

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

EIXOS TEMÁTICOS:

- A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ()
- Interfaces entre a política ambiental e a política urbana (X)
- Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais ()
- Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ()
- História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ()
- Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ()

Transformações Recentes na Ocupação do Cinturão Institucional de Belém: Bens Públicos Dominicais e o Crescimento Urbano.

Recent Changes in the Occupation of Public Areas in Belém: Public Lands and Urban Growth.

LOPES, Rebeca Nunez (1); LIMA, José Júlio (2)

(1) Aluna de mestrado, PPGAU/UFPA – Brasil, nunez_rebeca@yahoo.com.br

(2) Professor Doutor, PPGAU/UFPA – Brasil, jjlima@ufpa.br

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

EIXOS TEMÁTICOS:

- A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ()
- Interfaces entre a política ambiental e a política urbana (X)
- Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais ()
- Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ()
- História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ()
- Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ()

Transformações Recentes na Ocupação do Cinturão Institucional de Belém: Bens Públicos Dominicais e o Crescimento Urbano.

Recent Changes in the Occupation of Public Areas in Belém: Public Lands and Urban Growth.

RESUMO

Na pesquisa intitulada Transformações Recentes na Ocupação do Cinturão Institucional de Belém: Bens Públicos Dominicais e o Crescimento Urbano, propomos investigar a relação entre os aspectos jurídicos e sócio-espaciais que envolvem as modificações das áreas militares existentes no Cinturão Institucional (CI) de Belém e seu crescimento urbano. A formação do CI no limite da Primeira Léguas foi determinante para a estrutura urbana de Belém, influenciando o desenho fragmentado e disperso da área de expansão em comparação a porção mais consolidada da cidade; porém, nos primeiros anos do século XXI, observa-se transformações de uso no CI relacionadas com novas demandas econômicas e consequentemente alterações no processo de expansão urbana. O Estado, assumindo a função de empreendedor urbano (sobretudo a partir do fim do século XX), torna-se agente ativo na produção do espaço urbano. As recentes vendas de bens públicos dominicais em Belém a particulares são um exemplo deste processo. Mesmo sem uma discussão mais aprofundada a respeito do destino dos bens públicos alienáveis, ou mesmo, a falta de coerência entre o planejamento municipal e as medidas tomadas pela União, grandes áreas públicas de localização estratégica para a integração metropolitana tem sido alvo de disputa entres os agentes urbanos.

PALAVRAS-CHAVE: *Cinturão Institucional, crescimento urbano, alienação de bens públicos dominicais.*

ABSTRACT

It was conducted in this research a study between juridical and socio-spatial aspects about the acquisition of public lands (known as "Cinturão Institucional") by private in the city of Belem-PA. This long strip of land, belonging until recently to the military, is located on the border of city "first mile", characterized as the first demarcation of land granted by the Portuguese crown to found the city of Belem in 1616. The formation of this belt in the first mile limit was crucial to the urban structure of Belem, which caused a fragmented and dispersed expansion area if compared to more consolidated portion of the city. However, in the early years of the century, new economic demands emerged leading to important changes in the urban expansion process. The State, assuming the crucial role of urban achiever (especially from the late twentieth century), became an active agent in the production of urban space. The recent sale of public assets in Belem to individuals are an example of this process. Even without further discussion about the matter, and the lack of consistency between municipal planning and measures taken by the Union, large public strategic locations concerning metropolitan integration has been the subject of dispute between urban actors and many of them have already been acquired.

KEY-WORDS: *Institutional Belt, urban growth, sale of public lands.*

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema e Objetivos

Este projeto de pesquisa tem como título: Transformações Recentes na Ocupação do Cinturão Institucional de Belém: Bens Públicos Dominicais e o Crescimento Urbano. “Cinturão Institucional” (CI) são as áreas de domínio da União existentes no limite da Primeira Léguas Patrimonial Belém, consolidadas durante o Estado Novo e o Regime Militar. Essas terras abrigam tanto usos militares, quanto usos de pesquisa e acadêmicos. Neste trabalho, serão focadas as áreas de domínio das forças armadas, que apresentam uma dinâmica de uso do solo e transformações diferentes das demais. Enquanto as áreas militares permaneceram sem mudança de uso durante algumas décadas, sendo consideradas inclusive uma barreira ao crescimento urbano por conta de sua localização; as áreas destinadas a outros usos, mais próximas a orla sul da cidade, tiveram seu entorno ocupado por famílias de baixo poder aquisitivo e passam pelo processo de regularização fundiária.

Os militares tiveram um papel de destaque na formação territorial de Belém. Desde de sua fundação, em 1616, Belém teve uma forte presença militar a fim de proteger a Amazônia dos ataques estrangeiros, tanto é que sua primeira construção, a partir de onde a cidade cresceu, foi um forte. Por ter uma localização estratégica para a proteção da Região - na foz do Amazonas -, sempre abrigou construções militares, embora, a princípio, fossem localizados próximos a orla da cidade. Durante o Estado Novo e o Regime Militar, a ameaça de guerra mundial e o surgimento de governos autoritários em diversos países, culminou com a apropriação de diversas áreas urbanas (ou próximas aos núcleos urbanos) pelos militares, a fim de “garantir a segurança nacional” e “proteger a Amazônia da ameaça comunista”. Nestes dois períodos se consolida o Cinturão Institucional, por meio da aquisição de terras pertencentes a particulares por meio da desapropriação em sua maioria (devolutas) próximas ao núcleo urbano de Belém.

Com o fim do Regime Militar, diversas áreas pertencentes as Forças Armadas permaneceram sem uso efetivo, configurando-se “bens públicos dominicais”. Segundo o Código Civil de 2002, essa categoria de bens públicos pode ser alienado, observando as exigências da lei (art. 101). A possibilidade de alienação desses bens dá-se pelo fato de serem muitas vezes consideradas “inservíveis” à União, e por isso despertam o interesse de outros agentes urbanos que vem nessas áreas a possibilidade de receber usos “condizentes” com sua localização. Assim, por conta da permissibilidade da lei e localização das áreas militares do CI, seus usos tem sido alterados. Essas transformações aconteceram nos últimos anos por conta do crescimento urbano e das novas demandas do mercado, tendo em vista a expansão urbana além da Primeira Léguas e a ausência de terras disponíveis próximas a área central de Belém.

As áreas militares presentes no CI de Belém foram escolhidas como objeto de pesquisa por conta de sua relação com o crescimento da cidade e das transformações recentes de vem sofrendo devido a este crescimento. Ou seja, observa-se não apenas a consequência que a existência do CI teve para o crescimento urbano, mas, também, a influência da expansão urbana sobre os bens públicos de domínio das Forças Armadas. Tais transformações englobam aspectos jurídicos a respeito da alienação dos bens públicos, ou seja, a transferência do domínio dos bens imóveis da União a outrem, por meio de venda, permuta, doação etc. Assim, o objetivo geral da pesquisa é investigar a relação entre os aspectos jurídicos e espaciais que envolvem as modificações no CI e a expansão urbana de Belém.

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

Acreditamos que a existência das áreas militares no CI foi determinante para a forma espacial adquirida pelo crescimento urbano, tendo em vista que até a década de 1970, o CI era considerado uma barreira ao crescimento. Com sua transposição a partir dessa década pelos conjuntos habitacionais da Companhia de Habitação do Pará (COHAB) e os condomínios de luxo, a cidade “cresce” além do CI (que limitava o núcleo urbano). Porém, pela existência das áreas militares nesse limite, a ocupação na área de expansão se deu de forma fragmentada em relação o núcleo urbano já consolidado, adquirindo um desenho urbano distinto deste. Enquanto o núcleo mais antigo permanece com um desenho semelhante ao das cidades barrocas (em seu centro histórico) e as capitais européias modernistas (nos seus bairros consolidados já no século XX), a área de expansão assume um desenho mais parecido dos as cidades americanas como Los Angeles, a partir de um grande eixo viário (desenho “espinha de peixe”). Da mesma forma que o CI contribuiu para a forma que o crescimento urbano de Belém adquiriu ao longo do século XX, esse mesmo crescimento e as novas demandas econômicas vem contribuindo para as transformações de uso que vem acontecendo nos últimos anos, por meio da pressão exercida pelo mercado imobiliário por novas localizações urbanas.

Como objetivos específicos, pode-se destacar três de maior relevância:

- I. Realizar uma revisão bibliográfica sobre a origem e alienação dos bens dominicais no Brasil;
- II. Realizar levantamento histórico a respeito das transformações da propriedade e uso das áreas públicas militares do Cinturão Institucional de Belém;
- III. Identificar como as transformações recentes no Cinturão Institucional interferem no processo de expansão urbana de Belém.

1.2 Perguntas e Hipóteses

O primeiro questionamento feito é: Quais têm sido as principais alterações na ocupação do Cinturão Institucional de Belém nos últimos anos e as questões legais que viabilizaram essas mudanças? Na busca de uma resposta para tal questionamento, busca-se identificar quais foram essas alterações de uso do solo e em que medida houve permissibilidade da lei referente a este processo de alienação de bens públicos. Para a construção de um problema de pesquisa, foi realizado um levantamento da literatura e cartografia municipal, além de visitas a área para identificação dos usos tradicionais e aqueles que tem sido alterados. Recorreu-se ainda ao Direito Administrativo para analisar o processo legal que envolve a alienação de bens públicos dominicais.

Diante das transformações recentes nas áreas militares do CI de Belém e a expansão da cidade além da Primeira Léguas, pergunta-se: De que maneira as novas demandas econômicas e a expansão urbana têm contribuído para a modificação dos usos dos bens públicos dominicais? Como parte da pesquisa, foi formulada a seguinte hipótese: A existência e posterior mudança de uso das áreas militares no Cinturão Institucional foi determinante para uma estrutura urbana fragmentada, dispersa e ambientalmente vulnerável do município.

Os itens que se seguem realizam uma breve discussão a respeito do crescimento urbano, da teoria da localização urbana e da disputa das terras entre seus agentes, destacando o papel do Estado nesse processo. Posteriormente é feito um breve levantamento histórico do crescimento de Belém e da formação do Cinturão Institucional, para em seguida serem abordados tanto os aspectos históricos da formação das terras públicas do Brasil, quanto os aspectos jurídicos do processo de

alienação desses bens. Por fim, são apresentadas as transformações mais recentes nas áreas de domínio dos militares.

1.2 Tema e Objetivos

O Cinturão Institucional trata-se da grande área localizada no limite da Primeira Léguas Municipal pertencente à União, cuja formação foi determinante para a forma espacial do município, influenciando diretamente o desenho fragmentado e disperso da área de expansão em comparação a cidade vernácula. Atualmente, as tradicionais áreas militares consolidadas durante os períodos de governo ditatoriais tem tido seu uso alterado mediante o crescimento urbano e as novas demandas econômicas.

O objetivo geral da pesquisa é investigar a relação entre os aspectos jurídicos e espaciais que envolvem as modificações no Cinturão Institucional e o crescimento urbano de Belém. Este primeiro tópico se refere ao aspecto espacial do processo, mais precisamente a teoria da análise urbana que explica a forma da cidade, a partir da concentração de capital, a luta de classes e a intervenção direta e indireta do Estado. Assim, os autores escolhidos tratam tanto do crescimento urbano e a formação das localizações, quanto da influência do Estado sobre este processo.

2 REVISÃO TEÓRICA

O Cinturão Institucional trata-se da grande área localizada no limite da Primeira Léguas Municipal pertencente à União, cuja formação foi determinante para a forma espacial do município, influenciando diretamente o desenho fragmentado e disperso da área de expansão em comparação a cidade vernácula. Atualmente, as tradicionais áreas militares consolidadas durante os períodos de governo ditatoriais tem tido seu uso alterado mediante o crescimento urbano e as novas demandas econômicas.

O objetivo geral da pesquisa é investigar a relação entre os aspectos jurídicos e espaciais que envolvem as modificações no Cinturão Institucional e o crescimento urbano de Belém. Este primeiro tópico se refere ao aspecto espacial do processo, mais precisamente a teoria da análise urbana que explica a forma da cidade, a partir da concentração de capital, a luta de classes e a intervenção direta e indireta do Estado. Assim, os autores escolhidos tratam tanto do crescimento urbano e a formação das localizações, quanto da influência do Estado sobre este processo.

2.1 Teorias da Análise Urbana

Em seu livro, *A Produção Social do Espaço Urbano*, o sociólogo americano Mark Gottdiener apresenta as principais teorias a respeito da produção capitalista da cidade. Constrói uma discussão que opõe a corrente marxista às abordagens convencionais, entre estes últimos, os economistas urbanos da Escola de Chicago. Os estudos da Escola de Chicago, ainda presos à análise biológica, reconheciam a competição entre diferentes grupos pelas melhores localizações urbanas, principalmente aquelas próximas a área central, porém, não reconheciam o papel que a própria estrutura social, econômica e política assumia dentro desse processo. O modelo de zonas concêntricas de Burgess buscava identificar a localização dos usos dentro das áreas urbanas, ao mesmo tempo que serviria como um modelo de expansão urbana. Mesmo antes da Segunda Guerra, algumas questões não poderiam ser respondidas pela escola, como por exemplo: Qual a relação entre os interesses econômicos e as decisões sobre o uso da terra? Para estes teóricos, a forma urbana não era a “maquinação planejada ou artificial de alguém” (Suttles, 1973:8 apud Gottdiener, 2010:43), mas fruto de um processo mais parecido com a seleção natural

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

de Darwin. Apesar do pensamento de Burgess, Park e McKenzie ser considerada por ele insuficiente para explicar a organização espacial das cidades atuais, resgata o papel pioneiro que a escola obteve a respeito dos padrões de uso da terra, muito embora distantes de entender sua relação com a organização social.

Nos anos 60, diante do quadro de violência, pobreza e injustiça social, a economia política marxista ganha força na Europa (sobretudo na França) e nos Estados Unidos. Seu objetivo fundamental era “revelar os processos pelos quais o ambiente urbano assumira sua forma presente” e “explicar as características da distribuição espacial desigual e as crises sociais associadas a ela.” (Gottdiener, 2010:78) Para os marxistas, a forma urbana esta ligada ao modo de produção capitalista e é um produto da luta de classes; já o uso da terra, é uma maneira de controle social. 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.

O sociólogo francês, Manuel Castells é outro teórico marxista de grande importância para a análise da forma urbana, destacando a papel do Estado e da tecnologia de transporte e comunicação. Para Castells, o espaço configura-se em consequência da formação social existente, ou seja, “não existe uma teoria específica do espaço, mas simplesmente um desdobramento e especificação da teoria da estrutura social” (Castells, 1977:124 apud Gottdiener, 2010:120). Essa estrutura social é formada a partir dos sistemas econômico, político e ideológico; porém, o sistema econômico assume a maior importância, pois é este que domina o modo de produção capitalista. Logo, pode-se afirmar que o espaço urbano é fruto do processo de acumulação capitalista e da própria reprodução da força de trabalho.

No Brasil, o arquiteto e urbanista Flávio Villaça pode ser destacado como um dos principais estudiosos a respeito das localizações urbanas e o crescimento das cidades, sendo estes comandados pelas classes de alto poder aquisitivo. Em seu livro, Espaço Intra-Urbano no Brasil, o autor busca “entender as localizações intra-urbanas, a constituição e os movimentos do espaço intra-urbano das metrópoles brasileiras.” (Villaça, 2001:11). Assim como Castells, destaca os aspectos estruturais das áreas urbanas e seu movimento com o passar do tempo, articuladas as questões econômicas, sociais e políticas.

No início do livro, é elaborada uma diferenciação entre a estrutura interna das cidades e as estruturas espaciais regionais, a fim de demonstrar que são processos com causas distintas, e por isso merecem análises próprias.

“A estruturação do espaço regional é dominada pelo deslocamento das informações, da energia, do capital constante e das mercadorias em geral - eventualmente até da mercadoria força de trabalho. O espaço intra-urbano, ao contrário, é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho - como no deslocamento casa/trabalho -, seja enquanto consumidor - reprodução da força de trabalho, deslocamento casa-compras, casa-lazer, escola etc.” (idem:20)

Para ele, essa distinção entre a escala regional e intra-urbana é mal compreendida por outros autores que afirmam ser um equívoco adotar a mesma periodização das etapas do desenvolvimento nacional para a história na análise urbana ou acreditar que as transformações do capitalismo global sempre afetarão a estrutura das cidades. Outra crítica feita aos autores marxistas é a influência do Estado na forma urbana, pois defende que “nem a ação do Estado [...] nem os interesses do capital financeiro explicam [...] a metrópole americana dispersa tampouco a brasileira compacta -se comparada a americana.” (idem:41).

“É óbvio que, em última instância, tudo - inclusive o espaço intra-urbano - estará ligado e ligado ao modo de produção ou regime de acumulação dominante e suas transformações, tal como se manifesta nos países onde se situam as cidades cujos espaços intra-urbanos se pretende

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

analisar. Entretanto, é óbvio também que isso explica ao mesmo tempo tudo e nada. A questão central na análise de qualquer tipo de espaço social consiste em identificar as mediações corretas entre as macrodeterminações econômicas e esse espaço social, ou seja, as forças sociais que atuam nessas mediações e suas correspondentes formas de atuação. [...]

Nossa tese é a de que, para as metrópoles brasileiras - e quase certamente também para as latino-americanas -, a força mais poderosa (mas não única) agindo sobre a estruturação do espaço intra-urbano tem sua origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante. (Idem:44,45)

No caso das cidades latino-americanas, o mercado imobiliário, por conta de sua atuação direta no espaço urbano, é o elemento de ligação entre, de um lado, as transformações macroeconômicas nacionais e, de outro, a reestruturação intra-urbana. Villaça não considera a intervenção do Estado na estruturação urbana, porém, neste trabalho, o incentivo do governo federal sobre a construção civil e os financiamentos da cada própria, foram condicionantes que permitiram que a expansão do mercado imobiliário criasse novas localizações urbanas. A atuação do Estado será discutida mais adiante, inclusive quando este se torna um agente no mercado de terras.

Villaça destaca a importância dos grandes eixos viários na estruturação urbana, embora seja explícito ao afirmar que apesar do papel de destaque que esses eixos apresentam, as localizações urbanas das classes sociais são o principal ponto a ser observado quando se trata de crescimento urbano, pois suas localizações determinam as áreas a serem valorizadas e as direções de expansão. Dentro da discussão do crescimento urbano das metrópoles brasileiras, a estruturação viária assume um papel de grande importância, tendo as rodovias e ferrovias atuando como eixos de expansão da ocupação urbana. Segundo Villaça (2001:20), o espaço intra-urbano é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano e por isso as rodovias e ferrovias assumiram uma importância tão grande na estruturação das grandes cidades brasileiras. Para o autor (2001:14), a segregação das camadas de alta renda surge como o elemento interno mais poderoso no jogo de forças que determina a estruturação do espaço intra-urbano, pois estas podem escolher as localizações urbanas de acordo com sua preferência, condicionando o desenho urbano e a estruturação viária, que por sua vez, determinará a localização das demais classes.

Em algumas metrópoles, como no caso do Rio de Janeiro, determinadas características do sítio concretizaram-se em “barreiras” ao crescimento urbano durante um determinado período; como no caso da zona sul, que permaneceu distante da área central da cidade por conta dos morros, porém, o crescimento urbano e as características paisagísticas da área, motivaram sua ocupação pela elite carioca. Em Belém, o processo foi de certo modo semelhante, com o Cinturão Institucional assumindo o papel de “barreira” ao crescimento tendo em vista sua localização e dimensão. Porém, diferente do caso carioca, não foi apenas a elite a primeira a transpor o limite da área urbana, mas também os conjuntos habitacionais financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

Esses “movimentos” são explicados pela “tentativa do capital em produzir e transformar as localizações em mercadorias” (Villaça, 2001:74). Assim, o crescimento urbano é motivado por razões econômicas e a tecnologia de transporte dá suporte a este crescimento, implementando a estruturação urbana e criando mais localizações. O valor dessas localizações é determinada, principalmente, pela sua acessibilidade, ou seja, proximidade a área central. Por este motivo, Villaça acredita que mesmo com a expansão do tecido urbano, as elites continuam próximas ao centro, enquanto as classes mais baixas se distanciam dele. Quando ocorre a expansão urbana, novas

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

localizações são criadas, transformando a estrutura espacial as cidades, como seus usos e o valor de suas terras. Essas transformações decorrem, sobretudo, por conta da melhoria da acessibilidade (mais do que a própria infra-estrutura) a estes pontos. Daí resulta a importância dos transportes para o espaço intra-urbano, pois além de influência nas “direções” da expansão urbana e no arranjo interno das cidades.

Grande parte dessas vias que “conduzem” a expansão urbana são as próprias vias interurbanas que passam a se configurar como vias intra-urbanas, transformando antigas áreas rurais em urbanas, gerando novas localizações e influenciando diretamente o valor das terras próximas a ela. No final do século XX, esse crescimento é impulsionado pela popularização do automóvel, levando as camadas de maior poder aquisitivo as áreas mais afastadas.

2.2 Disputa entre os Agentes Urbanos e o Papel do Estado

Afim de construir uma discussão acerca da relação entre a produção do espaço urbano e o Estado, retoma-se a escala global para buscar autores que tratem a respeito desse processo. Entre os principais nome da corrente marxista, destaca-se o geógrafo britânico David Harvey, que relaciona a forma urbana (e seu crescimento) as crises do próprio capitalismo. Sua pesquisa esta voltada para a análise urbana e sua produção, especialmente o papel desempenhado pelo Estado após a Segunda Guerra, quando este intervém mais diretamente nas questões urbanas e na distribuição de renda dos indivíduos. Harvey destaca o papel das localizações urbanas sobre a renda real dos indivíduos e afirma que “mecanismos ocultos” de redistribuição de renda geram desigualdades no espaço urbano.

Em sua abordagem, Harvey afirma que a o funcionamento adequado do sistema capitalista implica numa concentração de excedentes e produção de mais-valia, necessitando constantemente expandir seus meios de produção, da circulação de mercadorias e do tamanho da força de trabalho assalariada. Assim, o Estado é o agente que atua em favor da classe capitalista, intervindo diretamente no espaço, ou seja, o próprio o capital intervencionista, que age através do Estado, é o principal transformador do ambiente construído. (Harvey, 1973 apud Gottdiener, 2010)

Para Harvey (1973,2005), a disputa por localizações é o cerne da estruturação intra-urbana. Cada um dos agentes urbanos defende seus interesses e busca as vantagens oriundas de sua localização. A localização urbana esta relacionada com a infra-estrutura disponível e até mesmo as vantagens naturais do sítio, mas sobretudo sua acessibilidade. Neste caso, acessibilidade depende menos das ligações físicas, ou seja das vias de acesso - embora sejam necessárias e contribuam para a formações de seu valor - e mais da proximidade à área central das cidades. Na busca por melhores localizações, a elite leva vantagem, já que detém o poder de escolha das melhores áreas e o Estado atua em cima desta decisão, provendo infra-estrutura; enquanto as classes mais baixas possuem um poder decisório limitado entre as áreas deixadas “vagas”.

As decisões locacionais estão diretamente relacionadas a renda real dos indivíduos de diferentes grupos, de maneira semelhante, as mudanças na forma espacial da cidade provocam mudanças nessas rendas (Harvey, 1973). Assim, pode-se concluir que a busca por melhores localizações esta relacionada a um aumento da renda do indivíduo, e que o Estado, por meio das mudanças que provoca na forma especial, influenciam decididamente neste aumento. Sobre este tema, Harvey (idem: 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

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

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.” (Idem: 48)

Tomando por base a teoria de Harvey, podemos destacar o potencial do Estado em interferir fortemente sobre a renda gerada pelas localizações urbanas e na distribuição dessa renda. Seja no momento de prover infra-estrutura, seja abrindo uma nova via de acesso, o Estado privilegia determinadas localizações e determinados grupos que usufruem dela. Segundo o autor, o Estado é o agente central para o funcionamento da sociedade capitalista, e suas ações beneficiam as classe 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.

“O Estado que se origina da necessidade de manter os antagonismos de classe sob controle, mas que também se origina no meio da luta entre as classes, é, normalmente, o Estado da classe economicamente dirigente, que, por seus recursos, torna-se também a classe politicamente dirigente, e, assim, obtém novos meios de controlar e explorar as classes oprimidas.” Engels, 1941:157 apud Harvey, 2005:80

A teoria marxista, segundo Harvey, aponta para a função desempenhada pelo Estado como agente central no próprio funcionamento do capitalismo, já que as políticas públicas afetam diretamente a produção e o consumo. Nas últimas décadas do século XX muda as suas funções a partir do crescimento do capitalismo e atua diretamente como coordenador e facilitador, contribuindo para mudanças sobre os ambientes urbanos construídos. A transição do administrativo urbano para o empreendedorismo urbano se origina de parcerias público-privadas, em que o estado assume o risco e o setor privado os benefícios (idem:173). Os diversos ramos do governo - inclusive os militares - participam do jogo, cada qual com objetivos específicos.

Retornando a Castells, as cidades são vistas como espaço de consumo coletivo e reprodução da força de trabalho. O Estado é o responsável pela produção ou administração dos bens de consumo coletivo (escolas, hospitais, transportes etc.), logo, os problemas urbanos estão estreitamente relacionados a esses bens. Em resumo, a cidade é um produto tanto do Estado interventor quanto da economia, pois “à medida que o capitalismo se desenvolve, os meios de consumo coletivo na base da estrutura urbana são cada vez mais exigidos pela evolução do capital, pelos processos de produção e consumo e pelas demandas sociais” (Castells, 1987:169 apud Gottdiener, 2010:139). Vale ressaltar que na França, onde Castells realiza sua pesquisa, o sistema educacional e de saúde e quase completamente público, tornando os bens de consumo coletivo responsabilidade direta do Estado, se comparado ao Brasil, onde a rede privada assume boa parte da demanda urbana.

A intervenção do Estado do espaço se tornou maior após a Grande Depressão, tendo em vista a crise do sistema capitalista. Apesar da visão de Castells, “[...] a maioria dos marxistas parecem enfatizar o papel do aparelho estatal mais como um instrumento de política pública que administra a sociedade do que como um meio significativo de design espacial.” (Gottdiener, 2010:136)

“Em todos os casos, porém, a economia política marxista apenas atribui o status de receptáculo, que é um produto indireto da administração, pelo Estado, da crise estrutural do capitalismo. Não se concebe o Estado como se agisse diretamente para produzir seu próprio espaço. Assim, os analistas do urbanismo das sociedades totalitárias encontram uma diferença comparativa entre países da Europa Ocidental e Oriental, pois nos últimos o Estado tem um papel direto na construção de cidades e vilas inteiras (Misztal e Misztal, 1984). Não obstante, como veremos adiante, essa diferença não é tão quando como se supõe, pois o Estado capitalista desempenha um papel mais direto na produção do espaço.” (Gottdiener, 2010:136,137)

No caso brasileiro, trataremos de dois contextos históricos e políticos distintos. Num primeiro momento, o país vivia um regime ditatorial, enquanto o mundo enfrentava a

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

ameaça de guerra entre os países capitalistas e comunistas. Dentro do governo autoritário, pode-se destacar o Estado Novo (1937-1945) e o Regime Militar (1964 - 1985), quando a União passa a apropriar-se de diversas áreas de interesse a segurança nacional, intervindo diretamente no espaço urbano. Já no período de redemocratização do Brasil, a aprovação da Constituição de 1988 propõe medidas descentralizadoras, dando maior autonomia as municípios. A partir daí, o Estado passa a agir sobre o espaço mais pela forma de políticas públicas, garantindo o avanço do capitalismo no território nacional. Por meio da legislação, garante a produção de novas localizações e a apreço como o principal agente no crescimento urbano. Mesmo que as classes de maior poder aquisitivo e suas decisões locais influenciem na estruturação urbana, contrariamos o pensamento de Villaça ao afirmar que o Estado é o principal agente transformador do espaço urbano, pois este encontra-se aliado ao grande capital, garantindo a manutenção do sistema capitalista.

“A acumulação de capital, a produção de mais-valia, é a força que impulsiona a sociedade capitalista. Por sua própria natureza, a acumulação de capitais necessita da expansão dos meios de produção, da expansão do tamanho da força de trabalho assalariada, da expansão da atividade de circulação na medida em que mais produtos se tornam mercadorias e da expansão do campo de controle da classe capitalista.” (Hill, 1977:41 apud Gottdiener, 2010:93)

Tomando por base a política econômica marxista de Harvey, Castells e Villaça (apesar de suas divergências em determinados pontos), focaremos neste trabalho o crescimento urbano a partir da acumulação de capital e da necessidade constante da expansão dos meios de produção, sobretudo a atuação do Estado empreendedor dentro deste processo.

3 O CINTURÃO INSTITUCIONAL E O CRESCIMENTO URBANO DE BELÉM

O regime político centralizador e ditatorial instaurado no Brasil pelo Estado Novo é semelhante ao dos países de centro em plena Segunda Guerra Mundial. Enquanto os países do eixo e os aliados se enfrentavam, no Brasil, o governo é marcado pela centralização do poder e autoritarismo, forte sentimento nacionalista e anticomunismo. Em nome da segurança nacional - em pleno clima de guerra -, diversos decretos federais passam a determinar 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 foram desapropriados de grandes latifundiários, instituindo as áreas reservadas às Forças Armadas, iniciando, assim, a formação do chamado Cinturão Institucional.

O Regime Militar é o segundo momento de grande relevância para a consolidação do Cinturão Institucional, mais precisamente durante o governo de Ernesto Geisel. Neste momento, o mundo vivia a Guerra Fria e as atitudes tomadas pelo Estado eram justificadas novamente em prol da segurança nacional, com um discurso de proteger o Brasil da ameaça comunista. Assim como a Constituição de 1937 - durante o Estado Novo - a de 1967 reforça o conservadorismo. Em 11 de dezembro de 1973, o então presidente, Emílio Médici sanciona a Lei 5.972, que determina que “o Poder Executivo promoverá o registro da propriedade de bens imóveis da União possuídos ou ocupados por órgão da Administração Federal e por unidades militares, durante vinte anos, sem interrupção nem oposição.” (Art. 1º). Em conformidade com a referida lei, seu sucessor, Ernesto Geisel, registra em nome da União diversos terrenos já ocupados pelas forças armadas no Cinturão Institucional de Belém, novamente em nome da defesa nacional.

3.1 Crescimento Urbano de Belém no Início do Século XX

Desde de sua fundação, em 1616, Belém teve uma forte presença militar, tanto é que sua primeira construção, a partir de onde a cidade cresceu, foi um forte. Por ter uma localização estratégica para a proteção da Região - na foz do Amazonas -, abrigou construções militares, embora, a princípio, fossem localizados próximos a orla da cidade.

Em 1627, o então Governador-geral do Estado do Maranhão e Grão Pará, constituiu a carta de doação de sesmaria ao município de Belém, com limite de uma légua a partir do Forte do Presépio. A partir daí, a área dentro desse limite passou a ser conhecida como Primeira Légua Patrimonial, que só seria transposta por atividades urbanas na segunda metade do século XX. O que conhecemos como Cinturão Institucional são os terrenos pertencentes a União que se localizam próximos ao limite da Primeira Légua e que tem seu uso voltado tanto para fins científicos (onde se localizam as universidades federais, por exemplo), quanto para fins militares.

Os militares tiveram um papel de destaque na formação territorial de Belém. Desde sua fundação até o século passado, adquiriram terras a fim de proteger a Amazônia de ameaças externas, no princípio - durante o período colonial -, a necessidade maior era proteger as terras dos ataques indígenas (pela mata) e estrangeiros (pelo rio), num segundo momento, proteger de possíveis ataques por terra e aéreos de países inimigos contrários aos EUA. Neste segundo momento, o CI aparece em destaque, pois abrigou a grande maioria das terras das Forças Armadas nos períodos de guerra mundial.

Na cidade de Belém, a topografia foi um dos condicionantes para as localizações urbanas. Como as áreas mais baixas da cidade são alagadas e sujeitas a alagamentos em determinados meses dos anos, houve uma preferência da elite por se instalarem nas áreas mais altas, embora este fator não tenha impedido que diversas áreas alagadas necessárias à articulação fossem aterradas. Vale ressaltar que o aterramento foi realizado apenas na área central no antigo núcleo urbano, já que a elite tinha uma preferência pela proximidade, enquanto que as áreas mais distantes permaneceram sem aterramento ou infra-estrutura por décadas. A topografia torna-se um elemento de maior influência na expansão do tecido urbano no momento em que é aberta a Estrada de Ferro Belém-Bragança, com seu trajeto seguindo as cotas mais altas do sítio. (Ponte, 2010)

Após a construção da ferrovia é encomendado pelo então intendente da província do Grão Pará, Antônio Lemos, um plano para a expansão urbana da cidade em consequência de seu rápido crescimento econômico oriundo da extração da borracha. Neste momento vale a pena ressaltar a influência da forma “peninsular” do sítio da cidade e a localização de seu centro econômico (“na ponta”), condicionando o projeto de expansão a um desenho em leque. A proposta do plano, com desenho rigidamente ortogonal, previa a abertura de diversas vias perpendiculares à Estrada de Ferro e em direção ao litoral.

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 a orla, em sua maioria - permaneceram sem infra-estrutura. 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, mais ambas permaneciam próximas à área central, sem ultrapassar o limite da Primeira Légua Patrimonial.

3.2 Recentes Frentes de Expansão Urbana

O período do governo de Getúlio Vargas de maior relevância para a pesquisa é aquele compreendido entre 1937 e 1945, conhecido como Estado Novo. Enquanto os países do eixo e os aliados se enfrentavam, no Brasil, o governo é marcado pela centralização do poder e autoritarismo, forte sentimento nacionalista e anticomunismo.

Esse fato acabou originando um conjunto de instituições ligadas tanto ao nível de governo federal como o estadual, e estas com funções definidas em realizar, por exemplo, desde atividades voltadas à área de pesquisas até ações de cunho militares. Sendo assim, os espaços ocupados por cada uma dessas instituições, algumas inclusive próximas uma as outras, acompanharam suas localizações junto a demarcação em arco do limite da primeira Légua Patrimonial, espaço este que passou ser denominado e conhecido como, o Cinturão Institucional de Belém. (Moraes, 2013: 4)

Em nome da segurança nacional - em pleno clima de guerra -, diversos decretos federais passam a determinar 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 foram desapropriados de grandes latifundiários, instituindo as áreas reservadas às Forças Armadas, iniciando, assim, a formação do chamado Cinturão Institucional. Segundo Braga (2007: 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."

O Regime Militar é o segundo momento de grande relevância para a consolidação do Cinturão Institucional, mais precisamente durante o governo de Ernesto Geisel. Neste momento, o mundo vivia a Guerra Fria e as atitudes tomadas pelo Estado eram justificadas novamente em prol da segurança nacional, com um discurso de proteger o Brasil da ameaça comunista. Assim como a Constituição de 1937 - durante o Estado Novo - a de 1967 reforça o conservadorismo. Em relação as terras públicas, o artigo de número quatro da Constituição de 1967 afirma:

Art 4° - Incluem-se entre os bens da União:

- 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.

Em 11 de dezembro de 1973, o então presidente, Emílio Médici sanciona a Lei 5.972, que determina que "o Poder Executivo promoverá o registro da propriedade de bens imóveis da União possuídos ou ocupados por órgão da Administração Federal e por unidades militares, durante vinte anos, sem interrupção nem oposição." (Art. 1°). Em conformidade com a referida lei, seu sucessor, Ernesto Geisel, registra em nome da União diversos terrenos já ocupados pelas forças armadas no Cinturão Institucional de Belém, novamente em nome da defesa nacional.

Durante o Estado Novo e o Regime Militar, o Cinturão Institucional foi se consolidando como uma grande área no limite no núcleo urbano. O adensamento da Primeira Légua e o crescente número de ocupações informais até o limite do Cinturão Institucional

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

durou aproximadamente até a década de 1970, quando esta “barreira” é ultrapassada. A ocupação além do antigo limite municipal iniciou por meio dos conjuntos habitacionais financiados pelo Banco Nacional de Habitação e posteriormente com o surgimento dos primeiros condomínios fechados de classe média alta. Essas duas tipologias - e mais tarde os assentamentos espontâneos - predominaram ao longo da Rodovia Augusto Montenegro no final do século XX e com a expansão do mercado imobiliário e investimento nacional neste setor após a crise econômica de 2008, o processo só se intensificou.

A rodovia Augusto Montenegro ligava o Entroncamento (antiga estação da Estrada de Ferro em Belém) ao distrito de Icoaraci e que caracterizava-se por ser uma área rural, composta por grandes fazendas. Ao iniciar sua transformação de área rural em urbana, as frentes das fazendas que davam para a Augusto Montenegro passaram a abrigar os condomínios, e conjuntos - e futuramente diversos serviços - enquanto que seus “fundos”, de difícil acesso, foram sendo ocupados por assentamentos espontâneos.

Diferentemente da cidade vernácula, a chamada “Segunda Léguas” tem uma ocupação mais espalhada, com um tecido extremamente fragmentado por conta da implantação dos projetos habitacionais. Como resultado, não há uma integração entre as malhas das diferentes tipologias (condomínios, conjuntos e assentamentos espontâneos), contribuindo para a segregação espacial. Enquanto condomínios horizontais e conjuntos habitacionais fechados foram se estabelecendo ao longo do último quarto do século XX, novas tipologias surgem, incentivados novamente pela política nacional: os condomínios verticais.

Além da estruturação viária, outro elemento de destaque na estruturação das cidades é o setor imobiliário, porém, Villaça contesta o demasiado destaque dado a ele pelos economistas marxistas (Harvey, por exemplo), como sendo o principal responsável por sua transformação. Embora de grande importância e aliado aos programas federais, a localização desses empreendimentos e sua relação com a estruturação urbana é determinada pelas classes sociais estabelecidas e seus conflitos. Villaça (idem:27) destaca ainda que “no nível intra-urbano é fundamental entender como essas transformações (no contexto nacional) são filtradas em nossa sociedade e traduzidas em estruturação e reestruturação - e não apenas alteração - do espaço urbano. Os dois pontos de vista defendidos pelo autor podem ser comprovados pela estruturação de Belém, que mesmo com as mudanças que sofreu a partir da década de 1960 com a chegada por conjuntos habitacionais da COHAB e dos condomínios fechados na área de expansão urbana, as classes altas permaneceram (em sua maioria) nos bairros próximos a área central. Da mesma forma, as camadas mais baixas que moram nas baixadas igualmente próximas ao centro, mesmo em condições precárias de infra-estrutura, evidenciando que a acessibilidade - ou seja, a localização - é o fator determinante na localização da habitação urbana e sua estruturação.

Os novos condomínios de luxo, distantes do centro, tentam contornar essa situação por meio de alternativas ao transporte de passageiros em direção ao centro de Belém, que permanece o mesmo. Já os conjuntos habitacionais e os condomínios horizontais e verticais da Augusto Montenegro foram induzidos até esta área pela demanda urbana e a ausência de terras disponíveis na Primeira Léguas. Neste caso, a rodovia assumiu um papel crucial na direção da expansão, porém sua incorporação à área urbana foi graças a uma demanda social, a um incentivo federal (por meio do sistema de financiamento da casa própria), e principalmente os interesses de determinada classe.

Após a crise econômica mundial de 2008, o governo brasileiro decidiu injetar recursos na construção civil, merecendo destaque o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que tinha por objetivo

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

financiar casa própria para a classe baixa, média e média baixa. Com o incentivo ao crédito as classes médias e a grande oferta de áreas livres, a construção de condomínios de edifícios na área de expansão da cidade têm aumentado consideravelmente, sendo realizada em sua maioria por construtoras nacionais de capital aberto.

Embora a cidade cresça em direção ao distrito de Icoaraci (ao norte do município), a área central de Belém permanece nos bairros imediatos ao centro histórico, onde a maior parte da elite ainda se concentra (IBGE, Censo 2010). Acreditamos que a proximidade com a área central - onde ainda estão os principais serviços - seja o principal motivador da permanência dessa classe, porém, vale destacar a qualidade urbanística destes bairros em comparação a área de expansão. São nestes bairros que observamos as praças mais belas, calçadas arborizadas, edifícios que se abrem para a rua, diversidade de usos etc. e onde há os maiores investimentos públicos em espaços de uso comum e infra-estrutura. Em contraposição, a cidade que surge ao longo da Rodovia Augusto Montenegro há os muros dos condomínios, onde o Estado ausenta-se da responsabilidade de prover infra-estrutura, sendo responsável apenas pelas melhorias na acessibilidade aos empreendimentos e é por este motivo que tem aberto novas vias de comunicação com a área de expansão e construindo viadutos - contribuindo para a valorização dessas terras. Além dos muros, nos assentamentos espontâneos, pode-se observar as classes de mais baixa renda vivendo distantes do centro econômico e de empregos, com sérias dificuldades de integração com a cidade formal, tanto espacial, quanto socialmente. A Segunda Légua é o retrato da cidade pensada para os automóveis: sem arborização, com calçadas em apenas alguns pontos, dificuldade de localização, sem abertura dos edifícios para os espaços públicos e desenho fora da escala humana (não há quadras, por exemplo).

Embora a maior parte da elite ainda esteja dentro da Primeira Légua, alguns poucos condomínios de luxo tem sido lançadas em áreas distantes do centro com uma nova proposta de mobilidade urbana: aproveitar o potencial hídrico do estado. Essa proposta foi apresentada com condomínios de alto padrão que entraram no mercado paraense recentemente - como o Alphaville, conhecido de diversas capitais brasileiras (São Paulo, Porto Alegre etc.) que comumente se localiza distante do centro - e outros localizados fora do limite municipal, porém, dentro da região metropolitana, na segunda frente de expansão urbana. Segundo as incorporadoras, esses condomínios de luxo terão um píer particular que transportarão seus moradores até o centro da cidade, afim de fugir do congestionamento. Essa iniciativa apresenta um dado importante, que altera a concepção de mobilidade urbana tradicionalmente estabelecida. Por anos nas capitais brasileiras, rodovias e estradas serviram de principais elementos que indicavam a direção do crescimento urbano - e ainda apresentam forte influencia -, porém, a nova demanda por habitação de alto padrão no Pará e as dificuldades de acessibilidade à área central fizeram com que o mercado imobiliário buscasse uma alternativa.

A segunda frente de expansão do mercado - lembrando que a primeira foi ao longo da Rodovia Augusto Montenegro em direção ao distrito de Icoaraci, ao norte do município - se desenvolveu ao longo da Estrada de Ferro Belém-Bragança, hoje BR-316. Esta rodovia federal é a principal ligação entre a capital e as demais cidades que formam sua região metropolitana. Nas demais cidades da RMB(Região Metropolitana de Belém) é onde se localizam a maioria dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida das faixas mais baixas; isso pode ser explicado pelo alto valor das terras disponíveis em Belém.

Mesmo com a expansão urbana em duas frentes - Augusto Montenegro e BR 316 (incluindo os demais município da RMB) - edifícios de alto padrão continuam sendo lançados nos bairros tradicionalmente mais ricos com o principal objetivo de se

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

manterem próximos a área central, evidenciando que essa classe persiste em manter sua localização tradicional. Enquanto isso, na área de expansão, condomínios com diversas torres cercados por muros são adquiridos como valor de troca pelas classes mais altas (Harvey, 1973: 131).

Atualmente, com a expansão urbana (principalmente ao longo da Rodovia Augusto Montenegro) e a pressão exercida pelo mercado imobiliário em busca de novas localizações, o Cinturão Institucional tem tido seus usos tradicionalmente militares alterados. Assim, conclui-se que a existência das áreas militares no Cinturão Institucional foi determinante para a forma espacial adquirida pelo crescimento urbano, do mesmo modo que o crescimento urbano e as novas demandas econômicas contribuem para as transformações de uso que vem acontecendo nos últimos anos.

4 ORIGEM E ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

4.1 Alienação de Bens Públicos

A formação do território nacional e dos grandes latifúndios foi uma consequência da própria estrutura social brasileira. Como exposto anteriormente, durante o Estado Novo, diversas terras foram adquiridas pelo Estado, maioria delas, desapropriadas de propriedades particulares donos de grandes glebas próximos ao núcleo urbano de Belém. Tais terras passaram a se constituir propriedade da União, sob o domínio das Forças Armadas, caracterizando-se como áreas devolutas passíveis de desapropriação.

“As terras devolutas constituem uma espécie do gênero terras públicas, ao lado de tantas outras, como terrenos reservados, terrenos de marinha, terras dos índios, ilhas etc. Elas integram a categoria de bens dominicais, precisamente pelo fato de não terem qualquer destinação pública. Isto significa que elas são disponíveis.” (Di Pietro, 2008:587)

O fato de boa parte das terras do Cinturão Institucional adquiridas pelos militares ainda permanecerem sem uso desde sua aquisição, caracteriza-as, em seu aspecto jurídico como terras devolutas, dentro da categoria de bens dominicais e suscetíveis a alienação.

A atual Constituição brasileira, em vigor desde 1988, surge em um momento de restabelecimento da democracia no país e de diversos movimentos sociais em torno da reforma urbana. Mesmo com toda a mudança no que diz respeito ao acesso à terra e as conquistas do posterior Estatuto das Cidades (em 2001), a propriedade das terras públicas são menos questionadas que as particulares e instrumentos urbanísticos de que deveriam promover a justiça social se aplicam apenas a esta segunda - como o usucapião. Em relação aos bens da União, a Constituição de 1988 determina em seu inciso um e dois:

Art. 20. São bens da União:

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

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

Dessa forma, as terras antes pertencentes aos militares (registradas durante o governo de Vargas ou Geisel) continuam por posse destes, independente de seu aproveitamento atual. O Código Civil de 2002 nos fornece uma classificação importante a respeito dos bens públicos, pois a partir da função desempenhada em cada um, o processo de negociação do bem ocorrerá de maneira diferente.

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

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 dispondo 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.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

Entre os bens de uso especial, pode-se encontrar: vilas de oficiais e sub-oficiais, colégio, hospital, batalhões, aeroportos etc. e entre os bens dominicais, extensas áreas de mata preservada sem uso. A discussão de que o trabalho propõe está vinculada a estes dois tipos de bens, o primeiro que tem sido apropriado pelo estado e o segundo por particulares.

Diferentemente das duas primeiras categorias, os chamados “bens dominicais” são de domínio privado do Estado e por isso a população não tem acesso livre a eles. Estes bens 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). Segundo Di Pietro (2008: 646):

“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, p.632)

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

“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, 2008:645)

Tanto a lei de número 8.666, de 21/06/1993, quando a lei 9.636, de 15/05/1998 decorrem a respeito da alienação de bens públicos dominicais. Esta última afirma o seguinte:

Art. 23. A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência.

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

§ 1º A alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.

§ 2º A competência para autorizar a alienação poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

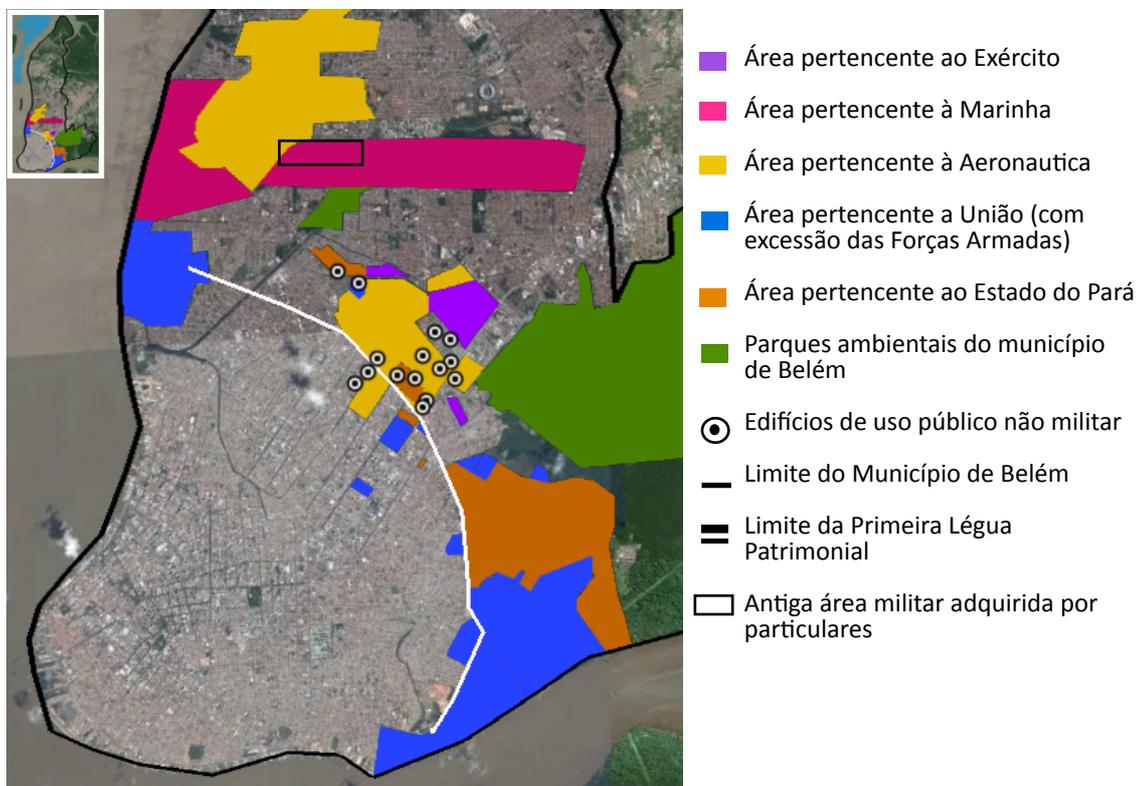
Segundo o *Manual de Regularização Fundiária em Terras da União*, elaborado pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), “a utilização dos bens imóveis da União pode ser outorgada a particulares, municípios, estados e Distrito Federal e instituições públicas federais (órgãos da administração direta e indireta, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público)” (página B:47), porém, “só é possível alienar bem dominical se for comprovado o cumprimento da sua função social.” (página A:20)

Diante dos artigos de lei transcritos e das determinações do SPU é evidente que os bens públicos dominicais só podem ser alienados se cumprirem sua função social, estando de acordo com a legislação municipal e seus interesses. No caso de Belém, a alienação de bens públicos tem sido uma realidade recente, contribuindo para a alteração dos usos no Cinturão Institucional e sua valorização. Os pontos conflitantes que envolvem o tema serão discutidos a partir do tópico seguinte.

4.2 Alienação de Bens Dominicais em Belém

Por serem considerados bens patrimoniais disponíveis, ou seja, alienáveis, os bens dominicais tem sido alvo de disputa entre diversos agentes dentro de Belém, pois são terrenos de grandes proporções “sem uso definido”, com grande potencial de geração de renda por conta de sua localização e pela escassez de oferta de áreas como essa na cidade. A União (representada pelas forças armadas), o Governo do Estado e o mercado imobiliário são os principais agentes que tem contribuído para a alteração dos usos no Cinturão Institucional. O primeiro era o antigo proprietário que por meio da alienação de seus bens imóveis permite legalmente a mudança de usos; o segundo tem se apropriado de diversas áreas e edifícios a fim de transferir para o local usos para fins administrativos e institucionais de interesse do estado; o terceiro tem aproveitado a oportunidade de adquirir terras bem localizadas por um preço abaixo do valor de mercado e construir empreendimentos rentáveis como shopping e condomínios.

A transformação das áreas militares do Cinturão Institucional tem se dado de modo diferente de acordo com a área disponível e, sobretudo, sua localização. Assim, pode observar que o setor privado tem se apropriado das áreas com maiores extensões, pertencentes à Marinha; enquanto que as instituições estatais e demais edifícios de uso público tem buscado localizações mais integradas ao tecido urbano da Primeira Léguas, sobretudo nas áreas da Aeronáutica; as áreas pertencentes ao exército brasileiro foram as que sofreram as menores alterações.

Figura 1: Áreas Públicas no Cinturão Institucional de Belém Segundo seu Domínio.

Fonte: COHAB e dados de campo.

4.2.1 Bens Públicos Alienados ao Estado

Enquanto empresas privadas se beneficiam das grandes glebas “inservíveis” à Marinha, o Governo do Estado do Pará tem buscado as localizações mais “integradas” à malha urbana para abrigar diversos usos institucionais e equipamentos públicos, como Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Assembléia Legislativa, Centro de Convenções etc. No caso dos bens alienados ao Estado do Pará, a maioria está inserida dentro das terras da Aeronáutica. A preferência do governo do estado pelas por essas áreas é devido sobretudo a sua localização próxima a área central e dotada de um infra-estrutura de transporte compatível com seu uso. A decisão em transferir esses órgãos dos bairros mais antigos do município para o CI foi motivado pela dificuldade de estacionamento para veículos particulares no entorno do centro histórico de Belém e a ausência de terras disponíveis nestes locais. As terras da Aeronáutica do CI são as mais integradas à malha urbana, sendo de fácil acesso tanto ao transporte particular quanto público (figura 1).

4.2.1 Bens Públicos Alienados a Particulares

Antes de se tornar uma área urbana, as fazendas localizadas ao longo da Rodovia Augusto Montenegro eram “loteadas” como faixas de terra pertencente a diversos particulares. Uma dessas faixas, foi registrada em 1987 pelo então presidente do Brasil, Ernesto Geisel. Nessa faixa ocorreu a alienação por particular de maior

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

relevância para essa pesquisa, a compra de mais de 43 hectares de mata por uma construtora local, que já era proprietária da “faixa” imediatamente acima desta, onde localizam-se dois dos mais luxuosos condomínios da capital.

A expansão urbana na Augusto Montenegro e a procura do mercado imobiliário por novas terras tem “pressionado” o Estado a melhorar a infra-estrutura viária de integração entre a Primeira e a Segunda Léguas da cidade e gerar novas localizações. Assim, a abertura de novas vias, como a Avenida Brigadeiro Protásio Lopes de Oliveira e Av. Centenário, requalificação de outras e construção de viadutos e elevados, são tentativas estatais de melhoria da acessibilidade urbana. Essas intervenções tem causado a valorização dos bairros próximos ao CI e tornado os “vazios” das Forças Armadas alvo de disputa.

Segundo um jornal local, a vencedora do processo licitatório teria comprado a área de 43 hectares por 6,6 milhões de reais e se comprometido a construir 30 casas, dois prédios residenciais, dois prédios para agrupamento de fuzileiros navais, prédio do paiol, prédio do conforto, garagens e urbanização do conjunto Marex como contrapartida. Segundo a mesma matéria lançada fevereiro de 2013, que acusa a construtora de “desmatar” a área, 15 hectares desse total teriam sido vendidos pela empresa a uma segunda por R\$30 milhões para construção de um shopping center. No projeto lançado pelo construtora, - além do shopping - a área abrigará sete condomínios residenciais e quatro comerciais.

4.3 A Importância das Áreas “Inservíveis”

A alienação das áreas de Marinha do Cinturão Institucional abre um precedente para que o restante da gleba passe pelo mesmo processo, tendo em vista a demanda do mercado por localizações. A preocupação com o destino dessas áreas é tanto ambiental, quanto social e espacial, isso porque é o maior maciço verde remanescente no interior da malha urbana, com grande potencial paisagístico para uso da população. Antes de vender uma parcela de sua “faixa” verde, a área sem uso da Marinha tinha aproximadamente 3,4km², a mesma dimensão do Central Park de Nova Iorque, com a alienação, restam cerca de 70% desse total.

Segundo a SPU:

Embora os bens incluídos nesta categoria (bens dominicais) estejam submetidos ao regime do direito público, algumas normas típicas do direito privado também podem ser aplicadas. Esse tipo de bem pode ser alienado (vendido, doado) ao particular mediante licitação. Esta alienação deve submeter-se ao interesse público. Só é possível, portanto, alienar um bem dominical se ficar comprovado o cumprimento da sua função social. (página A:20)

Segundo a Constituição Federal, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (artigo 182, parágrafo 2). Ou seja, um bem público deve cumprir a sua função social e este bem só pode ser alienado adiante a comprovação de que cumpre a sua função social e esta, por sua vez, é cumprida quando atende as determinações do Plano Diretor Municipal.

A respeito da área verde pertencente a Marinha, o zoneamento especial do Plano Diretor de Belém, que indica as Zonas de Especial Interesse Ambiental (ZEIA), não faz menção a área que foi alienada ao setor privado. Em relação ao restante da área de domínio deste órgão, há indicação desta como ZEIA. Segundo o Plano Diretor, o artigo 110 determina como diretrizes para as ZEIA: “II - preservar os maciços vegetais remanescentes no interior da malha urbana; IV - criar e implementar novas áreas para parques, praças e unidades de conservação”.

A discussão a respeito do destino dos bens públicos alienáveis e das áreas devolutas ainda é extremamente frágil e evidenciam a falta de coerência entre o planejamento

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

municipal e as medidas tomadas pela União. Isso pode ser observado pela alienação de grandes áreas no interior da malha urbana de Belém por particulares, pois mesmo sendo uma áreas estratégica para a articulação urbana e preservação ambiental, a legislação federal permite tal processo. No âmbito municipal, a ausência de uma determinação a respeito do uso dessa mesma área, possibilitou a construção dos empreendimentos lançados recentemente.

O restante dos bens dominicais da marinha, que abrange uma enorme área no Cinturão Institucional, têm sofrido a pressão do recente crescimento urbano da Segunda Léguas, sendo alvo de disputa entre os agentes urbanos. Embora o Plano Diretor classifique a área como Zona de Especial Interesse Ambiental, a ausência de uma discussão a respeito do destino efetivo da área e os novos usos que pode vir a receber em favor do município, abre margem a futuras alterações de uso que não condizem com as necessidades físico-ambientais de Belém.

Se durante o Estado Novo e o Regime Militar a função das áreas militares do CI eram determinantes para a segurança nacional, atualmente, o destino dos bens dominicais é incerto, sem uma função definida para a União, e por conta da crise vivida pelas forças armadas, tem sido alienada. Tais alterações tem ocorrido sem um planejamento a nível municipal, tendo em vista a permissibilidade da legislação federal em ausentar o município a respeito da destinação das terras públicas pertencentes às forças armadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARLOS, Ana Fani Alessandri. A (re)Produção do Espaço Urbano. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 21 3d. - 2. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2008.
- FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GOTTDIENER, Mark. A Produção Social do Espaço Urbano. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.
- HARVEY, David. A Justiça Social e a Cidade. Editora HUCITEC. São Paulo, 1980.
- HARVEY, David. A Produção Capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume, 2005.
- MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloisa Soares. Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.
- MORAES, Mauro Pantoja. A Territorialidade Militar No Espaço Urbano de Belém do Pará. Artigo apresentado ao Encontro de Saberes Territoriais Latinoamericanos. Encontro de Geógrafos da América Latina, Peru, 2013.
- PREFEITURA DE BELÉM. Formas de Apropriação e Uso do Território. Coleção mapas de Belém, 2000.
- PREFEITURA DE BELÉM. Plano Diretor de Belém. Belém, 2008.
- PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. Cidade e água no estuário guajarinó. 319 f. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2010. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional, IPPUR-UFRJ). 2010.
- ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997. (Coleção cidade aberta)
- SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. Manual de regularização fundiária em terras da União. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Governo Federal. Brasília: 2006.
- SILVA, Ligia Osorio. Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da lei de 1850. 2ª edição – Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2008.
- VILLAÇA, Flávio. Espaço Intra-Urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.