional, mas a inclusão dessa moradia na cidade, acompanhada de segurança sobre ela. Incluindo ainda, infraestrutura adequada, equipamentos comunitários, transporte público de qualidade, acessibilidade, saúde, educação, dentre outras coisas mais. Para a população mais pobre o acesso a moradia digna ainda é um sonho.

Nesta pesquisa, os estudos revelaram que a cidade de Porto Velho ainda tem muito a fazer para garantir a inclusão social aos seus munícipes. Faz-se necessário mais que o reconhecimento da posse, é imprescindível assegurar o uso da cidade como um direito adquirido, de maneira a desenvolver metas e indicadores para uma possível reorganização espacial e social, já que a questão fundiária em Porto Velho vem legitimando novos espaços urbanos em suas ações.

Percebemos no decorrer dos trabalhos que os desafios da política de regularização são imensos e isso é refletido pelo tecido urbano expresso na cidade, onde talvez o maior deles seja a sua execução que apesar de ter como princípio norteador a Política Pública Nacional de Regularização Fundiária, é executada numa cidade historicamente marcada por ocupações irregulares e controle político do espaço urbano que gerou aglomerados sem a menor condição de habitabilidade, agravando assim, os problemas ambientais e as desigualdades socioespaciais.

O reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes é fator decisivo na integração dos assentamentos informais, na promoção da cidadania devendo ainda ser articulada com outras políticas públicas, buscando a inserção plena das pessoas na cidade. Onde a legalidade da posse não deve significar somente um título registrado em Cartório, mas também compreendida que além de um direito social, a regularização fundiária passa a interferir positivamente na gestão dos territórios urbanos, porque regularizados, os assentamentos passam a fazer parte dos cadastros municipais.

A participação dos cidadãos como atores sociais nas diversas etapas, como sujeitos do processo e seu envolvimento nas questões sociais, políticas, ambientais,

oportunizando o resgate dos aspectos históricos, dos valores culturais e ambientais da região é de extrema relevância no processo de regularização.

Identificamos claramente que as ações de regularização fundiária estão restritas na maioria das vezes à área urbana do distrito sede, mesmo havendo intervenção em um ou dois distritos. Constatamos que todas as ações de regularização, no distrito de Porto Velho, são parciais, focadas na regularidade jurídica, não atingindo a nosso ver o objetivo pleno da regularização, uma vez que não contempla o plano pluridimensional, como orienta o Estatuto e os autores e autoras que permearam o corpo desse trabalho inteiro.

A regularização nos bairros se deu de forma jurídica e os problemas relativos a moradia consolidada em áreas irregulares não tiveram o enfrentamento devido. Diante disso, temos na cidade, nos bairros regularizados famílias morando em áreas destinadas a equipamentos comunitários, áreas consideradas áreas verdes como APP e APA, que deveriam estar protegidas e asseguradas por lei.

Em Porto Velho, vemos de certa maneira, um caminhar lento e desta forma percebemos que, o desafio aos detentores do poder é extremamente relevante no que diz respeito à efetivação de ações estruturantes na organização da cidade enquanto espaço social. Papel também de grande importância é o da comunidade na participação e envolvimento na reconstrução de uma cidade mais harmoniosa, justa e ambientalmente sustentável.

Segundo o Plano Diretor (2008) a cidade de Porto Velho atualmente possui 69 bairros destes, nossa pesquisa confirmou, que 20 bairros foram contemplados com a escritura pública ou seja, de 2008 a 2012, foram entregues 22.685 escrituras, beneficiando mais de 100 mil pessoas. Os demais restantes estão em processo de regularização fundiária e/ou com pendências relacionadas à utilização dos instrumentos legais da Política Nacional de Regularização Fundiária.

Observamos que, mesmo com seus avanços significativos, sua execução ainda segue de modo extremamente lento. No que concerne aos bairros temos em cada um, uma história marcada por lutas e resistências, que fizeram surgir em sua maioria espaços produzidos pela necessidade de morar, ainda que ilegalmente.

Partindo desse pressuposto podemos afirmar que a política de regularização fundiária nos fornece mais do que um simples processo de reivindicações na luta pela segurança de posse. Ela torna visível o esforço e os desafios dos moradores da cidade em reproduzirem suas vidas em meio a generalização da segregação socioespacial.

Visto que, a regularização até bem pouco tempo era considerada um sonho distante para uma grande parte da população, já que financeiramente para muitos era inviável.

Foi somente com o Estatuto da Cidade que vimos surgir uma inversão de prioridades. Criou-se um programa de regularização para famílias de baixa renda, possibilitando assim a segurança fundiária para uma população até então desprotegida, autorizando os Municípios e os Estados a legitimarem esse direito perante sua população com a entrega do título definitivo de seus imóveis.

Mesmo com o programa percebemos no poder público local, uma dificuldade em realizar esse intento, diante da problemática urbana encontrada na cidade. Os processos de exclusão e os grandes latifúndios urbanos são uma prova disso. Processos arrastam-se e com isso a população que é a beneficiaria final torna-se a maior prejudicada. Fazer regularização numa terra marcada historicamente por ocupações irregulares, onde muitas vezes não é permitido utilizar os instrumentos da regularização é outro grande problema já visualizado.

A forma de uso e ocupação do solo na cidade é extremamente preocupante, encontramos áreas com moradias sem a menor condição de habitabilidade permitida, outras ainda construídas em locais com as mais diversas irregulares, dentre elas podemos destacar aquelas que se encontram em áreas de proteção ambiental, a margem dos igarapés, áreas de risco sujeitas ao desmoronamento.

A pesquisa nos alerta, para a urgência de um outro olhar sobre a cidade, com medidas curativas e preventivas assegurando que o direito a cidade não pode ser compreendido somente como um pedaço do solo urbano pra morar, mas sim que todos os direitos existentes sejam assegurados pelo poder público local.

O habitante não pode ser um mero espectador invisível que não participa das transformações que ocorrem no seu entorno. Ele precisa levar o conceito do habitat, habitar a cidade é muito mais que uma casa pra morar, está no contexto de viver a cidade e viver a cidade é usufruir do espaço de forma social e não como mercadoria.

Ao refletirmos sobre a quantidade de bairros existentes na cidade de Porto Velho e colocarmos os que já se encontram regularizados, percebemos que pouco mais 30% foram contemplados pelo programa de regularização, os outros bairros, estão inseridos em áreas, pertencente ao Estado, União ou de particulares, tornando isso, um grande latifúndio urbano. A regularização fundiária enquanto direito a cidade é um grande avanço, cabendo ao poder público local, assegurar esse direito que passa inevitavelmente pela moradia.

A política de regularização além de assegurar o direito jurídico do imóvel, oportunizando segurança ao morador, também deve ser desenvolvida juntamente com outras políticas públicas de urbanização. As funções sociais da cidade cabe ao município promovê-las, formulando, implementando e avaliando permanentemente sua política urbana, estabelecida no Plano Diretor da cidade, que deve ter o intuito de oportunizar o bem estar coletivo e justiça social a toda população.

A gravidade do problema em relação à irregularidade que o solo urbano significa para a cidade de Porto Velho é inquietante, todavia, pode também representar uma grande oportunidade para a sociedade, na medida em que a Regularização Fundiária permite que a comunidade se organize, levando a união de esforços na dissolução de conflitos e o enraizamento a terra, promovendo desta forma uma verdadeira transformação social.

E preciso finalmente despedir-me e dizer o quanto este trabalho significou não posso, pois ele é resultado de noites em claro, momentos de fúria, lágrimas de frustação que por diversas vezes pensei que não conseguiria, acrescentando aqui do objetivo assumido com ele e somente a ele para superar momentos adversos que a vida me impôs, recompensado pelo prazer de vê-lo realizado agora e sinto que é preciso com a ajuda de Bosi (2004b, p. 407) admitir:

> É preciso reconhecer que muitas de nossas lembranças, ou mesmo de nossas ideias, não são originais: foram inspiradas nas conversas com os outros. Com o correr do tempo, elas passam a ter uma história dentro da gente, acompanham nossa vida e são enriquecedoras por experiências e embates. Parecem tão nossas que ficaríamos surpresos se nos dissessem o seu ponto exato de entrada em nossa vida. Elas foram formuladas por outrem e nós, simplesmente as incorporamos ao nosso cabedal. Na maioria dos casos creio que este não seja um processo consciente.

Sinto que o casulo está pronto, mas espero que a linda borboleta que se abriga a ele não machuque as asas na pressa de voar. E espere o tempo que for preciso para o casulo romper-se e quando isso acontecer que rebente uma linda borboleta, que aprenderá a voar juntamente com outros pares, mas sem nunca esquecer o casulo que a abrigou e que sem ele jamais poderia estar a voar.

Que a borboleta voe, leve o tempo que for preciso.

Este é o maior desejo.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel. et al. **Regularização Fundiária Plena** – Referências Conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas, FASE, IPPUR, 1997.

AMARAL, Januário. **Mata virgem**: terra prostituta. São Paulo: Terceira Margem, 2004.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____. Lei Federal 10.257/2001- Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis 2001/l10257.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.

_____. Lei Federal 11.977 / 09 – Lei Geral de regularização Fundiária. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.

_____. Medida Provisória 2.220 / 2001 – **Dispõe sobre a concessão de uso** especial de que trata o §1º do art.183 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.

_____. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana:** como aplicar a Lei Federal nº. 11.977/2009. Brasília. 2011.

_____. Ministério das Cidades. **Irregularidade fundiária e imóveis vagos**. Brasília, 2000.

_____. Ministério das Cidades. **Manual da Regularização Fundiária Plena.** 2007.

_____. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Observatório das Metrópoles. Índice de Bem-Estar Urbano dos Municípios Brasileiros (IBEU-Municipal). Disponível

em: http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1745%3A%C3%ADndice-de-bem-estar-urbano-dos-munic%C3%ADpios-brasileiros-%E2%80%94-ibeu-municipal&Itemid=164&lang=pt. Acesso em: 30 set. 2016.

BARCELOS, Giovani da Silva. **Cidade imaginária e cidade real:** Um estudo urbanístico sobre Porto Velho a partir do Plano de Ação Imediata de 1972. 140 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Rondônia, 2015.

BECKER, Bertha K. **Amazônia**. Rio de Janeiro: Ática, 1991.

BOSI, Ecléa. **O tempo vivo da memória**: ensaios de psicologia social. São Paulo: Ateliê Editorial. 2004a.

_____. **Memória e sociedade:** lembrança de velhos. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004b.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

CALDAS, Alberto Lins. **Oralidade, texto e história:** para ler a história oral. São Paulo: Loyola, 1999.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Repensando a geografia urbana.** Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdg/article/viewFile /47117/50838> Acesso em: abr. 2015.

_____. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **A produção do espaço urbano:** agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011. p. 53-73.

_____. **Espaço-Tempo na Metrópole:** a fragmentação da vida cotidiana. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. **O espaço urbano:** novos escritos sobre a cidade. FFLCH. São Paulo. 2007. Disponível em: <http//jlfch.usp.br/dog/gesp>. Acesso em: 20 de julho de 2014.

_____. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

_____. A “ilusão” da transparência do planejamento do espaço e a “fé cega” no planejamento urbano: os desafios de uma geografia urbana crítica. In: **CIDADES:** Revista científica/Grupo de Estudos Urbanos. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009. v. 6. n. 10. p. 289-306.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **A produção do espaço urbano:** agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011. p. 41-51.

_____. **O Espaço Urbano.** São Paulo. Editora Ática. 1989.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. et al. **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

FERREIRA, Antônio Roberto dos Santos. **A situação fundiária das terras da União dentro do Município de Porto Velho.** TCC, defendido no curso de Ciências Jurídicas e Sociais do Instituto Luterano de Ensino Superior em Porto Velho – ULBRA. 2006.

FERNANDES, Edézio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.** Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiaria/Regularizacao_Fundiaria_Assentamentos_Informais_Urbanos.pd>. Acesso em: 13 maio. 2014. p. 17-27.

_____. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In. CARVALHO, Celso Santos.; ROSSBACH, Ana Claudia. (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/ id/167/titulo/O+Estatuto+da+Cidade++Comentado+#!prettyPhoto> Acesso em: 5 mar. 2014. p.55-70.

FONSECA, Dante Ribeiro. **Estudos de história da Amazônia**. 2. ed. revista. Porto Velho: Nova Rondoniana, 2014. v. 1.

_____. Porto Velho: uma experiência singular no contexto da urbanização da Amazônia. In: SILVA, Ricardo Gilson da Costa (Org.). **Porto Velho, urbanização e desafios para uma cidade centenária**. Temática Editora. Porto Velho/RO. 2016. p. 7-36.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional e perfil de renda do déficit**. Belo Horizonte: FJP, 2005.

_____. **Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br. Acesso em:

_____. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br. Acesso em:

HARDMAN, Francisco Foot. **Trem Fantasma:** a ferrovia Madeira-Mamoré e a modernidade na selva. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HUGO, Vitor. **Desbravadores.** 2. ed. Rio de Janeiro. Companhia Brasileira de Artes Gráficas. 1991.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. O cidade@. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=110020> Acesso em: 30 set. 2016.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço.** Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006

_____. **Revolução Urbana.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.

_____. **O direito à cidade.** 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 121-192.

_____. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Basci (Org.). **Urbanização Brasileira** – Redescobertas. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003, p. 78-96.

_____. **Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades.** Novembro de 2005.

_____. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado:** metrópoles brasileiras. São Paulo em Perspectiva, São Paulo: Fundação SEADE. V.14, n. 4, p. 21-33, 2000.

MARTINS, José de Souza. **A chegada do estranho**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MATIAS, Francisco. **Pioneiros:** Ocupação humana e trajetória política de Rondônia. Porto Velho: Gráfica e Editora Maia Ltda, 1998.

MEIHY, José Carlos Sebe Bom. **Manual de História Oral**. 4. ed. São Paulo: Loyola,2002.

NASCIMENTO, Cláudia Pinheiro. **Cenário da produção espacial urbana de Porto Velho.** 2009. 214 f. Dissertação. (Mestrado em Geografia). Núcleo de Ciências e Tecnologia, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2009.

_____. **As singularidades do processo de urbanização da Amazônia:** Uma leitura a partir das cidades de Porto Velho (RO) e Marabá (PA). 304 f. Tese (Doutorado). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade. Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012.

OLIVEIRA, Ovídio Amélio de. **História, desenvolvimento e colonização do Estado de Rondônia.** Porto Velho: Dinâmica Editora, 2007.

_____. **Assim é Rondônia**. Porto Velho: Dinâmica Editora, 2000.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes. FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade:** diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana:** Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

PORTO VELHO (Prefeitura Municipal). Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação. Política Municipal de Habitação: Diagnóstico. Porto Velho, 2006. 74p.

_____. Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação. Política Municipal de Regularização Fundiária: Diagnóstico. Porto Velho, 2006. 57p.

_____. Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação. Plano Local de Habitação de Interesse Social. Etapa 2. Porto Velho, 2011. 462p.

_____. Plano Diretor de Porto Velho. Porto Velho, 2008. 53p.

_____. Lei Complementar nº 311, de 30 de junho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2008, 34p.

RODRIGUES, Arlete Moyses. Moradia nas cidades brasileiras: São Paulo, Editora Contexto. 1994.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. In: **Políticas sociais − acompanhamento e análise.** Fev. 2006. p. 199-210. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/ images/stories/PDFs/politicas_sociais/13 _ensaios12.pdf >. Acesso em: 14 out. 2013.

ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. Disponível em: http://www. cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiaria/Regularizacao_Fundiaria_Assentamentos_Informais_Urbanos.pdf. Acesso em: 13 maio. 2014.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma urbana:** por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2012.

_____. **A urbanização brasileira.** 5. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

_____. **Pobreza urbana** 3.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

_____. **A Urbanização Desigual:** A Especificidade do Fenômeno urbano em Países Subdesenvolvidos. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade: instrumento da reforma urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade:** novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. (Cadernos Pólis, 4) p. 10-36.

_____. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 160p. Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho de 2004 – Violações, Práticas positivas e Recomendações ao Governo Brasileiro

SILVA, R. C. P. da. **Qualidade de vida em Porto Velho, Rondônia**: perspectivas do processo de desenvolvimento regional. 341 f. Tese (Doutorado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2013.

SILVA, José Guilherme Carvalho da. **Hidrelétricas em Rondônia**: tempos e conflitos nas águas do Madeira. 217 f. Tese (Doutorado). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2012. Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012.

SILVA, Ricardo Gilson da Costa. **Hidrelétricas do Madeira e a nova geografia de Porto Velho**. Tudorondonia.com.br Jornal eletrônico, Porto Velho, p. 1 - 1, 23 abr. 2015. Disponível em: <http://www.tudorondonia.com/noticias/hidreletricas-do-madeira-e-a-nova-geografia-de-porto-velho,51690.shtml>. Acesso em: 24 Abr. 2015.

_____. Das margens do Madeira ao Interior da floresta: percursos da formação socioespacial de Rondônia (1970-1995). In: SILVA, Adnilson de Almeida; SILVA, Maria das Graças Nascimento; SILVA, Ricardo Gilson da Costa. (Org.). **Colonização, Território e Meio Ambiente em Rondônia:** Reflexões geográficas. Curitiba: SK Editora; Porto Velho: PPGG/UNIR, 2012, p. 58-82.

_____. . Espaço, Sociedade e Natureza em Rondônia. **Revista Geoamazônia**, v. 1, p. 144-165, 2014.

SILVA, Ricardo Gilson da Costa; CONCEIÇÂO, Francilene Sales da. Crescimento Populacional e Progresso Social em Porto Velho. In: SILVA, Ricardo Gilson da Costa (Org.). **Porto Velho, urbanização e desafios para uma cidade centenária**. Temática Editora. Porto Velho/RO. 2016. p. 223-248.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano.** 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

_____. **O desafio metropolitano:** um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

TAMBORIL, Maria Ivonete Barbosa. **Políticas públicas para a formação docente:** um estudo em Porto Velho-RO. 2005. 220 f. Tese (Doutorado). Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 2005.

TEIXEIRA, Marco Antônio Domingues; FONSECA, Dante Ribeiro. **História regional**: Rondônia. 3. ed. Porto Velho: Rondoniana, 2003.

THÉRY, Hervé. **Rondônia:** Mutações de um Território Federal na Amazônia Brasileira. s.l, SK Editora, 2012.