



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

REBECA SILVA NUNEZ LOPES

**TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO USO E DOMINIALIDADE DAS ÁREAS DAS
FORÇAS ARMADAS NO CINTURÃO INSTITUCIONAL DE BELÉM**

BELÉM - PA

2015

REBECA SILVA NUNEZ LOPES

**TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO USO E DOMINIALIDADE DAS ÁREAS DAS
FORÇAS ARMADAS NO CINTURÃO INSTITUCIONAL DE BELÉM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, do Instituto Tecnológico, da Universidade Federal do Pará para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Tecnologia e Desenho da Cidade.

Orientador: Prof. Phd. José Júlio F. Lima

BELÉM - PA

2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Lopes, Rebeca Silva Nunez, 1990-

Transformações recentes no uso e dominialidade das áreas das forças armadas no cinturão institucional de Belém / Rebeca Silva Nunez Lopes. - 2015.

Orientador: José Júlio Ferreira Lima.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Belém, 2015.

1. Desapropriação-Belém (PA). 2. Forças Armadas-Expansão territorial. 3. Planejamento urbano-Belém (PA). 4. Segurança nacional. I. Título.

CDD 23. ed. 307.76098115

REBECA SILVA NUNEZ LOPES

**TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO USO E DOMINIALIDADE DAS ÁREAS DAS
FORÇAS ARMADAS NO CINTURÃO INSTITUCIONAL DE BELÉM**

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. PhD José Júlio Ferreira Lima (UFPA) – Orientador

Profa. PhD Ana Cláudia Cardoso (FAU/UFPA) – Membro

Prof. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer (FADI/UFPA) – Membro

AGRADECIMENTOS

Aos professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos pelos conhecimentos compartilhados e a possibilidade de contato com diversas áreas de conhecimento imprevisíveis para o desenvolvimento da pesquisa;

Ao meu orientador, pela paciência e dedicação ao projeto proposto, às professoras Roberta Rodrigues e Ana Cláudia Cardoso, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, pelas sugestões e críticas tão necessárias à pesquisa e o auxílio dos professores Benatti e Luly Fischer, do Instituto de Ciências Jurídicas, pelos tão imprevisíveis esclarecimentos jurídicos;

A minha família pelo apoio constante, em especial, ao meu marido, não só pela paciência e compreensão, mas pelo real interesse no meu crescimento acadêmico.

RESUMO

O planejamento do uso e a ocupação do solo de terras rurais incorporadas à cidade que se tornam de uso institucional são relacionadas às limitações na implementação de Planos Diretores instituídos nos municípios após a Constituição Brasileira de 1988 e a Lei do Estatuto da Cidade. A presença militar na Amazônia durante os governos ditatoriais do século XX justifica a desapropriação de terras próximas ao principal núcleo urbano do município de Belém em prol da Segurança Nacional, formando o Cinturão Institucional. Atualmente, observam-se transformações na ocupação destas áreas de domínio das Forças Armadas devido à valorização imobiliária após sucessivas intervenções estatais, que passam a receber novos usos mediante alienação com o Governo do Estado do Pará ou mesmo com empresas imobiliárias. O objetivo geral do trabalho é discutir essas transformações no Cinturão Institucional de Belém, a partir de uma análise de sua trajetória fundiária, e os fatores que influenciaram essa mudança, analisando como se dá a relação entre os entes federativos (União e Município). Os resultados da pesquisa lançam luz quanto à permissividade legal dos processos de venda e permuta dos bens públicos imóveis como uma limitação para a expansão urbana condizente com a função social da terra e da cidade.

Palavras-chave: Forças Armadas. Expansão urbana. Planejamento Urbano. Estado. Belém.

ABSTRACT

Land use and occupation planning of rural land turned into the city which become institutional land use are related to limitations in the implementation of Master Plans set out in municipalities following the 1988 Brazilian Constitution and City Statute Law. The military presence in the Amazon Region during the 20th Century two dictatorial governments justified land acquisition next to the urban center of Belém, in terms of national security, formed an "Institutional Belt". Currently, occupation of those military areas have been changed because of real estate valuation after successive state interventions, which are occupied by new land uses upon legal disposal for the Para State Government or even for private companies. The overall objective of this dissertation is to discuss these changes in the "Belém's Institutional Belt", from an analysis of its land ownership patterns, and the factors that influenced those changes, analyzing the relationship between federal State and Municipality. The assessment sheds light on a legal permissiveness of purchases and estate exchange as a limitation for urban growth in concordance with the social function of land and city

Keywords: Military. Urban Growth. Urban Planning. State. Belém.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Localização do Cinturão Institucional de Belém, com destaque para as áreas de domínio das Forças Armadas.	21
Figura 2	Uso do Solo Existente segundo o Plano Diretor de 1993.	41
Figura 3	Estrutura Urbana proposta pelo Plano Diretor de 1993.	41
Figura 4	Áreas das Forças Armadas presentes no Cinturão Institucional de Belém. Fonte: GoogleEarth. Elaboração: Autora, 2015.	48
Figura 5	O Plano Diretor de 2008 classifica a maior parte das áreas verdes de domínio militar como Zonas Especiais de Interesse Ambiental.	48
Figura 6	O Plano Diretor de 1993 classifica a grande área de reserva da Marinha como Zona Especial de Interesse Social, o restante da área de domínio das Forças Armadas não entrou na proposta do zoneamento.	48
Figura 7	Esquema do crescimento urbano das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belém em função da forma de seu sítio.	62
Figura 8	Plano de expansão de Belém elaborado por Nina Ribeiro no final do século XIX (área em um tom mais escuro representa o núcleo já consolidado).	65
Figura 9	Primeiro parcelamento da Fazenda Val-de-Cans.	68
Figura 10	Imagem de satélite correspondente à área da fazenda Val-de-Cans analisada na figura 9.	68
Figura 11	Bens Públicos de Uso Especial no CI de Belém, com destaque as áreas de domínio das Forças Armadas.	78
Figura 12	Esquema redistributivo do Banco Nacional de Habitação.	87
Figura 13	Análise da evolução urbana do município de Belém. A linha laranja indica o limite da Primeira Légua Patrimonial.	94

Figura 14	Localização de bens imóveis públicos existentes na área de domínio da Aeronáutica que não possuem uso militar no ano de 2015.	110
Figura 15	Localização dos condomínios e shopping center Bosque Grão Pará.	111
Figura 16	Cronologia “fundiária” do CI com indicação dos períodos históricos brasileiros (a partir da fundação de Belém).	113
Figura 17	Área recentemente negociada pela Marinha com uma construtora local.	115
Figura 18	Empreendimento proposto pela construtora local para a área adquirida da Marinha próxima ao Aeroporto de Val-de-Cans (obra já sendo executada).	116

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Distribuição de população do município de Belém por zona.	39
Quadro 2	Propriedades incorporadas ao patrimônio das Forças Armadas durante o Estado Novo localizadas no Cinturão Institucional de Belém.	76
Quadro 3	Evolução fundiária das terras do Cinturão Institucional de Belém.	89
Quadro 4	Propriedades adquiridas pelas Forças Armadas durante o Regime Militar que compõem o Cinturão Institucional.	90
Quadro 5	Propriedades desapropriadas e registradas em nome das Forças Armadas durante o Regime Militar presentes no CI.	92
Quadro 6	Bens da União nas três últimas Constituições Brasileiras.	10 0
Quadro 7	Empreendimentos públicos nos bairros Parque Verde e Val-de- Cans.	10 9
Quadro 8	Empreendimentos privados no bairro Val-de-Cans.	11 2

LISTA DE SIGLAS

AI-5	Ato Institucional n. 5
BASA	Banco da Amazônia
BHN	Banco Nacional de Habitação
CI	Cinturão Institucional
COHAB	Companhia de Habitação
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
FA	Forças Armadas
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MZAN	Macrozona de Ambiente Natural
MZAU	Macrozona de Ambiente Urbano
PDTU	Plano Diretor de Transportes Urbanos
PEM	Plano de Estruturação Metropolitana
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
RMB	Região Metropolitana de Belém
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
ZAU	Zona de Ambiente Urbano
ZEIA	Zona Especial de Interesse Ambiental
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZFE	Zona de Função Especial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
Delimitação do Tema e Justificativa	15
Questões de Pesquisa	17
Objetivos	18
Abordagem Metodológica	19
Contextualização	20
Estrutura do Trabalho	23
1 ESTADO E CIDADE	25
1.1 Estado e Produção da Cidade	25
1.2 Estatuto da Cidade e seus instrumentos	27
1.3 Os Planos Diretores de Belém	34
1.3.1 O Plano Diretor Municipal de 1993	40
1.3.2 O Plano Diretor Municipal de 2008	43
1.4 As limitações do Planejamento e da Gestão Democráticas	51
2 ANTECEDENTES FUNDIÁRIOS	54
2.1 Os Bens Públicos e a formação das Cidades Brasileiras	54
2.1.1 O Sistema de Sesmarias e a Lei das Terras	54
2.1.2 A formação das cidades brasileiras	58
2.2 O surgimento do Núcleo Urbano de Belém	62
2.3 Antecedentes fundiários do Cinturão Institucional	66
3 ESTADO NOVO	70
3.1 A industrialização tardia e as desigualdades regionais	70
3.2 A presença militar na Amazônia	72
3.3 A formação do Cinturão Institucional	75
4 DITADURA MILITAR	80
4.1 “Brasil Grande Potência” e o Planejamento Regional	80
4.2 Projeto de Integração da Amazônia	81
4.3 O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (IIPND)	84
4.4 O Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)	85
4.5 A consolidação do Cinturão Institucional	88

5 NOVA REPÚBLICA	96
5.1 A redemocratização e o MNRU	96
5.2 Aspectos jurídicos da alienação de bens públicos	99
5.2.1 Classificação dos Bens Públicos	102
5.2.3 Alienação de Bens Públicos	103
5.2.3 Bens Imóveis Militares	105
5.3 As novas demandas do Mercado	105
5.4 O crescimento urbano além do Cinturão Institucional	109
5.4.1 Intervenções estatais no Cinturão Institucional	109
5.4.2 O futuro dos bens imóveis das Forças Armadas	114
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	122

INTRODUÇÃO

Delimitação de Tema e Justificativa

Assim como a Igreja no início da colonização brasileira, os militares possuem uma presença marcante nos espaços urbanos com a construção de fortes e fortalezas. A presença das instituições militares foi marcante nas cidades brasileiras e é no século XX que sua influência ganha maior importância, sobretudo durante os governos autoritários (FERNANDES, 2006). A existência das áreas de domínio das Forças Armadas e sua relação com a produção da cidade é um tema ainda pouco estudado, assim como o modo como essas áreas são incorporadas pelo planejamento urbano, tanto no período do regime militar, quanto nos dias atuais, e sua conexão com questões urbanas mais debatidas (como a especulação imobiliária, o crescimento urbano, o processo de favelização etc.).

Passados trinta anos desde que os militares saíram do poder, parece que a relação desse grupo com o Estado (mesmo com as mudanças trazidas pela redemocratização) guarda resquícios de um certo "autoritarismo", que podem ser comprovados pela continuidade do processo de venda e permuta de bens das Forças Armadas sem qualquer participação do Município a respeito das modificações de uso de seus bens imóveis; além da dificuldade de acesso a determinados dados sobre seu patrimônio imóvel (dificuldades estas que puderam ser comprovadas ao longo do desenvolvimento desta Dissertação).

As recentes negociações comerciais de terrenos militares com outros níveis governamentais ou mesmo com particulares são processos que ocorrem sem participação da população e nem sequer são incorporados pelo planejamento urbano municipal; ou seja, envolve apenas o grupo interessado na venda e o outro interessado na compra dessas áreas, sem qualquer atenção às demandas habitacionais ou ambientais expressas no Plano Diretor.

A questão-problema deste trabalho são as transformações recentes na ocupação das áreas militares de Belém, mais especificamente, aquelas localizadas no chamado Cinturão Institucionais (doravante CI) e, sobretudo, nos bairros do Souza e de Val-de-Cans, em Belém. A escolha deste objeto se justifica: i. pela

relevância espacial dessa área para o município de Belém, considerando tanto suas dimensões físicas (abrangendo cerca de 7% da área continental do município) quanto sua localização (entre a Primeira Légua Patrimonial e a Nova Belém¹); ii. pelas atuais transformações em sua ocupação e a ausência de uma discussão a nível local que envolva diferentes agentes a respeito dos impactos que essas alterações podem trazer para o município ou mesmo os possíveis destinos dessas grandes áreas; iii. pelas escassas pesquisas a respeito da relação das Forças Armadas com o espaço urbano.

Considerando Urbanismo como conjunto de ciências que estuda o urbano (VILLAÇA, 1999), faz-se necessário para o desenvolvimento da pesquisa, recorrer a distintas áreas de conhecimento que extrapolam os campos disciplinares ligados à Arquitetura e Urbanismo, seja a História Crítica e o Direito Administrativo. A incorporação dessas vertentes de conhecimento à pesquisa se justifica pela necessidade de entender o modo de governo e as ações estatais em cada período histórico brasileiro relevante para a consolidação do CI (Estado Novo, Regime Militar e Nova República) e sua interferência no espaço urbano de Belém e os aspectos legais que envolvem o processo de alienação de bens públicos sob administração das Forças Armadas.

A discussão a respeito dos limites da gestão municipal no que se refere a regulações do uso e ordenamento do solo urbano é fundamental no estudo, sobretudo, o período pós-democratização, marcado pela descentralização política e o aumento da autonomia municipal. O chamado Pacto Federativo, presente na Constituição Federal de 1988 (artigos 145 a 162), reconhece a competência municipal de autoadministração, sendo o ente federativo responsável pelo ordenamento urbano. Entretanto, as transformações recentes na ocupação do CI de Belém mostram que talvez haja um descompasso entre os entes federativos, ou mesmo uma sobreposição da União à gestão municipal, já que as terras das Forças Armadas podem ser alienadas sem consentimento dos gestores locais ou da participação popular.

¹ O termo "Nova Belém" começou a ser utilizado nas campanhas publicitárias de incorporadoras para se referir à nova frente imobiliária da cidade, compreendendo área localizada entre os municípios conurbados da Região Metropolitana de Belém.

As recentes alienação dos bens das Forças Armadas e os novos usos do CI (inclusive condomínios e *shopping centers*) levantam questionamentos quanto à permissividade da lei que rege as áreas militares e como este processo não tem sido alcançado pelos instrumentos do planejamento urbano preconizados pelo Estatuto das Cidades. A análise de como essas áreas foram (ou não) incorporadas pelo planejamento urbano desde a década de 1970 até os dias atuais busca evidenciar de que maneira a transição para o regime democrático e as novas demandas do mercado influenciaram não apenas as transformações espaciais do CI, mas no próprio processo de planejamento e gestão municipal.

A atual pressão exercida pelo mercado imobiliário nas grandes cidades brasileiras, o alto valor da terra urbana, a segregação de famílias de baixo poder aquisitivo e os problemas ambientais levantam a discussão a respeito do destino das terras públicas em localizações estratégicas. Rolnik (2014) discute a privatização de terras públicas e a ausência de projetos adequados para lidar com essa realidade, inclusive de estudos de impactos ambientais, como é o caso de áreas de reserva das Forças Armadas com observado em Belém. Se por um lado, os planos diretores e as leis de zoneamento passaram a incidir em áreas anteriormente reservadas para uso exclusivo das Forças Armadas após a Constituição Federal de 1988, a força do capital imobiliário parece “neutralizar” as possibilidades de efetivar a função social da propriedade.

Questões de Pesquisa

Tendo em vista as recentes transformações de domínio e uso das áreas das Forças Armadas, o crescimento urbano além do Cinturão Institucional e as pressões mercadológicas, observa-se que há uma tendência de redução considerável do patrimônio imóvel militar (sobretudo das áreas de reserva) ou mesmo transferência para áreas mais distantes dos centros urbanos. Diante da importância das áreas da União sob administração das Forças Armadas no município de Belém, sobretudo no CI (onde se encontram a maior parte das áreas de reserva), e suas recentes transformações, são apresentadas as seguintes questões de pesquisa:

1. As Forças Armadas defendem seus próprios interesses, que em determinados momentos vai de encontro aos interesses de outros entes

federativos, como o Município, no caso da aquisição de terras durante os governos ditatoriais e sua subsequente negociação com o Governo do Estado ou mesmo com empresas do setor imobiliário. Assim, pode-se afirmar que as Forças Armadas atuam como agente modelador do espaço urbano, evidenciando contradições dentro do próprio Estado?

2. Apesar da Constituição Federal brasileira atualmente em vigor determinar que a responsabilidade pelo ordenamento urbano (uso e ocupação do solo) é do Município, pode-se dizer que sua atuação é limitada devido à falta de adequação dos instrumentos apresentados pelo Estatuto da Cidade e da dificuldade de execução do Plano Diretor?

Objetivos

O objetivo geral do trabalho é discutir as transformações recentes na ocupação das áreas de domínio das Forças Armadas no Cinturão Institucional de Belém e os fatores que influenciaram tais transformações, analisando como se dá a relação entre os entes federativos (União e Município).

Além do objetivo geral, foram desenvolvidos mais três objetivos específicos:

1. Identificar os fatores históricos e econômicos relevantes à formação dos bens imóveis das Forças Armadas no Cinturão Institucional e suas alterações de uso mais recentes;
2. Analisar os aspectos jurídicos que envolvem o processo de alienação dos bens das Forças Armadas;
3. Discutir a relação entre as transformações na ocupação das áreas militares do CI com a legislação local, sobretudo, o Plano Diretor Municipal.

Técnicas de Pesquisa

A abordagem metodológica focou o desenvolvimento da análise utilizando o método empírico, baseada na técnica de estudo de caso, analisando as transformações sofridas pelo Cinturão Institucional de Belém ao longo das últimas

décadas, sobretudo nas áreas sob administração das Forças Armadas, destacando as mudanças no uso e domínio dessas áreas.

As fontes de análise selecionadas para o estudo de caso proposto partem da construção teórica, com o levantamento bibliográfico dos principais autores que abordam temas como a relação das áreas militares com a dinâmica urbana, o modelo de desenvolvimento proposto para a Amazônia pelos governos militares, crescimento urbano e renda fundiária; além de artigos científicos, dissertações e teses que discutem esses temas. A construção teórica envolve, ainda, a análise de leis federais elaboradas tanto durante os governos militares quanto no período democrático a respeito dos bens das Forças Armadas.

A realização de entrevistas não dirigidas com representantes das Forças Armadas e planejadores urbanos contribuiu para o desenvolvimento da dissertação, expondo informações relevantes para o entendimento do processo de mudança no uso e dominialidade das áreas das Forças Armadas e dificuldades do município em incluir estes bens públicos no planejamento urbano.

Os demais dados utilizados nesta pesquisa são fontes secundárias coletadas em órgãos oficiais, como mapas, registros fotográficos e documentos do período militar, que foram estudados com auxílio de softwares específicos de análise espacial (*AutoCad*, *GoogleEarth* e *ArcGIS*), desenvolvendo um método comparativo entre o crescimento urbano de Belém e as mudanças sofridas no Cinturão Institucional.

Contextualização

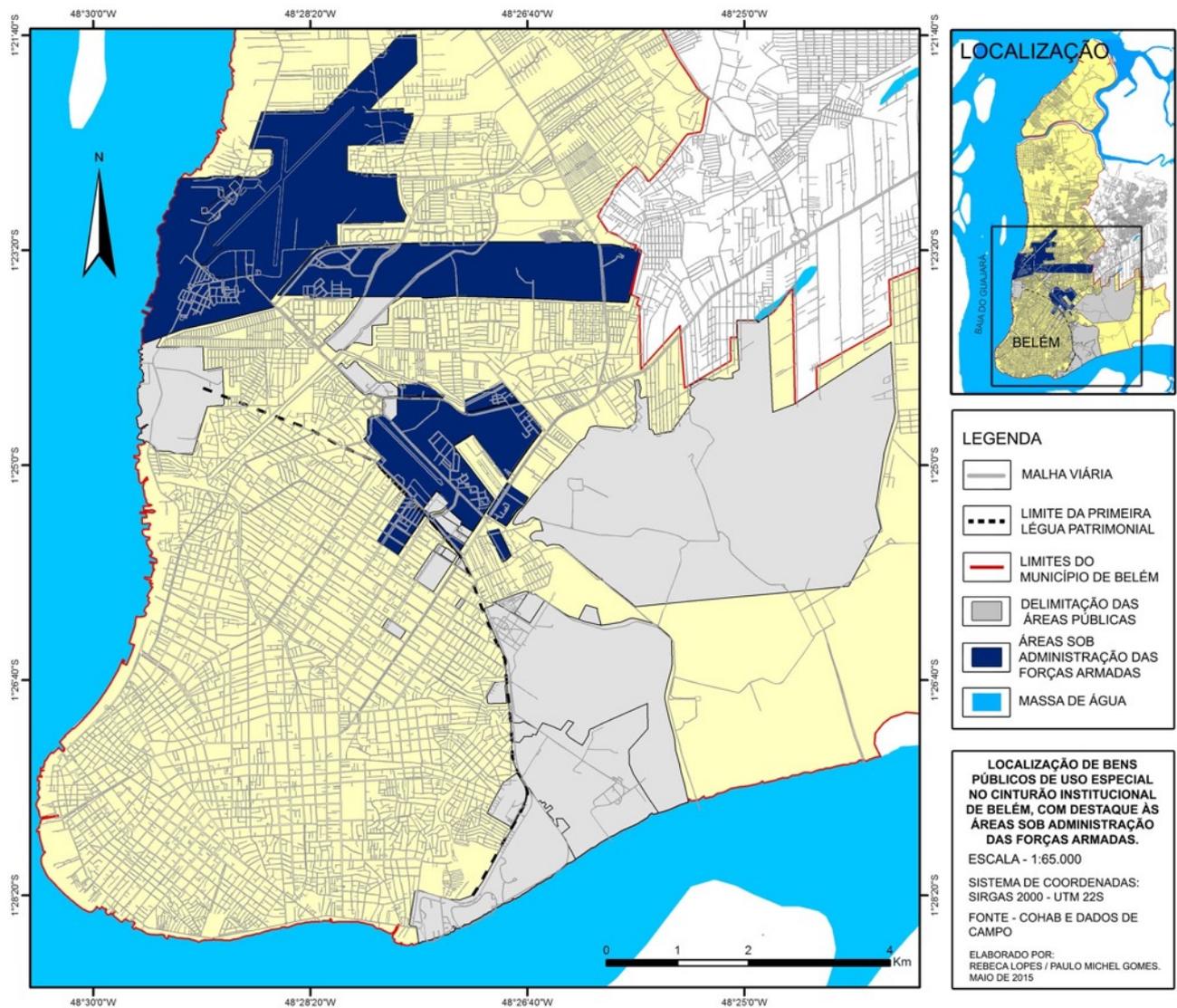
O poder militar sempre esteve presente nas cidades brasileiras, porém, as pesquisas a respeito de sua relação com o espaço urbano ainda são insuficientes: há estudos no Rio de Janeiro (FERNANDES, 2006), Maceió (BONATES; VALENÇA, 2010) e Olinda (BRAGA, 2007). Os militares mantiveram, ao longo da história brasileira, uma íntima relação com o Estado e o sistema jurídico, o que por sua vez, teve uma forte influência sobre o tecido urbano.

Assim como a permanência e importância das instituições religiosas para o desenho urbano, o interesse em proteger a então colônia portuguesa levava à construção de diversos fortes ao longo da costa brasileira, inclusive na Amazônia (MARX, 1991). Com o passar dos anos, as Forças Armadas aumentaram sua estrutura física e organizacional, se apropriando de diversas áreas de interesse a segurança nacional desde o período colonial. Já no século XX, o serviço militar torna-se obrigatório e surge o Ministério da Aeronáutica e os militares se deparam com a necessidade de aumentar o seu patrimônio imóvel, atingindo o seu auge na década de 1970, durante o Regime Militar.

Em Belém, a presença das Forças Armadas é marcante em duas localizações distintas, em sua maioria, resultado de momentos históricos específicos. Num primeiro momento, a presença militar é mais evidente na área central da cidade, dentro dos bairros mais antigos da Primeira Léguas Patrimonial, iniciando pela construção do Forte do Presépio e dos primeiros edifícios de uso militar. Num segundo momento, durante o governo autoritário do Estado Novo, a União desapropria diversas glebas rurais e periurbanas em prol da segurança nacional (BELÉM, 2000). Por conta do contexto histórico em que cada um desses momentos se desenvolve, observam-se grandes distinções no que se refere a sua inserção urbana (devido até ao crescimento de automóveis nas cidades) e seu modo de apropriação.

As glebas antes rurais receberam diversas finalidades, desde usos educacionais e de pesquisa, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), e os campi da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) até órgãos ligados à infraestrutura, como a Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA) e escritórios da Companhia de Energia Elétrica do Norte do Brasil (ELETRONORTE) assim como usos militares, administradas pelas Forças Armadas, formando o chamado Cinturão Institucional (MORAES, 2013).

Figura 1: Localização do Cinturão Institucional de Belém, com destaque para as áreas de domínio das Forças Armadas



Fonte: COHAB e pesquisa de campo. Elaboração: Rebeca Lopes e Michel Gomes, 2015.

Desde o início do século XXI, tem-se observado transformações na ocupação do Cinturão Institucional (Figura 1). Essas alterações tem se dado de maneira distinta: enquanto na maior parte da área da União, sobretudo próximo à área de destino ao ensino e pesquisa, tem sido vista uma ocupação informal por populações de baixo poder aquisitivo; nas áreas de domínio das Forças Armadas, tem-se presenciado alterações de usos “formais”, oriundas de negociações entre os militares e o Governo do Estado do Pará ou entre aqueles e empresas particulares por meio de licitações.

O sistema de vigilância de proteção das Forças Armadas sobre o seu patrimônio localizado no CI permitiu que a quase totalidade de sua área de reserva permanecesse preservada, configurando-se hoje como um dos poucos maciços verdes remanescentes na área urbana de Belém.

Até 2007, as áreas das Forças Armadas existentes no CI correspondiam a quase 7% da área continental do município, com um total de aproximadamente 1.500 hectares, sendo 53% dessa área de domínio da Aeronáutica (BELÉM, 2000). Se antes o Cinturão Institucional era tratado como uma “barreira” ao crescimento urbano (BELÉM, 1992), hoje, é visto pelo mercado imobiliário como excelente oportunidade de negócio, tendo em vista sua localização e extensão. Assim como o particular, os diversos agentes públicos têm diferentes interesses por essas áreas: os militares querem garantir contraprestações vantajosas, já que desde o fim do Regime Militar, sua infraestrutura tem se tornado mais precária e os investimentos nos ministérios tem se reduzido; a Prefeitura percebe as áreas de reserva como potenciais a novos usos públicos de uso comum do povo, como grandes parques; já o Governo do Estado, assim como a União, tem negociado parte da área para a instalação de novos imóveis públicos de uso especial (Hangar – Centro de Convenções da Amazônia, Comando Geral da Polícia Militar, Assembleia Legislativa do Pará, Sistema de Vigilância da Amazônia etc.).

A incorporação das áreas militares do Cinturão Institucional dentro das leis de ordenamento e até mesmo dos Planos Diretores de Belém sempre foi um grande desafio aos planejadores e à gestão local. Durante os governos ditatoriais, os mapas traziam essas áreas com tarjas pretas e não havia discussão a nível municipal quanto ao seu uso e destinação, eram tratadas apenas como “áreas institucionais”. Com a redemocratização e as novas transformações de uso do CI, são levantados questionamentos a respeito de seu uso original e seu possível destino, gerando uma série de incertezas a respeito de sua incorporação pelo planejamento urbano. De “barreira” ao crescimento urbano na segunda metade do século XX, o Cinturão Institucional (sobretudo as áreas militares) torna-se a “menina dos olhos” tanto do mercado imobiliário, quanto de outros entes públicos (Município e Governo do Estado).

As limitações do planejamento podem ser percebidas de duas maneiras distintas: primeiro, a respeito dos instrumentos apresentados pelo Estatuto das Cidades e sua aplicabilidade para uma situação de alienação de bens públicos especiais que nunca foram efetivamente “ocupados” (áreas de reserva); segundo – e mais importante – os interesses e conflitos que envolvem o planejamento e a gestão urbanos, tema abordado por autores como Villaça (2005), Maricato (2001), Souza (2013) etc., que serão discutidos neste trabalho.

Estrutura do Trabalho

O primeiro capítulo é mais conceitual, destacando a relação entre Estado e produção da cidade e os limites do Planejamento Urbano e do Plano Diretor (principais instrumentos de ordenamento urbano).

Tendo em vista a discussão a respeito das transformações na ocupação do Cinturão Institucional de Belém, o segundo capítulo inicia a análise de sua trajetória fundiária, ou seja, seus antecedentes, período que vai desde o Brasil Colônia até a *belle époque* belenense (final do século XIX e início do XX). Neste capítulo, discute-se a formação da propriedade particular e dos bens públicos, assim como o surgimento do núcleo urbano de Belém.

O capítulo 3 refere-se ao período em que Getúlio Vargas esteve no poder, com destaque a sua política para o desenvolvimento da nação e da Amazônia e a formação do Cinturão Institucional mediante desapropriações de áreas periurbanas.

O quarto capítulo apresenta os projetos governamentais de integração da Amazônia durante o Regime Militar e a consolidação do CI, mediante a realização de diversos registros pelo presidente Geisel no final da década de 1970. Vale ressaltar que é neste período da história que surgem as duas leis que dão autonomia as Forças Armadas de alienarem seus bens, sem necessidade de aprovação a nível local ou mesmo pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU); sendo leis fundamentais para o futuro processo de venda e permuta de áreas militares em diversas cidades brasileiras, inclusive Belém.

O último capítulo traz a discussão para um período mais recente, desde a redemocratização e o Pacto Federativo, com destaque ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana e a aprovação do Estatuto da Cidade. Em nível local discute-se o crescimento urbano de Belém e as transformações mais recentes do CI, as pressões exercidas pelo mercado imobiliário sobre as áreas de reserva das Forças Armadas, com foco nos aspectos jurídicos de sua alienação e seus impactos. Por fim, retomase a discussão da relação entre Estado e espaço urbano e as dificuldades e limitações de planejamento e gerência das áreas públicas.

A estrutura do trabalho, organizada em seções que tratam acerca de períodos históricos distintos, busca facilitar a identificação das mudanças fundiárias sofridas nas áreas sob administração das Forças Armadas no Cinturão Institucional, identificando mudanças econômicas e políticas a nível nacional que influenciaram diretamente na formação e modificação dos bens públicos. Ou seja, parte-se de uma análise das ações do Estado (e os aspectos externos que influenciaram estas ações) e sua consequência espacial na cidade de Belém, sobretudo na área de estudo.

1 ESTADO E CIDADE

1.1 ESTADO E PRODUÇÃO DA CIDADE

A cidade é socialmente produzida, mediante relações de diferentes grupos que buscam satisfazer interesses particulares. Mais do que um “palco”, ou apenas um resultado das relações sociais, a cidade interfere nessas relações e, por isso, qualquer decisão que envolve planejamento urbano gera conflito de interesses dos grupos que compõem o espaço urbano e a busca por melhores localizações está no cerne da disputa dos agentes urbanos. O Estado tem um papel decisivo neste processo, já que é o principal interventor no espaço e responsável pela formulação de leis e diretrizes de ocupação e uso do solo urbano. Longe de ser um agente “imparcial” no processo de planejamento, ele pode contribuir para a redução das desigualdades sociais que se materializam nas cidades ou acirrará-las, dependendo de seus próprios interesses (e dos grupos que o manipulam).

Dentre os principais nomes da corrente marxista que tratam do espaço urbano, destaca-se o geógrafo inglês David Harvey, que relaciona a forma urbana (e seu crescimento) a crises eminentes do próprio capitalismo. O autor discute a relação entre a produção do espaço urbano e o Estado, envolvido como um agente fundamental na geração de rendas fundiárias. Em sua concepção, o Estado é o agente que atua em favor da classe capitalista, intervindo diretamente no espaço como principal transformador do ambiente construído (HARVEY, 1973).

Para Harvey (1973; 2005), a disputa por localizações é o cerne da estruturação intraurbana, onde cada um dos agentes urbanos defende seus interesses e busca vantagens oriundas da localização, o que contribui para o acirramento das desigualdades sociais. Nessa disputa, os grupos de maior poder aquisitivo têm vantagem, tendo em vista a sua possibilidade de escolha das melhores áreas (mais acessíveis).

As decisões locacionais conforme vistas pelos economistas estariam diretamente relacionadas à renda real dos indivíduos de diferentes grupos. De maneira diversa, as mudanças na forma espacial da cidade provocam mudanças nessas rendas, uma vez que as localizações incidem sobre a geração de mais-valia

urbana (HARVEY, 1973). Assim, pode-se concluir que a busca por melhores localizações está relacionada à disputa pela apropriação do excedente gerado pela localização e que o Estado, por meio das mudanças que provoca na forma espacial, influenciam decisivamente neste aumento.

Sobre este tema, Harvey (1973, p. 41) afirma que “a maioria das políticas sociais são diretamente elaboradas como tentativas de manter uma dada distribuição de renda em um sistema social ou para a redistribuição entre os valores dos grupos sociais que constituem uma sociedade”. Sabendo que a localização é um fator poderoso na renda real do indivíduo, mudanças que afetam esta localização podem ser “um fator de redistribuição da renda, e, por isso, uma fonte potencial de desigualdade de renda.” (HARVEY, 1973, p. 48).

Tomando por base a teoria de Harvey, pode-se destacar o potencial estatal em interferir fortemente sobre a renda gerada pelas localizações urbanas e na distribuição dessa renda. Seja no momento de prover infraestrutura, seja abrindo uma nova via de acesso, o Estado privilegia determinadas localizações e determinados grupos que usufruem dela, pois ele é o agente central para o funcionamento da sociedade capitalista, e suas ações beneficiam as classes dominantes – já que esta detém o poder econômico – mesmo com o discurso ideológico que diz priorizar o interesse comum (HARVEY, 2005). Assim, o Estado não é um elemento passivo, pelo contrário, assume um papel “empreendedor” dentro das cidades.

Um tema ainda pouco tratado no Brasil, mas não pouco relevante, são os diferentes interesses internos ao Estado, entre os entes federativos ou mesmo entre ministérios; disputas que geram consequências espaciais, como é o caso da relação entre as Forças Armadas (que detém um grande número de terras sob sua administração) e o ordenamento urbano. Muito mais do que uma discussão puramente espacial, a existência e as suscetíveis alterações de uso das áreas de domínio das Forças Armadas deve ser analisada mediante os interesses externos ao Estado, dos próprios atores locais e das novas demandas por localizações e sua relação ao próprio ordenamento urbano.

A aquisição de terras durante os governos ditatoriais e sua subsequente negociação com outros entes federativos ou mesmo com empresas do setor imobiliário mostram que as Forças Armadas atuam como agente modelador do espaço urbano (FERNANDES, 2006), atuando como um agente "interno" ao Estado, defendendo seus próprios interesses, que em determinados momentos vai de encontro aos interesses de outros entes federativos, como o Município.

A permissão legal para as Forças Armadas negociarem suas terras gera uma discussão quanto à capacidade do Município em gerir o espaço urbano. Se durante o período ditatorial, as decisões referentes à desapropriação, registro e negociação das áreas pertencentes às Forças Armadas não passavam pelo poder municipal devido à característica autoritária e centralizadora do regime; num governo democrático, essa atitude não faz mais sentido. Se durante o período de redemocratização falou-se em função social da propriedade e da cidade e foi determinado ao Município a responsabilidade de planejar o "urbano", parece que a discussão a respeito das áreas militares não avançaram na mesma medida, deixando certas lacunas a respeito da inclusão dessas áreas no ordenamento urbano.

Anteriormente, a manutenção dessas áreas "em prol da Segurança Nacional" impedia que fossem incorporadas ao planejamento (estando acima da competência municipal), na realidade, pouco se sabia a respeito das atividades desempenhadas nesses locais, até mesmo as propostas de zoneamentos de antigos planos do município traziam tarjas pretas sobre as áreas do domínio das FA; atualmente, tem-se uma melhor noção de sua abrangência e das atividades nelas realizadas, porém, boa parte continua não sendo incorporada ao planejamento urbano pelo município. Em Belém, áreas anteriormente das Forças Armadas têm sido negociadas com o Governo do Estado e com particulares, sem qualquer discussão sobre um destino mais adequado ou sua interferência para o crescimento futuro da cidade e, evidentemente, sem qualquer participação popular.

1.2 ESTATUTO DA CIDADE E SEUS INSTRUMENTOS

O poder municipal, ao longo da história brasileira, tem sido o responsável pelo planejamento e a gestão urbanas, devido a sua "proximidade" dos cidadãos e

atores sociais e de suas demandas, sobretudo após o fim do Regime Militar e a elaboração da Constituição Federal de 1988 (artigo 30). O governo municipal é o ente responsável pelo ordenamento territorial e pela elaboração e execução do Plano Diretor, principal instrumento do processo de planejamento.

Ao tratar acerca da história do planejamento urbano no Brasil, Villaça (1999) discute a atuação do Estado nas últimas décadas, sobretudo no Rio de Janeiro e em São Paulo e, segundo ele, embora o “planejamento urbano” mude de denominação ao longo dos anos, nunca deixa de estar presente nas ações estatais. Para o autor, o planejamento nunca estará ausente de interesses políticos e econômicos vinculados ao espaço urbano e deve ser entendido como um instrumento da classe dominante a fim de manter sua hegemonia.

Durante a elaboração da nova Constituição, no período de redemocratização do país, uma emenda popular elaborada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) é enviada ao Congresso, nela se exclui e se “adapta” diversas diretrizes e instrumentos de garantia da função social, excluindo, por exemplo, os terrenos públicos de instrumentos, como o usucapião. Após treze anos da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001) surge para regulamentar os artigos 182 e 183, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 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:

I – 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 aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob

sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. (BRASIL, 2001, p.1).

Ao analisar os artigos 1 e 2 do Estatuto da Cidade torna-se evidente que a obrigação dos entes federais deve ser em prol do bem comum e que toda propriedade privada deve atender a função social e ambiental da propriedade. Segundo o artigo 39 do documento, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, é este “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Assim sendo, o Plano Diretor é o responsável por determinar os usos compatíveis com cada zona da cidade (analisando a infraestrutura existente, crescimento futuro etc.) e indicar os instrumentos adequados a cada situação específica, independente da dominialidade da área. Porém, numa análise dos planos diretores mais recentes, constata-se a dificuldade em se aplicar os instrumentos defendidos pelo MNRU, tornando-se um plano que existe apenas no discurso (VILLAÇA, 1999).

Os instrumentos urbanísticos voltados à dimensão física, como os índices urbanísticos que regulam a densidade e a forma de ocupação não foram excluídos dos planos diretores atuais, porém, evoluíram ao acrescentar o viés social, procurando atender à função social da propriedade. Os instrumentos de gestão e do uso do solo urbano expostos no Estatuto da Cidade buscam, entre outros fatores, coibir a especulação imobiliária, garantindo que as desigualdades socioespaciais sejam amenizadas. Os instrumentos, que nascem com as lutas pela reforma urbana buscam, acima de tudo, a justiça social e equidade e podem ser classificados como de caráter informativo, estimulador, inibidor e outros (SOUZA, 2013). Dentre os quase vinte instrumentos, serão apresentados apenas os mais relevantes para a

discussão dos bens públicos de uso especial sob administração das Forças Armadas.

Se corretamente aplicados, o IPTU Progressivo e a Desapropriação podem promover a reforma urbana, dando uma destinação adequada aos terrenos vazios ou subutilizados de áreas urbanizadas, coibindo a especulação de terrenos ociosos. Vale observar que estes instrumentos só se aplicam a terrenos privados, já que os bens públicos são imunes à tributação. No caso de desapropriação de terrenos públicos, é necessária prévia autorização do Legislativo. A desapropriação procura induzir a ocupação de áreas bem infraestruturadas, evitando o aumento da ocupação em áreas ambientalmente frágeis.

O IPTU Progressivo no tempo deverá ser aplicado em terrenos ociosos durante um prazo de cinco anos, de forma a assegurar a função social da propriedade urbana. Para que um terreno seja desapropriado é necessário cumprir os requisitos para a aplicação do IPTU Progressivo. Cabe ao poder público municipal identificar os vazios urbanos e efetuar a desapropriação caso o proprietário não dê uma destinação à sua propriedade.

Os vazios urbanos devem ser levantados por uma lei específica e fazer parte do zoneamento especial proposto pelo PD municipal (já que se enquadra, segundo o Estatuto das Cidades, como uma categoria de ZEIS) para que seja efetivado, o que não ocorre em Belém. O Plano Diretor de 2008, do município de Belém, artigo 153, é o que ratifica a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o bem imóvel, conforme a determinação do Estatuto da Cidade, porém, o artigo 147 do plano afirma que:

Art. 147 Consideram-se:

I - imóveis não edificados os lotes e glebas cujo coeficiente de utilização seja igual a zero;

II - imóveis não utilizados os lotes ou glebas edificados cuja área construída esteja desocupada há mais de cinco anos;

III - imóveis subutilizados os lotes ou glebas edificados nos seguintes casos:

a) quando os coeficientes de aproveitamento não atinjam o mínimo previsto por zona;

b) quando apresentem mais de 60% (sessenta por cento) da área construída desocupada há mais de cinco anos; c) no caso de edificações

compostas por subunidades, quando apresentem mais de 50% (cinquenta por cento) do total de subunidades desocupadas há mais de cinco anos.

Parágrafo único. Para os imóveis considerados subutilizados ou não utilizados, nos casos em que o proprietário, ao ser notificado, comprove o interesse em manter o imóvel, em conformidade com as normas de segurança, e esteja em dia com a receita municipal, este poderá ser isento da aplicação dos instrumentos em tela. (BELÉM, 2008, p.2).

O artigo 147, baseado num argumento que não é apresentado pela lei federal vai de encontro ao objetivo do instrumento, contrariando a sua essência de “cumprir a função social da propriedade” e contribuindo para a sua não efetivação. Esse é um exemplo de como, dentro do Plano Diretor, os instrumentos podem ou não ser utilizados de acordo com os ideais da reforma urbana e de como são manipulados para que apareçam na lei, mas não sejam implantados, garantindo os interesses de proprietários de terras que têm seus bens constantemente valorizados pelo crescimento urbano e ações estatais. A não aplicação de instrumentos, como o IPTU progressivo e a desapropriação em Belém evidenciam a fragilidade do plano e a ideologia por trás da lei, contribuindo para a descrença geral no Plano Diretor e na política de ordenamento territorial do município.

O usucapião é um dos principais instrumentos de regularização fundiária, que busca assegurar a moradia aos segmentos sociais mais vulneráveis que ocuparam terrenos privados (já que não se aplica a terras públicas). A tentativa de restringir a especulação imobiliária foi alvo de duras críticas antes de ser aprovado em 1988, pois coloca limites aos direitos de propriedade. Esse instrumento concede a propriedade de determinado lote subutilizado (com até 250m²) a ocupantes ilegais após cinco anos ininterruptos e sem oposição. A Constituição Federal determina que:

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

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

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

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988). [grifo do autor].

O terceiro parágrafo deixa claro que os imóveis públicos não podem ser regularizados por meio do usucapião, apenas particulares de acordo com os requisitos do supracitado artigo. O usucapião de terras públicas foi um dos instrumentos apresentados pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana à Assembleia Constituinte, porém, vetado da ementa popular. Em seu lugar, seria empregada a Concessão de direito real de uso, que se aplica às ocupações ilegais em áreas públicas, embora não haja transferência da propriedade.

A limitação de instrumentos aplicáveis as áreas públicas dificulta a busca pelo cumprimento da função social da propriedade, tendo em vista a ausência de ferramentas adequadas para a utilização de terrenos "vazios" e subutilizados de domínio do Estado (principalmente das Forças Armadas) para a construção de habitação de interesse social.

A exemplo do usucapião, instrumento aplicável apenas a terrenos particulares, um morador que ocupa determinada área de domínio da União nunca poderá tê-la como sua propriedade, mesmo que existam instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade que permita sua concessão real de uso. O problema é que em algumas cidades, como é o caso de Belém, mais da metade de sua área urbana encontra-se sob o domínio da União, principalmente terras de marinha e seus acrescidos. Assim, embora existam instrumentos voltados para bens imóveis particulares, a maioria das favelas nas cidades brasileiras está localizada em áreas públicas e a maior parte das áreas de reserva (vazios urbanos) onde poderia ser realizada a regularização fundiária e servir para habitação de interesse social, pertencem ao Estado, sobretudo as Forças Armadas (ROLNIK, 2014).

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia corresponde à proposta apresentada pelo MNRU que trata acerca da regularização fundiária em área de domínio público. Os artigos 15 a 20, da seção VI, do Estatuto da Cidade, que definiam os instrumentos, foram vetados pela Presidência da República, "sob a alegação de que isso criaria uma abertura para a ocupação abusiva inclusive de áreas de uso comum, como praças ou vias de comunicação, criou um embaraço para a aplicação adequada do instituto da concessão de direito real de uso a

terrenos públicos” (SOUZA, 2013, p. 296). A alegação da Presidência se mostra frágil, pois se poderiam limitar as categorias de bens públicos a serem regularizados, por exemplo, os bens dominicais e vetar o instrumento a espaços públicos de área comum do povo (BRASIL, 2002).

A Concessão de Direito Real de Uso é um instrumento de regularização fundiária aplicável a áreas públicas, onde é concedido pelo poder público o uso de um determinado imóvel sem perda de seu domínio. Esses instrumentos representam um avanço no reconhecimento da cidade real (ilegal), porém, os vetos da Presidência impedem que os ocupantes de áreas públicas recebam a propriedade da área. Vale ressaltar que esta discussão ganha ainda mais importância quando se considera que a maior parte das ocupações “ilegais” encontra-se em áreas públicas, geralmente ambientalmente frágeis, como áreas de encosta ou próximas a córregos. A regularização dessas áreas deve ser feita em parceria com o SPU, provendo juntamente com a regularização fundiária, a regularização urbanística (provimento de infraestrutura básica).

A concessão do direito real de uso é um instrumento de regularização fundiária aplicável a áreas públicas, onde não há transferência de domínio; assim, este instrumento é aplicável apenas a áreas públicas onde já existe uma ocupação consolidada. Para áreas públicas “livres” ou “vazias”, resguardando as áreas de fragilidade ambiental onde a ocupação deve ser evitada, não há instrumentos adequados. Não há referências a respeito de “especulação” de áreas públicas porque o termo não se aplica e até mesmo a expressão “função social” de terras públicas é alvo de discussão entre os juristas, pois a maioria defende que a utilização deste termo é inadequada quando não aplicada a imóveis particulares, já que pelo simples fato de ser público, o bem já cumpre a sua função social.

Em Belém, há graves problemas de moradia e ocupações de áreas ambientalmente frágeis por populações de baixo poder aquisitivo, que, por vezes, têm sido remanejadas para áreas distantes do centro de serviços da cidade por não haver “áreas disponíveis”. O grande número de favelas, o adensamento urbano e a quase ausência de oferta de áreas “livres” com infraestrutura e acessíveis, contribui para a valorização das áreas de reserva das FA; porém a discussão de uma possível

solução que atenda ao interesse de uma parcela maior da população, seja no âmbito social (como construção de moradias) ou ambiental (criação de um parque urbano) não é feita. Mesmo que os instrumentos previstos por lei fossem aplicados (que na maioria das vezes não são, como é o caso do IPTU Progressivo com o tempo e a desapropriação), não resolveria o problema, já que a maior parte das áreas “disponíveis” são de domínio público da União.

A maior parte do território de Belém pertence à União (como tantas outras cidades brasileiras), sendo que grande parte dela já foi ocupada informalmente ao longo da segunda metade do século XX, entretanto, as áreas militares do Cinturão Institucional, por serem resguardadas pelas próprias Forças Armadas, que investem na proteção de suas áreas, não foram invadidas. Atualmente, as áreas de reserva Militares do CI são uma das poucas áreas “desocupadas” que restam no interior da malha urbana de Belém, uma dessas áreas, de domínio da Marinha possui aproximadamente, 4,55 km².

Terrenos públicos não podem sofrer desapropriação (a não ser com permissão legal) e não se fala em especulação porque pretensamente cumprem uma função social. No caso do terreno supracitado, seu registro data do período em que Ernesto Geisel esteve no poder e nunca houve uma destinação específica, permanecendo como área de reserva. Fato é que, sendo público ou privado, o crescimento urbano e a demanda do mercado imobiliário por novas localizações fez com que os bens militares se valorizassem e virassem alvo de interesse do mercado formal de terras.

Recentemente, o município de Belém presenciou a alienação de uma porção dessa área por uma construtora local, que ao adquirir o terreno, lançou o projeto de um novo *shopping center* e uma área residencial para classe média. Essas transformações recentes nos usos no Cinturão Institucional faz-se levantar os seguintes questionamentos: Existe especulação de áreas públicas? Se ocorre, de que maneira o Estado tem se beneficiado disso? Um imóvel, pelo simples fato de seu domínio ser público, cumpre automaticamente sua função social? Será que o interesse do Estado é o mesmo da coletividade?

A partir da análise dos instrumentos anteriormente citados, nota-se que a maioria, além de estar voltado para áreas privadas, interfere no domínio do terreno e não no seu uso. Uma alternativa para as áreas de reserva das Forças Armadas seria limitar ou mesmo direcionar os usos mais adequados, expressos no Plano Diretor. O Município não possui competência para desapropriar uma área da União, por exemplo, mas por meio do zoneamento, pode determinar parâmetros urbanísticos (coeficiente de aproveitamento, permeabilidade etc.) e usos mais adequados para determinadas zonas urbanas, coibindo determinados usos e incentivando outros em prol do interesse coletivo e cumprimento da função social.

1.3 OS PLANOS DIRETORES DE BELÉM

O Plano Diretor é previsto pela Constituição Federal de 1988, fruto do ideário pela reforma urbana, que propõe princípios e regras de ordenamento do espaço urbano, partindo de uma leitura da cidade "real" com seus problemas e potenciais. O Estatuto das Cidades determina a participação dos diversos atores sociais durante o processo de elaboração e implementação das decisões do plano.

Art. 182. 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 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 expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988, p. 2).

Segundo o artigo 182 da Constituição de 1988, o Plano é o "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana", sendo indispensável para que a propriedade urbana cumpra a sua função social. Assim, o Plano Diretor devia ser formulado e implementado de modo a fazer uso dos instrumentos mais adequados para a realidade de cada município, a fim de reduzir as desigualdades intraurbanas e os problemas ambientais (atuais ou futuros).

Após a Constituição Federal de 1988, Belém teve dois planos diretores: o primeiro é do período posterior à redemocratização (1993), quando ainda não havia

o Estatuto das Cidades, o segundo constituiu-se de uma revisão do anterior, sendo aprovado em 2008 e estando em vigor ainda hoje.

Antes dos Planos Diretores, ainda na década de 1970, o município de Belém contava com leis (Lei n. 7.119; 7.121 e 7.122) que propunham um uso do solo para a cidade, estabelecendo dimensões mínimas para os lotes, assim como afastamentos e um zoneamento baseado nos usos predominantes em cada zona da cidade. Uma década depois, a queda de um prédio na capital incentivou a criação de um conjunto de leis para ordenamento do uso e ocupação do solo urbano (LIMA, 2014). Até então, o foco das legislações municipais estava voltado para a Primeira Léguas Patrimonial, tendo em vista sua alta densidade populacional e construtiva se comparada ao restante do município.

Na década de 1990, o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU) e o Plano de Estruturação Metropolitana de Belém (PEM) apresentam um levantamento da área continental da cidade, identificando as áreas mais e menos densas e os usos do solo predominantes em cada uma delas, destacando, pela primeira vez, o “problema” com as áreas institucionais. Vale destacar que na década de 1980, a Segunda Léguas Patrimonial começa a ser ocupada, sobretudo por condomínios horizontais e conjuntos habitacionais, dando origem a um desenho espraiado – uma grande Avenida (no caso, rodovia) de onde partem diversas vias secundárias. O CI passa a ser tratado pelos planos como uma “barreira ao crescimento urbano”.

O Plano de Estruturação Metropolitana de Belém (PEM), da década de 1980, analisa o processo de produção do espaço do município e metropolitano, subdividindo a área em quatro grandes subespaços com características distintas:

1. *Área Central*: abrange os bairros da Primeira Léguas Patrimonial, onde a ocupação do solo é mais consolidada e o uso predominante é residencial, embora concentre a maior parte do comércio e dos serviços. Essa área é a mais verticalizada e existem poucos vazios urbanos.

2. *Área de Transição*: engloba os bairros próximos ao Cinturão Institucional (Marambaia, Val-de-Cans, Souza, Atalaia e parte do Benguí). Segundo o PEM, “por concentrar a maioria das grandes áreas institucionais, a estruturação do

espaço na área de transição se configura pela existência de grandes vazios urbanos que determinaram um processo de estrangulamento no desenvolvimento natural do quadro construído metropolitano, haja vista a pouca ocupação e baixa densidade que caracterizam esses espaços institucionais” (BELÉM, 1992). Em relação ao Cinturão Institucional, o PEM afirma:

Essas áreas passaram a se constituir verdadeiros obstáculos à expansão da malha urbana e, devido a relutância das instituições em cederem parte desse patrimônio ao poder público municipal, constituem-se um dos principais fatores limitantes ao processo de estruturação racional do espaço no conjunto metropolitano. (BELÉM, 1992, p. 20).

A citação deixa clara a visão do planejamento municipal a respeito do CI, como um “obstáculo à expansão urbana”; destacando ainda o problema de negociar com a União (e os próprios militares) a respeito da desafetação desses bens a fim de se constituírem bens de uso comum do povo (transformar as áreas verdes remanescentes em parques, por exemplo).

Ressalta-se ainda que, em função da significativa ocorrência de vazios urbanos, é na área de transição que encontram-se alguns remanescentes de áreas verdes nativas no conglomerado da RMB, sendo que alguns desses espaços foram considerados como reservas para abrigar parques distritais e metropolitanos, preconizados pelo Plano de Estruturação Metropolitana - PEM.

As áreas verdes, entretanto, encontram-se seriamente ameaçadas pelo indiscriminado processo de parcelamentos oficialmente aprovados, com, principalmente, pelo crescente mecanismo de invasão de terras urbanas, que na área de transição tem se intensificado, dada a significativa ocorrência de “terras disponíveis”. (BELÉM, 1992, p. 21).

Segundo o PEM, as áreas verdes do CI estavam ameaçadas não apenas pelas “invasões”, mas também pela aprovação oficial de parcelamentos. Esses dois fatos demonstram a falta de controle e planejamento a respeito das áreas da União em Belém, sobretudo a ausência de um trabalho conjunto entre Prefeitura e União a fim de resolver os graves problemas ambientais e sociais que se seguiam.

A porção do CI que não pertencia às Forças Armadas foram as que mais sofreram com o processo de ocupação irregular, inclusive as áreas próximas à Universidade Federal do Pará e à Universidade Rural da Amazônia, principalmente no bairro da Terra Firme. O processo de transformação da ocupação da área dos

militares ocorre de maneira distinta, por meio de meios “legais”. Por fim, o PEM destaca a respeito da área de transição o problema de estruturação viária por conta dos vazios institucionais, influenciando no próprio modo de ocupação da Segunda Légua Patrimonial.

3. *Área de Expansão*: a respeito da área de expansão, o plano destaca a falta de controle efetivo do poder público na ocupação da área, gerando graves problemas ambientais. Diferentemente da Primeira Légua Patrimonial, aqui, três tipologias habitacionais prevalecem: os conjuntos habitacionais de baixa renda, os condomínios verticais de classe média (mais recentes) e os condomínios horizontais de alto padrão.

As áreas de domínio do militares são classificadas como Zonas de Funções Especiais (ZFE), responsáveis por 11% da área municipal e localizadas, sobretudo, na área de transição. A proposta do PEM inclui o deslocamento do Aeroporto Júlio César, que permitiria uma melhor integração entre a Primeira Légua Patrimonial e a área de expansão. O plano destaca ainda a “tendência de urbanização em algumas áreas mais centrais, em especial as áreas militares” (BELÉM, 1992, p. 21). O PEM divide as áreas institucionais em sete funções:

- a) Áreas para instituições administrativas, de pesquisa e educacionais;
- b) Áreas militares;
- c) Áreas de transporte (porto e aeroporto)
- d) Áreas de utilidade pública (estação de energia, área de lixo etc.)
- e) Parques públicos e áreas verdes para atividades de lazer;
- f) Áreas de preservação para reservatório de água; e
- g) Área reservada para desenvolvimento futuro. (BELÉM, 1992, p. 54).

O Plano Diretor de Transportes Urbanos (década de 1990) também se refere a uma área de transição, onde se pode observar a predominância de usos institucionais sobre os demais usos (34,18 km²). Segundo o artigo 190 do PDTU, “na área central, cerca de 95% está ocupado por zonas urbanas consolidadas, enquanto que na Zona de Expansão, somente 10% da área é de zona urbana consolidada.

Na Zona de Transição, grande parte da área (cerca de 70%) está ocupado por Zona Institucional ou reservado em parte para urbanização.” No mesmo estudo, é realizado um levantamento da população do município segundo a zona em que se encontram, desde a década de 1940 até os anos 1990.

Quadro 1 – Distribuição de população do município de Belém por zona²

ÁREA	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Central	168.000	215.449	334.961	504.904	645.556	712.593
Transição	2.000	14.000	33.000	85.000	150.000	205.818
Expansão	17.436	22.243	35.484	62.747	203.114	484.106
Insular	8.000	10.000	11.000	13.000	16.753	16.706
Total	195.436	261.692	414.445	665.651	1.105.423	1.419.223

Observa-se que entre as décadas de 1940 e 1950, o crescimento populacional na área de transição foi de 600%, enquanto que no mesmo período, o crescimento na área central foi de apenas 28%. Entre 1940 e 1970, o crescimento mais expressivo do município foi na zona de transição, enquanto que nas décadas de 1970 a 1990, a zona de expansão corresponde a maior parcela do crescimento populacional (223,7% entre 1970/80 e 138,3% entre 1980/1990).

Durante a ditadura militar, o adequado levantamento das áreas da União era comprometido pela falta de informações; por exemplo, as plantas oriundas dos levantamentos aerofotogramétricos de 1971 e 1977 que eram reproduzíveis pelo processo heliográfico possuíam tarjas que cobriam os desenhos das áreas institucionais. Assim, tratou-se durante mais de 20 anos como “áreas especiais,”

² Fonte: Os anos de 1940 a 1980 são estimados com base nos dados do IBGE. O ano de 1990 é oriundo dos resultados da pesquisa domiciliar realizada pelo PDTU.

cujos usos eram estabelecidos pelas instituições militares ou de pesquisa a quem estavam alienadas.

Atualmente, existem ferramentas como o próprio *Google Earth*, de fácil acesso pela população civil; porém, na visão dos militares, é necessário manter um determinado sigilo de seus bens imóveis, observável, por exemplo, em um determinado momento da pesquisa, quando a autora buscou dados no site do Exército a respeito da localização dos quartéis na Amazônia, após vinte minutos do início da consulta, os dados ficaram indisponíveis, aparecendo a seguinte mensagem: “você não tem permissão para acessar o recurso solicitado”, apesar de em outros locais (na própria internet) estarem disponíveis estes dados.

1.3.1 O Plano Diretor Municipal de 1993

Em exigência ao artigo 182 da Constituição Federal, o primeiro Plano Diretor do município de Belém é aprovado em 1993 (Lei 7.603, de 1993). Segundo Lima (2014, p.11), “esta lei tinha como proposta a descentralização de usos do solo não residenciais e a redução das pressões sobre o centro histórico, mediante a criação de subcentros de comércio e serviços.”

O Plano propõe um zoneamento para a área continental de Belém a partir do levantamento de uso do solo existente, destacando em seu Zoneamento Especial as áreas de reserva das Forças Armadas e as propostas para essas áreas.

No PD de 1993 as áreas de domínio das Forças Armadas aparecem dentro do diagnóstico de uso do solo como “Área Institucional”. No Zoneamento Especial da estrutura urbana proposta, uma parcela das áreas militares do CI, mais especificamente uma parcela da área de reserva da Marinha, é classificada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Essa foi a primeira tentativa de apontar um uso às áreas de reserva das Forças Armadas que não fossem institucionais (Figuras 2 e 3). O novo uso proposto é uma característica do período de redemocratização, durante as décadas de 1980/90, quando se buscava adequar as áreas militares às novas demandas urbanas.

Figura 3: Estrutura Urbana Proposta pelo Plano Diretor de 1993.

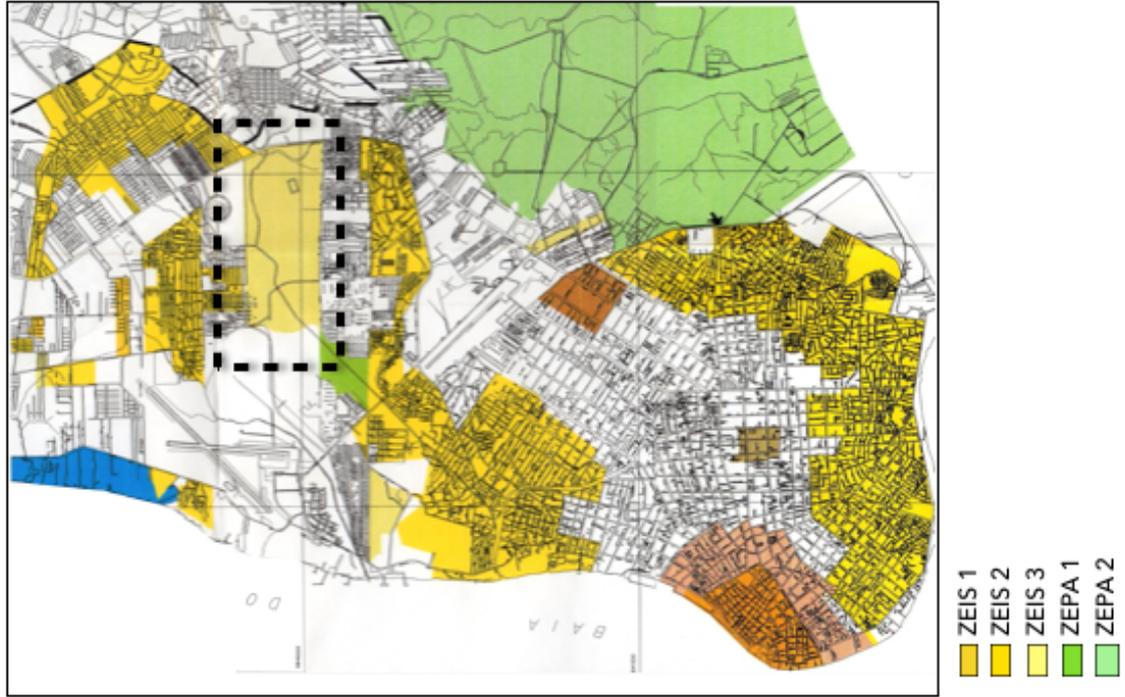
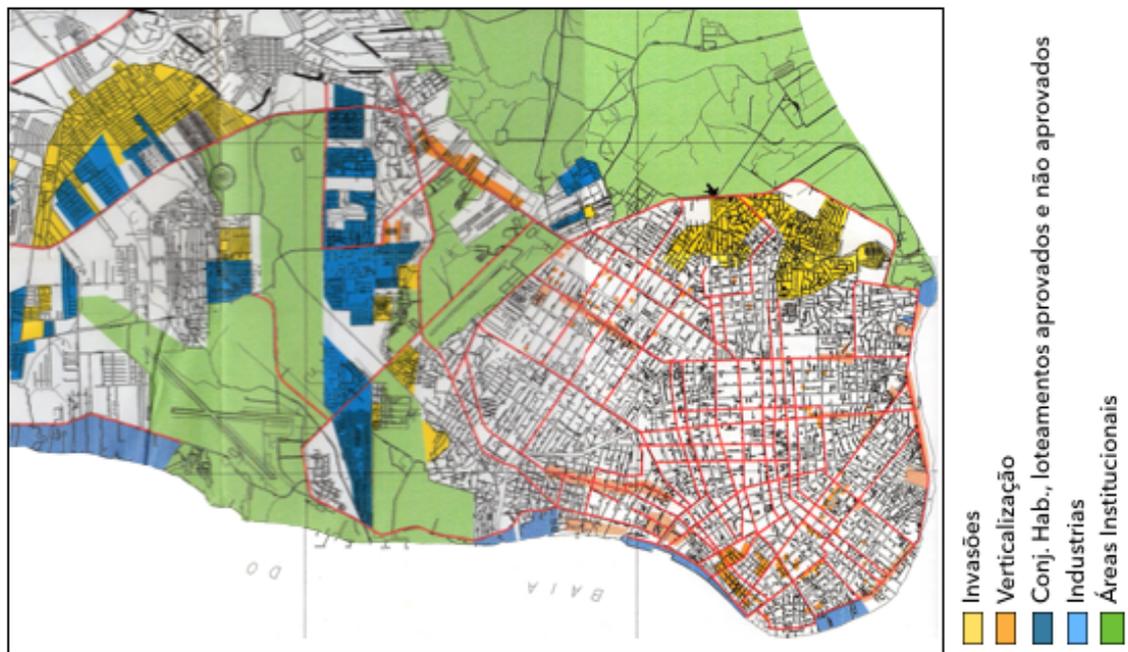


Figura 2: Uso do Solo Existente segundo o Plano Diretor de 1993.



Segundo o Plano Diretor Urbano de 1993:

Art. 166 - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), são aquelas destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social e serão, pelo menos de 3 tipos:

I - ZEIS-1, Onde estão localizadas invasões em áreas de terra firme ou de alagados, em terrenos públicos ou particulares;

II - ZEIS-2, Onde estão localizados loteamentos privados irregulares,

III - ZEIS-3, localizadas em terrenos vazios, que constituir-se-ão em estoques estratégicos de terras.

§ 1º - Nas ZEIS-1 há o interesse público de fazer urbanização, regularização jurídica da posse da terra e programas de habitação popular.

§ 2º - Nas ZEIS-2 há o interesse público de fazer a regularização jurídica do parcelamento e a complementação da infra-estrutura urbana e dos equipamentos comunitários.

§ 3º - Nas ZEIS-3 há o interesse público de fazer programas habitacionais de interesse social. (BELÉM, 1993 [grifo da autora]).

De acordo com o artigo 166 do PD 93, os terrenos “vazios” constituem-se estoques estratégicos de terra para a habitação de interesse social, tendo vista a precariedade de áreas disponíveis dentro da Primeira Léngua Patrimonial (porção mais infraestruturada do município). Vale ressaltar que diversos instrumentos da política pública e do Estatuto da Cidade visam coibir a especulação imobiliária, porém, tais instrumentos (desapropriação, usucapião etc.) não podem ser aplicados em terrenos da União. Assim, esses terrenos “vazios” que foram adquiridos em determinado momento histórico como áreas de interesse à segurança nacional se valorizam por conta da expansão urbana, porém, há uma dificuldade de adequação dos instrumentos propostos pela legislação federal que limita a ação municipal sobre essas áreas.

Art. 167 - O Poder Executivo Municipal deverá elaborar PLANO DE URBANIZAÇÃO para cada uma das ZEIS, a serem aprovados através de Lei pela Câmara Municipal, que definirá:

I - padrões específicos de parcelamento, aproveitamento, uso, ocupação e edificação do solo;

II - formas de gestão e de participação da população nos processos de implementação e manutenção das zonas especiais de interesse social;

III - formas de participação da iniciativa privada, em especial dos proprietários de terrenos, dos promotores imobiliários e das associações e cooperativas de moradores na viabilização do empreendimento, sendo que o valor a ser pago na forma de outorga onerosa poderá ser reduzido até o valor zero, dependendo da capacidade de suporte da infra-estrutura existente, da capacidade do poder aquisitivo dos usuários finais, e do custo de moradia de interesse social a ser produzida;

IV - os preços e formas de financiamento, transferência ou aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas.

§ 1º - Além das constantes no mapa no M-7, a delimitação de novas ZEIS 2 e ZEIS 3, que será realizada através de Lei, terá a participação da população envolvida e dos proprietários.

§ 2º - Os proprietários de lotes ou glebas localizadas nas zonas especiais de interesse social, poderão apresentar propostas de urbanização com base nos parâmetros fixados em lei e nas diretrizes fornecidas pelo Poder Executivo Municipal. (BELÉM, 1993 [grifo da autora]).

O Plano de Urbanização proposto no artigo 167 do PD/93 foi a maneira encontrada pelo poder municipal em indicar parâmetros para o aproveitamento das áreas de ZEIS, inclusive das áreas militares. Infelizmente, os Planos de Urbanização para a ZEIS-3 nunca foram elaborados pelo Município e uma parcela da área demarcada como ZEIS abriga atualmente condomínios de médio e alto padrão, enquanto que as áreas das Forças Armadas permaneceram como áreas “vazias” que se valorizam mais a cada ano.

1.3.2 O Plano Diretor Municipal de 2008

Em 2001, o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257) é aprovado, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana. A partir desse momento, torna-se obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes elaborarem seu Plano Diretor e fazer sua revisão a cada década (no máximo). Mais de dez anos após a aprovação do primeiro Plano Diretor, Belém ainda não havia revisto sua lei, o que ocorreu apenas em 2008.

O PD de 2008 (Lei n. 8.655, de 30 de julho de 2008) não dá destaque as áreas institucionais ou menciona a importância ou o destino das áreas de domínio das Forças Armadas. O Cinturão Institucional não é mais tratado como uma barreira ao crescimento urbano e não se fala mais em “área de transição”. O PD/2008 apresenta três tipos de zoneamento:

1. Zoneamento (ou Macroneamento): é dividido em Macrozona de Ambiente Natural (MZAN) e Macrozona de Ambiente Urbano (MZAU). A primeira possui três subcategorias que abrangem todas as ilhas do município e a Área de Proteção Ambiental dos Mananciais de Abastecimento de Água da cidade. A

segunda "corresponde às áreas urbanizadas do território, situando-se predominantemente na porção continental" (BELÉM, 2008, artigo 80) e "está dividida em sete Zonas de Ambiente Urbano (ZAU), em função das especificidades quanto aos padrões paisagísticos e urbanísticos de ocupação, dos problemas e potencialidades urbanos e objetivos específicos" (BELÉM, 2008, art. 87). Assim, praticamente toda a porção continental do município é classificada como Zona de Ambiente Urbano.

A quase totalidade das áreas militares do CI estão inseridas na ZAU 4, que segundo o artigo 91: "caracteriza-se por ter uso predominantemente residencial, atividades econômicas dispersas, presença de núcleos industriais, carência de equipamentos públicos, infra-estrutura não consolidada, terrenos subutilizados ou não utilizados, com ociosidade de grandes áreas, incidência de loteamentos destinados à classe média alta e ocupações precárias."

§2º. São diretrizes da ZAU 4:

- I - estimular o adensamento compatível com a infra-estrutura disponível, inclusive de habitação popular e de interesse social;
- II - consolidar e ampliar a infra-estrutura;
- III - implantar mecanismos para a promoção da regularização fundiária;
- IV - implantar mecanismos de combate à retenção imobiliária;
- V - estimular atividades de comércio e serviço;
- VI - organizar o sistema viário e o sistema de transporte, priorizando o transporte coletivo sobre o individual e o de pedestre sobre o automóvel;
- VII - investir na manutenção e dotação de espaços públicos de uso coletivo, especialmente o Parque Guajará, a área da Marinha, e a orla do rio Maguari e da baía do Guajará;
- VIII - restringir a localização das atividades industriais às zonas delimitadas no ANEXO VI desta Lei. (BELÉM, 2008).

Pode-se observar que não há qualquer referência a respeito da elaboração de um plano mais específico que trate acerca das áreas institucionais ou determinação dos instrumentos a serem aplicados nessas áreas. Assim, a não especificidade da lei e a falta de aplicação dos devidos instrumentos jurídicos torna as diretrizes frágeis e pouco objetivas, dificultando sua implantação. Esse zoneamento não considera aspectos de domínio e os parâmetros urbanísticos da zona (que compõe quase toda a área de expansão urbana) e se limita a valores de afastamentos e índices de ocupação semelhantes ao restante da cidade, com permeabilidade mínima de 10%, 20% em média.

2. Zoneamento Especial: indica as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA); Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEIP) e Zonas Especiais de Promoção Econômica (ZEPE).

Em relação a este zoneamento, parte das áreas de reserva das Forças Armadas é classificada como Zonas Especiais de Interesse Ambiental. Segundo o PD 2008:

Art. 108 As Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA) são espaços livres ou ocupados, de domínio público ou privado, cujos elementos do ambiente natural assumem função de interesse público, por serem importantes para a manutenção do equilíbrio sócioambiental do Município, podendo estar localizadas tanto na área continental como na região insular de Belém.

Art. 110 São diretrizes das Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA):
I - recuperar áreas degradadas, livres ou ocupadas, potencializando as suas qualidades materiais e imateriais para que possam ser incorporadas a Unidades de Paisagem;

II - preservar os maciços vegetais remanescentes no interior da malha urbana;

III - preservar os espaços livres de uso coletivo como praças e imóveis, ou conjunto de imóveis, que possuam áreas verdes;

IV - criar e implementar novas áreas para parques, praças e unidades de conservação;

V - valorizar a integração existente entre o patrimônio natural e o patrimônio construído;

VIII - integrar as unidades de paisagem limítrofes do Município de Belém, às áreas de proteção do município limdeiro, em caráter de proteção ambiental metropolitano;

IX - preservar as áreas de matas ciliares, margens de cursos d'água e maciços vegetais ainda livres de ocupação;

X - garantir a preservação do entorno das áreas de mananciais de abastecimento da cidade. (BELÉM, 2008).

As diretrizes das Zonas Especiais de Interesse Ambiental presentes do artigo 110 não esclarecem quais são os usos adequados para esses maciços verdes, além de não especificar o destino da grande área pertencente à Marinha. Diferentemente do Plano de 1993, não faz referência a qualquer plano de urbanização ou fixação de parâmetros para a adequada ocupação para a área. Observa-se na legenda do mapa de Zoneamento Especial que a área de reserva das Forças Armadas é descrita apenas como “área da Marinha”, não havendo na lei, menção alguma a respeito de sua destinação ou a respeito dos instrumentos do Estatuto da Cidade a serem aplicados. Ou seja, fala-se em preservar os maciços vegetais, mas não se determina como. Assim, a permissibilidade do Plano Diretor

pode trazer impactos sobre as áreas verdes urbanas remanescentes e acabar contribuindo para que seus novos usos não atendam aos interesses da coletividade.

As figuras 4, 5 e 6 mostram os bens imóveis das Forças Armadas no Cinturão Institucional de Belém e o zoneamento dos Planos Diretores de 1993 e 2008 (respectivamente) para essa área. Ao comparar as três figuras, pode-se observar que o PD 93 propõe apenas para uma área (de dimensões consideráveis) sua inclusão na categoria de ZEIS, a fim de utilizar o “vazio” (que ele considera como estoque estratégico de terras) para fins de reforma urbana, com a construção de habitação de interesse social mediante a elaboração de um plano específico.

A figura 6 apresenta a proposta do PD 2008, que caracteriza toda a área verde de domínio das Forças Armadas como ZEIA, tanto as áreas maiores como as de menor dimensão (mesmo aquelas de dentro da área do Aeroporto Internacional de Val-de-Cans). Este último zoneamento parece abrangente, incluindo áreas verdes sem especificar qual deve ser seu aproveitamento, sobretudo no terreno da Marinha. Não há especificidade quanto ao seu uso ou parâmetros adequados para sua ocupação, não se propõe a criação de um parque, por exemplo, ou ocupação por HIS.

Não há impedimentos legais para a alienação das propriedades das Forças Armadas, porém o Município, por meio do Plano Diretor, tem competência para limitar determinados usos ou até mesmo o parcelamento e índices de ocupação para toda a cidade, o que pode incentivar ou coibir certos usos. As Zonas de Ambiente Natural, por exemplo, possuem restrições quanto a sua ocupação, e por não poder sofrer parcelamento como uma Zona Urbana, deixa de ser interessante para o mercado, pois diminui o valor de mercado do bem.

Segundo a Constituição Federal, cabe ao Município: “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988, art. 30, VIII). Assim, mesmo que uma determinada área não seja de seu domínio, o Município pode, por meio do Plano Diretor, proteger áreas de interesse ambiental ou social dentro da cidade. Para tal, deve estar indicado no Plano as áreas a serem aplicados os instrumentos cabíveis que coíbam determinados tipos de ocupação em prol do

desenvolvimento urbano, o que no caso de Belém não ocorre. Quando houve menção de destino às áreas de reserva militares (no PD de 1993) e a obrigação de se elaborar um Plano de Urbanização específico, o que nunca ocorreu.

A maneira como os Planos Diretores de Belém (sobretudo o de 2008) trata as áreas de domínio das Forças Armadas evidencia o que foi discutido no primeiro capítulo a respeito dos interesses políticos e econômicos que envolvem a elaboração do plano. A distância entre discurso e prática pode ser constatada pela falta de clareza e objetividade dos artigos que tratam a respeito dos bens imóveis militares, garantindo que as áreas de reserva (as últimas áreas verdes remanescentes na área urbana de Belém) sejam apropriadas pelo mercado imobiliário (já que não há limitações de uso ou parâmetros urbanísticos específicos). Esse processo vai ao encontro das ilusões apresentadas por Villaça (2005), que defende a ideia de que tanto o zoneamento como o próprio plano são instrumentos das classes dominantes para manter sua hegemonia.

Figura 4: Áreas das Forças Armadas presentes no Cinturão Institucional de Belém. Fonte: GoogleEarth. Elaboração: autora, 2015.



Figura 5: O Plano Diretor de 1993 classifica a grande área de reserva da Marinha como Zona Especial de Interesse Social, o restante da área de domínio das Forças Armadas não entrou na proposta do zoneamento.



Figura 6: O Plano Diretor de 2008 classifica a maior parte das áreas verdes de domínio militar como Zonas Especiais de Interesse Ambiental. Fonte: GoogleEarth. Elaboração: autora, 2015.



Ao observar as figuras 5 e 6, pode-se perceber que, para o Plano Diretor de 1993, a grande área de domínio da Marinha era classificada como Zona Especial de Interesse Social e no PD seguinte, em 2008, ela passa a ser tratada como Zona Especial de Interesse Ambiental. Essa mudança se dá pela influência de uma série de modificações que ocorrem ao longo das últimas décadas do século XX no que se refere ao modo de ver os centros urbanos, principalmente em seu âmbito ambiental. Eventos como a RIO-92, que deram origem à Agenda 21, destacam o compromisso socioambiental que as cidades deveriam assumir, estabelecendo desafios para os governos locais na tentativa de melhorar a qualidade de vida das gerações futuras. Essa “pegada ambiental” passa a ser incorporada pelo planejamento municipal e as áreas verdes remanescentes no tecido urbano passam a ser mais valorizadas como imprevisíveis para a melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos.

O Estatuto da Cidade transfere para os planos diretores municipais a responsabilidade da efetivação da reforma urbana por meio da função social, o que segundo Souza (2013, p. 161) representa um

esvaziamento de uma amarração da reforma urbana em nível nacional e uma derrota estratégica para o movimento. Segundo ele, “a importância de planos e garantias formais foi exagerada, em detrimento de uma análise social mais ampla. A participação popular, que deveria ser vista como um fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada [...] (SOUZA, 2013, p.161).

Até mesmo os planos diretores, que se tornam um instrumento de reforma urbana, nunca foram uma reivindicação do MNRU. Houve uma superestimação dos planos diretores, achando que resolveriam os problemas urbanos e que determinariam as ações a serem tomadas para o futuro da cidade, porém, a distância entre discurso e prática e a ideologia por trás de seus artigos faz com que a lei seja desmoralizada, já que não resolve o problema central da questão urbana.

Em *As Ilusões do Plano Diretor*, Villaça (2005) apresenta quatro grandes ilusões no que se refere ao planejamento: a do plano de obras, do zoneamento, da participação e, por fim, a do próprio Plano Diretor. Segundo o autor, o Plano Diretor é uma ideologia da classe dominante, um instrumento político que visa garantir a manutenção hegemônica dos grupos que detém o poder econômico. Embora o Estatuto da Cidade tenha alcançado determinados avanços sobre a função social da

propriedade, os instrumentos são voltados, especificamente, para penalidades aos proprietários que detêm terrenos ociosos; em contrapartida, o avanço democrático em relação ao processo participativo foi muito pequeno. O abismo entre discurso e prática é a principal evidência da “ilusão” do plano, pois é uma verdade socialmente aceita que esconde os reais interesses dos grupos que governam a cidade (ideologia). No final das contas, as propostas do plano não atendem a maioria da população e nem orienta o futuro da cidade, tentando esconder os reais problemas urbanos.

A não incorporação das áreas de domínio das Forças Armadas existentes no CI no planejamento urbano é um exemplo de como o Plano Diretor é falho, ao não considerar uma área de extrema relevância no âmbito ambiental e social no crescimento urbano. Embora as áreas apareçam delimitadas, como ZEIA, a falta de objetividade e clareza no que se refere aos bens públicos e a não participação dos agentes locais no processo de elaboração e execução do plano são fatores que prejudicam a adequada aplicação dos instrumentos e contribui para a venda dessas áreas sem qualquer impedimento ou mesmo limitação de uso.

O Zoneamento proposto pelo Estatuto da Cidade baseia-se na “inversão de prioridades”, em conformidade com os instrumentos da reforma urbana, segundo Souza (2013):

o zoneamento de uso do solo, não é a separação de funções e usos, mas sim a identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infra-estrutura apresentado. (SOUZA, 2013, p. 263).

Esses espaços são comumente reconhecidos como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). Além das áreas com infraestrutura precária e onde é necessário realizar a regularização fundiária, as ZEIS podem identificar ainda, os vazios urbanos (terras ociosas ou subtilizadas), mantidas como reserva de valor. O zoneamento é um instrumento para destacar as áreas ambientalmente frágeis do município ou as áreas de proteção ambiental e zonas de preservação do patrimônio histórico.

Deve-se destacar que o Plano Diretor não se resume ao zoneamento, porém, este é um instrumento que pode (ou não) servir para a aplicação de outros apresentados pelo plano. Por exemplo, o zoneamento deve indicar as áreas passíveis de desapropriação para fim de reforma urbana (inclusive os “vazios urbanos”), porém, no caso do Plano Diretor de Belém, tais áreas não são identificadas no zoneamento. Ou, dentro do Plano Diretor, fazem-se referências a futuros projetos de lei específicos para a aplicação de determinados instrumentos, que usualmente não são elaborados, contribuindo para o descrédito do Plano e o não cumprimento da função social da propriedade.

Por esses e outros motivos, Villaça (2005) afirma que o zoneamento é um instrumento da elite, que o modifica conforme os seus interesses. A “abrangência”, falta de clareza e objetividade são algumas das características desses zoneamentos, que impede a efetiva execução dos instrumentos da reforma urbana.

1.4 AS LIMITAÇÕES DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO DEMOCRÁTICAS

Autores como Lefèbvre (1991) afirmam a impossibilidade de um planejamento ser democrático e igualitário, tendo em vista ser competência do Estado e este, por sua vez, ser a expressão das classes dominantes; apesar disso, deve-se reconhecer os avanços em relação à reforma urbana desde o fim do Regime Militar.

Existem grandes desafios a serem vencidos e paradigmas a serem quebrados a fim de se alcançar um planejamento e uma gestão democrática da cidade. Existem diversos discursos para justificar os problemas urbanos: seja a “falta de planejamento”, fatores políticos, limitações técnicas, questões culturais, as instituições etc. A seguir, serão apresentados os obstáculos à implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e à participação popular nos processos de planejamento e gestão segundo Souza (2013):

- i. **Imediatismo**: a falta de visão do futuro prejudica a elaboração dos planos, somado a um problema cultural brasileiro de valorização da “improvisação criativa”. Segundo o autor, a “falta de visão e pelo comportamento de rapina das elites, o que é o típico de países periféricos e

semiperiféricos” (SOUZA, 2013, p. 314). Não se pode desconsiderar, ainda, o rápido crescimento de nossas cidades, com números muito superiores às cidades europeias (que chegam a ter seu crescimento negativo), que exige da atividade de planejamento eficiência e flexibilidade.

ii. **Conservadorismo das elites:** na maioria dos municípios brasileiros existe uma elite hegemônica que influencia diretamente na elaboração de leis que as tragam vantagens e buscam garantir que as demais não sejam executadas. A reforma urbana não busca lutar contra essas classes, mas procura modos de inverter as prioridades do Estado, investindo em áreas de pior infraestrutura em prol da justiça social.

iii. **Ausência de quadros técnicos qualificados:** quando não há corpo técnico suficientemente qualificado, busca-se encomendar planos de escritórios privados que usualmente vivem numa realidade diferente daquele local. Como consequência, são gerados diagnósticos superficiais e sem o envolvimento da sociedade civil local.

iv. **A ação dos lobbies e grupos de pressão de setores da elite local:** normalmente representados pelos empresários do setor de transporte e construção civil, que costumam bancar as campanhas políticas de prefeitos e vereadores a fim de garantir que seus interesses pessoais sejam garantidos.

v. **A frequente ausência de continuidade entre administrações:** um dos grandes problemas dos municípios brasileiros: mandatos de quatro ou oito anos de um determinado prefeito que não dá continuidade aos projetos de seu antecessor; além das questões partidárias presentes dentro das secretarias que atrapalham a execução dos planos.

vi. **As dificuldades econômico-financeiras com que se debate a maioria dos municípios brasileiros:** essa é uma grande dificuldade dos municípios menores, que além de não ter pessoal qualificado, dificilmente possuem cadastros atualizados, prejudicando o recolhimento dos impostos, e enfrentam graves escândalos de corrupção. Muitos municípios possuem dívidas com a União, não conseguem captar recursos devido às dificuldades técnicas e acabam

tendo seus orçamentos comprometidos com a folha de pagamento de funcionários.

Além desses obstáculos, soma-se ao que Holanda (1995) denomina de “herança portuguesa”, que influenciou fortemente a cultura brasileira, inclusive em práticas que até hoje podem ser observadas em nossa gestão e que dificultam a implantação de políticas mais democráticas, como é o caso do patrimonialismo e o clientelismo. O clientelismo, presente em nosso sistema de governo desde o Período Colonial, reforça a confusão entre esfera pública e privada, fazendo com que os gestores e as classes mais abastadas caminhem junto em prol de interesses particulares, mesmo que estes causem danos à comunidade como um todo.

Maricato (2001) confirma a distância que existe entre o discurso e a prática, dificultando a atividade de planejamento e gestão, que deveriam andar juntas, mas por conta desses problemas acabam sendo vistas de maneira dissociada. Segundo a autora, o poder econômico e político influenciam sobre quando e como a lei se aplica; assim, quem possui patrimônios têm direitos. O que se acaba de ler é a lei de mercado precedendo a lei/norma jurídica, e aplicada de forma arbitrária.

Embora as conquistas legais mereçam destaque, nunca serão suficientes para garantir a justiça social, pois tudo depende dos interesses em jogo. O que ocorre na verdade é uma mistificação dos instrumentos jurídicos, já que muito mais difícil do que aprovar a lei no Congresso Nacional (que já é um desafio) é aplicá-las depois, em nível municipal (MARICATO, 2001, p. 92). O maior problema não é a ausência de aparato legal ou a falta de instrumentos e leis, assim como o maior problema dos planos não é técnico, a questão é que a cidade é, e sempre foi o lugar de disputa de interesses, onde o mais forte vence. Segundo Maricato (2001), deve-se “[...] mudar o rumo socialmente excludente e antidemocrático que orientou o crescimento das cidades no Brasil”, pois se “durante a ditadura militar essa postura não surpreenderia. Hoje ela não é cabível” (MARICATO, 2001, p. 123).

Sugere-se com esta dissertação, que o exame das condições de formação do Cinturão Institucional em Belém durante os governos ditatoriais e suas recentes transformações traz elementos para contribuir para a discussão acerca das limitações dos instrumentos da reforma urbana. Os capítulos que se seguem

abordam os antecedentes da formação do Cinturão Institucional e as principais mudanças no cenário político e econômico nacional que contribuíram para as mudanças de uso e ocupação das áreas inseridas no CI e pertencentes às Forças Armadas.

2 ANTECEDENTES FUNDIÁRIOS

2.1 OS BENS PÚBLICOS E A FORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS

2.1.1 O sistema de Sesmarias e a Lei das Terras

A formação histórica, econômica, social e política do Brasil é de extrema relevância para a discussão do planejamento urbano e dos problemas de gestão urbana, embora muitas vezes esses temas tenham sido desconsideradas nas análises urbanas. Para o entendimento dos diversos problemas urbanos vividos pelas cidades brasileiras e para a proposição de soluções adequadas à realidade, faz-se necessário uma breve revisão da formação do território brasileiro, sobretudo das áreas urbanas. Vale destacar que a formação da sociedade brasileira tem sua origem no campo, e é ali que a origem dos problemas fundiários se inicia, porém, por conta do objeto de estudo, essa discussão será tratada apenas de modo breve.

Segundo Furtado (2007), a pressão política exercida pelas grandes nações europeias é a principal motivação da Coroa Portuguesa em dar início à ocupação da sua colônia americana. Distante da estrutura social e econômica das colônias de povoamento da América inglesa, a colonização do Brasil foi definida como “de exploração” (HOLANDA, 1995), trazendo graves problemas para a formação social e política do Brasil. A “herança portuguesa” influenciou fortemente a cultura brasileira, com práticas que até hoje podem ser observadas na gestão, como o patrimonialismo e o clientelismo.

A concessão de sesmarias foi a primeira forma de ordenamento jurídico das terras brasileiras, implantada durante o Período Colonial. O processo de concessão foi transposto de Portugal com o objetivo de iniciar o povoamento da colônia e exploração de suas terras, acabando com sua ociosidade e respondendo à pressão internacional pela ocupação da América Portuguesa (SILVA, 2008).

Os donatários portugueses de alta renda eram os responsáveis pelas capitanias hereditárias e pela distribuição de sesmarias. A Coroa determinava que somente os homens que comprovassem ter rendas poderiam adquirir uma sesmaria mediante uma condição: sua produção. Assim, a doação de uma sesmaria era feita

conforme determinadas exigências: a comprovação da renda do interessado e a obrigação de fazer a terra produzir. Vale ressaltar que a terra não era "doada" pelo soberano (a propriedade continuava sendo dele), apenas permitia que seus concessionários se beneficiassem do usufruto dela, e caso não produzisse, o sesmeiro perdia sua concessão. As sesmarias localizavam-se sobretudo no litoral e atuavam não apenas como instituições agrícolas, mas também militares - protegendo a colônia dos ataques estrangeiros e de indígenas (SILVA, 2008).

Nos primeiros anos da colonização, o interesse da Coroa Portuguesa limitava-se a explorar os recursos naturais do Brasil e por este motivo não fundavam cidades, apenas construções de interesse religioso, militar ou que facilitassem essa exploração e sua exportação para a Europa. No Brasil, o sistema de sesmarias gerou as grandes propriedades e contribuiu para uma organização social e econômica altamente concentradora de renda, ou seja, apenas os mais abastados poderiam ter acesso a terra. O sistema de medição das sesmarias era extremamente impreciso, dada a grandiosidade do território e a falta de fiscalização por parte da Coroa, sendo comum a ultrapassagem dos limites das sesmarias pelos sesmeiros, que iam incorporando cada vez mais terras. As próprias cartas de doação das sesmarias eram imprecisas, dificultando a identificação dos limites das terras cedidas.

O problema da demarcação de terras se agravava por conta da compra e venda ilegal de sesmarias e no tipo de agricultura desenvolvida, com base no sistema de esgotamento de terras (SILVA, 2008). A imprecisão na demarcação de terras gerou graves problemas fundiários e urbanísticos que se arrastam até os dias atuais, tanto no campo quanto nas cidades, pois os assentamentos urbanos surgem e crescem sobre antigas áreas rurais. No caso das cidades, a questão da dominialidade da terra gera grandes problemas no reconhecimento dos títulos ou mesmo na ausência deles, já que a maior parte da população vive em áreas anteriormente formadas por fazendas por não conseguiram entrar no mercado formal de terras.

Num primeiro momento, a distribuição das sesmarias era de responsabilidade dos donatários, posteriormente, passou aos governadores-gerais e

por último, aos capitães-mores. O que conhecemos como “terras devolutas” eram as sesmarias que não atendiam as determinações de uso estabelecidas pela coroa e eram “devolvidas” a Portugal. Porém, por toda a dificuldade burocrática em seu registro e pela facilidade em ocupar terras por meio da simples posse, “terras devolutas” passaram a se referir a todas as terras “vagas”, ou seja, não ocupadas e não registradas – como será visto na implantação da Lei das Terras a partir de 1850.

Enquanto os rendimentos com os engenhos de açúcar no litoral eram relativamente altos (beneficiando os donatários), os colonos mais humildes, que não podiam comprovar sua renda à Coroa, estabelecem a pecuária no interior do Brasil por meio da posse (ocupação da terra sem qualquer registro legal). Diversas cartas régias eram elaboradas pela metrópole a fim de tentar retomar o controle territorial, mas crescia cada vez mais o número das terras adquiridas por meio da posse e se perdia o controle da demarcação delas. Embora reconhecida como ilegal, a Coroa procurava legalizar a situação dos posseiros, já que eles cultivavam a terra – que era o maior objetivo da colonização (SILVA, 2008).

O sistema de sesmaria foi decisivo para o caráter latifundiário brasileiro, porém, quando foi extinto em 1822 – não coincidentemente próximo à Independência –, apenas uma pequena parcela do território brasileiro estava povoado (SILVA, 2008, p. 83) Assim, este autor defende que a posse – e não as sesmarias – foi a maior responsável pela formação dos latifúndios no Brasil.

A segurança na propriedade da terra por parte dos fazendeiros do café do Vale do Paraíba foi um dos principais motivadores para a elaboração da Lei das Terras. Segundo Rolnik (1997), no momento em que a Lei de 1850 legaliza a propriedade fundiária, a terra passa a ser valorizada. Este fato é atenuado pelo fim do trabalho escravo, pois se antes a riqueza de um homem e a possibilidade de crédito vinha da quantidade de escravo que ele detinha, agora passava a ser medida pela terra.

A lei determinava que: i. a aquisição de terras devolutas seria apenas por meio da compra; ii. as posses pacíficas que se achassem cultivadas seriam legitimadas (caso realizassem as medições dentro do prazo); iii. “O governo

reservaria as terras devolutas que julgasse necessárias para a colonização indígena, para a fundação de povoações e para a construção naval” (BRASIL, 1850).

A venda das terras pelo Governo Federal estava diretamente relacionada com o fim do tráfico negreiro, pois ele necessitava arrecadar dinheiro para financiar a vinda de imigrantes europeus para trabalhar nas lavouras cafeeiras. Observa-se no artigo 3, da Lei das Terras de 1850, que as terras devolutas eram definidas por “exclusão”, ou seja, aquelas que não fossem de domínio particular ou dadas por sesmarias ou ocupadas por meio da posse legitimadas por esta lei (SILVA, 2008, p. 173). Assim, todas as terras não registradas foram sendo consideradas patrimônio do Governo Federal.

A fim de identificar as terras “devolutas”, o Estado determinou que cada província deveria registrar as terras particulares e repassar os dados recolhidos ao Diretor-Geral das Terras Públicas. Esse registro realizado pelas províncias, apenas para fins estatísticos, ficou conhecido como Registro Paroquial (SILVA, 2008). Vale dizer que este documento não garantia a propriedade da terra, já que era apenas uma consulta aos proprietários e posseiros, sem qualquer análise de dominialidade ou mesmo *in loco*. O Registro Paroquial ainda hoje gera conflitos entre posseiros e a Justiça, pois os primeiros acreditam que esse registro vale como garantia de posse de determinada área e a Justiça considera terra da União.

A dificuldade de demarcação das terras, o imenso número de posses sem qualquer registro (ou apenas o registro paroquial) geraram dificuldades e conflitos que até os dias atuais fazem parte da realidade brasileira. Todos esses problemas no campo se refletiram nas cidades surgidas posteriormente, tanto no âmbito fundiário, quanto urbanístico. Embora numa escala menor (e guardada as devidas proporções), o papel realizado pelas Câmaras Municipais na gestão do crescimento urbano mediante doação de terras e cobrança de foros (taxa paga à União), não era tão diferente da lógica do campo (Sistema de Sesmarias). Porém, no Período Colonial ou mesmo durante o Império, esses problemas a respeito das terras rurais não eram tão relevantes, pois o valor não estava na terra em si, mas no que ela poderia produzir.

Hoje, a terra é que detém o valor, determinado sobretudo pela sua localização. Nas áreas urbanas, o problema da posse, da propriedade particular e da apropriação de áreas por parte do Governo Federal toma dimensões ainda maiores, tendo em vista sua compacidade e a densidade de sua ocupação. Assim, pode-se afirmar que o sistema de colonização portuguesa no Brasil e suas tentativas de ordenamento espacial foram determinantes para uma série de problemas fundiários e urbanísticos que seriam vividos nos anos seguintes, principalmente nas cidades, onde essas dificuldades tornam-se mais evidentes.

No Período Colonial, é evidente que as ações da Coroa eram voltadas para a exploração dos bens e proteção militar do Brasil; durante o Império, os cargos públicos são ocupados pelas classes de maior poder aquisitivo, que detém a quase totalidade das terras rurais e urbanas, tanto de modo legal quanto ilegal. As políticas clientelistas e a intervenção estatal no território atendiam, sobretudo, a interesses particulares, havendo uma ausência de políticas voltadas para as classes mais baixas (principalmente, negros e imigrantes pobres), que foram sendo excluídas do planejamento urbano. As classes de maior poder aquisitivo dominavam a política e, por isso, elaboravam leis que as beneficiavam, controlando a distribuição de terras.

2.1.2 A formação das cidades brasileiras

A sociedade brasileira nasce no campo, e durante longos anos a fazenda predomina sobre a cidade. A ocupação das terras se inicia pelo litoral, onde se localizavam as primeiras ocupações, não só agrícolas, mas também militares (como pode ser observado pela grande quantidade de fortes nas capitais brasileiras ao longo da costa do Atlântico) e religiosas; que não só protegiam a colônia dos ataques estrangeiros e indígenas, mas também facilitava a exportação dos produtos coloniais (SILVA, 2008).

Em seu livro *Cidades no Brasil: terra de quem?*, Marx (1991) discute a respeito da formação do patrimônio urbano brasileiro, destacando a importância de edifícios religiosos na estruturação do espaço. Segundo o autor, as construções eclesiais ocupavam um ponto topográfico privilegiado que ajudava no desenvolvimento do tecido urbano que surgia, já que não havia determinações da Coroa Portuguesa em relação ao desenho que os núcleos urbanos da colônia

deveriam assumir, diferentemente das cidades da América Espanhola, como destaca Holanda (1995), em sua obra *Raízes do Brasil*.

Para o autor, a colonização espanhola buscava “[...] assegurar o predomínio militar, econômico e político da metrópole sobre as terras conquistadas, mediante a criação de grandes núcleos de povoações estáveis e bem ordenadas.” (HOLANDA, 1995, p. 95-6). Seus núcleos urbanos apresentavam um traçado regular e geralmente localizavam-se em áreas mais altas, distantes do mar, por serem mais seguras e salubres. Além da preocupação com os aspectos físicos das cidades, a construção de instituições de ensino superior ainda no século XVI evidencia o interesse dos espanhóis em realmente desenvolver a colônia para o povoamento; diferente do caso brasileiro, que permaneceu durante os primeiros séculos desde seu descobrimento como colônia de exploração. Tais diferenças no estilo de colonização ajudam a compreender o retardo no aparecimento de cidades no Brasil (principalmente em seu interior) e o desenho mais “irregular” e espontâneo de seus núcleos urbanos.

Na América Portuguesa, a colônia é vista como um lugar de passagem e como a exploração comercial era o maior interesse da Coroa, a orientação era que as vilas fossem edificadas junto aos rios e ao mar, tanto para facilitar a exportação dos gêneros alimentícios, quanto para a defesa da colônia contra os corsários estrangeiros. Neste primeiro momento da colonização brasileira, as cidades tinham uma infraestrutura precária, pois “não convinha que se fizessem grandes obras, ao menos quando não produzissem imediatos benefícios.” (HOLANDA, 1995, p. 107; FURTADO, 2007).

A partir do momento em que os exploradores começam a adentrar no interior do território brasileiro, surgem pequenos arraiais e freguesias, que passam a ser reconhecidos pelo Estado no momento em que a Igreja oficializava a existência de pequena capelinha (futura igreja matriz), já que neste período, a Igreja fazia parte do poder político. Longe de apresentar um rigor em seu traçado, as normas eclesiásticas determinavam que:

Conforme direito canônico, as Igrejas se devem fundar, e edificar em lugares decentes, e acomodados, pelo que mandamos, que havendo-se de edificar de novo alguma Igreja parochial em nosso Arcebispado, se

edifique em sitio alto, e lugar decente, livre de humidade, e desviado, quanto for possível, de lufares imundos, e sórdido [...] (CONSTITUIÇÃO 1687 apud MARX, 1991, p.22)

As recomendações da Igreja, tanto na escolha do sítio para sua primeira construção, quanto das determinações mínimas das vias ao seu redor e do largo para a realização de procissões e eventos religiosos influenciaram na consolidação do tecido urbano. O local da igreja matriz não muda, mesmo com o crescimento da vila. Com seu adensamento, o assentamento passa à categoria de cidade, recebendo uma Casa de Câmara e o Pelourinho (marco inicial do município) e determinando a dimensão de seu rossio.

A gestão de tal logradouro público, na acepção primeira e genérica do termo, e o seu fracionamento ulterior, decisivo para a conformação urbana que iria se delinear com o tempo, competiam ao município, às suas autoridades, aos vereadores e juizes ordinários, portanto. Tal como uma sesmaria - e muitas vezes era concedida como patrimônio seu ou de seu conselho, que devia administrá-la e preservá-la. Ao contrário de uma sesmaria, era concedida para uma entidade nova, outra instância do poder público, ao município que se constituía. (MARX, 1991, p.68).

A delimitação da área que cabia ao poder municipal legislar tinha por objetivo "constituir uma área para usufruto comum dos moradores e servir às necessidades de expansão da nova vila." (MARX, 1991, p. 68). A Câmara Municipal era responsável pela demarcação da terra municipal, além de assumir o papel de responsável pelo processo de doação de terras urbanas e pelos aforamentos.

O aforamento era equivalente (guardada as devidas proporções) ao sistema de sesmarias da área rural, pois era um ato de concessão de uma terra mediante sua exploração pelo seu proprietário. O interesse em adensar a cidade fez com que o município adotasse o sistema de aforamento a fim de obter recursos para investir na infraestrutura local. Por este motivo, acreditava-se que apenas os mais "abastados" poderiam pagar tal valor à Câmara; assim, as famílias mais ricas adquiriam grandes terras e por aumentarem o seu patrimônio tinham mais facilidade para conseguir mais terras aforadas. A exigência para a obtenção de terras, além do pagamento do foro e registro em cartório, era ocupar e beneficiar a área adquirida.

Com o crescimento urbano, o sistema de aforamento causou várias complicações no que diz respeito às questões fundiárias, por conta de medições incertas e constantes abusos dos proprietários. A Câmara era responsável por

distribuir as terras dentro do limite municipal, com exceção daquelas pertencentes à União (como exemplo as terras devolutas e terrenos de Marinha), consideradas indispensáveis à defesa nacional. Assim, desde a formação das cidades brasileiras observa-se o autoritarismo do poder central em relação à obtenção e controle de terras, além da prevalência de um modelo em que se privilegiam as classes mais abastadas, já que apenas estas possuem recursos materiais para obter terras de maneira “legal”. Naquele período, as desigualdades sociais já eram bem perceptíveis, porém, os problemas espaciais propriamente ditos (como a segregação e a favelização) iriam ser mais evidentes apenas na segunda metade do século XX, quando a população brasileira passa a ser predominantemente urbana.

As práticas patrimonialistas que se iniciam durante o Período Colonial e o Império influenciaram diretamente no modo como as aglomerações urbanas foram sendo formadas, privilegiando as classes de maior poder aquisitivo. Se atualmente o Plano Diretor é repleto de ideologia, os primeiros planos do final do século XIX eram mais “diretos” em suas propostas de melhoramento e embelezamento, como é o caso do plano de Pereira Passos no Rio de Janeiro.

Um bairro inteiro de casebres feios, insalubres, ruins, foi todo comprado por uma poderosa companhia, arrasando, e no local construído um bairro elegante, bonito, confortável em todos os sentidos, realizando a companhia excelente negócio do ponto de vista financeiro. Uma cidade da Europa [...] não suportaria no seu centro uma rua da Vala, do Senhor dos Passos, de São Jorge e [...] que sei eu mais. (BENCHIMOL, 1992, p. 197 apud VILLAÇA, 1999).

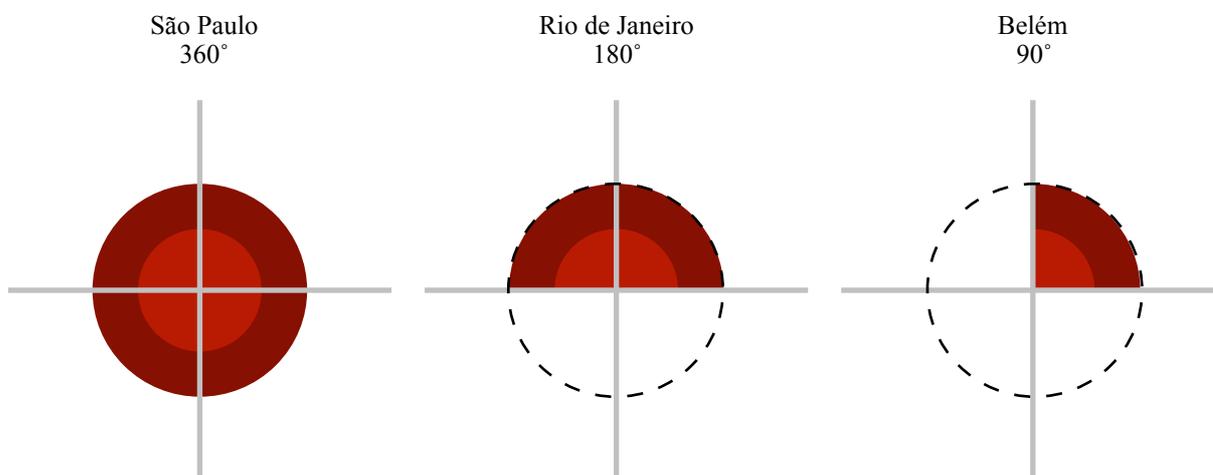
A visão preconceituosa dos planos evidencia como o discurso sobre as suas reais intenções era mais “claro”, falando abertamente a respeito de como os casebres feios deveriam ser substituídos por casas mais elegantes. Atualmente, os planos precisam ser mais “discretos” em suas intenções e, por isso, se utilizam de um discurso ideológico, distante da realidade local e com barreiras a sua implementação. As adaptações (de discursos, nomes e metodologias) no planejamento urbano ao longo da história brasileira são evidências de “estratagemas dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e, com isso, contrabalancear a tendência de enfraquecimento de sua hegemonia, contribuindo assim para sua manutenção no poder e para o exercício da dominação” (VILLAÇA, 1999, p. 182).

2.2 O SURGIMENTO DO NÚCLEO URBANO DE BELÉM

Fundada mais de um século após a chegada dos portugueses do Brasil, Belém surge como um sinal de posse em meio à Floresta Amazônica. Localizada estrategicamente na foz do rio Amazonas, ela marca o início do processo de exploração da região Norte do país pelos lusitanos. Sua forma peninsular e suas características topográficas influenciaram no modo como seu território foi sendo ocupado e na maneira como o crescimento urbano se dá séculos depois.

A figura 7 representa um esquema da forma peninsular de Belém quando comparado a outras capitais brasileiras. No caso de São Paulo, sua localização geográfica permitiu um crescimento de 360°; enquanto que no Rio de Janeiro, cidade litorânea, o crescimento é semelhante a de um semicírculo; já em Belém, devido a sua forma peninsular, o crescimento urbano parte de seu centro e se expande dentro de um quarto de círculo (90°). Apesar da característica peculiar do sítio de Belém, este não é o principal fator que determinou sua configuração urbana, mas sim a escolha das elites pelas melhores localizações urbanas (VILLAÇA, 2001).

Figura 7 – Esquema do crescimento urbano das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belém em função da forma de seu sítio



Fonte: VILLAÇA, 2001. Adaptação: Da autora, 2014.

Pode-se afirmar que a estrutura intraurbana de Belém é resultado das políticas públicas e das ações de uma elite local, que, influenciada pelo contexto econômico global, cria novas localizações e ocupa o território de acordo com seu interesse. A forma peninsular de Belém e suas características topográficas (considerável quantidade de áreas de várzea) contribuíram para que a maior parte de seu território fosse de domínio da União, de acordo com a Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, que determina que os terrenos de Marinha e seus acréscidos, assim como os terrenos marginais dos rios navegáveis federais pertencem à União.

Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Art. 3º São terrenos acréscidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha. (BRASIL, 1946).

Por ter a maior parte de seu território dentro dos critérios da referida lei, as áreas disponíveis para o mercado formal de terras são limitadas e as demais (áreas

de várzea) são ocupadas pelas classes de menor poder aquisitivo, formando as *baixadas* (usualmente associadas às áreas de favela do município). A configuração urbana depende, sobretudo, da disputa por melhores localizações, uma vez que os grupos de maior poder aquisitivo levam vantagem e o Estado influencia diretamente na valorização de determinadas áreas e sua incorporação à malha urbana.

Assim, “sobram” para o mercado informal de terras as áreas mais distantes e pouco infraestruturadas; no caso de Belém, as áreas de várzea (alagada ou sujeitas a alagamento) de domínio da União. Assim, a própria topografia (e sua forma peninsular) torna-se um elemento de influência na expansão do tecido urbano, já que limita as áreas disponíveis (excluindo as áreas de Marinha e outras de domínio público da União, como é o caso das áreas das Forças Armadas).

No momento em que é aberta a Estrada de Ferro Belém-Bragança (principal ligação entre Belém e os demais núcleos urbanos da região Nordeste do Pará), seu trajeto segue as cotas mais altas do sítio (PONTE, 2010), assim como as Avenidas Presidente Vargas, Nazaré, Magalhães Barata e a futura Almirante Barroso. O parcelamento dos bairros da área de expansão da Primeira Léguas toma como referência a Estrada de Ferro, de onde surgem vias perpendiculares a ela até alcançarem o limite da área “não alagável” (estas permaneceram sem infraestrutura). Dessa forma, grande parte da população a partir da segunda metade do século XX irá se instalar nas áreas de várzea, “desprezadas” pela elite que se encontravam fora do mercado formal de terras e da jurisdição municipal.

A primeira construção da cidade, o Forte do Presépio, ilustra o interesse em proteger a Amazônia dos navios inimigos, e torna-se “o foco de irradiação da penetração portuguesa no norte do Brasil” (PENTEADO, 1968, p. 101). O forte serviu ainda como “origem” do traçado urbano que se desenvolveu, servindo de referência para a demarcação da Primeira Léguas Patrimonial. Foi assim denominada por conta da Carta de Doação e Sesmarias da Coroa Portuguesa em favor da antiga Câmara que determinava a demarcação do município com a medida de uma léguas de terra, equivalente a, aproximadamente, 6.600 m² (FERREIRA, 1999). A terra compreendida dentro deste limite era onde a Câmara tinha autorização para legislar, a partir dali, a terra pertencia ao governo português e que, posteriormente, concedeu

novas sesmarias próximas ao núcleo urbano de Belém a particulares para fins rurais.

Durante quase duzentos anos, o crescimento de Belém foi insignificante comparado a outras cidades brasileiras. Apenas na segunda metade do século XIX, os portos da cidade ganham destaque por conta do comércio britânico interessado na borracha. No período chamado de *belle époque*, Belém se tornou um dos centros urbanos mais dinâmicos e ricos da antiga Colônia, assumindo o papel de “grande centro exportador de borracha e importador e redistribuidor de grande quantidade de produtos variados”. (PENTEADO, 1968, p. 127).

Enquanto a cidade passa a receber imigrantes europeus dispostos a investir na região, o governo trabalha em obras de saneamento e embelezamento urbano. Após a construção da Estrada de Ferro Belém-Bragança e com o rápido crescimento econômico oriundo da exportação da borracha, é encomendado pelo então Intendente (espécie de Prefeito escolhido pelo governo central), Antônio Lemos, um plano para a expansão urbana da cidade (Figura 8).

Figura 8 – Plano de expansão de Belém elaborado por Nina Ribeiro no final do século XIX (área em um tom mais escuro representa o núcleo já consolidado)



Fonte: Secult, 2014.

Novos bairros surgem, onde a terra é mais barata e os lotes maiores, permitindo a construção de residências mais espaçosas para a elite local. Diferente do núcleo mais antigo, com ruas estreitas e tortuosas, a proposta do engenheiro Nina Ribeiro tinha vias largas e um traçado rigidamente ortogonal, partindo da Estrada de Ferro Belém-Bragança (principal via de acesso à cidade por terra), até sua orla (a norte e sul) e terminando no limite da Primeira Léguas Municipal. Novas vias são abertas e rapidamente há uma abundância de terras disponíveis para a população que pode comprovar renda suficiente para comprá-las por meio do sistema de aforamento administrado pela Municipalidade.

Ao lado dessa melhoria, a abertura de ruas, no então subúrbio do Marco da Légua, no 'futuro, um dos bairros mais bonitos e elegantes de Belém', para onde era 'evidente a tendência da expansão urbana', seguindo o eixo da Av. Tito Franco (*atual Av. Almirante Barroso*) e sua ocupação com as primeiras chácaras em terrenos ainda recobertos pela mata virgem [...]. (PENTEADO, 1968, p.145).

Anos depois, o plano foi executado, porém, com algumas modificações por conta da topografia acidentada da cidade. Nas áreas mais baixas, o desenho não foi implantado e estes locais – próximos à orla, em sua maioria – permaneceram sem infraestrutura até o último quarto do século XX. Enquanto a elite procurava as terras mais altas próximas ao centro, as áreas de baixada passaram a ser ocupadas pela população mais pobre, incapaz de pagar pelas terras urbanizadas do mercado formal. A escolha da elite pelos sítios mais altos condicionou a ocupação das áreas alagáveis sobressalentes pelas classes menos favorecidas, porém, tanto os bairros da elite quanto das classes menos abastadas permaneciam próximos à área central, sem ultrapassar o limite da Primeira Légua Patrimonial.

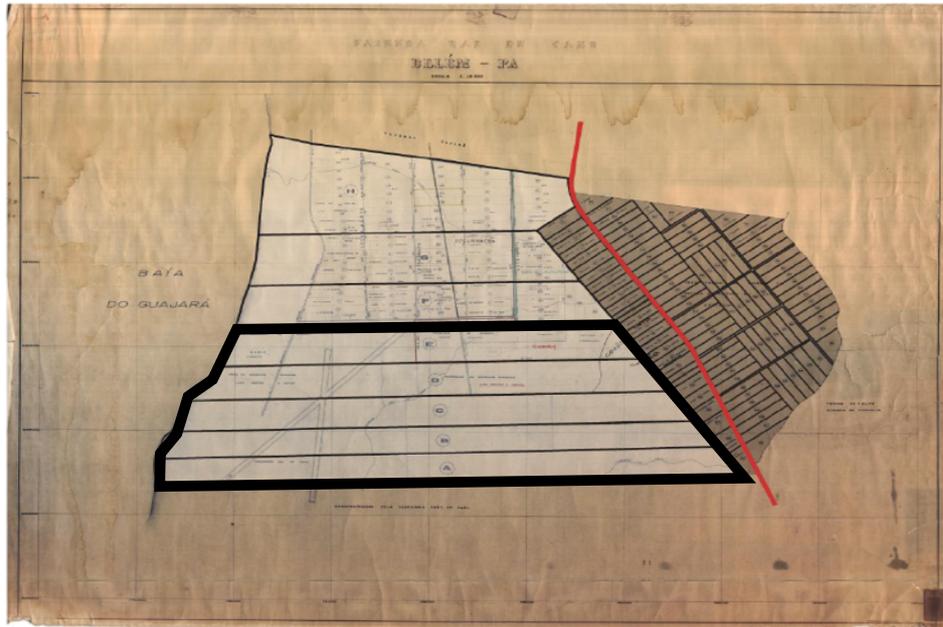
2.3 ANTECEDENTES FUNDIÁRIOS DO CINTURÃO INSTITUCIONAL

Até o início do século XX, a área além do limite da Primeira Légua Patrimonial era ocupada por grandes fazendas. Um dos ramais da Estrada de Ferro Belém-Bragança (atual BR-316) ligava a área central de Belém ao distrito de Icoaraci (ao norte do município) que caracterizava-se por ser uma área rural, composta por grandes fazendas (hoje, esse ramal corresponde à Rodovia Augusto Montenegro).

Com a expansão urbana de Belém ao longo do século XX, parte dessas fazendas foi sendo parcelada em glebas rurais menores. Uma dessas fazendas, conhecida como Val-de-Cans (que hoje dá nome ao bairro) é apresentada na figura 10. A porção em bege, área mais clara da figura, corresponde ao parcelamento referido acima; em bege mais escuro, foi o parcelamento concebido num período posterior, já na segunda metade do século XX; a linha vermelha indica a Rodovia Augusto Montenegro. Durante o Estado Novo, parte dessas glebas rurais foram desapropriadas pelas Forças Armadas para a construção do aeroporto da cidade, como mostra o polígono preto em destaque.

A figura 10 é uma imagem atual de satélite correspondente a mesma área que aparece na figura 9, tendo em mente a não precisão do mapa nessa figura, devido à limitação de instrumentos de análise espacial daquele período. Analisando as duas figuras pode-se comparar a área que foi desapropriada pelas Forças Armadas e o motivo dos "faixas de terra" que se estendem do Aeroporto até a Rodovia Augusto Montenegro. Pode-se observar na figura 10, a área que corresponde aos bens imóveis militares (em amarelo); à esquerda, a área do aeroporto; e à direita, no canto inferior, a faixa de terra de domínio da Marinha, que em sua maior parte, ainda encontra-se como área de reserva (área verde).

Figura 9 – Primeiro parcelamento da Fazenda Val-de-Cans. Em vermelho, a Avenida Augusto Montenegro; em preto, a área de onde foram desapropriados terrenos pela União para a construção do aeroporto e o restante da área de reserva da Marinha



Fonte: Codem (2012) adaptado por Ventura Neto (2012)

Figura 10 – Imagem de satélite correspondente à área da fazenda Val-de-Cans analisada na figura 9



Fonte: Google Earth, 2014. Elaborado pela autora (2015)

O desenho das grandes glebas das antigas fazendas localizadas ao longo da Rodovia Augusto Montenegro influenciou no modo como ocorreu a ocupação nos bairros fora da Primeira Léguas Patrimonial, sendo o CI um “divisor” espacial entre essas duas ocupações distintas e que foram resultado tanto de sua origem fundiária quanto do momento histórico em que foram ocupadas. A ocupação da Segunda Léguas Patrimonial, por exemplo, caracteriza uma ocupação espraiada, com um desenho “espinha de peixe”, característica do modelo de expansão urbana estadunidense que privilegia o transporte de automóveis particulares por grandes vias expressas.

Essas grandes glebas permitiram, ainda, que seus proprietários detivessem grandes faixas de terra perpendiculares à Rodovia Augusto Montenegro e limitadas a leste pela área de domínio da União. Essas glebas permanecerem com este uso até que valorizaram quando com a expansão urbana ultrapassou-se o Cinturão Institucional (terceiro quarto do século XX) graças aos programas habitacionais do Regime Militar. As sucessivas intervenções estatais em abertura de novas vias e requalificação das já existentes contribuiu para este processo, valorizando não apenas os bairros ao longo da rodovia supracitada, mas também as áreas de reserva do Cinturão Institucional e que será discutido adiante.

O rápido desenvolvimento econômico do final do século XIX começou a declinar com o final do ciclo da borracha na década de 1920, iniciando uma fase de estagnação econômica que torna visível os graves problemas de saneamento que a cidade enfrenta. A fase de estagnação alcança seu ápice na década de 1940, quando pela primeira vez, o crescimento demográfico de Belém alcança valores negativos (PENTEADO, 1968, p.166). No período de estagnação econômica e populacional da cidade, o contexto político nacional se altera, e tal mudança favorecerá tanto transformações no modo de ver a Amazônia pelo Governo Federal, quanto nos núcleos urbanos com grandes desapropriações de terras rurais em nome da Segurança Nacional.

O Estado Novo é o primeiro período da história brasileira em que há uma tentativa real de se “desenvolver” a Amazônia e protegê-la da “ameaça comunista”. A

formação do Cinturão Institucional é um dos fatores que evidenciam a presença militar na região Norte do país e a tentativa de “dominá-la”.

3 O ESTADO NOVO E A FORMAÇÃO DO CINTURÃO INSTITUCIONAL

3.1 A INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA E AS DESIGUALDADES REGIONAIS

Diversos autores reconhecem o importante papel do Estado como agente modelador do espaço urbano, porém, poucos autores tratam acerca das Forças Armadas, uma categoria que tem particularidades quanto a sua influência no espaço urbano, sobretudo nas cidades brasileiras. Os estudos a respeito do tema ainda são poucos, apesar de seu considerado impacto sobre o tecido e a produção do espaço urbano. Fernandes (2006) discute a respeito da maneira como os bens imóveis militares são encarados como "zonas obscuras e mal-conhecidas", mesmo que essas organizações tenham assumido durante a história brasileira um importante papel de agente modelador do espaço e que diversas cidades tenham sofrido com a militarização de consideráveis extensões de seus municípios.

As ações dos Estados autoritários (de Getúlio Vargas e dos governantes do período militar) contribuíram para o acirramento das desigualdades tanto macrorregionais quanto microrregionais, tendo em vista o modelo de desenvolvimento que se buscava, investindo em áreas que já detinham melhor estrutura e melhores IDHs e com projetos para as regiões menos integradas (como a Amazônia) que geraram graves problemas ambientais e sociais (como é o caso dos projetos mineradores, hidrelétricos e de colonização dirigida).

O "otimismo liberal" da década de 1920 foi interrompido pela quebra da bolsa de Nova Iorque no dia 24 de outubro de 1929, conhecida como Quinta-Feira Negra. Embora tenha atingido com mais intensidade os países industrializados, "a crise norte-americana arrastou consigo os países ligados à economia dos Estados Unidos" (AQUINO, 2003, p. 396), inclusive o Brasil, acentuando seus conflitos sociais. Numa tentativa de superar a crise, o presidente dos EUA, Franklin Roosevelt, influenciado pelas ideias econômicas de John Keynes, lança o *New Deal* e o Estado passa a assumir o papel de regulador econômico e provedor de infraestrutura, garantindo condições mínimas de trabalho.

Em 1930, Getúlio Vargas assume o chamado Governo Provisório por meio de um golpe militar, num período de intensa depressão econômica e em meio ao clima do pré-II Guerra Mundial. Neste momento, os governos são marcados pelo

papel ativo do governo nacional em questões econômicas e políticas, e como Roosevelt, utilizam uma plataforma populista (AQUINO, 2003). O governo de Vargas é marcado por uma política industrializante, investindo fortemente em infraestrutura e geração de energia. Porém, o desenvolvimento industrial não se deu de maneira homogênea no território brasileiro, concentrou-se sobretudo em São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

O desenvolvimento industrial, apesar de potencialmente poder contar com amplos recursos naturais e mão-de-obra numerosa e barata, tem sido mais acelerado por fatores externos. Foram as duas guerras mundiais e a Grande Depressão que determinaram o impulso de uma produção nacional em substituição aos produtos industriais que os EUA e a Europa não podiam momentaneamente fornecer. (AQUINO, 2003, p. 588).

O incentivo à industrialização foi motivado, em grande parte, pela crise cafeeira e pela II Guerra Mundial, estimulando o país a produzir seus próprios bens de consumo, o chamado modelo de Redução das Importações. Além do modelo de “Substituição das importações”, o governo de Vargas é reconhecido como o maior exemplo brasileiro do Estado do bem-estar social (*welfare state*), no qual o Estado assume o papel de regulador da economia e política, garantindo serviços públicos à população.

Até o século XX, as economias regionais se relacionavam mais com outros países, como era o caso de Belém com Lisboa, do que com as demais cidades brasileiras, caracterizando uma "Economia de arquipélago", que evidenciava a frágil integração físico-territorial de um país com dimensões continentais. A concentração de investimentos nas regiões mais ricas do país contribuiu para a integração do Sudeste, porém as desigualdades regionais se intensificavam consideravelmente. O modelo de complexo regional elaborado pelo geógrafo Pedro Pichas em 1967 ilustra, de maneira geral, o modo como o Nordeste e a Amazônia (lembrando que esta proposta não segue os limites legais das regiões) eram vistos, considerando aspectos físicos e socioeconômicos; o primeiro com grande contingente de mão de obra desqualificada e sérios problemas de desemprego, enquanto a Amazônia era reconhecida pela sua abundante oferta de matéria-prima e baixas densidades populacionais.

Refkalesky Loureiro (2002) trata dos problemas de visões eurocentristas a respeito da Amazônia e das graves consequências das políticas federais não adequadas para o contexto regional. Segundo a autora, a visão do colonizador em relação à Amazônia (de explorações dos bens naturais “ilimitados”) não é tão distante da visão do Governo Federal, com distorções que acabaram contribuindo com os conflitos no campo, a miséria urbana e os danos ambientais em prol de uma balança comercial favorável. A visão equivocada de desenvolvimento relacionado à industrialização contribuiu para a região ser vista como “atrasada” em relação ao Sul e Sudeste.

3.2 A PRESENÇA MILITAR NA AMAZÔNIA

O Estado Novo teve um papel marcante na tentativa de integração da Região Norte do restante do país, mediante setores considerados chave para o seu desenvolvimento, como a exploração de seus recursos energéticos. A partir de então, a ocupação do território se acelerou, com base nas suas relações como o centro do poder nacional, embora apenas durante o Regime Militar tenha se dado efetivamente um planejamento regional para a Amazônia (BECKER, 2001).

A visão do Estado Novo da década de 1940 na Amazônia era de um lugar vazio, “despovoado” (ou com um reduzido número de habitantes que não eram reconhecidos como cidadãos) a ser conquistado. Andrade (2010) discute a importância do programa governamental “Marcha para o Oeste” e do “Discurso do rio Amazonas”, proferido por Vargas em Manaus. A “Marcha para o Oeste” marca o esforço do “imperialismo” brasileiro na “conquista” de seu próprio território, buscando a integração econômica do país a partir da colonização das regiões “desabitadas” do país, como a Amazônia (ANDRADE, 2010), além de garantir o suprimento de energia e a exploração de suas riquezas naturais “abundantes” para o desenvolvimento da nação.

Em suma, a ideia empreendida nos discursos oficiais referisse principalmente ao caráter civilizatório da fronteira, que traria para as regiões ditas abandonadas do país, o progresso que o Estado Novo estaria realizando nas localidades centrais, como Rio de Janeiro e São Paulo (ANDRADE, 2010, p. 459).

A ideia de uma região desabitada a ser desenvolvida nos moldes de São Paulo e Rio de Janeiro estava relacionada ao programa “Marcha para o Oeste”, porém, seu principal objetivo não era ocupar a Amazônia, mas, segundo alguns autores (CABREIRA, 1996 apud ANDRADE, 2010), a imigração – principalmente de nordestinos – evitaria conflitos sociais internos e movimentos contra o governo ditatorial. Em outubro de 1940, a estratégia do governo de legitimar o Estado Novo levou Vargas à “inóspita” região amazônica, que até então era vista como um lugar lendário, desprezado, o “Inferno Verde” (ANDRADE, 2010). Em Manaus, no famoso “Discurso do Rio Amazonas”, Vargas defende como o espaço imenso e despovoado dificulta a integração econômica do país:

O empolgante movimento de reconstrução nacional consubstanciado no advento do regime de 10 de novembro não podia esquecer-vos, porque sois a terra do futuro, o vale da promessa na vida do Brasil de amanhã. O vosso ingresso definitivo no corpo econômico da nação, como fator de prosperidade e de energia criadora, vai ser feito sem demora. Vim para ver e observar, de perto, as condições de realização do plano de reerguimento da Amazônia. Todo o Brasil tem os olhos voltados para o Norte, com o desejo patriótico de auxiliar o surto de seu desenvolvimento. E não somente os brasileiros; também estrangeiros, técnicos e homens de negócio, virão colaborar nessa obra, aplicando-lhe a sua experiência e os seus capitais, com o objetivo de aumentar o comércio e as indústrias e não, como acontecia antes, visando formar latifúndios e absorver a posse da terra, que legitimamente pertence ao caboclo brasileiro (ANDRADE, 2010, p. 228).

Com os primeiros conhecimentos da Pátria maior, este vale maravilhoso aparece ao espírito jovem, simbolizando a grandeza territorial, a feracidade inigualável, os fenômenos peculiares à vida primitiva e à luta pela existência em toda a sua pitoresca e perigosa extensão. As lendas da Amazônia mergulham raízes profundas na alma da raça e a sua história, feita de heroísmo e viril audácia, reflete a majestade trágica dos prélios travados contra o destino. Conquistar a terra, dominar a água, sujeitar a floresta foram nossas tarefas. E, nessa luta, que já se estende por séculos, vamos obtendo vitória sobre vitória (ANDRADE, 2010, p. 229).

Nos trechos retirados do “Discurso do Rio Amazonas”, fica evidente a visão do governo a respeito do Norte. O Estado Novo assumia a função de “colonizador” da região a ter sua natureza “dominada”, sujeitada ao homem e ao desenvolvimento racionalista. É interessante perceber em outros trechos do discurso de Vargas culpando o clima “caluniado” pelo pouco povoamento, mas criador de uma raça mais forte. Com o desenvolvimento, a região teria sua natureza e seus aspectos naturais “domados” em prol do progresso.

No período em questão, a grandiosidade da floresta era sinônimo de primitivismo e atraso em relação a outras regiões do país mais industrializadas,

assim, os planos governamentais tinham por objetivo substituir as atividades pouco rentáveis ao Estado (praticadas pelos índios e caboclos) por atividades de exploração mais racionais e produtivas, compatíveis com a economia e a sociedade moderna (REFKALESKY LOUREIRO, 2009). Os governos militares interpretavam a floresta como um lugar a ser conquistado e explorado.

La visión de la Amazonia como territorio a ser conquistado, ocupado y explotado estaba intimamente ligada a las teorías geopolíticas originadas esencialmente en círculos militares. Este enfoque, que dominó la primera mitad del siglo XX, tuvo expresiones diversas que incluyeron hasta conflictos armados y, en sus versiones más convencionales, grandes programas de colonización dirigidos por el Estado a lo largo de carreteras cuyos trazados respondían a criterios de ocupación territorial. (DOUROJEANNI, 1992 apud NASCIMENTO, 1999).

O padrão econômico voltado para a exportação desde sua colonização até os dias atuais foi incentivado pelo governo do Estado Novo. A visão da Amazônia como um lugar a ser explorado, antes mesmo de ser adotada pela Federação, já pertencia as grandes metrópoles estrangeiras, que viam seu potencial produtivo como “última fronteira econômica”, superabundante em recursos naturais “infinitos”. Essa visão eurocentrista e distorcida da região Norte do Brasil trouxe graves conflitos em seu meio rural e contribuiu com a miséria urbana, além dos danos ambientais (REFKALESKY LOUREIRO, 2009).

"No caso da Amazônia, sua ocupação se fez em surtos devassadores ligados à valorização momentânea de produtos no mercado internacional, seguidos de longos períodos de estagnação" (BECKER, 2001). O primeiro surto foram as drogas-do-sertão, ainda no Período Colonial, seguido da borracha (quando se forma a elite local) e os projetos do Governo Federal (sobretudo durante a Ditadura Militar; marcado pela degradação ambiental) (CARDOSO; VENTURA, 2012).

O grande investimento estadunidense durante a Segunda Guerra Mundial garantiu a presença militar na Amazônia por meio de desapropriação de diversas áreas periurbanas nas principais cidades (como Manaus e Belém), garantindo a segurança regional contra a “ameaça comunista”. Esses centros urbanos ganharam a presença marcante das Forças Armadas e a construção de aeroportos que facilitariam sua integração ao restante do território nacional. O Cinturão Institucional é uma marca deste período, em que Belém, após uma grave crise econômica devido

ao fim do ciclo da borracha, parece finalmente se relacionar economicamente com as demais regiões brasileiras, ainda que de maneira precária (sem as grandes rodovias), sendo incluída em um planejamento governamental da União. A formação do Cinturão Institucional ilustra a presença física e definitiva da União na cidade de Belém e na Amazônia, por meio dos poderes atribuídos às Forças Armadas.

3.3 A FORMAÇÃO DO CINTURÃO INSTITUCIONAL

Devido ao contexto político mundial e a ameaça de uma nova guerra mundial, o governo Vargas funda um novo ministério para a defesa nacional, a Aeronáutica. Outra medida foi a elaboração de diversos decretos federais que determinaram a desapropriação de imóveis e terrenos “indispensáveis a defesa nacional” dentro de grandes cidades. No caso de Belém, a maioria dos imóveis adquiridos pela União foi desapropriada de antigas áreas rurais ou periurbanas, instituindo as áreas reservadas às Forças Armadas e iniciando, assim, a formação do chamado Cinturão Institucional, segundo Braga (2007, p. 107 apud MORAES, 2013):

com a ajuda financeira do Governo Americano, o Governo Brasileiro lançou mão desse instrumento (*desapropriação*) para ocupar grandes glebas de terras que já se encontravam nas mãos de famílias mais abastadas, para nelas edificarem as instalações da Base Aérea, segundo acordo de defesa para Segunda Guerra Mundial. (BRAGA, 2007, p. 107 apud MORAES, 2013, p.12).

O quadro 2 sintetiza os terrenos adquiridos pelas Forças Armadas brasileiras durante o Estado Novo (BRAGA, 2007, p. 107 apud MORAES, 2013, p. 12).

É no período em que Getúlio Vargas está no poder que se observam as primeiras tentativas de integração da Amazônia ao restante do país, por meio de políticas autoritárias de controle de seu território; a construção de uma Base Aérea e a aquisição de terras pelo militares demonstra esse interesse do governo. A Aeronáutica adquiriu a maior quantidade de imóveis, porém a Marinha a supera em relação à dimensão dos terrenos incorporados ao seu patrimônio. Como consta no quadro 2, a maior parte das terras foi adquirida por meio da desapropriação de antigas fazendas existentes nas proximidades do limite da Primeira Léguas Patrimonial de Belém.

As antigas fazendas próximas à área urbana de Belém (ou mesmo dentro do limite da Primeira Légua Patrimonial) foram sendo desapropriadas pela União, deixando de ser de domínio de particulares ou do próprio Município. Entre esses imóveis e terras, a grande parte se localizava na área da antiga fazenda de Val-de-Cans (de onde vem o nome do bairro que atualmente abriga boa parte das áreas militares).

Quadro 2 – Propriedades incorporadas ao patrimônio das Forças Armadas durante o Estado Novo localizadas no Cinturão Institucional de Belém

Nº Decreto	Data do decreto	Área do terreno (m²)	Instrumento jurídico	Destinação
9*	21/09/1938	804.650	Doação	Quartel do 26º B/C
13.398	13/09/1943	50.160	Desapropriação	Base Aérea de Belém
14.414	13/09/1943	2.122.617,94	Desapropriação	Instalações militares
19.701	01/10/1945	51.552	Desapropriação	Ampliação das instalações do Hospital da Aeronáutica
19.969	19/11/1945	507.171,52	Desapropriação	Ampliação da Base Aérea de Belém
20.131	05/12/1945	30.030,33	Desapropriação	Ampliação das instalações do Hospital da Aeronáutica
Escritura Pública de compra e venda lavrada em 16.02.1936 do Cartório Chermont		271.040	Compra	(não informado)
Desapropriado pela União a diversos com a escritura lavrada no Cartório Chermont em 12.01.1939		2.357,70	Desapropriação	(não informado)
14.426	31/12/1943	55.758,10	Desapropriação	Ampliação da Base Aérea de Belém
14.427	31/12/1943	1.035.950	Desapropriação	Obras de defesa nacional
14.424	31/12/1943	692.447,37	Desapropriação	Ampliação da Base Aérea de Belém
14.425	31/12/1943	1.066.017,11	Desapropriação	Ampliação da Base Aérea de Belém
14.428	31/12/1943	155.521,72	Desapropriação	Obras de defesa nacional

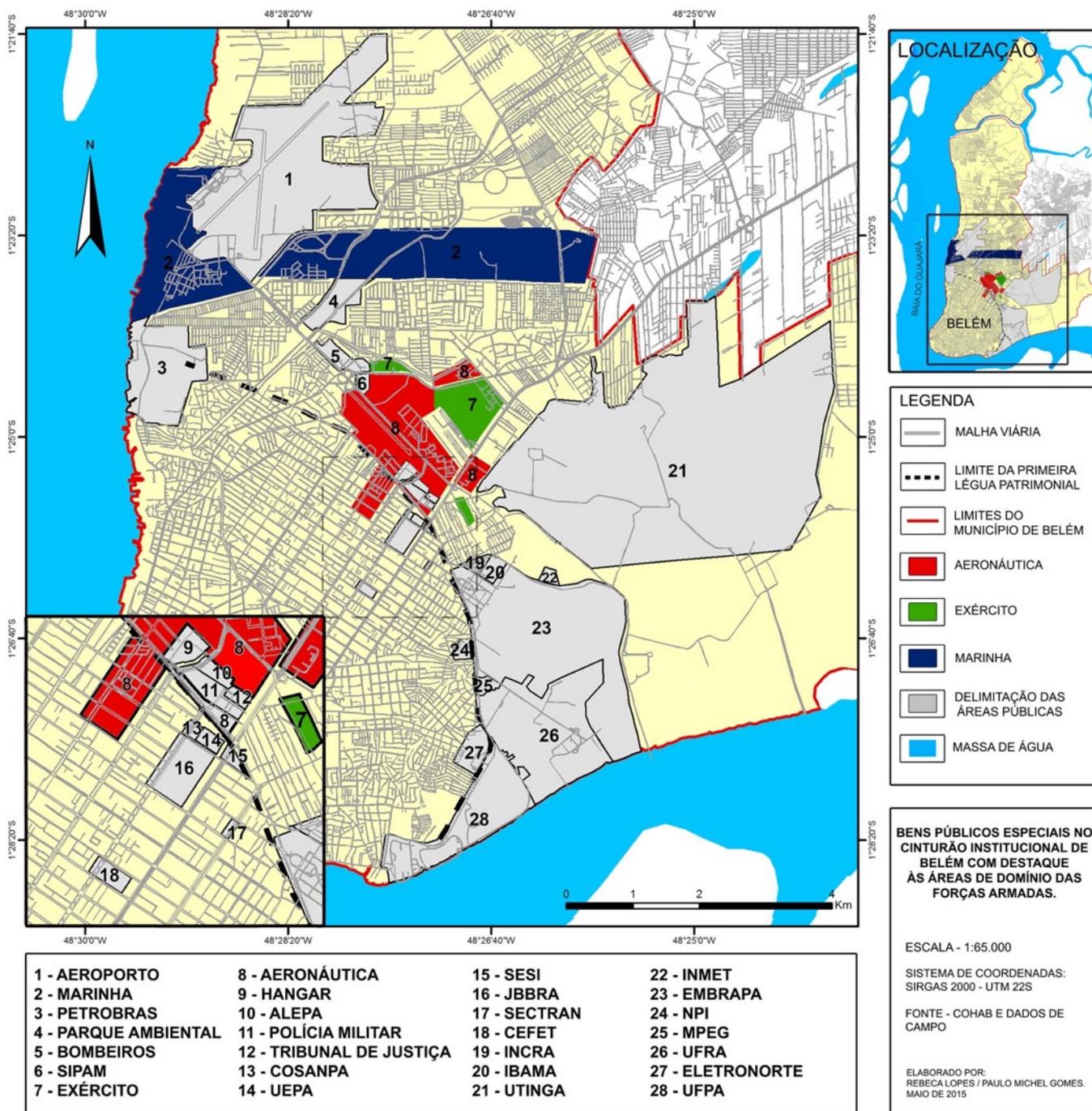
Fonte: Belém, 2000. Elaboração própria.

A formação do CI inclui tanto as áreas destinadas a serviços militares quanto áreas de interesse à pesquisa (EMBRAPA, UFPA, FCAP [atual UFRA]) e órgãos ligados à infraestrutura (COSANPA, ELETRONORTE) (MORAES, 2013, p. 4). O quadro 2 apresenta as áreas adquiridas pela União de domínio das três Forças Armadas, sendo grande parte para a ampliação da Base Aérea de Belém, tendo em vista a importância recém-adquirida pela Aeronáutica dentro do contexto nacional (Figura 11).

Segundo Moraes (2013, p.2), "a consolidação da Aeronáutica em Belém é por assim dizer, um marco na construção sócio espacial de Belém [...]". A preocupação do governo em ocupar a região e garantir a soberania da nação, evitando que a "ameaça comunista" ganhasse espaço, culminou com maciços investimentos na construção de estabelecimentos militares na região. O governo legitima as Forças Armadas como responsáveis pela garantia da defesa da Pátria, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem (BRASIL, 1988, art.142).

Segundo Moraes (2013), em Belém, a relação entre Aeronáutica e o espaço da cidade tem seu início pelo estabelecimento de sua Base Aérea, por meio da Lei 6.814, de 21 de agosto de 1944. Como observado no quadro 2, em 1943 foram adquiridos quatro imóveis pela Aeronáutica por meio de desapropriação, dois anos depois, uma nova área de 507.171,52 m² é desapropriada em função da ampliação da Base Aérea de Belém, no bairro de Val-de-Cans. Embora outros imóveis tenham passado a fazer parte do patrimônio da Aeronáutica nas décadas seguintes, o período mais relevante foi na década de 1940, notadamente, no CI.

Figura 11 – Bens Públicos de uso especial no CI de Belém, com destaque às áreas de domínio das Forças Armadas



Fonte: COHAB e pesquisa de campo. Elaboração: Rebeca Lopes e Paulo Gomes (2015).

A figura 11 indica, dentro do município de Belém, as áreas de domínio das Forças Armadas (a linha branca indica o limite da Primeira Léguas Patrimonial), com destaque para as áreas sob a administração da Aeronáutica, que possui maior extensão e que futuramente sofrerá as maiores alterações. Atualmente, as áreas das Forças Armadas existentes no CI correspondem a, aproximadamente, 1.500 hectares, sendo 53% dessa área de domínio da Aeronáutica. As áreas em destaque na figura 12, pertencentes aos militares, referem-se as áreas adquiridas (desapropriadas em sua maioria) durante o Estado Novo, com exceção de uma parcela do território da Marinha que viria a ser registrada apenas durante o Regime Militar.

4 O REGIME MILITAR E A CONSOLIDAÇÃO DO CINTURÃO INSTITUCIONAL

4.1 "BRASIL GRANDE POTÊNCIA" E O PLANEJAMENTO REGIONAL

O Regime Militar é um período marcado pela forte intervenção do Estado na Amazônia numa tentativa de integrá-la ao restante do país e usufruir de seus recursos naturais (hidrelétrica, minério, madeira etc.) para o impulsionamento econômico da nação, garantindo uma comercial favorável. Por outro lado, a preocupação em ocupar a Amazônia se dava pela "ameaça comunista" oriunda por vizinhos sul-americanos, levando as Forças Armadas a expandir sua influência para o interior do estado do Pará e garantir a sua permanência nos grandes centros urbanos da região, como Belém. Assim, o período de consolidação do Cinturão Institucional se dá durante o governo autoritário, não apenas pela sua expansão física, mas pela elaboração de leis que garantiram sua autonomia (e o domínio sobre os seus bens) mesmo após o fim do regime.

Quase duas décadas após o fim do Estado Novo, o Brasil vive uma nova ditadura, dessa vez, comandada pelos militares. A visão da União nesse período, que vai de 1964 até 1985, no que se refere ao desenvolvimento nacional e a integração da Amazônia é semelhante ao do Estado Novo: "A Escola Superior de Guerra constitui-se no mais importante espaço institucional de produção e debate acerca da construção de um modelo para o desenvolvimento político e econômico do Brasil que atingiria a Amazônia" (NASCIMENTO, 1999) e seria decisivo para os projetos que viriam a ser implementados na região.

Na base de toda essa construção estava a Doutrina da Segurança Nacional (DSN), que defendia a participação do país nos conflitos mundiais (dando apoio aos EUA) e intervenções em áreas estratégicas no território nacional a fim de combater o "inimigo interno", tendo em vista a ameaça do comunismo e a defesa da democracia. (NASCIMENTO, 1999).

O conceito de Segurança Nacional é o cerne da doutrina, onde a luta pela sobrevivência exige a maximização do crescimento econômico, para o que é necessária a segurança e também sacrifícios do povo. A doutrina é explicitada na obra do General Golbery do Couto e Silva. Trata-se de uma perspectiva nacional de

um país subdesenvolvido com vistas a acelerar o seu desenvolvimento e alcançar um novo status segundo o modelo corrente nos países capitalistas avançados, sob a tutela do Estado, mas, ao mesmo tempo, mantendo uma visão de autonomia relativa no hemisfério face à hegemonia dos Estados Unidos. (BECKER, 2011, p. 128-129).

Manter a segurança externa e interna tinha em vista o papel que os militares pleiteavam para o Brasil: ser uma das maiores potências mundiais. Para se tornar uma grande potência, era necessária a incorporação na Amazônia e sua integração ao restante da nação, ganhando uma projeção internacional. A visão de uma Amazônia a ser conquistada e explorada persistia e estava ligada à DSN e ao modelo de desenvolvimento militar.

Acreditava-se que a Amazônia era um grande vazio demográfico e que para que fosse integrada à nação era necessário um Estado autoritário, que agisse por meio das Forças Armadas, pois ela “[...] apresentava-se como sendo a única instituição capaz de manter a ordem e viabilizar o desenvolvimento e as mudanças sociais que deveriam ocorrer na região amazônica” (COELHO, 1998 apud NASCIMENTO, 1999).

A “ameaça comunista” era um dos principais motivadores para a ocupação do Norte, tendo em vista sua proximidade com países não capitalistas (como Cuba) e a possível existência de focos revolucionários. A Guerrilha do Araguaia é o maior exemplo da penetração da ideologia comunista na Amazônia, e um dos principais do Brasil. O movimento guerrilheiro atuou nas décadas de 1960/1970 e tinha como objetivo fomentar uma revolução socialista no país e foi combatido fortemente pelo Estado. A grande parte de seus combatentes foi morta e o movimento quase não ganhou repercussão na época por conta da censura, se tornando quase desconhecida do restante do país.

4.2 PROJETO DE INTEGRAÇÃO DA AMAZÔNIA

O discurso oficial do governo militar era “integrar para não entregar”, estimulando um novo movimento de ocupação da Amazônia. Os projetos de colonização dirigida e de expansão agrícola da região foram algumas das estratégias do Estado dentro do Plano de Integração Nacional (PIN). Becker (2001)

aponta as principais estratégias do projeto político do Estado de ocupação e desenvolvimento da Amazônia durante o Regime Militar:

i. Implantação de redes de integração espacial. As redes são de diversos tipos: rede rodoviária (com a construção de grandes eixos viários, como a Transamazônica e Cuiabá-Santarém); rede de telecomunicações (difusão dos aparelhos televisivos graças à nova tecnologia dos satélites) e rede telefônica; rede urbana; rede hidroelétrica (fornecendo energia à indústria).

ii. Subsídios ao fluxo de capital e indução dos fluxos migratórios. Sobretudo o Banco da Amazônia (BASA) induz a migração para a região a partir do sistema de crédito, a fim de povoar o Norte e formar um contingente de mão de obra local.

iii. Superposição de territórios federais sobre estaduais. Criação da Amazônia Legal (superposta à região Norte, englobando parte do Nordeste e Centro-Oeste) sob a supervisão da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Em 1970, o governo determina que seja demarcada uma faixa de terra de 100 km de ambos os lados de toda a rodovia federal que passaria a ser de domínio da União, tendo em mãos 66,5% do estado do Pará (2,2 milhões de km²) e passando a controlar a distribuição de terras. O plano de ocupação dessas áreas era estabelecido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que propunha a criação de três tipos de núcleos urbanos: agrovilas, agrópolis e rurópolis. O discurso do governo militar de “terras sem homens para homens sem terra” propunha resolver a pobreza no Nordeste mediante a utilização dessas terras para a reforma agrária, porém, ao invés de atender à população nordestina de baixo poder aquisitivo, acabou por favorecer grandes fazendeiros, fazendo com que a taxa de desmatamento nessas faixas aumentasse consideravelmente. Para se ter ideia, em 470 anos (1500 a 1970), 2% de toda floresta amazônica havia sido destruída, em apenas 30 anos (1970 a 2000), segundo o INPE, 14% foi devastado (REFKALESKY LOUREIRO, 2002).

A partir do PIN, os projetos econômicos de integração da Amazônia se intensificaram. A abertura das novas rodovias muda a dinâmica regional e nascem novos núcleos urbanos próximos a estes eixos. A nova política desenvolvimentista do governo militar para a Amazônia é marcada pela degradação ambiental e

desmatamento da floresta; no âmbito social, houve um crescimento populacional considerável na região, sobretudo nas áreas urbanas. Entretanto, a ausência de um planejamento mais adequado no que diz respeito à infraestrutura necessária das cidades médias e grandes da Amazônia a fim de receber esse grande contingente populacional gerou graves problemas sociais (CARDOSO; PEREIRA, 2012).

No campo, a concentração e investimentos por parte do Estado na exploração mineral gerou enclaves, contribuindo para a geração de grandes disparidades regionais e um intenso fluxo migratório para a região (FISCHER, 2014).

Nesse período, a cidade de Belém torna-se um centro de atração para um grande contingente populacional do interior do Pará e de outros estados, incentivado pela promessa de melhor qualidade de vida oferecido aos “homens sem terra”. Esta população de baixo poder aquisitivo não possuía condições econômicas para pagar pelo valor das terras urbanizadas disponíveis no mercado formal, encontrando apenas as várzeas como alternativa a moradia dentro da área urbana.

O crescimento populacional do período resultou na formação de diversas vilas e ocorrência de desmembramentos de lotes em bairros já consolidados próximos ao limite do município (como Pedreira e Marco), adensamento dos lotes, verticalização e, por fim, a ocupação das áreas alagadiças consideradas insalubres. Essas áreas formadas por planícies de inundação e terras alagáveis da Primeira Léguas Patrimonial foram designadas de “baixadas” pelo setor público, empregando o termo para as ocupações irregulares e pobres situadas abaixo da cota altimétrica de 4 m (SUDAM; DNOS; PARÁ, 1976).

As estratégias de ocupação dessas áreas pela população mais pobre incluem a ocupação intensiva do solo, vencendo as áreas alagadas pelas construções adaptadas à várzea amazônica, como a palafita. Porém, sob condições de alta densidade construtiva e populacional em áreas urbanas consolidadas, essas áreas acumulam sérios problemas de saneamento, e, conseqüentemente, de precariedade habitacional e de saúde pública.

No final da década de 1970, a presença militar na Amazônia pode ser observada tanto na capital paraense, com o crescimento de seus bens imóveis e

registro de áreas de reserva, quanto no interior do estado, com a criação da 23ª Brigada de Infantaria de Selva (pertencente ao Comando Militar do Norte), por exemplo, sediada em Marabá (município localizado no Sudeste paraense). Durante o desenvolvimento da pesquisa das cidades do estado do Pará e da região Norte que abrigam organizações militares, o acesso à informação no site do Exército foi bloqueado, afirmando que não havia permissão para acessar o recurso solicitado.

Enquanto no interior do estado crescia a construção de quartéis e a expansão dos imóveis militares; em Belém, esse período foi decisivo no processo de consolidação do CI, tendo em vista os diversos registros de terras feitas pelas Forças Armadas durante o governo Geisel. O Regime Militar foi decisivo para o fortalecimento da presença na União na Amazônia e em Belém, com grandes investimentos em sua estrutura física. O grande número de registros e desapropriações feitas na década de 1970 no Cinturão Institucional retratam a tendência do governo autoritário em garantir a segurança nacional a partir da presença maciça nos principais centros urbanos da Amazônia (BELÉM, 2000).

As ações do Estado para a Amazônia foram decisivos para o adensamento dos centros urbanos e acirramento das desigualdades sociais, tendo em vista a chegada de inúmeros nordestinos e populações provenientes do interior do estado a Belém, contribuindo para o processo de favelização. Com o adensamento da Primeira Léngua Patrimonial, o mercado passa a encarar a área além do Cinturão Institucional como oportunidade de expandir sua influência numa tipologia diferente da cidade já urbanizada, por meio de condomínios de classe média alta.

Se durante a década de 1940 até meados de 1960, as Forças Armadas expandem o seu patrimônio imobiliário – não só na Amazônia, mas em diversas cidades brasileiras, a década de 1980 é marcada por um período de recessão e as expectativas a respeito da grande potência vão se tornando mais “humildes”. O mundo todo sofre com a crise do petróleo e diversos países aumentam consideravelmente a sua dívida externa.

4.3 O SEGUNDO PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (II PND)

O II Plano Nacional de Desenvolvimento lançado pelo Ministério da Fazenda visava evitar grandes danos à economia brasileira por conta da alta dos preços do barril de petróleo, investidos em setores considerados prioritários. A estratégia de substituição de importações e do aumento na capacidade exportadora do país foi colocada em prática pelo presidente Ernesto Geisel em 1974, agravando a dívida externa brasileira.

Algumas medidas atingiram diretamente a Amazônia, como o incentivo para exportação de matérias-primas (notadamente ferro, alumínio e aço) e a ampliação da geração de energia hidrelétrica. Numa tentativa de descentralização industrial, foram definidos novos polos de desenvolvimento, como Trombetas e Carajás (no estado do Pará).

O incentivo à produção de bens de capital (máquinas), eletricidade e aço em detrimento à produção de bens de consumo duráveis causou críticas dos industriais do Sudeste, que se viram prejudicados pelas novas medidas e passaram a contestar a intervenção do Estado na economia. Nos Estados Unidos e na Europa, a teoria do neoliberalismo ganha espaço: é o início do fim do Regime Militar, ou melhor, dos regimes autoritários na América Latina. Durante o governo Geisel, o crescimento econômico do Brasil estagna, aumentando os problemas com a inflação e queda do PIB; o milagre econômico chega ao fim. A Lei de Anistia e a campanha das Diretas são evidências desse enfraquecimento, que são apoiados pelas classes médias (prejudicadas pelo arrocho salarial e a falta de crédito), burgueses afetados pelo II PND e as classes populares. Além da crise econômica, os sucessivos escândalos de corrupção entre militares enfraquecia o governo Figueiredo.

4.4 O BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH) E O SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO (SERFHAU)

Ao longo do século XX, o movimento pela reforma agrária ganha força na América Latina, tendo em vista as grandes desigualdades econômicas e os problemas sociais enfrentados por uma população ainda rural em sua maioria. No Brasil, as ideias de reforma urbana surgem nos anos 1960, durante o governo de

João Goulart, por conta do inchaço das cidades e do aumento dos problemas urbanos. Em 1963, acontece o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, em Petrópolis, Rio de Janeiro (MARICATO, 2001) apoiado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB).

Entre as medidas propostas estavam as “reformas de base”, que incluíam reformas econômicas, políticas e habitacionais, além de defender a maior intervenção do Estado na economia (SOUZA, 2013). Dentre as reformas, vale destacar duas de maior relevância para este trabalho: a reforma agrária e a reforma urbana. A primeira tinha em vista a democratização da terra, desapropriando áreas não utilizadas ou que fossem utilizadas sem atender à função social da propriedade, sobretudo, naquelas próximas as rodovias e ferrovias federais. A segunda era semelhante à primeira, porém voltada para áreas urbanas, visando a justa utilização de seu solo e a construção de habitações para as classes mais baixas (na época, cerca de 50% da população era urbana).

Em 1964 foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Porém, com o golpe militar de 1964 e a saída forçada de João Goulart, os movimentos populares reduzem-se drasticamente, principalmente após a decretação do AI-5 em 1968, "levando o nascente movimento em torno da reforma urbana a 'hibernar' por cerca de duas décadas" (SOUZA, 2013, p. 157).

O Serfhau é o primeiro órgão federal voltado para o planejamento urbano, surgindo como uma resposta aos problemas urbanos gerados pelo rápido crescimento populacional e, por outro lado, respondia às reivindicações pela institucionalização do planejamento. O órgão era responsável pela definição de normas técnicas para a elaboração de planos diretores e assessoria aos municípios, além de prestar assessoria técnica ao BNH. O artigo 1º do Decreto 59.917/66 definia o Serfhau como entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado (MOTA, 2007).

O BNH surge aliado a um sistema financeiro da habitação, que visava "estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da

aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, artigo 1°).

O Banco cresce e fica atrás apenas do Banco do Brasil, assumindo a gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e dentre os objetivos propostos, destaca-se a melhoria do padrão habitacional e do ambiente, bem como a eliminação de favelas; redução do preço da habitação pelo aumento da oferta, da economia de escala na produção, do aumento da produtividade nas indústrias da construção civil e redução de intermediários; redistribuição regional dos investimentos; aumento de investimentos na indústria da construção civil; aumento da oferta de empregos e criação de polos de desenvolvimento.

Art. 4° Terão prioridade na aplicação dos recursos:

I - a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação;

II - os projetos municipais ou estaduais que com as ofertas de terrenos já urbanizados e dotados dos necessários melhoramentos, permitirem o início imediato da construção de habitações;

III - os projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção de casa própria;

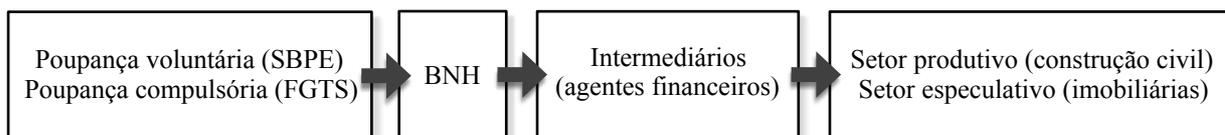
IV - os projetos da iniciativa privada que contribuam para a solução de problemas habitacionais...(Vetado);

V - (Vetado).

V - a construção de moradia a população rural. (Parte mantida pelo Congresso Nacional) (BRASIL, 1964, art.4°).

Segundo alguns críticos (VILLAÇA, 1986; BOLAFI, 1982), o BNH acabou desempenhando funções totalmente alheias aos seus objetivos propostos, contribuindo ainda mais para o agravamento dos problemas urbanos. Na verdade, o banco apenas arrecadava o dinheiro e transmitia às iniciativas privadas a função de fornecer as moradias (Figura 12), sendo o real objetivo do BNH usar a casa própria para promover a acumulação, já que a produção habitacional acabava por não atender a população de menor renda, já que as habitações de interesse social representavam, em média, 50% da produção das COHABs (VILLAÇA, 1986). O banco era uma estratégia do Governo Militar para reativar a economia e combater a inflação, estimulando a indústria da construção civil.

Figura 12 – Esquema redistributivo do Banco Nacional de Habitação



Fonte: Villaça, 1986. Elaboração: autora, 2015.

No final dos anos 1960 já era evidente o real objetivo do banco e sabia-se que as classes com menos de três salários-mínimos dificilmente seriam atendidas. Os problemas urbanos aumentavam com o crescimento populacional e as ações do BNH, e os ideários da reforma urbana iam ficando cada vez mais distantes. Entre 1969 e 1973, o banco chega ao seu auge (com um total de 4 milhões de unidades habitacionais) e depois começa a cair até o seu fechamento em 1986, durante o governo Sarney, sendo suas atribuições transferidas à Caixa Econômica Federal.

Segundo Bolafi (1982), a construção de conjuntos habitacionais em áreas desvalorizadas (distantes dos centros urbanos onde o preço do solo era mais barato), era uma estratégia das construtoras e imobiliárias (que influenciavam as políticas públicas) a fim de reservar as áreas mais valorizadas para o mercado privado de terras, aumentando a especulação imobiliária. Tais medidas do Estado contribuíram, ainda, para a ocupação de áreas ambientalmente frágeis pelas classes mais baixas, tendo em vista a dificuldade de acessarem o mercado formal de terras, causando problemas sociais e ambientais nos grandes centros urbanos, inclusive Belém.

Em Belém, o BNH foi o responsável pelo aparecimento dos primeiros conjuntos habitacionais da cidade. Por meio da COHAB-PA, essa nova tipologia habitacional marcou um momento importantíssimo para o crescimento urbano do município: a ocupação além do Cinturão Institucional. Seguindo pelos condomínios de alto padrão, os conjuntos ultrapassaram a “barreira” do CI, contribuindo para a formação de um desenho diferenciado da Primeira Légua Patrimonial, marcando um novo padrão de ocupação e modo de vida (voltado para o automóvel). Se antes o CI era visto como uma barreira ao crescimento urbano e o limite da cidade, agora era uma área de transição entre a cidade mais antiga e a nova que surgia, graças às ações do Regime Militar para a Amazônia.

4.5 A CONSOLIDAÇÃO DO CINTURÃO INSTITUCIONAL

O Regime Militar é um dos momentos históricos de maior relevância no que se refere à consolidação do Cinturão Institucional em Belém, mais precisamente durante o governo do general Ernesto Geisel (1974 a 1979). Em relação aos bens da União, a Constituição do Governo Militar, posta em vigor em 1964 reconhecia como sendo de seu domínio (artigo 4°):

- I - a porção de terras devolutas indispensável a defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico;
- II - os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, que sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, as ilhas oceânicas, assim como as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países;
- III - a plataforma submarina;
- IV - as terras ocupadas pelos silvícolas;
- V - os que atualmente lhe pertencem. (BRASIL, 1964, p.2).

O quadro 3 mostra as alterações sofridas no Cinturão Institucional. Num primeiro momento, a área era constituída por fazendas próximas ao núcleo urbano de Belém; posteriormente parte dessa área é desapropriada pela União e o CI é formado, incluindo grandes áreas de domínio das Forças Armadas, sobretudo da Aeronáutica para a ampliação de sua base aérea; durante o Regime Militar, parte do CI onde não havia a comprovação legal que o domínio era dos militares, são realizados diversos registros (Quadro 4), sobretudo em 1977, durante o governo de Ernesto Geisel.

Quadro 3 – Evolução fundiária das terras do Cinturão Institucional de Belém

Até 1940	Estado Novo	Regime Militar
Área rural (fazendas)	Desapropriação de áreas rurais pelas Forças Armadas	Registro de terras em nome das Forças Armadas
Antecedentes	Formação do CI	Consolidação do CI Decreto-lei de Arrecadação

Elaboração: Da autora (2014)

A crise econômica e a necessidade de redução de gastos devido às dívidas externa e interna do Brasil acabou provocando a venda e permuta de áreas de domínio dos ministérios do Exército, Marinha e Aeronáutica. Assim, em diversas cidades brasileiras, pode-se observar a alienação de bens das Forças Armadas a partir das décadas de 1970/1980 (BRAGA, 2007). Assim como em Belém, grandes áreas desapropriadas pelo governo Vargas em prol da segurança nacional e próximas aos núcleos urbanos foram se valorizando como passar dos anos e o crescimento urbano, como é o caso de Recife discutido por Braga (2007).

Quadro 4 – Propriedades adquiridas pelas Forças Armadas durante o Regime Militar que compõem o Cinturão Institucional

N°	Data do decreto	Área do terreno (m²)	Instrumento jurídico	Destinação
79.784	07/06/1977	13.957,76	Registro	(não especificado)
79.787	07/06/1977	30.667,60	Registro	(não especificado)
79.344	07/06/1977	18.352	Registro	(não especificado)
79.345	07/06/1977	151.000	Registro	(não especificado)
76.020	24/07/1975	440.210	Registro	Depósito de Munição da 8ª Região Militar
62.187	29/01/1968	278.889,04	Desapropriação	Ampliação do Aeroporto de Val-de-Cans
75.968	14/07/1975	626.238,40	Registro	Quartel do 2º Batalhão de Infantaria de Selva
Lei 3.379*	01/10/1965	(não especificado)	Doação	Instalação do 26º Batalhão de Caçadores
78.311	25/08/1976	462.675	Registro	(Ministério da Aeronáutica)*
78.311	25/08/1976	112.700	Registro	(Ministério da Aeronáutica)*
78.907	07/12/1976	19.773,10	Registro	(não especificado)
82.878	18/12/1978	4.553.220	Registro	(não especificado)

Fonte: Belém, 2000³

³ No registro não consta a destinação destes imóveis, apenas que foram registrados em nome da Aeronáutica.

Diante das inúmeras negociações entre as Forças Armadas e particulares, ou mesmo com o próprio Estado, em alguns casos, como foi a negociação com as COHABs, surge uma questão: Existem instrumentos jurídicos que permitam aos militares negociarem livremente seus bens sem prévia autorização do município?

Durante o governo Médici (antecessor de Geisel), dois decretos-lei foram sancionados pelo presidente; eles correspondem às leis n. 5.651, de 11 de dezembro de 1970; e 5.658, de 7 de junho de 1971. A primeira dispõe sobre a venda de bens imóveis do Exército e a segunda refere-se aos Ministérios da Aeronáutica e Marinha (abaixo):

Art. 1º É autorizado o Ministério do Exército a proceder a venda ou permuta de bens imóveis da União, de qualquer natureza sob sua jurisdição, cuja utilização ou exploração não atenda mais as necessidades do Exército.

Art. 2º O produto das operações realizadas de conformidade com o disposto no artigo 1º será incorporado ao Fundo do Exército e contabilizado em separado.

Parágrafo único. Esse produto somente será empregado na construção e aquisição de bens imóveis, bem como na compra de equipamentos, de acordo com os planos de aplicação, previamente aprovados pelo Presidente da República. (BRASIL, 1970).

Art. 1º Os Ministérios da Aeronáutica e da Marinha são autorizados a proceder à venda ou permuta de bens imóveis da União, de qualquer natureza, sob suas jurisdições, cuja utilização ou exploração não atenda mais às necessidades da Marinha e da Aeronáutica.

Art. 2º O produto das operações realizadas de conformidade com o disposto no art. 1º será incorporado ao Fundo Naval e ao Fundo de Aeronáutica, do respectivo Ministério, e contabilizado em separado.

Parágrafo único. Este produto somente será empregado na construção e aquisição de bens imóveis, bem como na compra de equipamentos, de acordo com os planos de aplicação, previamente aprovados pelo Presidente da República. (BRASIL, 1971).

A partir da análise das leis, fica claro que as Forças Armadas possuem autonomia à venda e permuta de bens que não atendam mais às suas necessidades, sendo necessária apenas a aprovação do Ministro. A lei determina

ainda que o produto da negociação deverá ser empregado na construção e aquisição de bens imóveis, sujeita à aprovação da Presidência. Os decretos de lei que permitem a alienação dos bens de domínio dos militares datam de 1970 e 1971, quando Médici estava no poder, sete anos antes do presidente Geisel registrar mais de 3.297ha em nome das Forças Armadas (sem que houvesse qualquer destinação específica para tais áreas, ou se houve, não constam nos documentos oficiais).

No total, foram adquiridas e registradas mais de 3.430ha pelos militares durante a ditadura, destes, 96% datam do período em que Geisel esteve no poder (o quadro 5 apresenta os mesmos dados organizados e sintetizados de acordo com o período em que foram incorporados à União e auxilia no entendimento do processo de consolidação do CI de Belém durante o governo militar).

Quadro 5 – Propriedades desapropriadas e registradas em nome das Forças Armadas durante o Regime Militar presentes no CI

Presidente	Castelo Branco	Costa e Silva	Médici	Geisel
Período no governo	1964-1967	1967-1969	1969-1974	1974-1979
Área (ha) adquirida/ registrada	<i>(não informado no registro oficial)</i>	90,51	0	3.297,00
Providência de Domínio	Doação	Desapropriação/ Registro	<i>Decretos de Lei que autorizam as Forças Armadas a vender ou permutar seus bens.</i>	Registro
Destinação	Instalação do 26º Batalhão de Caçadores	Ampliação do Aeroporto de Val-de-Cans e Quartel do 2º Batalhão de Infantaria de Selva		<i>(não informado no registro oficial)</i>

Fonte: Belém, 2000. Elaboração: Da Autora (2014)

Acredita-se que o adensamento populacional de Belém ao longo da segunda metade do século XX e seu crescimento urbano (influenciada pelo quadro econômico mundial e pelas ações estatais para o desenvolvimento da Região Amazônica) e a expansão da infraestrutura por conta do Estado influenciaram decisivamente para a valorização das áreas de domínio das Forças Armadas do Cinturão Institucional. O crescimento da área urbana do município de Belém é

representado esquematicamente na figura 13, onde se observa a ocupação e o adensamento urbano na Primeira Léguas e além do CI, evidenciando a alteração de sua relação com a cidade:

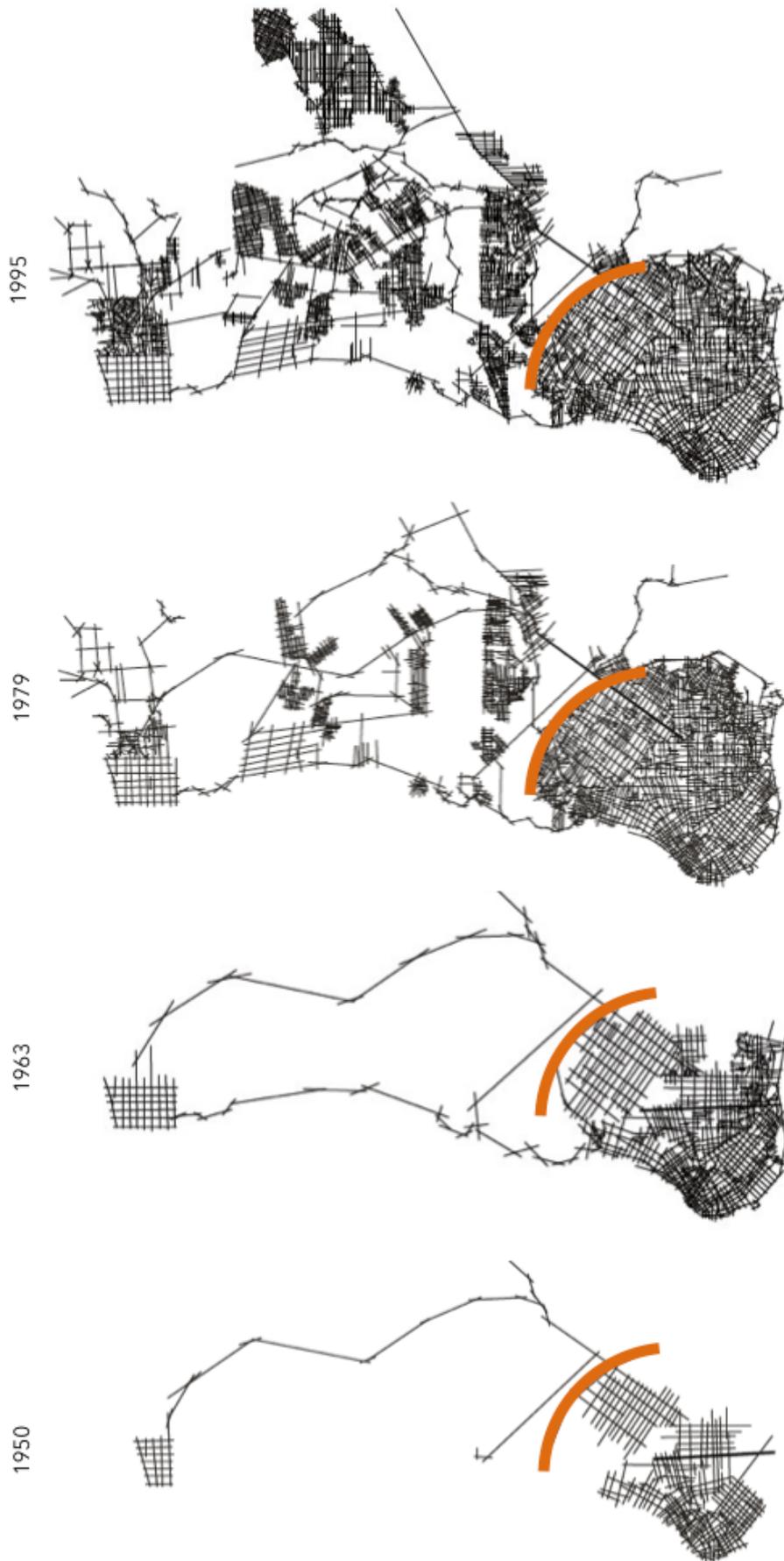
i. Até 1950 a ocupação urbana de Belém limitava-se à Primeira Léguas Patrimonial, sobretudo nas áreas mais altas, onde predomina a cidade vernácula e os planos urbanísticos com características modernistas (preferência por traçados urbanos ortogonais), como é o caso do bairro do Marco, planejado pelo engenheiro Nina Ribeiro.

ii. Na década de 1960 é evidente o adensamento da Primeira Léguas Patrimonial e a ocupação das áreas de baixada pelas classes de menor poder aquisitivo, principalmente na área mais próxima ao centro de serviços.

iii. Em 1979 nota-se o adensamento ainda da Primeira Léguas Patrimonial maior e o início da ocupação espraiada ao longo da Rodovia Augusto Montenegro, que liga o núcleo urbano de Belém ao Distrito de Icoaraci.

iv. Por fim, em 1995, observa-se o adensamento nos bairros formados ao longo da Rodovia Augusto Montenegro, com grande incidência de tipologias habitacionais distintas da Primeira Léguas Patrimonial: condomínios fechados e conjuntos habitacionais; com uma ocupação diferenciada tendo em vista seu antigo parcelamento rural, caracterizado por grandes glebas.

Figura 13: Análise da evolução urbana do município de Belém. A linha laranja indica o limite da Primeira Léguas Patrimonial.



Fonte: LIMA, 2000.

Os dados presentes nos quadros 4 e 5 levanta o questionamento a respeito da intenção do governo em adquirir tão grande número de terras dentro do município sem qualquer destinação específica após os decretos de lei que autorizam sua alienação. Já foi exposto anteriormente os problemas econômicos pelos quais o país passava e a incerteza de por mais quanto tempo os militares passariam no poder devido às pressões externas e internas.

Conforme Braga (2007) é na segunda metade da década de 1970 que as Forças Armadas começam o processo de alienação de seus bens em algumas capitais brasileiras, dando lugar a novos usos não institucionais. Assim, embora com ausência de maiores evidências, indaga-se o real interesse de Geisel em registrar tantos hectares de terra sem destinação específica. Já que não havia mais a eminência de uma guerra, o governo militar estava sendo ameaçado e a alienação das terras já era uma realidade no Brasil. Haverá a possibilidade dessas terras terem sido adquiridas e registradas a fim de que as Forças Armadas obtivessem vantagens futuras com sua negociação?

Não há como afirmar tal hipótese, porém, é inegável que os militares têm obtido grandes vantagens na negociação de suas terras, tanto com o Estado (como é o caso de diversas áreas de orla), quanto com particulares (sobretudo empresas do ramo da construção civil), já que desde o Estado Novo, suas terras sofreram uma valorização considerável.

Um dos terrenos registrados pelo presidente Geisel em 18 de dezembro de 1978 de, aproximadamente, 4,55km² (para se ter um parâmetro, o Central Park, de Nova Iorque, possui 3,41km²) permaneceu até a primeira década do século XXI como área de reserva em prol da segurança nacional sem que houvesse uma destinação específica ou um uso efetivo, sabe-se apenas que pertencia à Marinha. Em meados de 2007, parte dessa área foi alienada a uma construtora local, onde está sendo construindo um condomínio residencial e um *shopping center* (analisado com detalhe no capítulo seguinte).

O autoritarismo do período permitiu que diversas áreas fossem incorporadas e/ou registradas em nome da União pelas Forças Armadas, fator determinante para que esses maciços verdes permanecessem "intocados" durante as décadas

seguintes. A queda do regime militar, favorecido pela crise econômica e pelas pressões populares, não se deu por meio de revolução ou algum tipo de “ruptura”, mas por meio de um acordo com os militares, que manteriam determinadas “vantagens” (SINGER, 1988). Assim, entre outras coisas, seu patrimônio foi mantido, inclusive as áreas “sem uso”, desapropriadas em razão da segurança nacional.

Trinta anos após o fim do Regime Militar, o crescimento das cidades e as novas demandas do mercado, as áreas das Forças Armadas se valorizaram. As recentes pressões do mercado por novas localizações e sua subsequente valorização fazem com que as áreas de reserva das Forças Armadas estão “ameaçadas”. Com a redemocratização, conquistas são alcançadas com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana no que tange à justiça social nas cidades brasileiras; porém, lacunas, fragilidades e incertezas persistem, como questões mal-resolvidas, e que por vezes não estão na pauta de discussão da Academia ou do Estado.

5 O CINTURÃO INSTITUCIONAL DURANTE A NOVA REPÚBLICA

5.1 O PERÍODO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E O MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA

As décadas de 1950 e 1960 foram marcadas pela grande expansão universitária e pela formação da intelectualidade de esquerda brasileira (SINGER, 1988). Esse grupo abandona o sonho socialista e volta-se para as críticas ao capitalismo e a luta por mudanças, por conta do agravamento das desigualdades regionais e urbanas. A luta dos intelectuais ganha força e recebe apoio dos trabalhadores (sindicatos) e empresários em busca do estabelecimento de um regime democrático. Segundo Singer (1988, p. 66), “a luta não seria mais para abolir o capitalismo no Brasil, mas para modernizá-lo, eliminando suas facetas anacrônicas, que o tornavam ‘selvagem’, autoritário e concentrador de renda”.

Os anos 1980 são marcados pela queda de diversos regimes burocráticos/autoritários, além dos graves problemas econômicos como altíssima inflação e alta da dívida externa. Na América Latina, a transição à democracia em países, como Brasil e Argentina, é marcada tanto pelas crises financeiras quanto político-institucionais, que necessitavam de uma série de reformas (SOLA, 1988).

A crise econômica e as frustradas tentativas do governo de contorná-la tiveram um papel decisivo no fim do Regime Militar e na instauração do governo democrático. Sallum Jr. (1988) destaca a maneira como a instauração da Nova República ocorreu sem grandes rupturas, em meio a muita “festa”, porém sem grandes mudanças na ordem institucional; nem mesmo o acordo que foi feito com os militares para que largassem “voluntariamente” o poder, jamais ficou claro na história brasileira (SINGER, 1988).

O neoliberalismo americano – que alcança seu auge no Consenso de Washington (1989) – passa a ser incorporado por diversos países, inclusive o Brasil, como tentativa de solucionar a crise financeira (AQUINO, 2003). Dentre as principais medidas estavam a redução de gastos públicos, a abertura comercial, a privatização de empresas estatais e a desregulamentação da economia. A tentativa de superar a crise financeira por meio da adoção de medidas neoliberais coexistia com a

necessidade de amparo de diversos setores com dificuldades financeiras (DINIZ, 1999).

Durante o governo Sarney, numa tentativa de resolver os problemas financeiros, a presença de economistas de esquerda nos ministérios é evidente (até mesmo o Ministério da Cultura é assumido por um economista: Celso Furtado), pois, mesmo sendo intelectuais de esquerda, esses economistas acreditavam que "os objetivos da política econômica só poderiam ser alcançados em harmonia com os desígnios do capital" (SINGER, 1988, p. 70) e, por isso, não se colocavam contra a doutrina neoliberal, sendo incorporada à política nacional.

A crise econômica nos últimos anos da Ditadura Militar enfraquece o modelo político centralizador-autoritário e surge a possibilidade de se instaurar uma série de reformas institucionais que contribuam para redução das desigualdades regionais no Brasil. O MNRU surge dentro desse contexto, propondo um "conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades" (SOUZA, 2013, p.158).

Em 1980, este movimento (paralisado desde 1963, durante o governo de João Goulart) é retomado pelos intelectuais de esquerda, que elaboram uma emenda popular propondo o resgate do conceito da função social da propriedade, a fim de coibir a especulação imobiliária e reduzir a segregação socioespacial urbana. Segundo Souza (2013), o problema da emenda estava no fato de que ela ainda teria que ser votada no (conservador) Congresso. Como resultado, a emenda perdeu diversas diretrizes e instrumentos de garantia da função social foram "adaptados", uma das mudanças de maior relevância entre a proposta popular e o texto aprovado pelo Congresso foi a exclusão de terrenos públicos estarem sujeitos a instrumentos, como o usucapião. O que foi aprovado resultou nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e influenciou a aprovação do Estatuto da Cidade mais de uma década depois.

Outro fator marcante nas mudanças ocorridas no período de transição à democracia é a descentralização do Estado, concedendo maior autonomia aos

municípios, sobretudo nas áreas de saúde e educação, além de ser ratificada sua responsabilidade sobre o ordenamento urbano.

O Estatuto da Cidade elege para os planos diretores municipais a responsabilidade da efetivação da reforma urbana por meio da função social, o que para Souza (2013) ilustra que a importância dada aos planos diretores (que se tornam o principal instrumento de reforma urbana) é demasiada, deixando de lado a análise social mais ampla, representando um "esvaziamento de uma amarração da reforma urbana em nível nacional" (SOUZA, 2013, p.161) e uma derrota estratégica para o MNRU.

No final das contas, o determinismo econômico do planejamento brasileiro dos primeiros anos da Nova República e a permanência da estrutura institucional não permitiu que as reformas estruturais ganhassem espaço (SINGER, 1988).

5.2 ASPECTOS JURÍDICOS DA ALIENAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

De maneira geral, pode-se afirmar que os bens imóveis no Brasil podem ser de dois tipos: privados e públicos. Como exposto no segundo capítulo, no Período Colonial e durante o Império foram realizadas diversas tentativas para quantificar o que seriam as áreas privadas no Brasil por meio dos chamados Registros Paroquiais.

Esse levantamento para fins estatísticos visava identificar as áreas no país de domínio de particulares, e então, por exclusão, o restante pertenceria à União. Deste então, tem-se a separação entre dois grandes grupos: as terras privadas e as públicas, podendo essa segunda ser de domínio de qualquer um dos três entes federativos – União, Estado ou Município. Os artigos relacionados aos bens imóveis da União das constituições brasileiras dos três períodos analisados (Estado Novo, Regime Militar e Nova República) estão sintetizados no quadro abaixo:

Quadro 6 – Bens da União nas três últimas constituições brasileiras

<p>Constituição de 1937 – Estado Novo</p> <p>Art 36 - São do domínio federal:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) os bens que pertencerem à União nos termos das leis atualmente em vigor; b) os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a territórios estrangeiros; c) as ilhas fluviais e lacustres nas zonas fronteiriças.
<p>Constituição de 1964 – Ditadura Militar</p> <p>Art 4º - Incluem-se entre os bens da União:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico; II - os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, que sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, as ilhas oceânicas, assim como as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; III - a plataforma submarina; IV - as terras ocupadas pelos silvícolas; V - os que atualmente lhe pertencem.
<p>Constituição de 1988 – República</p> <p>Art. 20. São bens da União:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005); V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Fonte: BRASIL, 1937; 1964; 1988. Elaboração: Da Autora (2015)

A quantidade de terras pertencentes à União varia de acordo com os estados brasileiros. Na região amazônica, por conta de sua grande dimensão, seu bioma e seu tipo de ocupação diferenciado em relação às demais regiões, a União detém um patrimônio de terras extremamente relevante considerando sua extensão. No Pará, por exemplo, quase 70% (BECKER, 2001) do território pertencem à União

(destes, estima-se que 50% foram incorporados ao seu patrimônio durante a ditadura e 25% após 1988), e o restante é dividido entre municípios, Estado e particulares; enquanto que em São Paulo, a maior parte de seu território é composto de propriedades particulares.

Em Belém, as terras de domínio da União estão localizadas principalmente na orla (terrenos de Marinha e seus acrescidos) e no Cinturão Institucional (Figura 9). No caso dos terrenos acrescidos de Marinha, na maioria das vezes em áreas alagadas ou sujeitas a alagamento, grande parte da área foi ocupada por população de baixa renda, sobretudo a partir da segunda metade do século XX.

Durante as últimas décadas, programas de regularização fundiária envolvendo a Prefeitura de Belém e a Secretaria de Patrimônio da União têm em vista que grande parte das favelas da cidade se encontra nas áreas de várzea (IBGE, 2010). A Delegacia de Patrimônio da União estima que 47% da Primeira Léguas Patrimonial constituem-se de terrenos de Marinha e seus acrescidos, onde existem cerca de 257 mil imóveis construídos de forma ilegal.

Por outro lado, no Cinturão Institucional, apenas as áreas de domínio da União, próximas à orla sul da cidade (límitrofes à Universidade Federal Rural da Amazônia e à Universidade Federal do Pará), foram ocupadas de maneira semelhante às áreas de várzea da Marinha (por ocupações de classes com menor poder aquisitivo), porém, os terrenos de domínio das Forças Armadas do CI permaneceram ao longo dos anos com poucas alterações, sendo constatadas transformações no uso do solo apenas no século XXI.

Atualmente, as áreas das Forças Armadas existentes no CI correspondem a quase 7% da área continental do município; entre os usos militares da área, tem-se o Aeroporto Internacional de Belém, o Hospital da Aeronáutica, a Escola Tenente Rêgo Barros, vilas de oficiais, áreas de reserva etc.

As transformações de uso do Cinturão Institucional envolvem dois processos distintos: a negociação e permuta com o Governo do Estado e a alienação dos bens das Forças Armadas a particulares. O item a seguir apresenta uma discussão jurídica acerca dos bens públicos e como se dá seu processo de alienação e a

distinção dos bens imóveis militares. O entendimento dos aspectos jurídicos que envolvem este processo é determinante para a discussão dos limites do planejamento e gestão urbanos e a relação entre os entes federativos.

5.2.1 Classificação dos Bens Públicos

Os bens públicos podem ser classificados segundo o seu domínio, podendo ser de propriedade da União, dos estados ou dos municípios. Para este estudo, ao invés de utilizar uma classificação segundo o domínio, será utilizada a classificação apresentada pelo Código Civil (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002), segundo a destinação dos bens públicos.

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de **uso comum do povo**, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de **uso especial**, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os **dominicais**, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não disposto a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. (BRASIL, 2002 [grifo da autora]).

Os bens de uso comum são aqueles voltados para o uso coletivo, utilizados pelos membros da coletividade de forma direta. Os bens de uso especial são aqueles utilizados para a execução de serviços administrativos, independente de sua titularidade. Os bens de uso especial incluem hospitais, cemitérios públicos, quartéis, escolas, museus, aeroportos, repartições etc (CARVALHO FILHO, 2011, p. 1.050).

Diferentemente dos bens públicos de uso comum do povo e os bens de uso especial, os bens dominicais são classificados pelo Código de Contabilidade Pública da União como “bens patrimoniais disponíveis”, sendo alienáveis “por meio de institutos do direito privado (compra e venda, doação, permuta) ou do direito público (investidura, legitimação de posse e retrocesso) e segundo Di Pietro (2008):

Os bens dominicais não tem destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo Poder Público, para obtenção de renda; é o caso das terras devolutas, dos terrenos de marinha, dos imóveis não utilizados pela Administração, dos bens móveis que se tornem inservíveis. (DI PIETRO, 2008, p.632).

Regulamento do Código de Contabilidade Pública da União (artigo 807) se refere aos bens dominicais como “disponíveis” ou “alienáveis”, ou seja, disponíveis para negociação com o mercado e com município ou estado.

Com relação aos bens de uso comum e de uso especial, nenhuma lei estabelece a possibilidade de alienação; por estarem afetados a fins públicos, estão fora do comércio jurídico e de direito privado, não podendo ser objeto de relações jurídicas regidas pelo Direito Civil, como compra e venda, doação, permuta, hipoteca, locação, comodato. Para serem alienados pelos métodos de direito privado, têm de ser previamente desafetados, ou seja, passar para a categoria de bens dominicais, pela perda de sua destinação pública. Vale dizer que a inalterabilidade não é absoluta. (DI PIETRO, 2008, p.645).

A partir da análise do Código Civil e do Código de Contabilidade Pública da União, fica claro que os bens públicos de uso especial, como é o caso dos bens de domínio das Forças Armadas não podem ser alienados, pois se constituem como bens indisponíveis. Porém, dois decretos de lei do período militar, anteriores ao Código Civil de 2002, davam autonomia aos ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica para negociarem seus bens imóveis, permitindo que seu patrimônio fosse alienado mediante algumas condições que serão discutidas a seguir.

5.2.2 Alienação de Bens Públicos

A partir da análise do Código Civil fica claro que bens especiais e bens de uso comum do povo não podem ser alienados, apenas os bens dominicais. Entretanto, existe um instrumento que permite que um bem público altere a destinação para o qual ele foi inicialmente destinado; este processo leva o nome de “desafetação”, sendo um processo mais comum entre bens de uso especiais e bens dominicais. Alguns autores do Direito, como Carvalho Filho (2011), defendem a possibilidade legal para que bens com uma determinada destinação sejam afetados ou desafetados, podendo, assim, ser alienados.

Esses instrumentos permitem que a finalidade do bem público seja alterada, considerando seu uso atual e não apenas o uso pelo qual este foi “adquirido” pela União num determinado momento.

Se um bem está sendo utilizado para determinado fim público, seja diretamente do Estado, seja pelo uso dos indivíduos em geral, diz-se que está afetado a determinado fim público. [...] Ao contrário, o bem se diz desafetado quando não está sendo usado para qualquer fim público. (CARVALHO FILHO, 2011, p.1.054).

A “afetação” e a “desafetação” vão contra a noção estática em relação à destinação dos bens públicos. Por exemplo, se um posto de saúde, bem de uso especial, está atendendo a população, cumprindo o uso pelo qual ele foi destinado, este bem é considerado afetado ao fim público. Por outro lado, um edifício municipal que presta algum serviço e por conta de um incêndio ou qualquer outro fator que faça com que aquele uso seja transferido de local, o antigo prédio é um bem desafetado de fim público, deixando de ser um bem público de uso especial e se tornando um bem público dominical (podendo ser alienado). Resumindo, a desafetação “é o fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior.” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 1.055). Em oposição ao fato administrativo, que possui um sentido mais dinâmico, o ato administrativo determina que a razão primordial a respeito do qual o bem foi adquirido, ou seja, aquilo que foi estabelecido originalmente é o que valerá.

Esses instrumentos podem vir a ser utilizados pelos gestores para tornar determinados bens públicos disponíveis ou mesmo atribuindo novas destinações a bens dominicais, tornando-os inalienáveis. Dessa maneira, grandes áreas da União que permanecem sem uso efetivo ou que foram adquiridas por uma razão e deixaram de atender a tal propósito, poderiam vir a ser desafetadas e dar lugar tanto a bens especiais quanto de uso comum do povo. No caso dos instrumentos citados, os bens imóveis não deixam de ser de uso público, mantendo seu domínio ao ente em questão.

5.2.3 Bens Imóveis Militares

A legislação federal afirma que os bens públicos (como é o caso dos bens de domínio das Forças Armadas) não podem ser alienados, porém, os bens imóveis dos militares são tratados como uma categoria à parte, por conta dos dois decretos de lei assinados pelo presidente Médici ainda durante o regime militar (Lei 5.651, de 1970 e Lei 5.658, de 1971), dando autonomia às Forças Armadas para venderem ou permutarem seus bens que não atendam mais as suas necessidades.

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter sido o resultado do processo de redemocratização do país, o artigo 20 afirma que são bens da União aqueles que "atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos"; assim, as terras que foram adquiridas pelo governo federal em nome das Forças Armadas, permanecem sob seu domínio (independente de seu modo de aquisição), mesmo com o fim do período ditatorial. Em conformidade com esses dois decretos de lei citados anteriormente, as Forças Armadas tem alienado seus bens imóveis tanto ao Governo do estado do Pará quanto a particulares.

Apesar de sua autonomia, as leis determinam que "Esse produto somente será empregado na construção e aquisição de bens imóveis, bem como na compra de equipamentos, de acordo com os planos de aplicação, previamente aprovados pelo Presidente da República", ou seja, deve haver contrapartidas que beneficiem o ministério que alienou seus bens. Assim, o Município não tem autoridade para desapropriar áreas da União ou utilizá-las sem prévia autorização. Os aspectos legais acima descritos serão fundamentais para o questionamento acerca da possibilidade de aplicação dos instrumentos pós-Estatuto da Cidade nos espaços anteriormente reservados do CI em Belém.

5.3 AS NOVAS DEMANDAS DO MERCADO

Durante os anos 1960, um quadro de violência, pobreza e injustiça social toma conta dos grandes centros urbanos em todo o mundo e colocam em xeque o urbanismo modernista. Nesse contexto, a economia política marxista começa a ganhar força, sobretudo na França e nos Estados Unidos. Seu principal objetivo era "explicar as características da distribuição espacial desigual e as crises sociais associadas a ela." (GOTTDIENER, 2010, p. 78), considerando o espaço tanto como produtor das relações sociais como influenciado por elas.

Para os marxistas, a forma urbana está ligada ao modo de produção capitalista e é um produto da luta de classes, onde os grupos de maior poder aquisitivo acabam sendo favorecidos pela possibilidade de escolha das melhores localizações (HARVEY, 1980). Esse grupo combatia, ainda, a análise convencional que defendia o determinismo tecnológico, ao afirmar que as estradas, ferrovias e o

próprio automóvel eram os responsáveis pela forma espalhada das cidades americanas e seu processo de suburbanização.

As décadas de 1970 e 1980 são marcadas por grandes crises econômicas, o alastramento do ideário neoliberal e a mudança em diversos governos autoritários rumo a um sistema democrático de governo. Uma das correntes do planejamento que ganha destaque nesse período tem origem em Barcelona e tem como seu principal representante, Jordi Borja. O chamado Planejamento Estratégico é seguido por diversas cidades das nações desenvolvidas (e até mesmo no Rio de Janeiro), que passam a competir entre si pelos investimentos e eventos internacionais. Esse tipo de planejamento empresarial é duramente criticado por diversos autores brasileiros (SOUZA, 2013; VAINER, 2000; MARICATO, 2001), pois implica na “imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados” (VAINER, 2000), além de buscar a eliminação de conflito entre os agentes e o próprio exercício da cidadania.

Em total concordância com a doutrina neoliberal, o planejamento estratégico e seu plano de cidade ganha espaço e contribuiu para a alocação de investimentos públicos (por meio de parcerias com o setor privado) em áreas centrais e sua consequente valorização, acirrando as desigualdades intraurbanas, como se pode observar em Belém após a década de 1990 (a exemplo: o Projeto Feliz Lusitânia e a Estação das Docas). Com o crescimento urbano e seu adensamento populacional e construtivo, a disputa pela terra aumenta, ao passo que avança a dominância financeira sobre a terra urbana.

Até a década de 1980, o BNH era o principal responsável pela produção de empreendimentos imobiliários, com seu fechamento, a produção de moradias de interesse social cai consideravelmente (VENTURA NETO, 2012). Assim, durante as décadas de 1980 e 1990 apenas empreendimentos para as classes mais altas eram lançados, tendo em vista a não dependência do financiamento oficial por parte desse grupo. Primordialmente, as áreas mais bem localizadas da cidade, aquelas infraestruturadas dentro da Primeira Légua Patrimonial, tornaram-se foco de grandes investimentos do governo em infraestrutura e equipamentos, contribuindo para sua verticalização e adensamento.

Os anos 1990 são marcados ainda pela financeirização do sistema econômico nacional e início da política neoliberal que é marcada por inúmeras privatizações.

A partir do ano de 2000, o governo federal volta a disponibilizar crédito para incorporações imobiliárias; essas grandes incorporadoras nacionais passam a realizar parcerias com construtoras locais, podendo-se observar um significativo crescimento das empresas do setor imobiliário de mercado em Belém a partir do ano 2000 e, ao que tudo indica, motivado não só pela recuperação do crédito imobiliário, mas também pelo “trabalho” de intensificação do uso do solo urbano na área central da cidade durante os anos 1990 (VENTURA NETO, 2012, p.124). A entrada de grandes incorporadoras de capital aberto na cidade e suas subseqüentes parcerias com empresas locais somou-se aos investimentos públicos na área de expansão urbana, culminando com o surgimento da nova frente de expansão urbana imobiliária (ao longo da Rodovia Augusto Montenegro e da BR-316), denominada “Nova Belém”.

O Programa Minha Casa Minha Vida torna-se o carro-chefe do Governo Federal para incentivar a expansão do mercado imobiliário por meio de empréstimos e financiamentos administrados pela Caixa Econômica Federal. A partir de 2003, Belém vivencia seu *boom* imobiliário, com grande número de lançamentos fora do limite da Primeira Légua Patrimonial, onde há mais terras disponíveis para a construção de uma tipologia específica: os condomínios verticais.

Se antes as incorporadoras davam prioridade as classes de alto poder aquisitivo, os condomínios horizontais e verticais passam a ser adquiridos pelas classes médias, tendo em vista a possibilidade de financiamento oferecido pela construtora em parceira com a Caixa Econômica Federal. A promessa de segurança e de possibilidade de investimento fez com que o número de condomínios ao longo da Avenida Augusto Montenegro e da BR-316 aumentasse consideravelmente nos últimos dez anos, atraindo outros usos não residenciais, como supermercados, faculdades, *shoppings centers* etc.

A existência de uma grande reserva de terrenos tornou-se o foco do mercado imobiliário e de programas governamentais voltados à implantação de infraestrutura e estímulo à produção habitacional para diversos segmentos de renda.

A falta de um plano para orientar a destinação da terra com a transformação da antiga área rural em urbana e no modo como as fazendas foram sendo apropriadas pelos agentes urbanos, contribuindo para a formação de um desenho fragmentado, que juntamente com o modelo de intervenção realizado pelo Estado, acabou por piorar a situação de segregação urbana na área.

O Cinturão Institucional, localizado entre a Primeira Léguas Patrimonial e a área de expansão urbana (Nova Belém) era, até a década de 1980, visto como uma barreira ao crescimento urbano por conta da localização de suas grandes áreas de reserva, as pressões do mercado imobiliário atual encaram as áreas de domínio das Forças Armadas como grandes possibilidades de investimento. Se grande parte das áreas livres próximas à área central de Belém e dotadas de infraestrutura já se esgotaram, o fato do Cinturão Institucional pertencer aos militares garantiu que tais áreas permanecessem “intocadas”, não sendo, inclusive, ocupadas por populações de baixa renda, como aconteceu em outras áreas pertencentes à União dentro da área urbana de Belém.

Os antigos usos da área de expansão (fazendas, grandes equipamentos públicos e áreas de reserva militar) geraram um desenho diferenciado da Primeira Léguas, resguardando grandes áreas “livres” que possibilitaram o desenvolvimento de uma nova tipologia habitacional (condomínios verticais, além dos empreendimentos “puxados” por estes, como faculdades, supermercados, *shopping centers* etc.) e o estabelecimento das grandes incorporadores e construtoras de capital aberto em Belém.

Em relação ao Cinturão Institucional, a lógica do mercado é a mesma: adquirir a terra por conta de seu alto valor de troca. A existência de uma grande reserva de terrenos tornou-se o foco do mercado imobiliário e de programas governamentais voltados à implantação de infraestrutura e estímulo à produção habitacional para diversos segmentos de renda. Assim, as pressões do mercado pelas terras do CI somam-se a interesses das Forças Armadas em desfazerem-se

de terras e ainda se beneficiarem de contrapartidas oriundas da alienação de seus bens imóveis.

5.4 O CRESCIMENTO URBANO ALÉM DO CINTURÃO INSTITUCIONAL

5.4.1 Intervenções estatais no Cinturão Institucional

O crescimento da Nova Belém e a valorização do CI está relacionado às intervenções públicas que têm sido realizadas nessa região da cidade, numa tentativa de melhorar a conexão física entre a Primeira Légua Patrimonial e a área de expansão. Assim, pode-se afirmar que, as intervenções espaciais do Governo do Estado do Pará e da Prefeitura de Belém têm influenciado diretamente nas transformações recentes do CI.

Nos primeiros anos do século XXI, a área próxima ao limite da Primeira Légua passou a receber consideráveis intervenções físicas por parte do Estado, o que tem contribuído para valorização das áreas pertencentes às Forças Armadas, despertando o interesse das grandes incorporadoras, sobretudo nas antigas áreas de reserva, que nunca receberam uma destinação específica após o fim do Regime Militar. O quadro abaixo apresenta os principais empreendimentos públicos próximos ao Cinturão Institucional.

Quadro 7 – Empreendimentos públicos nos bairros Parque Verde e Val-de-Cans

Instituição	Nome	Descrição
Governo do Estado do Pará	Av. do Centenário da Assembleia de Deus	Via pavimentada com oito faixas e obras de arte incluem duas passagens de nível, o elevador Gunmar Vingrem e o elevador Daniel Bergh (inaugurados em 2010)
	Av. Júlio Cesar e Av. Protásio de Oliveira	Duplicação da Av. Júlio Cesar, construção da Av. Protasio de Oliveira (inaugurados em 2006)
	Hangar Centro de Convenções da Amazônia	Construção de Centro de Convenções com 8.500 m ² , com auditórios com capacidade para 2.200 pessoas, espaço para feiras (inaugurado em 2007).
Prefeitura Municipal de Belém	Bus Rapid Transit (BRT) na Av. Augusto Montenegro	Repavimentação e criação de canaleta para ônibus, inserção de paradas de ônibus para integração do sistema de transporte coletivo e BRT (projeto parado, sem data para inauguração).

Fonte: Pesquisa de campo, 2015

Os principais empreendimentos foram viabilizados por meio de negociações com os militares, que em troca da concessão de suas áreas, receberiam em contrapartida, obras de melhoria de sua infraestrutura e/ou construção de habitações para seus oficiais. A procura por novas terras no CI pelo Estado (sobretudo Governo do Estado do Pará) foi motivada pela baixa oferta de localizações na Primeira Légua Patrimonial e o alto valor de suas terras. Nesse caso, a maior parte das negociações foi feita com Aeronáutica, tendo em vista a sua maior integração ao tecido urbano da Primeira Légua (Figura 14).

Figura 14 – Localização de bens imóveis públicos existentes na área de domínio da Aeronáutica que não possuem uso militar no ano de 2015



- | | |
|---|--|
| 1. COMANDO GERAL DO CORPO DE BOMBEIROS | 6. HANGAR – CENTRO DE CONVENÇÕES DA AMAZÔNIA |
| 2. SIPAM (SISTEMA DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA) | 7. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARÁ (ALEPA) |
| 3. CONJUNTO FERNANDO GUILHON | 8. HOSPITAL DE CLÍNICAS GASPAR VIANA |
| 4. CONJUNTO IMPÉRIO AMAZÔNICO | 9. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ |
| 5. SECRETARIA EXECUTIVA DE TRANSPORTE DO PARÁ | 10. COMANDO GERAL DA POLÍCIA MILITAR |

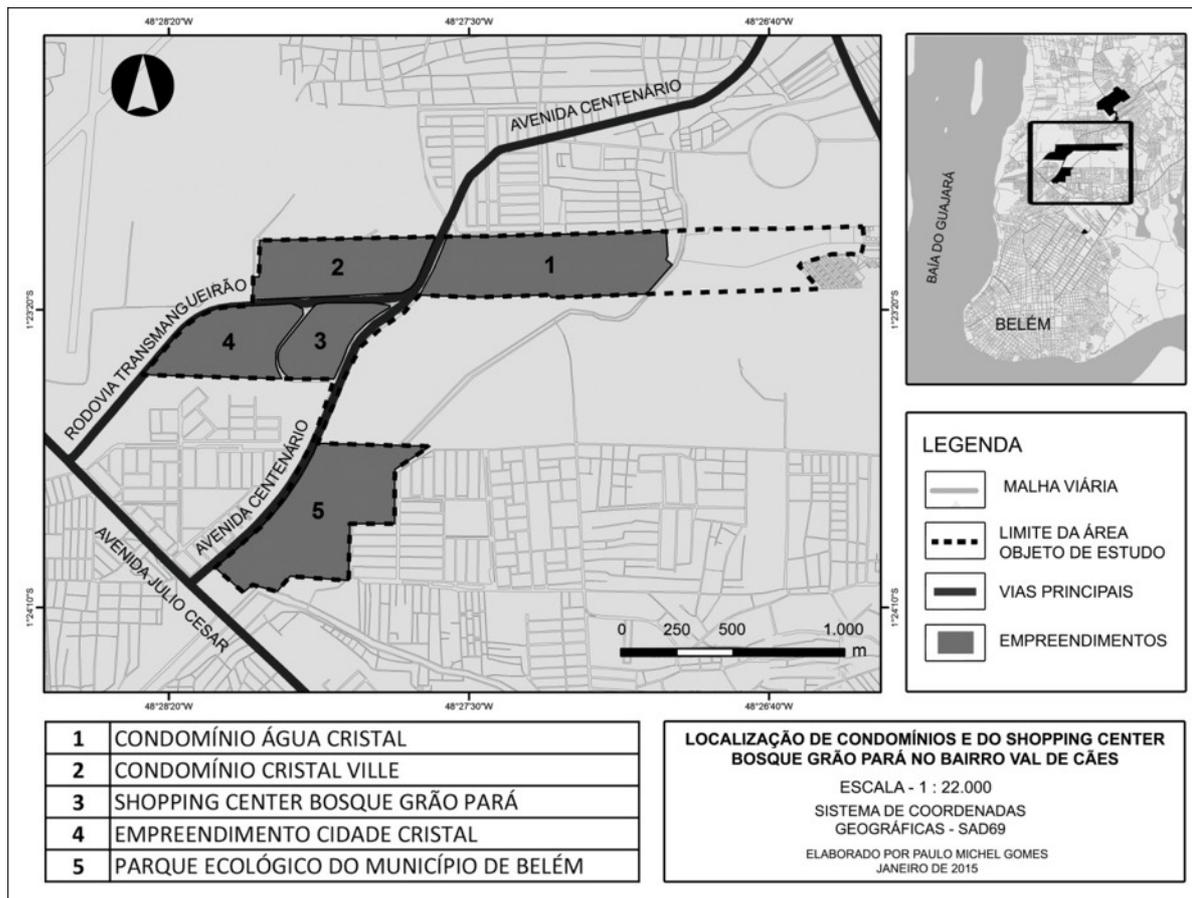
Fonte: *Google Earth* e pesquisa de campo, 2015.

As obras viárias, *Bus Rapid Transit* (BRT) ao longo da Avenida Almirante Barroso e da Rodovia Augusto Montenegro e a abertura da Avenida Centenário da Assembleia de Deus, além da construção dos elevados Daniel Berg e Gunnar Vingren (ambos na Avenida Júlio César) contribuíram consideravelmente para o desenvolvimento de uma nova frente de expansão mobiliária e a valorização dos terrenos das Forças Armadas presentes no CI. Vale destacar que mesmo com o grande investimento em obras viárias, não houve uma tentativa de modificação no sistema de transporte público ou uma reestruturação do sistema de transporte coletivo; assim, a criação de acesso privilegia o automóvel, contribuindo para a fragmentação socioespacial da Nova Belém.

Generalizando, pode-se dizer que as transformações espaciais ocorreram de duas maneiras distintas: na primeira delas, imóveis públicos foram sendo

negociados com os militares a passaram a instalar-se, sobretudo, em áreas da Aeronáutica, que como foi destacado anteriormente, possui maior integração ao tecido urbano já consolidado da Primeira Léguas; na segunda, ouve a negociação de parte do patrimônio "inservível" da Marinha com empresas particulares, neste caso, o terreno ficava próximo ao Aeroporto Internacional de Val-de-Cans e constituía-se uma área de reserva que nunca teve um uso efetivo.

Figura 15 – Localização dos condomínios e *shopping center* Bosque Grão Pará



Fonte: Pesquisa de campo.

A figura 15 representa a antiga área da Marinha alienada à construtora Freire Mello (correspondente aos números 3 e 4 da legenda); acima desta encontra-se uma faixa de terra dessa mesma construtora, onde existem atualmente dois condomínios horizontais de alto padrão. Como mostra a figura, na área adquirida da Marinha foi construído um shopping center e, em breve, será concluída uma área comercial e habitacional no restante do terreno. A totalidade do terreno, de aproximadamente 455ha, se estende desde a Rodovia TransMangueirão até a

Avenida Centenário, criando uma sub-centralidade em relação às ocupações observadas ao longo da Rodovia Augusto Montenegro. A área foi alienada de forma onerosa pela construtora, que posteriormente revendeu parte das áreas para outras empresas, enquanto que a Marinha recebeu o valor da contraprestação em extensão de suas vilas de oficiais.

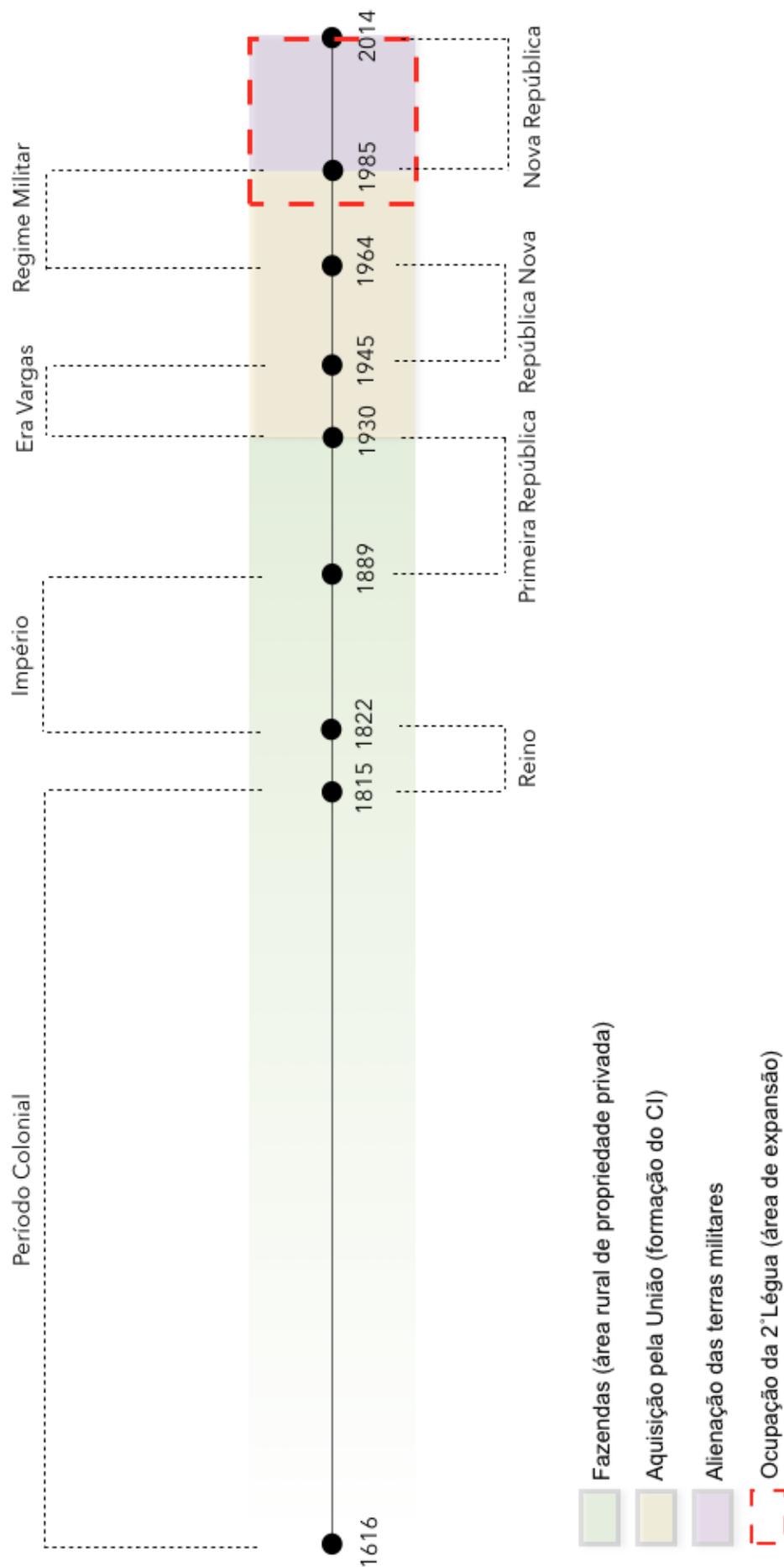
Quadro 8 – Empreendimentos privados no bairro Val-de-Cans

Empreendimento	Empresa	Descrição
Condomínio Cristal Ville	Freire Mello, Síntese Engenharia	Área total de 230.000m ² , possui 184 lotes (inaugurado em 1998)
Condomínio Água Cristal	Freire Mello, Síntese Engenharia	Área total de 318.000m ² , possui 266 lotes (inaugurado em 2005)
Shopping Center Bosque Grão Pará	Freire Mello, Grupo Jereissati	Área total de 128.000 m ² , 225 lojas, 11 âncoras e 5 mega lojas (a ser inaugurado em 2015)
Condomínio Cidade Cristal	Freire Mello, Grupo Columbia	Área de 371.000 m ² , 7 condomínios residenciais, 4 condomínios empresariais. (sem data para conclusão)

Fonte: www.freiremello.com.br

As intervenções estatais contribuíram para a valorização das áreas de reserva do Cinturão Institucional, que por sua vez estimularam as Forças Armadas a negociarem seus bens. Os tipos de intervenções, privilegiando o transporte automotivo individual, não foram acompanhados por uma reestruturação do transporte coletivo, ou seja, as obras viárias visando à criação de acesso, não estão necessariamente voltadas para modificações no sistema de transporte público. Assim, mesmo com o discurso ideológico que diz priorizar o interesse comum, as ações do Estado beneficiam as classes que detém o poder econômico (HARVEY, 2005).

Figura 16: Cronologia "fundiária" do CI com indicação dos períodos históricos brasileiros (a partir da fundação de Belém) e do crescimento populacional da RMB. O retângulo vermelho marca o período em que a ocupação urbana ultrapassou o "limite" do CI.



A valorização do CI (e suas transformações recentes) e o próprio surgimento da Nova Belém evidencia a participação do Estado como agente interventor do espaço urbano, que procura manter uma dada distribuição de renda em um sistema social, contribuindo para o acirramento das desigualdades. Seja no momento de prover infraestrutura, seja abrindo uma nova via de acesso, o Estado privilegia determinadas localizações e determinados grupos que usufruem dela. Uma grande obra estatal (como é o caso da abertura de novas vias e construção de viadutos na área do Cinturão Institucional e da Nova Belém), possivelmente, sustentará durante um longo tempo ganhos especulativos e imobiliários com a terra urbana de grandes incorporadoras.

A figura 16 apresenta uma cronologia “fundiária” do Cinturão Institucional em cada um dos períodos históricos retratados, indicando o momento em que o CI é ultrapassado pela expansão urbana. A partir da análise da figura, pode-se concluir que a alienação de bens imóveis das Forças Armadas no Cinturão Institucional de Belém indicou após o início da ocupação além da Primeira Légua Patrimonial, na década de 1980. Assim, pode-se afirmar que o processo de venda e permuta das áreas militares está relacionado ao crescimento urbano e às novas demandas do mercado que ocorreram com a legitimação do Estado Neoliberal, acarretando mudanças no modelo de Estado e sua estrutura.

5.4.2 O futuro dos bens imóveis das Forças Armadas

No início do século XXI, em Belém, diversas áreas que pertenciam as Forças Armadas foram negociadas com o Governo do Estado, como é o caso do Mangal das Garças e do Complexo Feliz Lusitânia. A primeira, negociada com a Marinha, constituía-se numa área de mangue próxima ao Comando do 4º Distrito Naval, que deixou de ser utilizada pelos militares. Se anteriormente era imprescindível que o Distrito Naval tivesse acesso à baía, as novas funções da Marinha tornava dispendioso manter a área.

O Complexo Feliz Lusitânia, localizado no lugar de origem do núcleo urbano de Belém possui uma grande importância histórica e foi negociada pelo Exército, que em troca, recebeu um novo e moderno depósito no bairro da Pratinha, com saída para a baía.

A permuta de áreas das Forças Armadas ganha força nas últimas décadas, tendo em vista sua dispendiosa manutenção e os gastos para protegê-las de “ocupantes ilegais” (populações de baixo poder aquisitivo, como ocorreu com grande parte das áreas de domínio da União em Belém). No final de 2014, foi realizada uma entrevista com um representante das Forças Armadas (que solicitou a autora não ser identificado no trabalho). O militar relatou acerca da alienação dos bens imóveis militares ao Estado e a particulares na cidade de Belém, além da tendência em todo o país de que esse processo ganhe força nos próximos anos, tendo em vista as novas demandas das Forças Armadas.

A respeito do processo de alienações dos bens militares, o entrevistado afirmou que, atualmente, as Forças Armadas não têm condições financeiras de manter grande parte de seu patrimônio, sobretudo das áreas de reserva, tendo em vista sua dimensão e o grande custo em relação à “segurança” dessas áreas. A pesquisa de campo apontou que dentro do Cinturão Institucional, parte da área de domínio da União sofreu com o processo de “invasão”, perdendo parte de seu patrimônio, porém, as áreas sob administração das Forças Armadas mantiveram-se preservadas. Segundo ele, o custo de manter essas áreas de reserva dentro da malha urbana não se justifica e vê a oportunidade de negociar (com o Governo do Estado ou com a Prefeitura e, em último caso, com particular) e “ganhar” com esse processo. Diante do grande número de bens imóveis das Forças Armadas sendo alienados nas cidades brasileiras (BONATES; VALENÇA, 2010; BRAGA, 2007) devido, sobretudo, à pressão do mercado, pode-se afirmar que há uma tendência dessas áreas receberem novos usos ao longo dos próximos anos.

Segundo o entrevistado, com o fim do Regime militar o investimento do Governo Federal no Ministério da Defesa reduziu consideravelmente, o que gerou um interesse crescente por parte dos militares em se desfazerem de seus imóveis tendo em vista as contrapartidas (construção de residências para seus oficiais e edifícios para serviços realizados pelos militares ou mesmo reforma de seus hospitais e escolas).

Com as transformações da ocupação das áreas militares do CI, percebe-se que esse processo tende a continuar e tornar-se uma prática mais corriqueira, até

porque, os próprios militares reconhecem que essas áreas deixaram de atender a sua função original (Segurança Nacional) para a qual foram desapropriadas. O mercado imobiliário e o próprio Estado demandam novas localizações urbanas, tendo em vista o adensamento urbano e a pouca disponibilidade de imóveis e terrenos próximos à área central, enquanto que para as Forças Armadas é mais interessante ter instalações modernas, mesmo que distante dos centros urbanos.

Na entrevista, o representante afirmou que as Forças Armadas não vivem uma crise financeira, pois, comparado a outros setores do governo, elas têm orçamento razoável, inclusive de investimento e, de modo geral, os salários dos militares e seus benefícios se mantêm num bom nível, além dos inúmeros benefícios que lhes foram mantidos após o fim do regime militar, como residências, hospitais, vagas em universidade públicas, aposentadoria diferenciada etc. Porém, ele declara que o orçamento é insuficiente para manter a estrutura necessária, assim as áreas de reserva são uma oportunidade de se negociar com o Estado e receber uma contraprestação que a favoreça. Vale ressaltar que no ano de 2014, o Ministério da Defesa obteve o terceiro maior orçamento (43,12 bilhões de reais), atrás apenas dos Ministérios da Previdência Social e da Saúde (BRASIL, 2015).

Quanto à extensa área verde presente no Cinturão Institucional, sob administração das Forças Armadas e que permanece sem uso efetivo (discutida anteriormente neste trabalho), o Decreto 51.189/06, assinado em 19 de junho de 2006, pelo então prefeito Duciomar Costa, determinava que a referida área era de interesse municipal e nela seria construído o Parque Ambiental de Belém. O decreto surge após a realização de estudos de viabilização da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Semma) e da Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (CODEM) para a construção do Parque.

Após a publicação do decreto, o Comandante do 4º Distrito Naval, vice-almirante Newton Cardoso, se manifesta, solicitando a revogação da lei, pois a área pertencia à Marinha do Brasil e não ao Município de Belém. No período, o comandante afirmou, por meio de um ofício enviado à Prefeitura que a área era "estratégica e vital para a permanência da Marinha em Belém" e "que pretende construir, no local do parque, 600 casas para os militares que moram em Belém".

Apesar dos esforços do próprio Ministério Público Estadual, apenas uma pequena área é entregue à Prefeitura (cerca de 10% da perspectiva original da Secretaria de Meio Ambiente).

A polêmica a respeito do domínio da área inicia. Segundo a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Sílvia Cristina Santos, em entrevista ao jornal O Liberal (naquele ano), foram realizadas inúmeras reuniões com os representantes da Marinha em Belém para tratar do assunto, antes mesmo do Prefeito assinar o decreto. Segundo ela, "não é interesse do prefeito entrar em rota de colisão com o comando da Marinha em Belém". Mesmo sendo declarada de interesse público, parte da área é permutada pela Marinha por meio de licitação com uma empresa privada.

Segundo o entrevistado, a partir da promulgação do decreto municipal, os militares perceberam que suas áreas de reserva estavam ameaçadas e que eles poderiam perdê-las sem nenhum tipo de compensação. Assim, resolveram, com base nos decretos de lei do período do Regime Militar, abrir uma licitação para uma porção desse terreno.

O resultado é que depois de lançada a licitação, houve a permuta da área com uma construtora local, apesar do esforço da Prefeitura de Belém, em troca de construção de residências para oficiais no Conjunto Albatroz. Embora parte da área tenha passado para o domínio de particulares, ainda resta uma grande porção de terra que continua sendo objeto de disputa. Para o entrevistado, "a Marinha não perdeu nada nesse sentido, ganhou casa, um terreno que não tinha mais interesse, valor pra estratégico pra ela porque não quartel, não tem nada ali, era só uma questão histórica, e ganhou casas casas". A área foi alienada à Construtora Freire Mello, que posteriormente destinou parte da área para outras empresas para a construção de um shopping center. A figura 17 indica a área alienada à construtora e a localização do shopping center e da área residencial que será construída conforme projeto apresentado na figura 18.

Figura 17 – Área recentemente negociada pela Marinha com uma construtora local



Fonte: pesquisa de campo, 2014.

Figura 18 – Empreendimento proposto pela construtora local para a área adquirida da Marinha próxima ao Aeroporto de Val-de-Cans (obras já sendo executadas)



Fonte: <http://freiremello.com.br/para-morar/cidade-cristal>. Visto em: 27/05/2015.

A partir da discussão desenvolvida, pode-se perceber um descompasso entre os diferentes níveis de governo, ou mesmo entre as Forças Armadas e a própria União. Segundo o membro das Forças Armadas entrevistado para este trabalho:

Se houver um alinhamento entre a presidência, estado e municípios isso acaba. Esse terreno pra Belém é interessantíssimo, porque é a única área verde etc. As Forças Armadas já tem essa visão. Hoje, as Forças Armadas são simples órgãos do governo, nós não temos voz nenhuma, estamos a mercê da vontade política. Para as Forças Armadas, não há argumentos para manter essas áreas. A dez anos, as Forças Armadas já tinham essa visão, que tinham que desmembrar e vender rápido se não iriam perder tudo. (Informante não identificado, entrevista realizada em dezembro de 2014).

A declaração anterior evidencia a visão das Forças Armadas a respeito de suas áreas, que por vezes são onerosas, sobretudo aquelas que nunca receberam um uso efetivo, como é o caso da área verde a qual ele se refere. A partir da Constituição de 1988 ficou claro que o interesse público é prioritário sobre o particular, assim, se uma determinada área da cidade apresenta um grande potencial ao desenvolvimento social, econômico ou ambiental, este deve ser explorado de modo a trazer benefícios para seus habitantes e não apenas um grupo. Assim, a destinação prioritária do bem público deve ser em benefício da coletividade. Embora a Prefeitura de Belém tenha manifestado interesse na área que posteriormente foi alienada a particulares, a fragilidade de uma discussão maior a nível local e os interesses de determinados agentes urbanos contribuiu para a permuta da grande gleba.

O papel dos militares após o fim do Regime Militar foi alterado, assim como o regime político, porém, alguns pontos continuam sem uma definição específica, ou ainda, contradizem o novo sistema de governo. Diversos autores discutem a respeito das transformações de áreas públicas que receberam novos usos, processos de revitalização e *gentrificação*, porém, o processo de negociação entre Estado e particular, ou melhor, entre as Forças Armadas e particulares ainda é pouco estudada.

A entrevista evidencia a atitude "independente" das Forças Armadas, que negociam seus bens procurando benefícios próprios, sem qualquer discussão com o Município ou limites impostos pelo Plano Diretor. Diante do quadro de

permissibilidade legal e a não manifestação por parte dos gestores locais e o envolvimento da população, as Forças Armadas reduzem o seu patrimônio e as poucas áreas verdes remanescentes na área urbana de Belém se perdem. Dentro desse aparente descompasso entre os entes federativos quem perde é a própria coletividade.

O modo como as áreas de domínio das Forças Armadas têm sido incorporadas (ou deixadas de ser) pelo planejamento urbano evidenciam a desarticulação entre os entes federativos e a prevalência dos interesses de determinados grupos. As áreas de reservas, registradas em nome dos militares durante os governos ditatoriais do século XX, não receberam um uso efetivo por parte da União e não foram incorporadas ao planejamento municipal, mesmo após a redemocratização do país, viabilizando tais terrenos para o mercado. A não especificidade do Plano Diretor e a falta de critérios para que sejam explicitados os demais instrumentos jurídicos de caráter fundiário em seu texto, como é o caso da legislação que ampara a alienação de áreas reservadas para as Forças Armadas, torna as diretrizes frágeis e pouco objetivas, dificultando sua implantação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Dissertação desenvolveu uma reflexão a respeito das transformações recentes na ocupação do Cinturão Institucional de Belém, destacando as relações entre os entes federativos, sobretudo, União e Município. Ela se baseia no debate a respeito de como os bens imóveis das Forças Armadas foram incorporadas pelo planejamento urbano, principalmente, nos Planos Diretores de 1993 e 2008 para Belém.

Para alcançar o objetivo geral desta pesquisa, que era o de discutir as transformações recentes na ocupação das áreas de domínio das Forças Armadas do Cinturão Institucional de Belém e os fatores que influenciaram tais transformações, analisando como se dá a relação entre os entes federativos (União e Município), a construção da discussão se deu a partir da análise de dados cartográficos e de campo, realização de entrevistas com atores relevantes ao referido processo e revisão bibliográfica. Além disso, foram formulados três objetivos específicos, a saber:

- Identificar os fatores históricos e econômicos relevantes à formação dos bens imóveis das Forças Armadas no Cinturão Institucional e suas alterações de uso mais recentes. Observou-se que os governos ditatoriais do século XX, Estado Novo e Regime Militar foram os de maior relevância para a formação e consolidação do CI de Belém, por conta da Doutrina de Segurança Nacional e a importância da capital paraense para ações voltadas para o "domínio" da Amazônia. Mais recentemente, a crise econômica de 2008 e a entrada de construtoras e incorporadoras de capital aberto na cidade, influenciaram no crescimento urbano e na consolidação da nova frente de expansão imobiliária: a "Nova Belém", contribuindo para a valorização das terras das Forças Armadas e sua posterior negociação com o Governo do Estado e particulares propiciando a liberação destes terrenos para o setor imobiliário.
- Analisar os aspectos jurídicos que envolvem o processo de alienação dos bens das Forças Armadas; a pesquisa mostra que dois decretos de lei assinados pelo presidente Emílio G. Médici em 1970 e 1971 determinaram a

autonomia das Forças Armadas na alienação de seus bens, sem necessitar de autorização da Prefeitura ou do SPU, mesmo que o Código Civil de 2002 impeça a alienação de bens públicos de uso especial. A não adequação dos instrumentos do Estatuto das Cidades ao caso debatido ao longo da dissertação e o modo como essas áreas são incorporadas ao planejamento municipal são outros temas abordados.

Embora pareça superado, observa-se que as transformações na sua ocupação das terras anteriormente pertencentes às Forças Armadas devem-se à legislação do período militar e sua desarticulação com o planejamento urbano. As áreas de reservas, registradas em nome dos militares durante o governo militar, não receberam um uso efetivo por parte da União e não foram incorporadas ao planejamento municipal, viabilizando tais terrenos para o mercado.

- Discutir a relação entre as transformações na ocupação das áreas militares do Cinturão Institucional com a legislação local, sobretudo o Plano Diretor Municipal. Observa-se que a não especificidade do Plano Diretor de 2008 (em vigor) e a falta de critérios que sejam explicitados nos demais instrumentos jurídicos de caráter fundiário, como é o caso da legislação que ampara a alienação de áreas reservadas para as Forças Armadas, torna as diretrizes frágeis e pouco objetivas, dificultando sua implantação. Os problemas "formais" do Plano Diretor evidenciam a ideologia debatida por Villaça (2005), a qual impede sua efetiva aplicação como instrumentos de justiça social. A discussão a respeito dos instrumentos apresentados pelo Estatuto da Cidade e incorporados pelo Plano Diretor Municipal evidencia tanto um problema legal (ausência de instrumentos adequados a serem aplicados nas áreas da União "desocupadas") quanto de interesses que o permeiam. Embora existam limitações em relação aos instrumentos defendidos pelo MNRU que deem conta das especificidades das áreas de reserva das Forças Armadas, a força do capital imobiliário atua como um fator de mais relevância, "neutralizando" as possibilidades de efetivar a função social da propriedade presente na Constituição Federal.

O objetivo geral foi alcançado e esta pesquisa mostra que a formação e consolidação do Cinturão Institucional de Belém se deu a partir da origem rural daquela área, tanto em termos morfológicos como fundiários. As fazendas existentes e os acessos contribuíram para a formação de um parcelamento com grandes glebas de formato alongado, estendendo-se do vetor de crescimento urbano representado pela Rodovia Augusto Montenegro até a Rodovia Arthur Bernardes nas proximidades da Baía de Guajará. A pesquisa também aponta para os aspectos jurídicos que envolvem a alienação de bens públicos especiais; no caso do Cinturão Institucional como se deu inicialmente a ocupação pelas Forças Armadas legitimadas em momentos de governo ditatorial, por meio de legislação impositiva e que, mesmo após o final deste período, tem sido aplicada para a transferência para outro nível governamental ou mesmo para a venda para o setor privado.

Se no final do século XX, o CI era visto como uma barreira ao crescimento urbano, nos anos 2000, as pressões do mercado imobiliário foram ao encontro das necessidades das Forças Armadas em aumentar/modernizar seu patrimônio por meio da permuta com o Governo do Estado ou mesmo pela venda de suas áreas de reserva ao setor privado. Tendo em vista a facilidade com que elas tem negociado seus bens desde o regime militar, sem que haja participação da população nesse processo ou determinações municipais consistentes que as impeçam, as áreas militares continuaram sendo permutadas e vendidas, desconsiderando questões-chave para a função social: desenvolvimento sustentável e justiça social.

Por fim, as áreas de reserva das Forças Armadas devem ser vistas como potenciais do ponto de vista ambiental e social, podendo ser utilizadas como parques urbanos e/ou habitações de interesse social devido a sua grande extensão. Os usos dessas áreas deveriam ser discutidos com a comunidade e incorporadas ao planejamento urbano, mediante mudanças no próprio modelo de elaboração e gestão clientelista e patrimonialista dos planos. Sem o desenvolvimento dessas discussões, essas áreas serão em pouco tempo perdidas para o mercado e a possibilidade de reduzir os problemas habitacionais e ambientais ficará ainda mais difícil tendo em vista a quase ausência de grande áreas verdes no núcleo urbano de Belém.

Uma discussão em aberto

Com o enfraquecimento do Regime Militar e a redemocratização, uma série de temas baseados na justiça social foi retomada, entre elas, o ideário da reforma urbana. O agravamento dos problemas urbanos e a pressão exercida por intelectuais esquerdistas culminam com o surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Dentre os principais aspectos defendidos pelo movimento está a participação popular, que mesmo sendo resgatado pelo Estatuto das Cidades ainda parece estar distante da dinâmica urbana local no que diz respeito às mudanças decorrentes do crescimento e adensamento urbano.

Mesmo 15 após o Estatuto, observa-se deficiência de uma real participação da população no processo de elaboração dos planos diretores e em sua aplicação. As transformações no uso e na dominialidade das áreas de domínio das Forças Armadas no Cinturão Institucional sem qualquer discussão com os diversos agentes locais evidenciam esta problemática. Assim como a deficiência dos instrumentos urbanísticos destacados ao longo deste trabalho e a dificuldade de sua aplicação devido aos interesses de determinados agentes mostram a fragilidade do sistema democrático, mesmo depois de duas décadas do fim da ditadura.

O destino das áreas verdes remanescentes no núcleo urbano de Belém, sob a administração dos militares, não consegue ser incorporada de forma efetiva pelos planos locais e nem ser debatida com a população. Mas qual seria o uso adequado para esta área? A perspectiva do PD de 1993 em transformar parte da área em ZEIS mostra um avanço, já que foi a primeira tentativa de se estabelecer um uso para essas áreas “subutilizadas”, porém, o plano não foi adiante. Já em 2008, observa-se o PD caracterizando as áreas, como ZAN. Essa mudança no zoneamento aponta para uma nova direção, seguindo as Agendas 21 e Habitat e a nova tendência mundial: a preocupação com os problemas ambientais.

O fato é que tem sido feitas diversas intervenções no Cinturão Institucional de Belém, com destaque para recentes obras viárias de prolongamento de vias e construção de viadutos, porém, estas ações não fazem parte de um plano maior, que abrange aspectos ambientais, infraestruturais, sociais etc. Ou seja, essas

intervenções têm sido feitas na tentativa de se resolver apenas um dos aspectos abarcados pelo Plano Diretor: o viário; o que, logicamente, contribui diretamente para a valorização dessas áreas.

Diante das recentes transformações no uso e dominialidade do CI, levanta-se o seguinte questionamento: De que maneira o Estado tem beneficiado a coletividade com as mudanças nas áreas de domínio das Forças Armadas? Mesmo sendo Estado, os militares defendem seus próprios interesses, o que pode ser comprovado pelo modo como vêm se desfazendo de suas terras dispendiosas por meio de negociações que lhe garantam alguma vantagem financeira, seja para viabilizar a construção de instalações mais modernas, reformas de seus hospitais e escolas ou mesmo a edifícios residenciais para os seus oficiais. Já o mercado imobiliário, este busca constantemente novas localizações, áreas valorizadas da cidade.

O avanço dos planejadores em perceberem o potencial ambiental da área pode ser constatado no Plano, porém, a falha na aplicação dos instrumentos e as fortes pressões dos agentes locais interessados na gleba prejudicam o que seria a destinação mais “justa” e “ecológica”. Se o problema de dominialidade parece difícil de resolver, diante das inúmeras alienações de terrenos das Forças Armadas que vêm sendo feitas no país, o problema do uso parece ter uma solução mais sutil: o uso do Plano Diretor como um instrumento que busque o cumprimento da função social da propriedade, mediante a participação dos mais diversos agentes e atenda ao interesse da coletividade acima do individual.

A fragilidade do sistema político e da aplicação das leis municipais contribui para o acirramento dos problemas urbanos. O investimento em áreas da cidade não prioritárias aumenta a desigualdade e prejudica as famílias mais vulneráveis. E os bens públicos de uso especial, que poderiam contribuir decisivamente para amenizar os problemas sociais e ambientais que enfrentamos, acabam por piorá-los.

O uso, ou mesmo o domínio futuro das áreas das Forças Armadas do Cinturão Institucional terá um papel decisivo na estruturação urbana, tendo em vista sua localização estratégica entre a Primeira Légua e a área de expansão. Porém, mais do que o aspecto espacial, o destino dessas áreas poderá abrir o precedente

que o município de Belém precisa para começar a enxergar suas áreas verdes com todo o potencial que possuem, tanto no sentido ambiental, como social, tendo em vista a possibilidade do desenvolvimento de um uso que beneficie todos os seus habitantes e não apenas grupos seletos que podem pagar por espaços de lazer privados.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, R. P. Conquistar a terra, dominar a água, sujeitar a floresta: Getúlio Vargas e a revista Cultura Política redescobrem a Amazônia (1940-1941). **Bol. Museu Paraense Emílio Goeldi**, Belém, v. 5, n. 2, pp. 453-468, Belém, 2010. (Col. Ciências Humanas).

AQUINO, R. S. L.et. al. **História das Sociedades**: das sociedades modernas às sociedades atuais. 42. ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 2003.

BRAGA, M. C. A. A Gestão dos Bens Imóveis da União sob o Comando do Exército e a Dinâmica Espacial de Recife e Olinda. **Cadernos MetrÓpole**, n. 18, 2007.

BOLAFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

BECKER, B. K; EGLER, C. A. G. **Brasil**: uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRASIL. Constituição (1937). **Artigo 36**. Rio de Janeiro, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Constituição (1967). Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Constituição (1988). Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Lei n° 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Lei n. 5.651, de 11 de dezembro de 1970. Dispõe sobre a venda de bens, pelo Ministério do Exército, e aplicação do produto da operação em empreendimentos de assistência social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5651.htm>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Lei n. 5.658, de 7 de junho de 1971. Dispõe sobre a venda de bens imóveis, pelos Ministérios da Aeronáutica e da Marinha, sobre a aplicação do produto da operação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/1970-1979/L5658.htm>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Instituiu o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/1970-1979/L5658.htm>. Acesso em: 23 jul. 2015.

CANOTILHO, J. J.; LEITE, J. R. M. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARDOSO, A. C. D; PEREIRA, G. J. C.; NEGRÃO, M. R. G. Urbanização e estratégias de desenvolvimento urbano no Pará: da ocupação ribeirinha à Urbanização de Assentamentos Precários. II ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO. Natal, 2012. **Anais...** Natal. 2012.

_____; VENTURA NETO, R. S. A evolução urbana de Belém: trajetória de ambiguidades e conflitos socioambientais. **Cadernos MetrÓpole**, v. 15, n. 29, p. 55-75, 2013.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. 9 ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2009.

CARLOS, A. F. A. **A (re)Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

DINIZ, E. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**: Brasil, 1985-95. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERNANDES, N. N. Os Militares e o Espaço Urbano do Rio de Janeiro: um programa de pesquisa em geografia e geopolítica. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**, Barcelona: Universidad de Barcelona, 2006.

FISCHER, L. R. C. **Ordenamento Territorial e Planejamento Municipal: Estudo de Caso das Limitações Supralocais à Aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo Município de Parauapebas, Pará**. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

_____. **O Verde na selva de pedras: análise jurídica da proteção da vegetação na área urbana do município de Belém**. Dissertação (Mestrado em Direito)- Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Pós-Graduação em Direito. Belém, 2008.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOTTDIENER, M. **A Produção Social do Espaço Urbano**. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1980.

_____. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LIMA, J. J.; COSTA, S. L. Análise comparativa das leis urbanísticas municipais quanto à regulação da verticalização em Belém. III ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO. São Paulo, 2014. **Anais...** São Paulo, 2014.

REFKALESKY LOUREIRO, V. Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 45, p. 107-121, 2002.

_____. **A Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento**. São Paulo: Empório do Livro, 2009. p. 224-231.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARX, M. **Cidades no Brasil**: terra de quem? São Paulo: Nobel: Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. **Estado e Capital Imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

MOTA, J. C. Uma análise da criação e da atuação do SERFHAU. XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Belém, 2007. **Anais...** Belém, 2007.

MORAES, M. P. A territorialidade militar no espaço urbano de Belém do Pará. XIV ENCONTRO DE SABERES TERRITORIAIS LATINOAMERICANOS/ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. Lima, 2013. **Anais...** Lima, 2013.

PENTEADO, A.R. **Belém do Pará**: Estudo de Geografia Urbana. Belém: Universidade Federal do Pará, 1968.

PONTE, J.P.X. **Cidade e água no estuário guajarinó**. 319f. 2010. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

PREFEITURA DE BELÉM. **Plano Diretor Urbano do Município de Belém**. Belém, 1993.

_____. **Formas de Apropriação e Uso do Território**. Belém, 2000. Col. Mapas de Belém.

_____. **Plano Diretor de Belém**. Belém, 2008.

PIVA, R. C. **Bem Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei**: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997. (Col. Cidade Aberta).

_____. Terras Públicas para quem? **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 jun. 2014.

SALLUM JR., B. Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In: SOLA, L. (Org.). **O Estado da Transição**: política e economia na Nova República. São Paulo: Vértice; Editora Revista dos Tribunais, 1988. p.118-144.

SECULT. **Belém da Saudade**: A memória do início do século XX em cartões-postais. 4 ed. Belém, 2014.

SILVA, L. O. **Terras Devolutas e Latifúndio**: efeitos da lei de 1850. 2. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

SPIRN, A. W. **O Jardim de Granito**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

SPU. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de regularização fundiária em terras da União**. Brasília, 2006.

SINGER, P. Intelectuais de esquerda no Brasil: a experiência do poder. In: SOLA, Lourdes (Org.). **O Estado da Transição**: política e economia na Nova República. São Paulo: Vértice; Editora Revista dos Tribunais, 1988. p.63 -117.

SOLA, L. Choque heterodoxo e transição democrática sem ruptura: uma abordagem transdisciplinar. In: SOLA, L. (Org.). **O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República**. São Paulo: Vértice; Editora Revista dos Tribunais, 1988. p. 11-62.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SUDAM; DNOS; PARÁ. **Monografia das baixadas de Belém**: subsídios para um projeto de recuperação. 2. ed. Belém: Sudam, 1976. 2. v.

VAINER, C. B. Pátria, Empresa e Mercadoria: notas sobre a estratégica discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p.75-103.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986.

_____. **As Ilusões do Plano Diretor**. 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Uma contribuição à História do Planejamento Urbano no Brasil. In: DEÀK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999. p.169-243.

_____. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VENTURA NETO, R.S. **Circuito imobiliário e a cidade: coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém**. 2012. 230 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Belém, 2012.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Identificação

Nome:

Formação:

Ocupação:

Dia da entrevista:

Duração:

Cinturão Institucional

1. Como se dá o processo jurídico de alienação de terras sob administração das Forças Armadas?
2. Que fatores motivam as Forças Armadas a negociarem seus bens imóveis? Porque este processo se intensificou nos últimos dez anos na cidade de Belém?
3. Para as Forças Armadas, qual a vantagem em se desfazer de seus bens imóveis “inservíveis”?

Presença Militar na Amazônia

1. Com o fim do Governo Militar, a função das Forças Armadas foi alterada?
2. Qual o papel que as Forças Armadas desempenham atualmente, sobretudo na Amazônia?