



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DO
MARANHÃO



Pós-Graduação em
Geografia, Natureza
e Dinâmica do Espaço

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
COORDENADORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA, NATUREZA E DINÂMICA
DO ESPAÇO

ÂNGELA MARIA PINHEIRO DA SILVA

DIREITO DE PROPRIEDADE:
análise da política pública fundiária na Cidade Olímpica

São Luís
2020

ÂNGELA MARIA PINHEIRO DA SILVA

DIREITO DE PROPRIEDADE:

análise da política pública fundiária na Cidade Olímpica

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço, da Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, como pré-requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Linha de Pesquisa: Dinâmicas Socioterritoriais, Modernizações e Desigualdades

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Eduardo de Castro

São Luís
2020

Silva, Ângela Maria Pinheiro da.

Direito de propriedade: análise da política fundiária na Cidade Olímpica / Ângela Maria Pinheiro da Silva. – São Luís, 2020.

195 f

Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço, Universidade Estadual do Maranhão, 2020.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Eduardo de Castro.

1.Regularização fundiária. 2.Informalidade. 3.Cidade Olímpica. 4.Direito de propriedade. 5.Política pública. I.Título

CDU: 347.233(812.1)

ÂNGELA MARIA PINHEIRO DA SILVA

DIREITO DE PROPRIEDADE:
análise da política pública fundiária na Cidade Olímpica

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço, da Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, como pré-requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Aprovada em: 27/12/2020

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Cláudio Eduardo Castro (Orientador)
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)



Prof. Dr. Rafael Soares Gonçalves
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)



Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

À Kirlley Velôso, esposo e companheiro desta jornada chamada vida.

Aos meus pais, Manoel Rodrigues da Silva (*in memoriam*) e Maria Ribamar Pinheiro da Silva, por me incentivarem e serem responsáveis por esta conquista.

A toda minha família e amigos pelo carinho e apoio incondicional de sempre.

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, sou grata a Deus, pelo dom da vida e pela perseverança para cursar o mestrado e poder concluir esta dissertação.

Nesse processo de aprendizado e pesquisa, pude contar com o apoio de várias pessoas, dentre elas, agradeço aos meus pais, que mesmo com toda dificuldade, possibilitaram que eu e meus irmãos estudássemos para nos tornarmos pessoas melhores.

Agradeço ao meu esposo, amigo e companheiro, que divide comigo todas as minhas angústias, aflições e me proporciona as melhores e mais gostosas risadas. Em especial por ter me ajudado na pesquisa de campo e pela elaboração de gráficos, imagens e apresentação.

Agradeço à minha família, por se fazer tão presente sempre. Em especial, agradeço à minha irmã Flôr de Maria que me ajudou muito no processo de coleta de material para a pesquisa e à minha sobrinha Kelle Pinheiro que se dispôs a aplicar questionário junto comigo.

Meu muito obrigada ao meu orientador, Prof. Dr. Cláudio Eduardo de Castro, sempre muito solícito e preciso nas correções, sem nunca me desmotivar.

Aos amigos que me apoiaram com palavras, quando a vontade de desistir era grande. Em especial, agradeço à Polyana Amorim, Cleidiane Carvalho, Maria de Fátima e Klébia Fonseca.

Agradeço à Nana, secretária do PPGeo – UEMA, por todo o incentivo e por sempre acreditar em mim.

Agradeço às pessoas da Cidade Olímpica, moradores e lideranças comunitárias por me permitirem executar a pesquisa.

Agradeço também à equipe de Regularização Fundiária da SECID.

E por fim, agradeço aos amigos do mestrado por deixarem o percurso do mestrado mais leve, sempre com bom humor.

Expresso ainda toda a minha gratidão às pessoas que não titubearam quando eu convoquei para ir à campo aplicar questionários para a minha pesquisa, dentre essas: Kirlley Velôso (esposos), Kelle Pinheiro (sobrinha), Gabriel Velôso (sobrinho), Polyana Amorim (amiga), Flávia Martins (mestranda), Crystiã Leão (mestrando), Cleynice Cunha (mestranda) e Thiago Vasconcelos (mestrando)

Considere a sua origem. Não foste formado para viver como os brutos, mas para seguir a virtude e o conhecimento.

Dante Alighieri – A Divina Comédia – 1472

RESUMO

A regularização fundiária é um processo que visa legalizar para fins de moradia, a permanência de moradores em áreas urbanas ocupadas de maneira irregular. A cidade de São Luís, assim como outras cidades do país, passou por intenso processo de urbanização entre as décadas de 1950 e 1980, caracterizado pela forma acelerada e sem qualquer planejamento, resultando no crescimento urbano desordenado com a ocupação espraiada e dispersa em áreas periféricas, causando uma série de problemas sociais, ambientais, jurídicos e urbanísticos. Com o elevado número de habitações irregulares e a precariedade habitacional nos espaços urbanos, foi regulamentado no Brasil o direito à moradia digna e as Políticas de regularização fundiária, que se consolidaram como Políticas Públicas a partir da década de 1980. A abordagem desta pesquisa consiste na análise quanto ao Direito de Propriedade, baseada na ocupação da Cidade Olímpica, ocorrida a partir 1996, dando-se enfoque à emissão de títulos de propriedade privada no referido bairro, realizadas nos anos de 2003 (1ª titulação), 2013-2014 (2ª titulação) e 2016-2020 (3ª titulação), por meio do Programa de Regularização Fundiária Urbana em São Luís. Ressalta, como o processo de regularização fundiária priorizou a emissão de títulos fundiários, mesmo que aquela, para que ocorra de forma plena, deva estar articulada à regularização urbanística abrangendo intervenções nos níveis urbanísticos, habitacionais, de recuperação ambiental e implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários, estes, declaradamente desejados pelos moradores.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Informalidade. Cidade Olímpica. Direito de Propriedade. Política Pública.

ABSTRACT

Land regularization is a process that aims to legalize for housing purposes, the permanence of residents in urban areas occupied in an irregular manner. The city of São Luís, like other cities in Brazil, went through an intense process of urbanization between the 1950s and 1980s, characterized by an accelerated and unplanned form, resulting in disorganized urban growth with widespread and dispersed occupation in peripheral areas, causing a series of social, environmental, legal and urbanistic problems. With the high number of irregular dwellings and precarious housing in urban spaces, Brazil has regulated the right to decent housing and land regularization policies, which have been consolidated as Public Policies since the 1980s. The approach of this research consists in the analysis of Property Law, based on the occupation of the Cidade Olímpica, which occurred since 1996, focusing on the issuance of private property titles in that neighborhood, held in 2003 (1st title), 2013-2014 (2nd title) and 2016-2020 (3rd title), through the Urban Land Regularization Program in São Luís. It is important to point out that the process of land regularization prioritized the issuance of land titles, even if that, for it to occur fully, must be articulated to the urban regularization encompassing interventions at the levels of urbanization, housing, environmental recovery and implementation of public services and community equipment, these, declaredly desired by residents.

Keywords: Landholding regularization. Informality. Cidade Olímpica. Property law. Public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de vazios urbanos de São Luís no ano de 2000	34
Figura 2 - Mapa do Caminho Grande, entre o Centro e o Anil	37
Figura 3 - Mapa da evolução urbana de São Luís: 1950 a 2000	37
Figura 4 - Mapa das ocupações surgidas em São Luís entre 1961 e 1977	39
Figura 5 - Imagens do bairro São Francisco entre 1960 a 2000	40
Figura 6 - Mapa das ocupações surgidas em São Luís entre 1980 e 1990	42
Figura 7 - Ocupações surgidas entre 1994 e 2000	45
Figura 8 - Porcentagem de domicílios com banheiro e esgoto ligado à rede geral ...	46
Figura 9 - Mapa dos aglomerados subnormais em São Luís em 2020	48
Figura 10 - Matéria sobre entrega do primeiro conjunto habitacional.....	60
Figura 11 - Mapa com a produção habitacional entre 1937 e 1964	61
Figura 12 - Conjunto Filipinho (IAPC) - construção em 1949	62
Figura 13 - Ocupação de assentamentos precários na década de 1960	63
Figura 14 - Produção habitacional da COHAB-MA entre 1967 e 1986	66
Figura 15 - Vista de São Luís em 1960 sem a ponte do São Francisco.....	67
Figura 16 - Vista de São Luís atualmente com a ponte.....	67
Figura 17 - Condomínios habitacionais construídos com recursos do PAR.....	70
Figura 18 - Conjunto habitacional Ribeira construído com recursos do PMCMV	73
Figura 19 - Trecho da Lei Estadual nº 7.935 de 2003	88
Figura 20 - Terreno da gleba São Bráz e Macacos, atualmente a Cidade Olímpica.	91
Figura 21 - Conjuntos habitacionais e ocupações surgidas no entorno	92
Figura 22 - Ocupações no entorno da Cidade Operária.....	94
Figura 23 - Matéria do Jornal "O Estado do Maranhão" no ano de 1996	96
Figura 24 - Matéria do Jornal "O Estado do Maranhão" no ano de 1996	96
Figura 25 - Matéria do Jornal "O Estado do Maranhão" no ano de 1996	97
Figura 26 - Casas de taipa e palha no início da ocupação.....	97
Figura 27 - Matéria do Jornal "O Estado do Maranhão" no ano de 1996	98
Figura 28 - Reocupação da Cidade Olímpica.....	99
Figura 29 - Reintegração de posse em 22/01/1997	100
Figura 30 - Reintegração de posse em 22/01/1997	100
Figura 31 - Reintegração de posse em 22/01/1997	101
Figura 32 - Reintegração de posse em 22/01/1997	101

Figura 33 - Barracão construído para abrigar os ocupantes	102
Figura 34 - Traçado das ruas e quadras da Cidade Olímpica	103
Figura 35 - Escritura Pública de Compra e Venda	105
Figura 36 - Escritura Pública de Compra e Venda	106
Figura 37 - Registro do Imóvel sob matrícula nº 16.494.....	107
Figura 38 - Divergência de endereço do imóvel sob matrícula nº 16.494	107
Figura 39 - Trecho da Lei Estadual nº 7.935 de 2003	109
Figura 40 - Lei nº 501/2003 – São José de Ribamar.....	110
Figura 41 - Lei Estadual nº 8.179/2004.	110
Figura 42 - Mapa de Zoneamento de São Luís	112
Figura 43 - Anexo 3 do Plano Diretor de São Luís	112
Figura 44 - Registro de Imóveis – Primeira titulação.....	113
Figura 45 - Certidão de Inteiro Teor – Primeira titulação.....	114
Figura 46 - Notícia sobre a entrega de títulos na Cidade Olímpica	116
Figura 47 - Notícia sobre a entrega de títulos na Cidade Olímpica	116
Figura 48 - Notícia sobre a entrega de títulos na Cidade Olímpica	117
Figura 49 - Certidão de Inteiro Teor – Matrícula nº 44.934	120
Figura 50 - Escritura Pública de Doação – Matrícula nº 44.934 (Folha 1).....	121
Figura 51 - Escritura Pública de Doação – Matrícula nº 44.934 (Folha 2).....	122
Figura 52 - Base legal para a regularização fundiária na Cidade Olímpica.....	124
Figura 53 - Provimento 18/2013	125
Figura 54 - Provimento 25/2015	125
Figura 55 - Material produzido pelo SINDUSCON-MA – Casa Legal.....	127
Figura 56 - Selagem das casas e aplicação de questionário	127
Figura 57 - Mapa geral com destaque para a área trabalhada	128
Figura 58 - Medidas do lote e da área edificada	129
Figura 59 - Título emitido em 2017.....	130
Figura 60 - Mapa da Cidade Olímpica: lotes titulados e não titulados – Parte 1	132
Figura 61 - Mapa da Cidade Olímpica: lotes titulados e não titulados – Parte 2	133
Figura 62 - Mapa da Cidade Olímpica: lotes titulados e não titulados – Parte 3	134
Figura 63 - Mapa completo da Cidade Olímpica: lotes titulados e não titulados	135
Figura 64 - Mapa da Cidade Olímpica com a datas das entregas.....	136
Figura 65 - Trecho da resposta ao ofício nº 17/2019 – PPGeo	138
Figura 66 - Trecho da resposta ao ofício nº 17/2019 – PPGeo	139

Figura 67 - Casas de taipa na Cidade Olímpica.....	142
Figura 68 - Imagem aérea da Cidade Olímpica.....	143
Figura 69 - Imagem atual da Cidade Olímpica.....	143
Figura 70 - Escola Comunitária Jardim de Infância Pequeno Olímpico	145
Figura 71 - Postos de Saúde na Cidade Olímpica	146
Figura 72 - Recorte de Jornal sobre abastecimento de água.....	148
Figura 73 - Moradores fazendo a instalação de distribuição da água.....	149
Figura 74 - Porcentagem de pessoas em domicílios com banheiro e esgoto ligado à rede geral.....	150
Figura 75 - Canal Santo Antônio	151
Figura 76 - Canal Santo Antônio	152
Figura 77 - Canal Santo Antônio	153
Figura 78 - Pavimentação das ruas da Cidade Olímpica em 1999	154
Figura 79 - Pavimentação da Avenida 29 de Dezembro em 2001	154
Figura 80 - Avenida 29 de Dezembro, após pavimentação em 2001.....	155
Figura 81 - Avenida 29 de Dezembro, atualmente	155
Figura 82 - Ruas da Cidade Olímpica em 2002 e em 2020	156
Figura 83 - Mapa com os principais deslocamentos dos moradores.....	158
Figura 84 - Posto Policial na Cidade Olímpica nos anos iniciais.....	160
Figura 85 - USC / 3ª Companhia do 6º BPM – Cidade Olímpica	160
Figura 86 - Projeto para Parque Urbano do Rio Santo Antonio	162

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Aglomerados subnormais em São Luís em 2010.....	46
Tabela 2 - Deficit habitacional x Inadequação de moradia no Brasil	54
Tabela 3 - Produção habitacional em São Luís entre 1937 e 1964.....	60
Tabela 4 - Produção habitacional da COHAB-MA entre os anos de 1967 e 1986	65
Tabela 5 - Produção HIS no Brasil entre 1980 e 1991	68
Tabela 6 - Direito à moradia versus direito à propriedade.....	75
Tabela 7 - Regularização de áreas da União em São Luís	86
Tabela 8 - Datas e números de títulos entregues.....	115
Tabela 9 - Comparativo entre informações das certidões	123
Tabela 10 - Comparativo entre informações das certidões	131
Tabela 11 - Comparativo entre informações das certidões	142
Tabela 12 - Escolas públicas na Cidade Olímpica	145
Tabela 13 - Percepção das pessoas quanto ao título de propriedade	164

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1 - Ocupações surgidas em São Luís entre 1961 e 1977.....	39
Quadro 2 - Ocupações surgidas em São Luís entre 1980 e 1990.....	41
Quadro 3 - Crescimento da população de São Luís.....	43
Quadro 4 - Ocupações surgidas em São Luís a partir de 1994	44
Quadro 5 - Bairros com os maiores registros de CVLI para o 1º semestre de 2017	159
Gráfico 1 - Crescimento da população brasileira entre 1872 e 2019.....	53
Gráfico 2 - Procedência da população	141
Gráfico 3 - Motivos para morar no bairro.....	141
Gráfico 4 - Percepção sobre a Educação Pública.....	146
Gráfico 5 - Percepção sobre o serviço de Saúde Pública	147
Gráfico 6 - Percepção sobre o abastecimento de água	149
Gráfico 7 - Esgotamento sanitário	153
Gráfico 8 - Pavimentação das ruas	156
Gráfico 9 - Percepção quanto à iluminação pública	157
Gráfico 10 - Percepção quanto ao transporte coletivo	158
Gráfico 12 - Percepção quanto aos níveis de Segurança Pública.....	161
Gráfico 13 - Percepção quanto às áreas de lazer do bairro	161

LISTA DE ABREVIATURAS

ALUMAR	Consórcio de Alumínio do Maranhão S. A
AMCOL	Associação de Moradores da Cidade Olímpica
ANOREG	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
APP	Área de Preservação Permanente
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAEMA	Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CEDAE	Companhia Estadual de Água e Esgoto
CEHAB	Companhia Estadual de Habitação
CEMAR	Companhia Energética do Maranhão
CEPRAMA	Centro de Promoção Artesanal do Maranhão
CF	Constituição Federal
CHISAM	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento das Comunidades
COHAB	Companhia de Habitação Popular
COHAB-MA	Companhia de Habitação Popular do Estado do Maranhão
COHAMA	Cooperativa Habitacional do Maranhão
COHAPAM	Conjunto Habitacional dos Profissionais Autônomos do Maranhão
COHATRAC	Conjunto Habitacional dos Trabalhadores do Comércio
COHEB	Conjunto Habitacional da Eletrobras Boa Esperança
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
CUEM	Concessão de Uso Especial para Moradia
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EMARPH	Empresa Maranhense de Recursos Humanos e Negócios Públicos
FCP	Fundação Casa Popular
FIEMA	Federação das Indústrias do Estado do Maranhão

GDS	Gerência de Desenvolvimento Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários
IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCID	Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento e Planejamento Urbano e Rural
IPASE	Instituto de Previdência a Assistência dos Servidores dos Estados
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEM	Instituto de Previdência do Estado do Maranhão
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITERMA	Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
IR	Imposto de Renda
MP	Medida Provisória
MPMA	Ministério Público do Maranhão
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PREZEIS	Plano de Regularização de ZEIS
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SAAM	Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos
SECID	Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano
SEDUC-MA	Secretaria de Estado da Educação do Maranhão
SEPLAN-MA	Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão

SINDUSCON-MA	Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Maranhão
SINDISEP	Sindicato dos Servidores Públicos Federais no Estado do Maranhão
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SSP-MA	Secretaria de Segurança Pública do Maranhão
TAU	Termo de Autorização de Uso
UEB	Unidade de Educação Básica
UBS	Unidade Básica de Saúde
USC	Unidade de Segurança Comunitária
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZRU	Zona Rural

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1 URBANIZAÇÃO: o espaço e a sociedade	24
1.1 Urbanização e o processo urbano	25
1.2 O processo de urbanização brasileira	27
1.3 Informalidade e irregularidade na urbanização	28
1.4 Breve histórico da evolução urbana de São Luís	32
2 POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA EM SÃO LUÍS	49
2.1 Conceito de habitação	49
2.2 Origens da problemática habitacional brasileira	50
2.2.1 Crescimento da população urbana no Brasil	52
2.2.2 Deficit habitacional x inadequação de moradia	54
2.3 Políticas empregadas para prover habitação	55
2.3.1 República Velha (1889-1930) – Provisão de habitação praticamente nula	56
2.3.2 Estado Novo (1930-1945) e República Liberal (1945-1964) – Intervenção Estatal na produção de moradia	58
2.3.3 Sistema Financeiro de Habitação e BNH (1964-1986)	63
2.3.4 O período pós-BNH (1987-2000)	67
2.3.5 O Programa Minha Casa Minha Vida (2009)	70
3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: conceitos e aplicações	74
3 Regularização de assentamentos informais	74
3.1.1 PROFAVELA – Belo Horizonte	77
3.1.2 PREZEIS – Recife	77
3.1.3 Rio de Janeiro	78
3.1.4 São Paulo	79
3.2 Propriedade privada e a função social da propriedade	80
3.3 Estruturação e evolução da política fundiária	83
3.3.1 Legislação Federal	83
3.3.2 Legislação Maranhense e do município de São Luís	87
4 CIDADE OLÍMPICA: da gênese à regularização fundiária	90
4.1 O processo histórico de ocupação da Cidade Olímpica	90
4.1.1 Ocupação da Cidade Olímpica	95
4.2 Regularização fundiária e seus desdobramentos na Cidade Olímpica	108

4.2.1 Primeiro processo de regularização fundiária	108
4.2.2 Segundo processo de regularização fundiária	115
4.2.3 Terceiro processo de regularização fundiária.....	123
4.3 Plano de urbanização e regularização fundiária	137
4.4 Caracterização da Cidade Olímpica e infraestrutura.....	140
4.4.1 População e sua procedência	141
4.4.2 Habitação e tipo construtivo das casas	142
4.4.3 Educação	144
4.4.4 Saúde	146
4.4.5 Abastecimento de Água	147
4.4.6 Esgotamento Sanitário	149
4.4.7 Drenagem e pavimentação	153
4.4.8 Iluminação Pública	157
4.4.9 Coleta de lixo.....	157
4.4.10 Transporte Público	157
4.4.11 Segurança	159
4.4.12 Áreas de lazer e equipamentos públicos.....	161
4.4.13 Percepção quanto ao título de propriedade.....	162
CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
REFERÊNCIAS.....	170
APÊNDICES	182
ANEXOS	190

INTRODUÇÃO

A violência na natureza acontece devido a três coisas: por comida, por território e por mulheres. O que nós fazemos é disfarçar a selva de civilização. (CULELL, 2015)¹.

A humanidade levou milhares de anos para atingir um bilhão de indivíduos. Para alcançar o segundo bilhão, foram necessários pouco mais de 100 anos. Contudo, em apenas 30 anos, chegou-se ao terceiro bilhão, isto nos anos de 1960. Atualmente, a população mundial ultrapassou os 7 bilhões de pessoas, das quais 55% (ONU, 2019a) vivem em áreas urbanas. Tamanha população exerce uma enorme pressão sobre as cidades, que cresceram em uma velocidade assustadora e, com isto, têm precisado enfrentar novos desafios para desenvolver uma enorme infraestrutura de abastecimento de água e energia, alimentos, meios de transporte, remoção de lixos, redes de informação e, principalmente, abrigar mais gente em um espaço reduzido. Nesse processo de abrigar mais gente, milhões de pessoas se mudaram para assentamentos não planejados. Dessa forma, o espaço da cidade foi sendo ocupado de forma regular ou não, formal ou informal, extrapolando muitas vezes o limite municipal até então existente.

Em São Luís, entre as décadas de 1950 e 1980, houve um aumento do contingente populacional com taxa de crescimento de 284%. A população ludovicense saltou de 119 mil habitantes em 1950 para 460 mil em 1980 (SANTO, 2006). Ou seja, em 30 anos a população da cidade quase triplicou. De acordo com Ribeiro Júnior (2001), na década de 1960 a capital do Maranhão atingiu um quadro desolador: muita população e poucos serviços urbanos, empregos e riqueza. E não só houve crescimento populacional da cidade como também houve crescimento do território ocupado, dez vezes maior que o construído desde 1612, através da transferência de terras federais para o município². Na década de 1950, o contexto socioespacial de

¹ Frase dita pela personagem Arquímedes Puccio, interpretado pelo ator argentino Alejandro Awada. Drama baseado numa história verídica da família Puccio, criminosos que raptam pessoas ricas e as mantêm reféns na sua casa. Do diretor argentino Pablo Trapero que venceu o Leão de Ouro para Melhor Realizador no Festival de Veneza.

² Transferências de terras federais para o município anexaram, aos 4.356 hectares das sesmarias da região central da cidade, um total de 47.772 hectares das áreas do Rio Anil, Itaqui-Bacanga e Tibiri-Pedrinhas (BURNETT, 2011).

São Luís se caracterizava por ser compacto e contínuo. Porém, a partir da década de 1970 passou a ter uma urbanização espraiada e fragmentada.

Recentemente, o Ministério do Desenvolvimento Regional (que incorporou o antigo Ministério das Cidades), indicou que dos 60 milhões de domicílios urbanos do país, 50% desses não têm escritura. De acordo ainda com dados oficiais, a informalidade e a irregularidade dos imóveis se fazem presentes nas diferentes classes sociais: desde condomínios de luxo a favelas. Dentre as causas, enquadram-se as ocupações e loteamentos que foram criados e vendidos de maneira ilegal.

Para Harvey (1982) o processo de criação do espaço é cheio de contradições e tensões”. Grande parte dessas tensões estão relacionadas a conflitos de terra, ou no meio rural ou no urbano. Os problemas no país ocasionados pela ausência de regularidade fundiária são enormes, uma vez que permitem a sonegação fiscal que proporciona prejuízos econômicos, tendo em vista que municípios, Estados e União deixam de arrecadar bilhões em tributos como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto de Renda (IR) que poderiam ser utilizados para investimento em infraestrutura das cidades.

Segundo Soto (2001, p. 63 e 254), “a propriedade formal é mais do que mera posse, ela nos força a pensar a casa como um conceito econômico e social”, além da visão de mero abrigo. Nos leva a pensar ainda mais no conceito da moradia como um lar, particularizada e impregnada de sentido e história, “uma espécie de proteção, não apenas material, contra as intempéries naturais e urbanas, mas também psíquica e emocional” (BOSCO, 2017, p. 4). E as perdas com a dificuldade de regularização fundiária vão além, pois, sem o documento legalizado, os proprietários não conseguem financiamentos por não poderem oferecer o imóvel como garantia.

Dados da pesquisa Perfil Municipal – IBGE, 2000 – revelam a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes (ROLNIK, 2007). Somente na cidade de São Luís existem atualmente 96³ aglomerados subnormais⁴, dentre os quais o bairro Cidade Olímpica, objeto deste

³ Matéria publicada no G1MA em 19/05/2020 a partir de levantamento do IBGE sobre aglomerados subnormais no Brasil para auxiliar o enfrentamento da COVID-19. Acesso em: 05/08/2020 <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2020/05/19/sao-luis-e-a-5a-capital-brasileira-com-maior-percentual-de-habitacao-em-aglomerados.ghtml>

⁴ Aglomerado Subnormal refere-se a um conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas pela insegurança da posse, pelo acesso inadequado à água e ao saneamento, bem como a outras redes de infraestrutura, pela baixa qualidade estrutural das edificações e pelo congestionamento referente à densidade familiar. É uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral,

estudo, enquadrado nesta categoria e oriundo de um processo de ocupação iniciado em 1996, constituindo-se como uma das maiores ocupações da América Latina (FIEMA, 2015) e um dos conglomerados mais populosos e violentos da Grande São Luís (MARANHÃO, 2017) que se tornou um símbolo de luta pela moradia com relevância local e nacional, principalmente pelo alto poder de organização de sua população.

O objetivo desta pesquisa foi analisar o direito de propriedade a partir da Política Pública urbana de regularização fundiária executada na Cidade Olímpica, levando-se em consideração quais critérios e métodos foram utilizados no processo de titulação definitiva dos imóveis. Qual arcabouço legal federal, estadual e/ou municipal, subsidiou a emissão dos títulos de propriedade para os imóveis no bairro. Identificar o número de imóveis titulados e não titulados. Verificar se houve a elaboração de um Plano Urbanístico de Regularização Fundiária e, averiguar se os aspectos sociais, urbanísticos, jurídicos e ambientais foram respeitados na implementação do Plano de Regularização Fundiária, e emissão dos títulos de propriedade.

Para identificar a legislação utilizada na emissão dos títulos, foi feita a revisão bibliográfica dos marcos jurídicos e vigentes no Estado quanto à regularização fundiária. Para contabilizarmos o total de títulos emitidos, recorreu-se à Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão (SECID) que forneceu dois bancos de dados (listas em Excel) com as informações solicitadas. Contudo, tais dados são divergentes. Na primeira lista, os títulos emitidos estão vinculados ao nome das pessoas. Neste documento consta a entrega de **5.196** títulos. Na segunda lista, os títulos emitidos estão vinculados ao endereço dos lotes (bloco, rua, quadra e número do lote). Nesta segunda relação, são apresentados **5.109** títulos emitidos. Tendo em vista que em cada banco de dados a data da entrega dos títulos está vinculada a uma matriz específica (nome da pessoa *versus* endereço do lote), não foi possível comparar as informações, identificar as divergências entre os dois documentos e confirmar o número de títulos emitidos. Por essa razão, solicitou-se à Secretaria o mapa da área com os imóveis titulados, ao que esta respondeu que tal

caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, rressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros (IBGE, 2010).

material não fora produzido. Sendo assim, optou-se por elaborar o mapa da área. Para tanto, foi pedido ao SINDUSCON-MA que fornecesse o mapa em formato AutoCAD, sem estar georreferenciado.

Com o supra, a partir do banco de dados que continha os endereços, marcou-se manualmente todos os lotes titulados, identificando-se **10.730** lotes na Cidade Olímpica, em que **5.035** tiveram os títulos emitidos. (Não se conseguiu identificar no mapa 74 lotes os quais a Secretaria informa que houve a entrega dos títulos; isto decorre por informações incorretas no banco de dados quanto ao endereço. Exemplo: rua inexistente em uma determinada quadra ou bloco). Os demais **5.695** lotes não possuem títulos e, destes, ainda foi verificado que **417** terrenos são identificados como vazios. O mapa foi elaborado em ArcGis 10.2⁵, o georrefenciamento foi feito a partir dos memoriais descritivos, contendo as coordenadas geográficas, elaborado pelo SINDUSCON-MA.

Na averiguação quanto aos aspectos sociais, urbanísticos, jurídicos e ambientais durante a implementação do Programa de Regularização Fundiária no bairro, analisou-se o processo histórico de ocupação da localidade, utilizando-se como fonte jornais da época e entrevistas com lideranças e pessoas da comunidade que participaram diretamente da ocupação. No ensejo de discorrer sobre o processo de regularização fundiária, foi feito o levantamento do processo jurídico de compra da área pelo Estado do Maranhão, através de consultas aos cartórios de São Luís e São José de Ribamar, envolvidos nesta ação.

Na SECID, buscou-se entender de que forma ocorreram as primeiras tentativas de emissão de títulos de propriedade e quais os principais imbrólios encontrados pelo Estado. Para o levantamento das informações foram realizadas 21 entrevistas semiestruturadas⁶, sendo, 8 com pessoas da comunidade que participaram do processo de ocupação e são lideranças atualmente; uma pessoa do Fórum da Moradia; 9 funcionários da SECID; um ex-funcionário da SECID, que trabalhou durante o segundo processo de titulação da área; uma pessoa do SINDUSCON-MA; e um funcionário do cartório de São José de Ribamar.

⁵ Licença: EFL999703439.

⁶ Lista de entrevistados consta no Apêndice A. O Roteiro das perguntas das entrevistas consta no Apêndice B e Apêndice C.

E por fim, foram aplicados 81 questionários⁷ fechados com pessoas da comunidade que receberam os títulos de propriedade. Aproveitou-se o evento realizado no bairro em 14/09/2020, onde o Governo do Estado, por meio da SECID, fazia a entrega dos títulos para as pessoas. Colheu-se ainda dois momentos de aplicação de questionários, no dia 15/10/2019, quando foi possível aplicar questionários e fazer as entrevistas semiestruturadas na sede da associação com moradoras da Cidade Olímpica, que participaram do ato de ocupação e que são lideranças na da localidade. E no dia 19/10/2019, no evento realizado pela associação de moradores em comemoração ao Dia das Crianças, também foram aplicados questionários. Sabe-se que esse universo, de 81 questionários, pode parecer pequeno para o universo da Cidade Olímpica com 10.730 lotes, aponta-se, contudo, que eles foram respondidos pelos responsáveis dos imóveis e, por conseguinte, dos títulos de propriedade. Os questionários estão pulverizados dentro dos blocos, sendo 21 pessoas do Bloco A, 25 do Bloco B e 32 do Bloco C. A justificativa para aplicação dos questionários foi analisar a percepção dessas pessoas quanto à abrangência-efetividade-resultados do Programa de Regularização Fundiária implantado no bairro.

O objeto da pesquisa se enquadra na categoria de análise do espaço, através da perspectiva da produção do espaço urbano, resultado das ações e relações sociais. Foi Utilizado o método quantitativo, para investigar o número de títulos concedidos e o qualitativo, para analisar os efeitos do Programa de Regularização Fundiária. Contudo, para embasar a elaboração dos questionários e perguntas das entrevistas e subsidiar a análise dos dados, era necessária a compreensão do tema, que se deu por meio de revisão bibliográfica dos autores: Henri Lefebvre (2001 e 2006), David Harvey (1982 e 2009), Jane Jacobs (2011), Bernardo Secchi (2019), Hernando de Soto (2001), Neil Smith (1988), Mike Davis (2006), Flávio Villaça (1996, 1998 e 2015), Ermínia Maricato (1996, 1997, 2003, 2005, 2009 e 2011), Raquel Rolnik (1997, 2002, 2003, 2007 e 2015), Nabil Bonduki (1994 e 2019); Aduino Cardoso (2003, 2016 e 2017), Milton Santos (2004 e 2014), Betânia Alfonsin (2002 e 2005), Edésio Fernandes (2002, 2007 e 2011), Rafael Gonçalves (2009, 2013, 2015 e 2018); Antônio Ferreira (2014), José Antônio Lopes (2008 e 2016), Frederico Burnett (2011 e 2012), Ribeiro Júnior (2001), entre outros.

⁷ Questionário aplicado consta do Apêndice D.

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos. No primeiro, procurou-se sistematizar o processo de urbanização da cidade de São Luís tomando por base “as relações dialéticas entre espaço e sociedade” (VILLAÇA, 1998, p. 46), ressaltando o conceito de informalidade e irregularidade que exerce forte influência na compreensão do fenômeno urbano, em especial na América Latina a partir da década de 1970 (GONÇALVES, BAUTÈS; MANEIRO, 2018); e qual a relação do processo de urbanização brasileira para a formação dos aglomerados subnormais e, conseqüentemente, na formação da Cidade Olímpica.

No capítulo dois, expõe-se um panorama das Políticas Públicas habitacionais brasileiras e o reflexo dessas políticas na cidade de São Luís.

No terceiro capítulo foram analisadas as Políticas de urbanização de favelas estruturadas a partir da década de 1980 com as primeiras intervenções municipais em áreas informais e os primeiros entraves nos quesitos de irregularidade e ilegalidade, propriedade privada e função social da propriedade, enfatizando-se os marcos jurídicos que nortearam a regularização fundiária no Brasil e os instrumentos utilizados para regularizar e titular os lotes da Cidade Olímpica.

Por fim, no quarto capítulo, é apresentado o histórico de ocupação do bairro e os três processos de regularização desenvolvidos na localidade, em 2003, 2013 e 2015. Analisou-se a ação de emissão de títulos de propriedade esteve articulada às melhorias locais, nos aspectos urbanísticos, sociais e ambientais. Outrossim, correlacionaram-se os serviços de infraestrutura executados na Cidade Olímpica e a percepção das pessoas quanto à efetividade desses serviços.

1 URBANIZAÇÃO: o espaço e a sociedade

Urbanização é o processo que envolve o crescimento da população e, conseqüentemente, o aumento da extensão territorial das cidades. Esse processo, intensificado a partir do século XVIII, referente à Revolução Industrial, está diretamente ligado à migração da população do campo para as cidades. Nos países desenvolvidos, a urbanização se deu de forma mais lenta e gradativa, diferente do que ocorreu na segunda metade do século XX nos países subdesenvolvidos, caracterizada como acelerada e, em decorrência disto, resultando em grandes problemas estruturais para o espaço urbano das cidades. De acordo com Lima (2002, p. 1) “o surgimento dos conglomerados urbanos é um fato histórico, geográfico e, acima de tudo, social.” Segundo Villaça (1998), para explicar as formas urbanas há que se considerar as relações de determinado ponto com todos os demais pontos do espaço urbano.

Partiu-se, então, desse pressuposto para tentar articular o processo de urbanização na cidade de São Luís, levando-se em consideração a situação geográfica e sua relação com a urbanização mundial. Dessa forma, este capítulo está organizado em quatro partes. Na primeira, buscou-se uma conceituação sobre a urbanização, o processo urbano e sua influência no crescimento das cidades, tomando por base “as relações dialéticas entre espaço e sociedade” (VILLAÇA, 1998, p. 46). Na segunda parte, como o aumento da urbanização no Brasil produziu e transformou o espaço urbano. Na terceira, fez-se uma abordagem quanto à informalidade e irregularidade no processo de urbanização. Na quarta, e última, traçou-se um breve histórico sobre a urbanização da cidade de São Luís. A abordagem é muito sintética, e, por ser assim, pôde-se incorrer no reducionismo. Contudo, a intenção foi compor o pano de fundo da diferenciação socioespacial, marca da urbanização desde os primórdios (SPOSITO, 2017). e sua relação com a formação das favelas e ocupações irregulares, tal qual nosso objeto de estudo, a saber: o bairro Cidade Olímpica.

1.1 Urbanização e o processo urbano

Um espaço produzido se decifra, se lê. Ele implica um processo significativo [...] cada sociedade produz um espaço seu. (LEFEBVRE, 2006, P. 38 e 56).

Para falar sobre urbanização e o processo urbano, há que se considerar a relação dialética entre o espaço e a sociedade e como a presença do homem, concretamente como ser natural e oposto a natureza, promoveu e continua promovendo “profundas transformações na natureza mesma e na sua própria natureza” (SUERTEGARAY, 2001, p. 8).

A urbanização teve início com o surgimento das cidades e refere-se, efetivamente, ao crescimento daquelas, quer seja em relação ao número populacional, quer seja em relação à extensão territorial. Trata-se de um processo em que o espaço rural se transforma em espaço urbano. É estruturado fundamentalmente pelo deslocamento do ser humano, “seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho, seja enquanto consumidor.” (VILLAÇA, 1998, p. 20).

De acordo com Smith, “os últimos cem anos de desenvolvimento capitalista têm levado a produção do espaço a um nível sem precedentes” (1988, p. 136). Para Topalov (1991, p. 29) “há algum tempo a cidade se tornou objeto de estudo da ciência”. Isso deve-se, principalmente, ao capitalismo; conforme Sposito (1996, p. 31), “a cidade nunca fora um espaço tão importante, e nem a urbanização um processo tão expressivo e extenso a nível mundial, como a partir do capitalismo”.

De fato, o termo “urbanização”, no sentido de planejamento urbano, foi utilizado, inicialmente, por Ildefonso Cerdá em sua obra Teoria Geral da Urbanização, publicada em 1867. E a cidade, sendo o espaço produzido pela atividade humana, é a forma concretizada do processo de urbanização (SMITH, 1988; SPOSITO, 1996). É o resultado cumulativo de todas as outras cidades de antes, produzidas pelas transformações sociais ocorridas através dos tempos “que deixaram suas marcas impressas nas formas espaciais do presente.” (CORRÊA, 2000, p. 8).

O espaço é, sobretudo, produzido por uma dada sociedade se forem considerados a evolução das necessidades, objetivos, relações econômicas, políticas e socioculturais, as quais materializam-se em função de interesses, dos conflitos e das contradições reveladas por agentes sociais que atuam em sua produção e onde se revelará o urbano. (FERREIRA, 2014, p. 15).

O espaço urbano é, assim, fruto das ações da sociedade ao longo da História, constituído por diferentes usos da terra, onde as diversas classes sociais vivem e se reproduzem. Afinal, urbano é tudo aquilo que está relacionado com a vida na cidade e os indivíduos que ali habitam. Ao falar sobre cidade, cita-se Villaça quando afirma que a cidade é um enorme “ninho que envolve os diversos locais onde se dão, de um lado o trabalho e de outro, os inúmeros locais onde a vida se reproduz” (VILLAÇA, 1998, p. 86). Nesse contexto, “a reprodução continuada do espaço se realiza como aspecto fundamental da reprodução ininterrupta da vida.” (CARLOS, 2017, p. 53).

Segundo Jacobs “as cidades são assim locais fantásticamente dinâmicos” (2011, p. 13), “centros de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras” (LEFEBVRE, 2001, p. 12). O espaço urbano é um reflexo da sociedade e das ações que se realizaram no passado e cujas marcas continuam impressas nas formas espaciais do presente, estando ainda intimamente vinculada aos acontecimentos considerados globais (CORRÊA, 2000).

O espaço social corresponde ao espaço humano, lugar de vida e trabalho: morada do homem, sem definições fixas. O espaço geográfico é organizado pelo homem vivendo em sociedade e cada sociedade, historicamente, produz seu espaço como lugar de sua própria reprodução (SANTOS, 2004). A seguir, uma abordagem sobre a formação das cidades brasileiras, cujo processo está diretamente ligado à Industrialização e ao Capitalismo. Contudo, cada sociedade tem produzido seu espaço urbano a seu tempo. E o processo urbano brasileiro, produziu cidades⁸ fortemente marcadas pela presença de assentamentos informais, que se constituem em espaços irregulares, vulneráveis e inseguros onde vive grande parte da população (ROLNIK, 2007).

⁸ Atente-se, por oportuno, “a constituição administrativa” do Estado Novo, a qual atraiu milhares de migrantes a São Paulo, ao Rio de Janeiro etc.

1.2 O processo de urbanização brasileira

E através da caatinga, cortando-a de todos os lados, viaja uma inumerável multidão de camponeses. São homens jogados fora da terra pelo latifúndio e pela seca, expulsos de suas casas, sem trabalho nas fazendas, que descem em busca de São Paulo, Eldorado daquelas imaginações [...]. É uma viagem que há muito começou e ninguém sabe quando vai terminar. (AMADO, 1951, p. 43).

Através da obra de Jorge Amado, *Seara Vermelha*, livro publicado em 1949, apresenta-se a história de uma viagem cercada de aflições, fome e morte de uma família de retirantes em busca de um futuro melhor. O trecho acima representa muito bem como se deu o crescimento urbano no Brasil, marcado pelo êxodo rural de inúmeras famílias na segunda metade do século XX, momento em que ocorreu a penetração do capitalismo e se iniciou no país o processo de urbanização tardia, caracterizado pela forma acelerada e sem qualquer planejamento, resultando no desordenamento urbano das cidades, provocando uma série de problemas sociais e ambientais. Segundo Villaça (1998), o problema da habitação popular urbana começa nesta época. Para Castells (1983), a migração é o fenômeno essencial e determinante para o crescimento urbano.

De acordo com Maricato (2003) o processo de urbanização no Brasil ocorreu, praticamente, no século XX. No início desse século as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo, considerado arcaico.

[...] em todas as capitais produziu-se o mesmo modelo de espaço urbano segregado e diferenciado; isto é, a moderna produção de espaços residenciais para as classes médias no centro e conseqüentemente a expulsão das camadas populares para a periferia. (RIBEIRO; LAGO *apud* VILLAÇA, 1998, p. 27- 28).

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-urbano⁹ tem origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante. (VILLAÇA, 1998, p. 45).

⁹ Para Flávio Villaça, a expressão *espaço urbano*, bem como *estrutura urbana*, *estruturação urbana*, *reestruturação urbana* e outras congêneres, só pode se referir ao intra-urbano. Tal expressão deveria ser, pois, desnecessária, em face de sua redundância. Porém, espaço urbano – e todas aquelas afins – está hoje de tal forma comprometida com o componente urbano do espaço regional que houve a necessidade de criar outra expressão para designar o espaço urbano; daí o surgimento e uso de intra-urbano. (VILLAÇA, 1998, p. 18).

O Brasil do século XVIII ainda era colônia portuguesa. No século XIX aspirava ser autônomo e independente, fato que ocorreu em 07 de setembro de 1822. Isso significa que o processo histórico de urbanização que acontecia na Europa não tinha reflexos aqui. Maricato (1996) aponta que apenas na virada do século XIX o processo de urbanização brasileira começou a se consolidar, impulsionado pela:

1. Abolição do trabalho escravo em 1888;
2. Proclamação da República Brasileira em 1889;
3. Cafeicultura durante o século XIX e o início do século XX;
4. Planos de Embelezamento das cidades entre 1875 e 1930;
5. Saneamento das cidades “higienismo” nas décadas de 1900;
6. Expansão da indústria entre 1930 e 1955.

Para as cidades brasileiras “o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder” (MARICATO, 2003, p. 151). Dessa forma, segundo Bonduki (2009), a partir da metade do século XIX, com a flexibilização de leis sobre a escravidão, com o entendimento sobre a necessidade de restringir o acesso às terras urbanas, uma vez que essa passava a ser a mercadoria mais desejada e fundamental para todas as famílias, a “urbanização de baixos salários” (MARICATO, 1996, p. 39), característica do processo de desenvolvimento industrial brasileiro, impossibilitou ao trabalhador de menor renda morar adequadamente nas cidades. Permitiu, em contrapartida, a produção ilegal de moradias à medida “que o salário do operário industrial não o qualifica para adquirir uma casa no mercado imobiliário legal” (MARICATO, 1996, p. 22). Esse processo de urbanização, na qual a informalidade e a irregularidade é a regra, se refletiu em todas as cidades brasileiras, inclusive em São Luís.

1.3 Informalidade e irregularidade na urbanização

O aumento da população urbana ocorre em âmbito mundial. Esse crescimento populacional transformou as cidades num verdadeiro caos, com insuficiência de espaço, moradia e carência de infraestrutura básica. Fazendo um retrospecto sobre o crescimento da população urbana mundial, temos:

- 1800 – De 2% a 3% de toda população mundial vivendo em cidades;
- 1900 – População urbana próxima dos 15%;
- 1950 – População urbana de 29,6%;

A partir de 2007, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU, 2019b), a população urbana global passou a ser predominante. Em um período de 40 anos passou de 38% a 55% do total, quase 900 milhões das pessoas que vivem em áreas urbanas estão concentradas em favelas pulverizadas por todo mundo, com restrição aos serviços básicos de infraestrutura. Davis (2006) aponta que, em 1950, havia 86 cidades com mais de 1 milhão de habitantes no mundo; em 2015 já eram 550. A América Latina é a região mais urbanizada atualmente, 82% de sua população reside em áreas urbana (FAJERSZTAJN, VERAS; SALDIVA, 2016). Contudo, até um terço dessa população está na informalidade do tecido urbano das grandes cidades latino-americanas (FERNANDES, 2011).

Em uma época de intensos deslocamentos de população em escala planetária, o mundo e a cidade se mostraram, assim, habitados por sujeitos irredutivelmente diferentes; e as desigualdades demonstraram ser também o fruto de persistentes conflitos entre os diversos. (SECCHI, 2019, p. 83).

No início dos anos 1960, com a crise habitacional muito forte no Brasil, estava claro que o Estado não daria conta das necessidades habitacionais dos brasileiros, num momento de grande migração para as cidades. Muitos desses migrantes, trabalhadores de baixa renda, apenas tiveram acesso à moradia por meio da informalidade, principalmente nas favelas, invasões/ocupações e loteamentos periféricos irregulares, lugares onde essas pessoas podiam arcar com os custos do solo urbano, uma vez que, via de regra, “os lugares onde é melhor morar [...] são mais reservados aos que podem consumi-los.” (SANTOS, 2009, p. 10).

Segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Regional, dos 60 milhões de domicílios urbanos no Brasil, 30 milhões não possuem escritura ou documento que comprove a titularidade do imóvel, ou seja, metade dos imóveis no país são irregulares (RIBEIRO, 2019). Grande parte dos loteamentos informais exhibe violações da ordem jurídica formal prevalente, com problemas básicos de ilegalidade (FERNANDES, 2011). Dentre as várias causas desse quadro de irregularidade, estão o planejamento urbano impraticável, o excesso de normas e conflito de competências

entre os entes federativos, a confusão entre regularização fundiária com política habitacional aliadas a um processo excludente de urbanização. Contudo, é a questão fundiária e a disputa pela apropriação imobiliária que estão no centro da informalidade urbana, definida a partir da condição de ilegalidade (MARICATO, 2009), sendo o critério que mantém relações com a exclusão social, segregação e pobreza, na qual “a desigualdade social é um dos aspectos mais relevantes do que chamo de ‘nova questão urbana’ [...] e as injustiças sociais se revelam cada vez mais na forma de injustiças espaciais.” (SECCHI, 2019, p. 15 e 21).

De acordo com Oliveira (2017), a informalidade na produção do espaço urbano está relacionada à ocupação desordenada e espontânea da cidade. Fernandes refere que (2011, p. 2) “a definição de informalidade é imprecisa e multidimensional, cobrindo aspectos físicos, socioeconômicos e jurídicos”. Para Gonçalves, Bautès e Maneiro “o conceito de informalidade vem exercendo forte influência na compreensão do fenômeno urbano, sobretudo na América Latina a partir da década de 1970” (2018, p. 10). Ainda, de acordo com os autores:

O esforço em normatizar, zonear e sanear a cidade pressupõe definir e delimitar o seu reverso, ou seja, aquelas áreas que não estariam nos contornos da norma estabelecida e, por consequência, do projeto societário almejado. O urbanismo modernista e funcionalista teve grande influência na América latina, sobretudo no Brasil. (GONÇALVES; BAUTÈS; MANEIRO, 2018, p. 11).

Sobre esse aspecto, Secchi (2019) aponta que, durante toda a metade do século XX e até o fim dos anos 1960, a busca por um sistema racional de regras para a utilização dos solos foi o modo encontrado por urbanistas para dominar a angústia que acompanhava o crescimento urbano. Com isso, “a urbanística tem responsabilidades fortes e precisas em relação ao agravamento das desigualdades sociais” (SECCHI, 2019, p. 13).

De acordo com Cardoso (2003) a irregularidade se apresenta por meio: (a) da irregularidade quanto à propriedade da terra ou do imóvel, como resultado de processos de ocupação; (b) irregularidade parcial ou inadequação da documentação da propriedade (registro / título / escritura) – não havendo neste caso processo de ocupação; (c) irregularidade na produção dos loteamentos, nos quais não há licenciamento na Prefeitura e existe desacordo quanto à legislação vigente em relação ao dimensionamento dos lotes, reserva de área institucional etc.; (d) irregularidade na

edificação, que também não conta com licenciamento na Prefeitura; (e) há ainda os casos em que a irregularidade se estende às questões fundiárias e edilícias.

Portanto, a informalidade urbana está assim relacionada à ausência de formalidade, referindo-se àquilo que está em desconformidade com a legislação vigente. E a irregularidade urbana está relacionada àquilo em que falta regularidade, em desacordo com os regulamentos. Ambas possuem a mesma definição, no sentido de indicar que algo está fora da ordenação jurídica e urbanista vigente e representa a dualidade da cidade formal *versus* cidade informal, recorrente nas cidades brasileiras, em que a última **“ocupa uma área seguramente maior que a área ocupada pela cidade ‘legal’.”** (ALFONSIN, 2007, p. 72, grifo nosso).

A tensão legalidade/ilegalidade acompanha a formação do Estado e do território brasileiro. [...] Essa dualidade é o signo fundante de nosso Direito e perpassará toda a história urbana brasileira [...] e essa perversa combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico condena uma boa parte da população das cidades a uma condição de subcidadania, pois sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos. (ALFONSIN, 2007, p. 71-72).

Dessa forma, não é possível afirmar que a favela é um acidente. Na verdade, ela é constitutiva para a formação da habitação, uma vez que as “cidades são um imenso laboratório de tentativa e erro, fracasso e sucesso, em termos de construção e desenho urbano” (JACOBS, 2011, p. 5). Segundo Maricato (2009, p. 274), as favelas e loteamentos ilegais “são a principal provisão de habitação da maior parte da população” e da mais pobre também. Em geral, a população de baixa renda que ocupa os lotes urbanos de forma irregular, foi excluída do mercado privado e das políticas públicas de habitação e fazem com que a “cidade formal se pareça com uma ilha de riqueza, rodeada por uma extensa ocupação empobrecida.” (MORETTI; ANDRADE, 2018, p. 2).

E o Estado tem papel relevante na produção da cidade informal e, em muitos casos, é um dos principais autores no desenvolvimento e consolidação dessas áreas, tendo em vista que essa informalidade não está fora de seu escopo e ele não está ausente desses espaços (GONÇALVES, BAUTÈS; MANEIRO, 2018). Neste sentido:

A irregularidade tem sido tolerada pelos gestores públicos, e pelas elites das cidades, exceto se próximos de determinados espaços vazios, reservados à especulação imobiliária em áreas mais visíveis e mais próximas dos centros comerciais, como os chamados condomínios fechados que funcionam como um instrumento eficiente de exclusão entre os mais pobres, alimentando sobre medida esse fenômeno que precisa ser urgentemente enfrentado. (OLIVEIRA, 2017, p. 19).

As políticas públicas para lidar com a informalidade demonstram como o Estado, de maneira seletiva e muitas vezes arbitrária, classifica, regula, distribui e gere as fronteiras entre formal e informal. Tais fronteiras são, assim, flexíveis e estão vinculadas as formas de poder estatal, bem como as lutas e modificações que dali emergem. (GONÇALVES; BAUTÈS; MANEIRO, 2018, p. 15).

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (IBGE, 2016) apontam que a maior parte da população brasileira (84,72%) vive em áreas urbanas: 41,2% vivem em assentamentos precários, informais ou em domicílios inadequados (IBGE, 2010). Apenas no Maranhão, 77,1% da população vivem em alguma condição de irregularidade e/ou informalidade. São Luís é a 5ª capital brasileira¹⁰ com maior percentual de pessoas vivendo em aglomerados subnormais, ou seja: ocupações irregulares em terrenos públicos ou privados¹¹ com um padrão urbanístico irregular e carência de serviços públicos essenciais.

1.4 Breve histórico da evolução urbana de São Luís

Ao pizar a rampa de Palácio, em S. Luíz, senti que pisava uma das mais hospitaleiras terras do Brasil. Promissora dessa felicidade simples e modesta, que não deixa o homem em toda a vida. porque lhe ensina a sobriedade, o viver rude sem essas desmedidas ambições de bens materiais que arruinam o ser humano. tirando-lhe a tranquilidade e a paz interiores. (Diário de S. Luíz, em 20/06/1949).

Como já discorrido, para explicar as formas urbanas há que se considerar as relações de determinado ponto com os demais do espaço urbano (VILLAÇA, 1998). É desta forma, portanto, que se inicia a análise da urbanização de São Luís sob o viés da produção da informalidade no espaço da cidade, cujo crescimento manteve o

¹⁰ Matéria publicada no G1-MA em 19/05/2020 a partir de levantamento do IBGE sobre aglomerados subnormais no Brasil para auxiliar o enfrentamento da COVID-19. Acesso em: 05/08/2020 <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2020/05/19/sao-luis-e-a-5a-capital-brasileira-com-maior-percentual-de-habitacao-em-aglomerados.ghtml>.

¹¹ Reflexos de invasão ou ocupação, ou ambos.

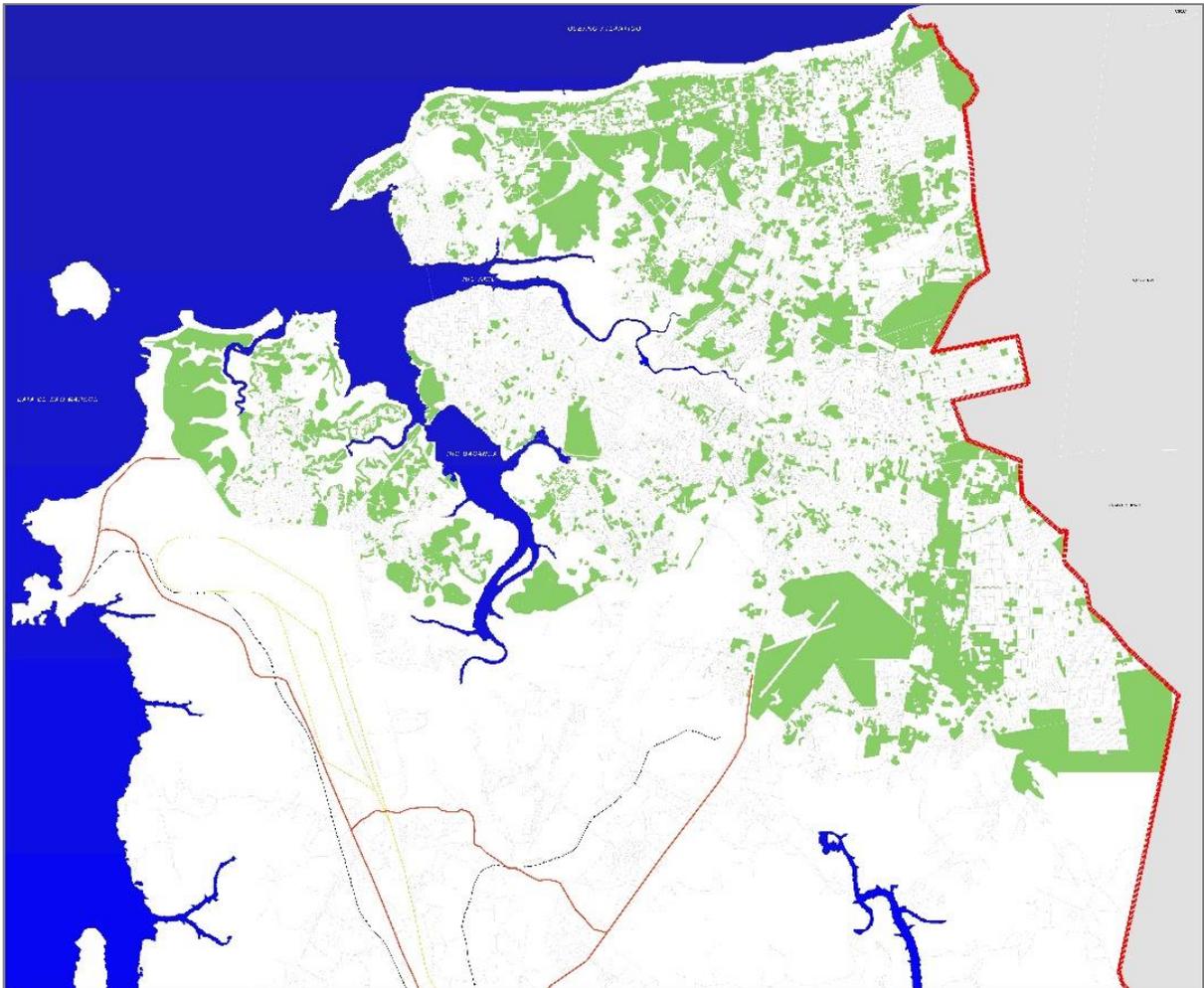
modelo urbano baseado no traçado original (ortogonal), entre os rios Bacanga e Anil, até a década de 1970. A capital do Maranhão possui população estimada, no ano de 2019, de 1.101.884 pessoas (IBGE) e quase sua totalidade está concentrada em área urbana (94,4%).

A mobilidade social da população maranhense em direção às cidades é um dos traços característicos da dinâmica social dos últimos quarenta anos. Milhares de famílias têm se deslocado de suas regiões de origem (principalmente do campo) em busca de melhores condições de vida, atraídos pelas oportunidades de emprego urbano ou pela própria expulsão do campo. Para Castels (1983, p. 85) “o fenômeno essencial que determina o crescimento urbano é o das migrações. A fuga para as cidades é mais o resultado da decomposição da sociedade rural do que a expressão de um dinamismo da sociedade futura.”

A forma de ocupação do território da capital do Maranhão caracteriza-se pelo espraiamento da mancha urbana, o que causa um consumo maior de solo, inviabilizando a prestação de serviços urbanos essenciais que comprometem significativamente a qualidade de vida da população. Com base na figura 1, verifica-se a grande quantidade de vazios urbanos¹² na área de São Luís. Segundo Alfonsin (2007), são nesses vazios que se dão muitas ocupações, pois são áreas vazias à espera de valorização.

¹² Os locais de lazer público têm sido buscados, açoda-mentes, pelo prefeito Edivaldo Holanda Júnior.

Figura 1 - Mapa de vazios urbanos de São Luís no ano de 2000



Fonte: INCID, 2000.

O aumento populacional tem ensejado a uma ininterrupta incorporação de espaços à cidade (DIAS; NOGUEIRA JÚNIOR, 2005), uma consequência real do implemento industrial em São Luís, causando o surgimento de novas ocupações habitacionais, definindo o espaço urbano quanto a sua evolução econômica, social e política. O rápido crescimento populacional pelo qual vem passando os municípios da Ilha do Maranhão, São José de Ribamar, Raposa, Paço do Lumiar e São Luís, a capital do Estado, tem acarretado, principalmente na última, o aumento da ocupação desordenada, responsável pelo surgimento de problemas de ordem ambiental, estética, socioeconômica e urbana.

Durante a ocupação portuguesa, no período de 1615 a 1755, destacou-se a **entrega de terrenos e cartas de sesmarias de forma aleatória para a população, sem maior preocupação com o nível social dos ocupantes** (grifo nosso). Essa era uma prática da Coroa em todo o país. Havia um ordenamento jurídico para a

concessão de terras sob o regime de sesmarias posto que Portugal tinha como principal objetivo incentivar a ocupação do espaço urbano ocioso da cidade “numa democratização do acesso ao solo que a seguinte valorização modificará.” (BURNETT, 2011, p. 58).

De 1755 a 1889 houve um incremento na população da cidade que passou de 854 habitantes em 1718 para 16.580 em 1788, em virtude da migração de famílias portuguesas (açores) para São Luís e, conseqüentemente, pela introdução do trabalho escravo (LOPES, 2008a). Em 1822, a capital do Maranhão foi considerada a quarta maior cidade do Brasil (FERREIRA, 2014). Com a dinamização da economia e crescimento populacional, o solo urbano passou por valorização. Nesse momento, houve a necessidade de controle social sobre a ocupação do espaço urbano. Sobre esse aspecto, Paxeco (1992 *apud* FERREIRA, 2014, p. 34) e Mantovani e Mota (*apud* RIBEIRO JÚNIOR, 2001, p. 64-65) descreveram, respectivamente:

[...] através do Ofício de 17 de dezembro de 1779, o governador Dom Antonio de Sales Noronha condenava a existência de ‘muitas casas cobertas de pindoba’ e que sob pena de ‘enfear’ a cidade, ‘ordenava que **não se concedessem chãos a pessoas fora das condições necessárias para construir edifícios nobres** (grifo nosso).

[...] concomitantemente à dinamização econômica e ao conseqüente crescimento da população, alteram-se as intervenções da Câmara no sentido de instaurar um sistema de privilégios. Com a diversificação e incremento das atividades produtivas para exportação e conseqüente aumento da população, **interessa agora às autoridades o controle social sobre a ocupação do espaço, e isto torna seletivo o critério para o estabelecimento de moradores**. Em contraste com a imediata cessão de terrenos que era praxe no período anterior, uma série de pré-requisitos de oneroso cumprimento passava a interpor-se entre o solicitante e o lote desejado [...] **a propriedade imobiliária era tornada inacessível a uma camada da população que, privada de meios outros de sobrevivência, pôr-se-ia a serviço do estamento proprietário** (grifo nosso).

Entre 1889 a 1936 destacou-se a produção de algodão no Maranhão e as indústrias têxteis em São Luís que contribuíram para a formação e alargamento da cidade e, por conseguinte a desconcentração demográfica e expansão das fronteiras citadinas (RIBEIRO JÚNIOR, 2001). É citado ainda, para esse período, a aplicação de recursos para estruturação da cidade e iniciativas para ajuste da organização daquela, tais como:

[...] códigos de postura; construção de estradas ligando o bairro central aos arrabaldes, através do Caminho Grande¹³; continuação das obras do Cais da Sagração; criação da Cia de Águas de São Luís em 1874; assentamento de trilhos urbanos para bondes puxados por animal. (RIBEIRO JÚNIOR, 2001, p. 68).

Entre 1936 a 1945, a cidade foi urbanizada com intervenções parciais no espaço urbano. Nesse período, foi elaborado um Plano de Remodelação da Cidade, contemplando a abertura das Avenidas Magalhães de Almeida e Getúlio Vargas. Esta última, avançando para os subúrbios da cidade e remodelado e/ou ditando a área de expansão do tecido urbano da capital do Maranhão, “com a construção de vários conjuntos habitacionais em fins dos anos 40 e início dos anos 50” (LOPES, 2016, p. 41). Em 1945 foi fundada simbolicamente a Cidade Balneária do Olho d’ Água, se convertendo no primeiro polo de expansão da cidade para além do Rio Anil.

O processo de expansão planejada da cidade e os investimentos em novos empreendimentos habitacionais nas áreas de expansão retirariam do centro antigo a população de classe média que desejava condições de habitação modernas que a cidade tradicional não oferecia. (LOPES, 2016, p. 86).

Segundo Burnett (2011), essa seria a primeira extrapolação urbana para além dos limites do centro histórico, sendo a nova direção que a cidade manterá para seu crescimento durante os próximos trinta anos. Ressaltemos que há um deslocamento da população mais rica para essa área onde serão erguidas residências de estilo arquitetônico eclético e modernista e, com esse movimento, conseqüentemente, ocorre o esvaziamento do centro da Praia Grande. Entretanto, nesse período a cidade mantinha-se compacta e contínua. Situação que se alterará nas próximas décadas, com a construção das pontes sobre os rios Anil e Bacanga.

Entre os anos de 1950 a 1970 percebe-se a expansão da cidade, que “possuía pouco mais de cem mil habitantes e continuava a crescer e adensar-se na península entre os rios Anil e Bacanga, seguindo o Caminho Grande” (LOPES, 2008b), conforme figura 2 e figura 3, que indicam como a evolução urbana da cidade ocorreu através desse caminho entre 1950 e 1960.

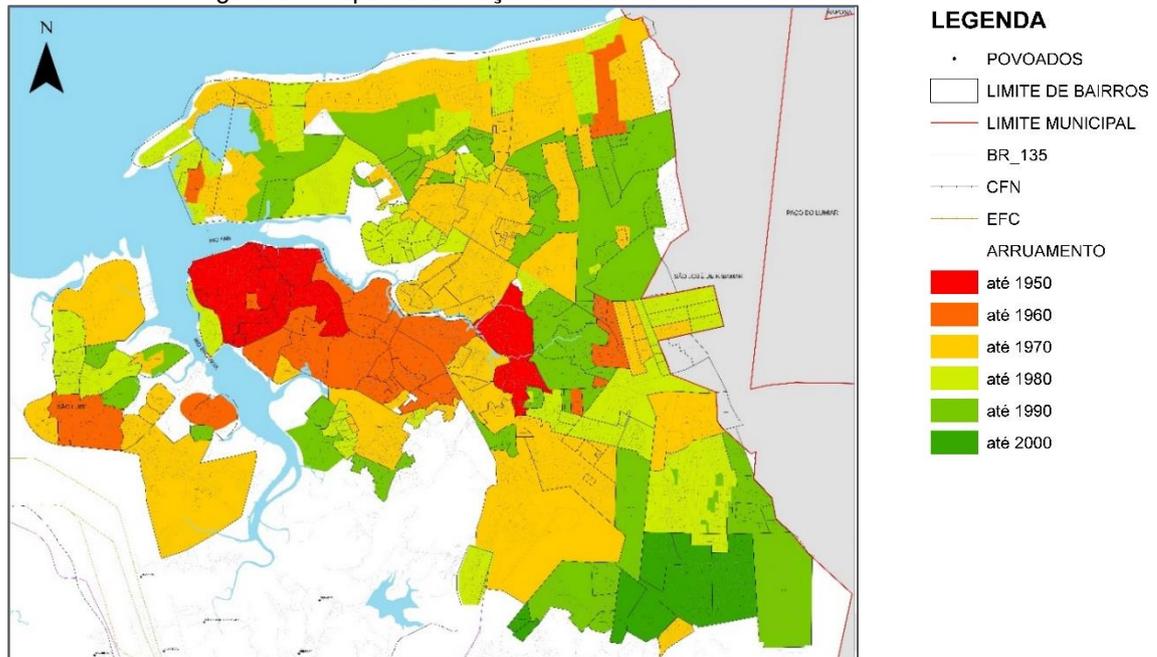
¹³ É o prolongamento da rua Grande, a partir das imediações do atual IEMA São Luís (Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia) que funciona no antigo prédio do Colégio Marista, outrora Quinta do Barão, percorrendo a Avenida Getúlio Vargas. Era o caminho que dava acesso ao lugarejo da Vila do Paço, atual município de Paço do Lumiar, passando pela Vila do Anil.

Figura 2 - Mapa do Caminho Grande, entre o Centro e o Anil



Fonte: Autora, 2020, elaborado a partir do Google Earth.

Figura 3 - Mapa da evolução urbana de São Luís: 1950 a 2000



Fonte: INCID, 2010.

Nesse mesmo período, a expansão territorial da cidade é induzida pelos investimentos regionais decorrentes do aumento das exportações e importações do Estado, em especial pela implantação de rodovias federais (LOPES, 2016). Sobre este período, Ribeiro Junior (2001, p. 24) aponta:

Viver-se-ia de esperança, estagnação e inchaço, em que, na década de 60, atingir-se-ia um quadro socioeconômico desolador. Muita população e poucos serviços urbanos. Muita população e poucos empregos. Muita população e pouca riqueza.

Nessa época, através da esfera municipal, foram instituídos dois dispositivos legais com o propósito de direcionar a ocupação e induzir a produção do espaço: (a) Decreto nº 330, de 03 de junho de 1938 – primeiro zoneamento do município de São Luís; (b) Lei nº 171, de 03 de março de 1950 – que estabeleceu limites das zonas urbanas, suburbana e rural dos distritos administrativos de São Luís e Anil. Segundo Lopes (2016, p. 87)

Entre 1951 e 1970, com a construção das pontes e da barragem do Bacanga, a implantação de novos conjuntos habitacionais e grandes avenidas, **a cidade cresceu 137,66%** se comparado com todo período histórico anterior (1612-1950). (grifo nosso)

Outro fator que contribuiu para esse crescimento, de acordo Lima Júnior (1987), “foram os processos migratórios no Estado que ganharam impulso no final da década de 1950 e início dos anos de 1960, em função das secas do nordeste e da estrutura agrária precária e injusta”. Sobre este aspecto, Ribeiro Junior (2001, p. 85-86), descreve:

A ocupação agrária desordenada trouxe inúmeros conflitos no campo, redundando no êxodo rural, servindo esta cidade como um dos centros absorvedores da massa de trabalhadores excluídos da propriedade ou posse da terra, fazendo crescer (ou inchar) sua população a taxas relativamente significativas. Entre **1960 e 1970** é o período cujos índices de crescimento são maiores, período em que houve um agravamento do quadro social, uma vez que a economia da cidade não conseguiu incorporar a força de trabalho produtivo. (grifo nosso)

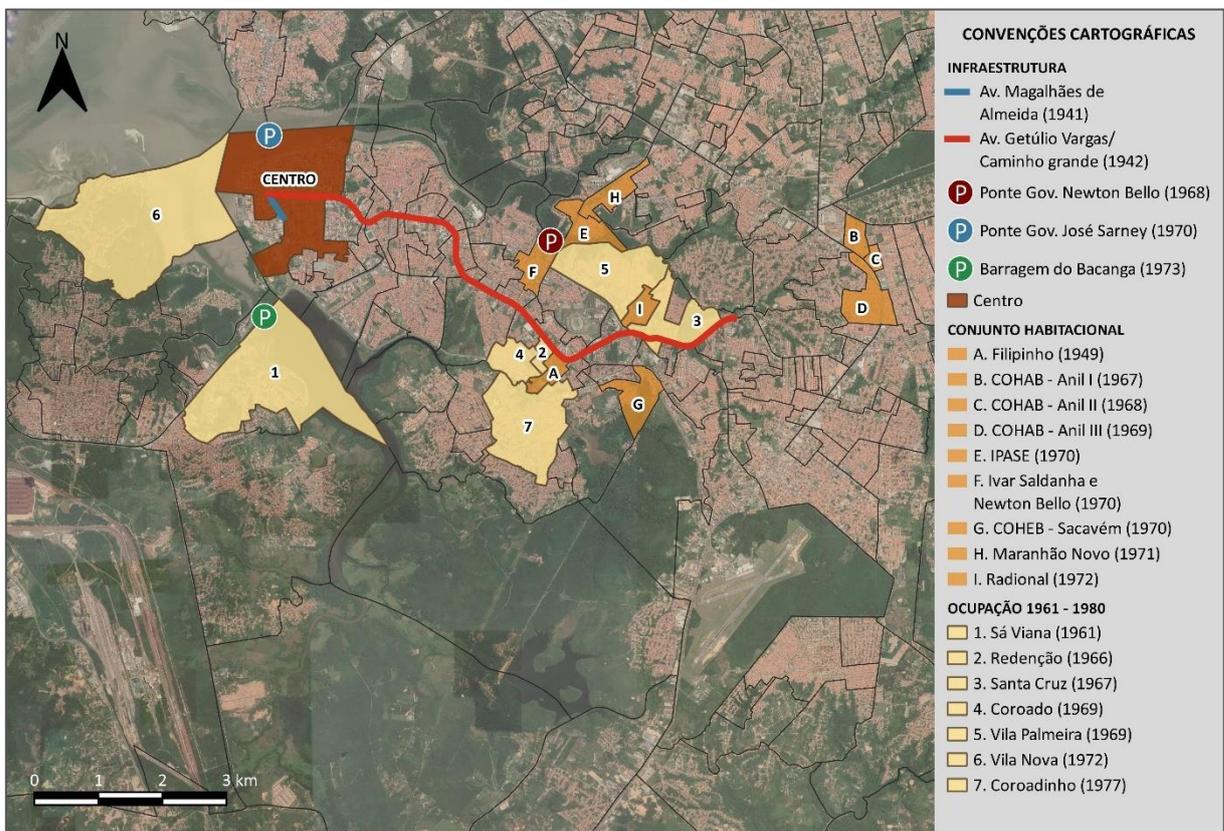
Ainda de acordo com Ribeiro Júnior (2001), nesse período o quadro ocupacional da população de São Luís era desolador, em que apenas 23,7% das pessoas possuíam emprego, 50,8% não exerciam qualquer atividade remunerada, 2,5% eram aposentados e pensionistas e 23% não estavam em idade para desempenhar atividade laboral. Cabe destacar que, com o crescimento populacional e a falta de emprego para grande parte da população, os problemas sociais tornaram-se mais perceptíveis e tal fato se refletiu na intensificação de ocupações nesse período, principalmente da população migrante do interior do Estado. No quadro 1 e figura 4, são apresentadas as ocupações surgidas entre 1961 e 1977.

Quadro 1 - Ocupações surgidas em São Luís entre 1961 e 1977

Ocupação	Data da ocupação	Nº de famílias
Sá Viana	1961	1.200
Redenção	1966	600
Santa Cruz	1967	2.000
Coroado	1969	1.000
Vila Palmeira	1969	4.000
Vila Nova	1972	1.000
Coroadinho	1977	3.000

Fonte: Luz, 2004.

Figura 4 - Mapa das ocupações surgidas em São Luís entre 1961 e 1977



Fonte: Autora, 2020 (baseado em informações de LUZ, 2004).

Segundo Villaça (1998), os anos 1970 seriam o marco a ser adotado em uma periodização da história intraurbana da maior parte das metrópoles e mesmo das cidades médias do Brasil. Efetivamente, os anos de 1970 marcaram mudanças significativas no espaço urbano da capital maranhense. A inauguração da ponte Governador José Sarney (ou ponte do São Francisco) sobre o rio Anil, conforme figura 5, permitiu a expansão da cidade para o norte da ilha com a ocupação da orla e,

conseqüentemente, a ligação da antiga cidade à nova São Luís, indicando que o crescimento e expansão das cidades é diretamente influenciado pelas vias (VILLAÇA, 1998).

Figura 5 - Imagens do bairro São Francisco entre 1960 a 2000



O município passou por intenso processo de produção e reprodução do espaço urbano entre as décadas de 1980 e 2000, com a implantação de grandes projetos (MASULLO; SANTOS, 2014) sendo estes: (1) 1973 instalação do Porto do Itaqui; (2) 1972 a 1985 construção do Anel Rodoviário de Contorno (Anel Viário); (3) 1973 a 1980 construção da ponte Bandeira Tribuzzi; (4) loteamento do Calhau, do IPEM; (5) 1980 planta industrial da ALUMAR; (6) 1985 construção do Porto de Ponta da Madeira, destino final da ferrovia Carajás, da Companhia Vale do Rio Doce; além da construção de diversos conjuntos habitacionais que impulsionaram a indústria da construção civil e o mercado imobiliário na cidade.

Entre 1970 a 1980 ocorreu um *boom* demográfico da cidade com crescimento de 70% da população urbana. Seja destacado que muitas dessas pessoas migraram

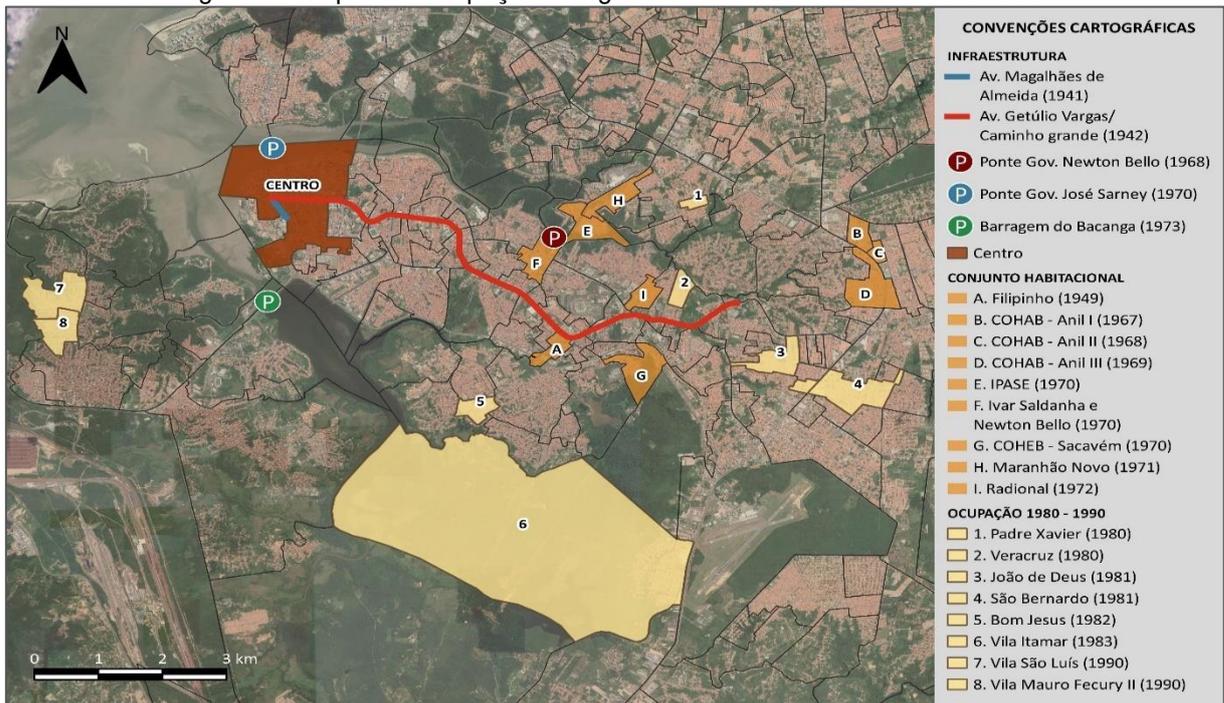
para São Luís em virtude dos projetos de Construção Civil. Destarte, num intervalo de cinco anos, entre 1980 e 1985, de fato quando se iniciaram as obras de implantação da ALUMAR e CVRD, a população de São Luís teve crescimento de 85,5%. De acordo com Luz (2004, p. 40) o Programa Grande Carajás atraiu um contingente expressivo de populações do campo para as etapas de Construção Civil dos projetos, mas não conseguiu “criar condições permanentes para que essa população, uma vez desmobilizada, encontrasse outras formas de sobrevivência e empregos qualificados nas cidades”. Dessa forma, esse crescimento apenas contribuiu para o agravamento da problemática habitacional, momento em que as ocupações se tornaram mais visíveis no tecido urbano de São Luís, conforme indicado no quadro 2 e figura 6.

Quadro 2 - Ocupações surgidas em São Luís entre 1980 e 1990

Ocupação	Data da ocupação	Nº de famílias
Vila Padre Xavier	1980	800
Vera Cruz	1980	300
São Bernardo	1981	2.000
João de Deus	1981	3.000
Bom Jesus	1982	3.000
Vila Itamar	1983	2.000
Vila Mauro Fecury II	1990	4.000
Vila São Luís	1990	-

Fonte: Luz, 2004.

Figura 6 - Mapa das ocupações surgidas em São Luís entre 1980 e 1990



Fonte: Autora, 2020 (baseado em informações de LUZ, 2004).

Neste sentido, o Plano Plurianual do Maranhão de 1991 faz uma reflexão sobre as alterações causadas na estrutura da cidade, com a implantação desses projetos impactantes:

[...] a realização dos projetos ALUMAR e Ferro Carajás criou a esperança de haver uma profunda alteração na economia maranhense. Decorridos hoje 10 anos do início desse processo, verifica-se que o grau das expectativas de mudanças a eles vinculadas é bastante baixo. Rigorosamente, os efeitos dele decorrentes se situam no âmbito dos **problemas que geraram nos centros urbanos** (grifo nosso) de suas áreas de influência, sobre o quadro fundiário do Estado e na pressão sobre infra-estrutura física, social e produção do Maranhão. Portanto, impõe-se que sejam tomadas decisões que venham a, finalmente, concretizar o potencial gerado por esses projetos para a economia maranhense [...] decorre, pois, a necessidade de execução de um conjunto de ações governamentais que visem a recuperá-la para suas funções urbanas de lazer, moradia, segurança, saúde, educação, transporte, cultura etc. (RIBEIRO JUNIOR, 2001, p. 123-124).

O diagnóstico a respeito da problemática habitacional ludovicense seria dado pela SEPLAN-MA (1983): “O quadro habitacional da Ilha de São Luís apresenta ainda graves problemas, caracterizados pelo elevado número de pessoas vivendo em moradias consideradas subnormais. Segundo Pesquisa realizada em 1978, pela SEPLAN-MA, com apoio da Organização das Nações Unidas, 58,7% dos domicílios urbanos da Ilha de São Luís foram considerados como ‘duráveis’ e os **41,3% restantes considerados ‘rústicos’ e ‘improvisados’**. Dessa maneira, quase metade das habitações urbanas (ou o equivalente a mais de 37.000 famílias) estariam em condições deficientes, concentrando-se na periferia de São Luís, mais especificamente nas áreas de manguezais entre os rios Anil e Bacanga e nas áreas de ‘invasão’ em terra firme. (RIBEIRO JUNIOR, 2001, p. 97, grifo nosso).

Entre 2000 e 2010, a população de São Luís cresceu a uma taxa média anual de 1,70%, enquanto no Brasil ela foi de 1,17%, no mesmo período (IBGE, 2010), como se observa com base no quadro 3. Nessa década, a taxa de urbanização do município passou de 96,17% para 94,45%. Em 2010 viviam, no município, 1.014.837 pessoas. Contudo, o crescimento e a forma como o território foi ocupado caracterizaram-se pelo espraiamento da mancha urbana, causando consumo maior de solo, inviabilizando a prestação de serviços urbanos essenciais, provocando deslocamentos de grandes percursos e comprometendo significativamente a qualidade de vida da população.

Quadro 3 - Crescimento da população de São Luís

Período/Ano	Nº de habitantes
Fins de século 17	10.000
Fins do século 18	17.000
1820	20.000
1868	30.000
1872	31.604
1900	36.798
1920	52.929
1940	85.583
1950	119.785
1960	159.628
1970	270.651
1980	460.320
1991	695.199
2000	868.047
2010	1.014.837
2019	1.101.884

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Ao mesmo tempo em que o crescimento da cidade continuava, quer em termos territoriais quer populacionais, os problemas urbanos e sociais seguiam no mesmo ritmo de crescimento. Castells (1983) aponta que, pela ineficiência ou incapacidade do Estado em resolver a aquisição de moradias para a população de baixa renda, essa se via no direito de invadir terrenos e construir moradias de forma alternativa.

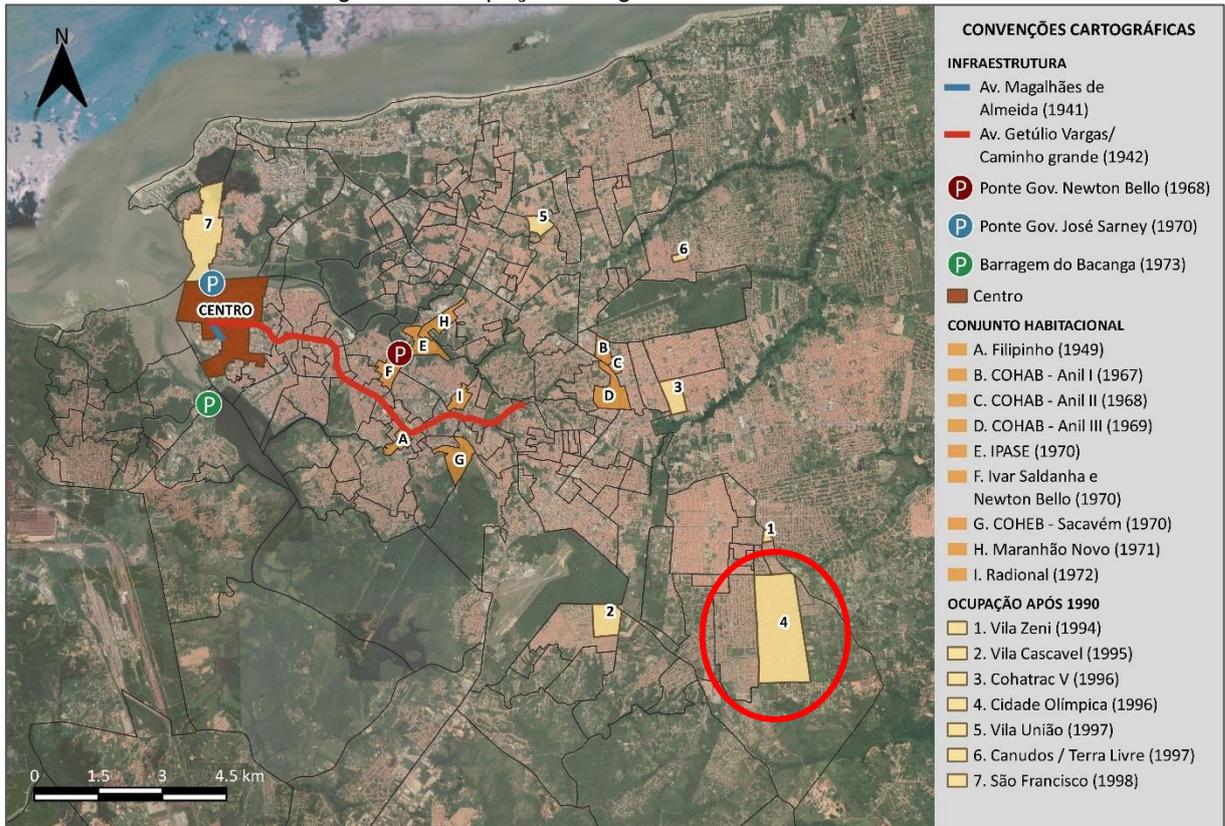
No quadro 4 e figura 7, verifica-se o aumento significativo no número de ocupações na cidade (17 no total). Em destaque tem-se a ocupação da Cidade Olímpica, localizada na periferia da cidade, nos limites entre São Luís e São José de Ribamar. Chama atenção o número de famílias que participaram da ocupação, fato que se constituiu como um dos mais importantes núcleos da luta urbana do Brasil (LUZ, 2004).

Quadro 4 - Ocupações surgidas em São Luís a partir de 1994

Ocupação	Data da ocupação	Nº de famílias
Vila Zeni	1994	105
Vila Cascavel	1995	1.500
Parque das Mangueiras	1996	196
Jaguarema	1996	126
Cohatrac V (*) Zumbi dos Palmares	1996	196
Cidade Olímpica	1996	10.000
Argola e Tambor	1997	400
Murtura	1997	22
Canudos/Terra Livre	1997	1.100
Vila Natal	1997	345
Vila União	1997	196
Ana Jansen	1997	400
Mãe Andreza	1998	-
Prédio da Rua 03 – São Francisco	1998	40
Moradores da Ponte do São Francisco	1998	20
Cohatrac V	2000	127
Vila Mariana	2000	116

Fonte: Luz, 2004.

Figura 7 - Ocupações surgidas entre 1994 e 2000



Fonte: Autora, 2020 (baseado em informações de LUZ, 2004).

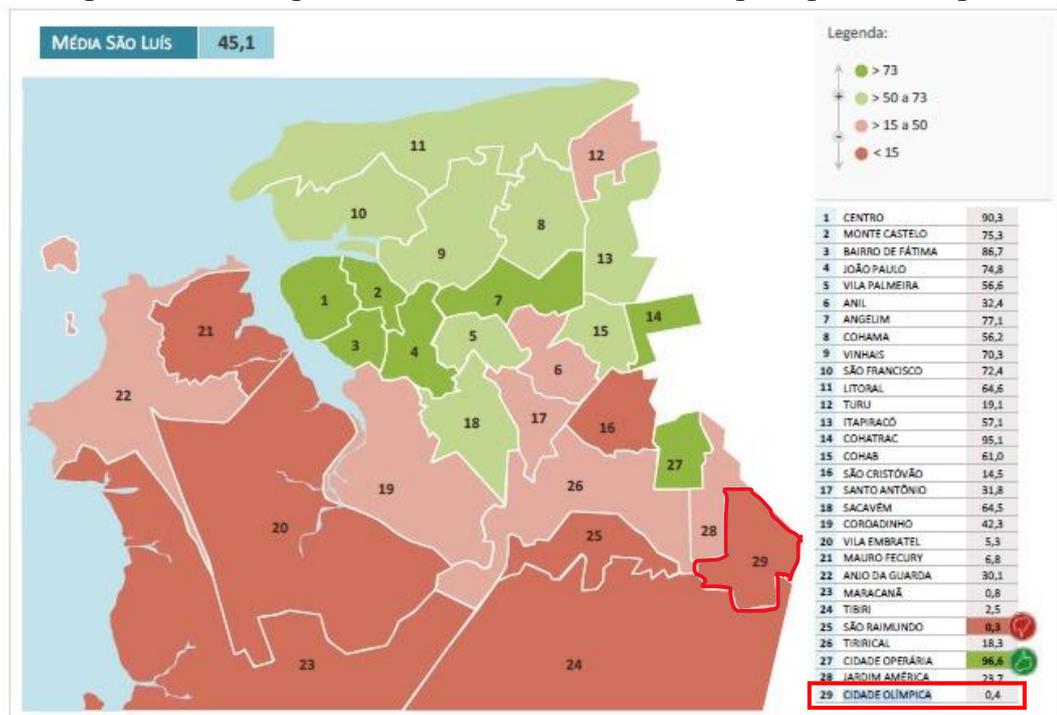
Em 2010, o índice de domicílios caracterizados como subnormais em São Luís era de 61.845 (IBGE, 2010), distribuídos em 39 aglomerados subnormais. Esse número mais que dobrou agora em 2020, segundo *ranking* publicado este ano pelo IBGE, em que a capital maranhense aparece como a 5ª capital do país com mais domicílios aglomerados. Na tabela 1 verifica-se que o bairro Cidade Olímpica não era configurado como aglomerado subnormal, apesar de ser uma ocupação irregular, na qual os moradores não possuíam título de propriedade dos imóveis em que moravam e, principalmente, por ter carência no fornecimento de serviços públicos essenciais, conforme apontado no Relatório de Análise de Cenários de São Luís (2013) e ilustrado na figura 8, em que a Cidade Olímpica configura como acesso extremamente precário ao saneamento, abaixo de 1%.

Tabela 1- Aglomerados subnormais em São Luís em 2010

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

Fonte: IBGE, 2010.

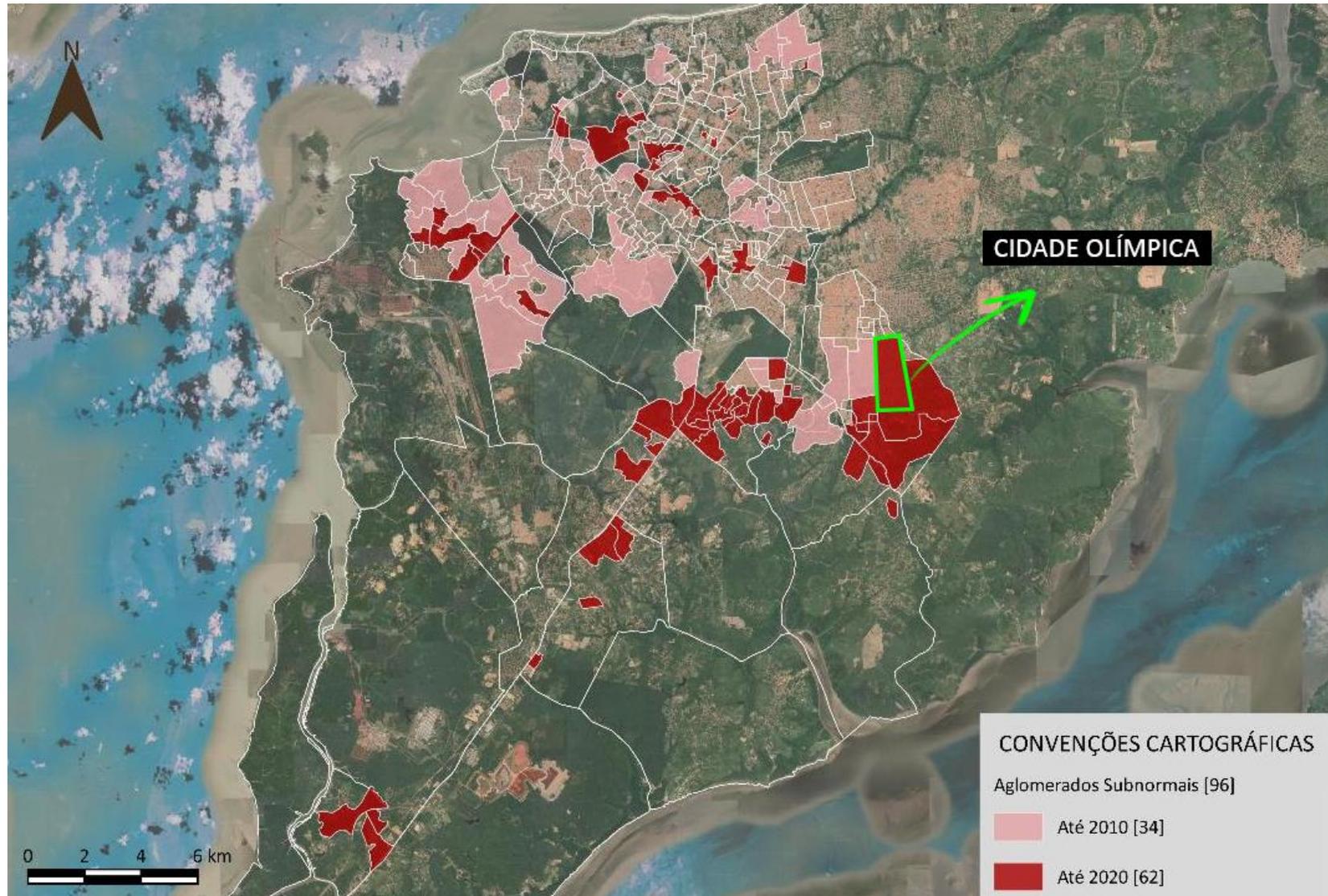
Figura 8 - Porcentagem de domicílios com banheiro e esgoto ligado à rede geral



Fonte: Relatório de Análise de Cenários de São Luís (2013-2033) – IBGE 2010.

Atualmente existem 96 aglomerados subnormais com 101.030 domicílios, representando 32,42% de todas as habitações da cidade. Verifica-se com base na figura 9 como estão pulverizados no espaço da cidade os assentamentos informais. “Não se trata de formas de morar simplesmente, mas de formas de morar na cidade” (SANTOS, 2009, p. 9), causados por um processo histórico de irregularidade jurídico-urbanista, “com a existência de formas de vida e de desenvolvimento espacial modernos que exigem corolários, como favelas e outras formas de ‘submoradia’.” (SANTOS, 2009, p. 10).

Figura 9 - Mapa dos aglomerados subnormais em São Luís em 2020



Fonte: Autora, 2020, baseado em informações do IBGE.

2 POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA EM SÃO LUÍS

Abordar o tema da habitação brasileira é depararmo-nos com a precariedade, diretamente relacionada à insuficiência de oferta habitacional para a população de baixa renda. O crescimento urbano sem precedentes, a falta de enfrentamento pelo Estado quanto à questão habitacional por décadas, o processo de industrialização de baixos salários, o êxodo rural e, principalmente, a questão fundiária, são os fatores que contribuíram e ainda contribuem para o agravamento de um dos principais problemas sociais do país: o direito à moradia. Esse não se restringindo unicamente ao imóvel, uma vez que ele se relaciona com o seu entorno, ou seja; com a própria cidade, na qual devem ser disponibilizados todos os serviços que garantam efetivamente o direito à cidade. O objetivo nesse capítulo é apresentar um panorama das Políticas Públicas habitacionais brasileiras e o reflexo dessas políticas na cidade de São Luís.

2.1 Conceito de habitação

No artigo 25, parágrafo 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), é previsto que todo homem tem direito a um padrão de vida que assegure a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação** (grifo nosso) entre outros.

Na Constituição Federal (CF) de 1988, Capítulo II, Art. 6º, são descritos como “direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados [...]” (BRASIL, 1988, p. 18, grifo nosso). Destaque-se que a moradia foi elevada ao patamar de direito constitucional, tornando expressamente direito fundamental social apenas no ano de 2000, quando foi inserida na CF de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº. 26.

O conceito de habitação, para a compreensão da habitação, como moradia digna, não se restringe apenas ao abrigo contra as intempéries, pois o ato de morar é muito mais abrangente, perpassa a prestação de serviços, a disponibilidade de infraestrutura, a acessibilidade, o transporte e a segurança jurídica da posse¹⁴ Esses

¹⁴ A segurança jurídica da posse garante que uma pessoa ou um grupo deve ter a garantia de alguma proteção legal, ou seja, que seja assegurada continuidade temporal contra desalojamento forçado, independentemente do tipo de posse, evitando qualquer ameaça ou lesão ao direito de moradia, uma vez que essa falta de proteção compromete ou deteriora a qualidade de vida dessas pessoas (MASTRODI; ALVES, 2017, p. 35).

são fatores que reforçam o aspecto urbano de inclusão social e que “possibilitam o habitar num sentido pleno” (SILVA; OTERO, 2014, p. 9). Tais fatores também estão previstos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1976) e na Agenda Habitat (2006), nos quais a habitação não é considerada apenas em relação às características físicas da edificação (IPEA, 2016).

Abordar o tema da habitação brasileira é deparar-se com a sua precariedade que relaciona-se à insuficiência de oferta habitacional para a população de baixa renda, ao elevado custo da terra urbanizada e ao baixo poder aquisitivo das famílias (IPEA, 2016). Esses fatores combinados com o advento da Industrialização e, por conseguinte, com o aumento do contingente populacional nas cidades, ensejaram à produção de moradias precárias em terrenos fundiária e/ou urbanisticamente irregulares, cujo custo da localização é menor por estarem situados, em sua maioria, em áreas periféricas, em um distante “exílio na periferia”.

Tais variáveis articulam-se à produção dos aglomerados subnormais. Assim, Nadalin; Krause e Lima Neto (2014, p. 7) afirma serem os aglomerados subnormais assentamentos humanos “que proporcionam condições de vida inadmissíveis para o desenvolvimento social e econômico”, porém o único para milhares de pessoas, afinal, segundo Lefebvre (2006, p. 176), “o habitar é o traço fundamental do ser”, habitar é participar de uma vida social de uma comunidade, aldeia ou cidade”, mesmo que esta não ofereça as condições mínimas de habitabilidade, acesso à infraestrutura, segurança em termos de posse e seja acessível aos serviços públicos básicos.

2.2 Origens da problemática habitacional brasileira

A falta de enfrentamento, por parte do Estado, na questão habitacional por muitas décadas, efetivamente desde o surgimento das primeiras favelas, no início do século XX, contribuiu para agravar e multiplicar o número de brasileiros que vivem em assentamentos subnormais. Denaldi (2003) destaca que o crescimento das cidades brasileiras foi continuamente acompanhado pelo crescimento de habitações precárias que surgiram como alternativas para a população mais pobre. A falta de moradia acessível configura-se como um dos principais problemas sociais do país, em que o direito à moradia e, num sentido mais amplo, o direito à cidade tornou-se uma das mais importantes demandas da sociedade (ROLNIK, 2015).

Para Lefebvre (2006, p. 26) “o direito à moradia aflora na consciência social”, contudo percebe-se um abandono de políticas públicas na quais a habitação é tida

como um bem social. Segundo a Secretaria de Direitos Humanos da Previdência da República (BRASIL, 2013), é um equívoco relacionar o direito à moradia adequada como uma obrigatoriedade do Estado, no sentido de construir habitação para toda a população. “O direito à moradia adequada não obriga que o governo construa todo parque habitacional de uma nação.” (BRASIL, 2013, p. 16).

De acordo com Villaça (1986, p. 3) “no Brasil Colônia não existia ‘problema’ de habitação para o escravo, uma vez que o escravo não tinha direito à habitação”. O autor questiona: “No Brasil escravocrata, a habitação era problema para quem?”

O problema da habitação popular urbana começa a se constituir no Brasil na segunda metade do século XIX com a penetração do capitalismo, da mesma forma como se constituía na Inglaterra cem anos antes. Naquela época começou a surgir aqui, como anteriormente havia surgido lá, o “homem livre”. Este é antes de mais nada um despejado. Despejado de sua terra, de sua oficina, de seus meios de trabalho, de seus meios de vida. Começam então a afluir às nossas cidades milhares desses despossuídos, tanto brasileiros como estrangeiros. Eram os despejados das decadentes fazendas, como as de café no Vale do Paraíba, eram os despejados da Itália, eram os despejados das senzalas. Com o enorme crescimento das cidades através dessa população, surge o problema de seu alojamento, ou seja, surge o problema da habitação enquanto questão social. (VILLAÇA, 1986, p. 14).

Conforme Denaldi (2003), no final do século XIX a propriedade imobiliária era pouco valorizada. Com isso, para os homens livres eram concedidos gratuitamente terrenos, desde que esses pudessem construir e pagar os foros anuais pela sua posse (REIS, 1994 apud DENALDI, 2003). Em São Luís, segundo Burnett (2011), o povoamento e a urbanização da cidade, iniciados na segunda década do século XVII, foram feitos a partir da oferta de lotes para incentivar o adensamento populacional na área central da cidade. “Estes primeiros loteamentos foram feitos através das cartas de datas e beneficiavam indiscriminadamente aos solicitantes.” (BURNETT, 2011, p. 81).

Neste período, em que interessava ao Senado da Câmara incentivar a ocupação do então ocioso espaço urbano, através de cartas de sesmarias, os terrenos são entregues aleatoriamente e sem maiores preocupações com o nível social dos ocupantes, em uma democratização do acesso ao solo que a posterior valorização das áreas centrais se encarregará de modificar. (MOTA; MANTOVANI, 1998 apud BURNETT, 2011, p. 81).

Entretanto, com a emergência do trabalho livre – por meio do processo gradual de abolição da escravatura no Brasil – e a proibição do tráfico de escravos, em 1850 foi instituída a Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), na

qual foi proibido o acesso às terras pelas vias da ocupação e cessão pública. Com isso, “o chamado homem livre terá que arcar com todas as despesas para sua sobrevivência, entre elas a habitação.” (BURNETT, 2011, p. 82).

A promulgação da Lei de Terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra do Brasil, com grandes consequências para o desenvolvimento das cidades. A partir da sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria. (RÖLNİK, 2003, p. 23).

Os trabalhadores livres, afastados da possibilidade de tornarem-se proprietários de terra, sem acesso ao mercado livre de habitação, são levados a ocupar morros e várzeas e a habitar os cortiços (DENALDI, 2003, p. 9).

Neste sentido, Ferreira (2012) aponta que um dos pontos cruciais na problemática habitacional está relacionado à questão da terra posto que, desde o Brasil Colônia, o acesso à terra, quer rural quer urbana, sempre esteve sob controle dos “segmentos dominantes e impedido aos grupos sociais mais vulneráveis.” (FERREIRA, 2012, p. 27). Villaça (1986, p. 7) assinala que a habitação está vinculada ao solo, está “amarrada” à terra.

Para traçar uma periodização histórica territorial sobre o problema da habitação no Brasil, há que se fazer uma análise dos fatores que contribuíram para essa situação. Dessa forma, apresenta-se primeiramente como aconteceu o crescimento da população brasileira e, em seguida, quais ações foram tomadas pelos agentes sociais envolvidos nesse processo.

2.2.1 Crescimento da população urbana no Brasil

Os números do aumento populacional no país são surpreendentes! “Da instabilidade da curva demográfica passamos a um ‘crescimento galopante da população mundial’” (SANTOS, 2014, p. 42). De acordo com o IBGE (2010), a população brasileira cresceu quase 20 vezes, em 138 anos. A estimativa atual é que o Brasil tenha mais de 210,1 milhões de habitantes, dos quais 84,36% estejam vivendo em áreas urbanas. A seguir, no gráfico 1, é apresentada a evolução da população residente no país, considerando os primeiros dados censitários de 1872 até os dias atuais.

Gráfico 1 - Crescimento da população brasileira entre 1872 e 2019



Fonte: Autora, 2019 (baseado em dados do IBGE 2010/Censo).

O principal período de crescimento da população pelos processos migratórios ocorreu nos anos de 1800 a 1950. Sobre a cidade de São Luís, no período citado, existe um mapa de 1871 no Arquivo Militar do Rio de Janeiro, no qual consta que, em 1858, a população ludovicense seria de 27.817 habitantes, distribuídos em 4.210 domicílios (MOTA; PERNAMBUCANO, 2014). De acordo com Ferreira (2014, p. 14), “em 1822 São Luís foi considerada a quarta maior cidade do Brasil”. No fim do período colonial, as cidades de São Luís, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, somavam perto de 5,7% da população total do país, onde viviam então 2.850.000 habitantes (SANTOS, 1993).

Nas décadas de 1970 e 1980 o Brasil sofreu intenso processo de êxodo rural. Em São Luís, no período de 1970 a 1980, a partir de construções de infraestruturas previstas no Plano Rodoviário Municipal¹⁵, a cidade passou a ter uma intensa ocupação de novas áreas urbanas em um território dez vezes maior se comparado à época de sua fundação, em 1612. Em 1980, a população ludovicense cresceu 70% em relação ao ano de 1970. As cidades se expandiram mais rápido do que deveriam

¹⁵ Plano Rodoviário do Município de São Luís – Lei nº 1.322, de 27 de dezembro de 1962 – que previa a intervenção em vinte e três estradas pertencentes ao território municipal, permitindo a integração de diversos pontos da cidade, até então sem acesso (LPOES, 2016).

e não conseguiram absorver todos os que para ela migraram, e isto gerou um “inchamento” em vez de crescimento (ROLNIK, 2015). Esse incremento, sem precedentes, na população urbana trouxe uma sobrecarga na necessidade de habitação, infraestrutura e equipamentos, provocando uma desordem nas cidades, afetando diretamente a qualidade de vida de sua população.

De acordo com Gomes (1973 apud LUZ, 2004), em 1969 São Luís contava com aproximadamente 40.000 habitantes morando em favelas e palafitas. Em 1970, “as áreas de palafitas se ampliam, principalmente, em direção à região do São Francisco, Lagoa da Jansen e para os manguezais da margem esquerda do Rio Anil, próximos dos bairros do Caratatiua, Alemanha, Vinhais e Ipase.” (LUZ, 2004, p. 52).

2.2.2 Deficit habitacional x inadequação de moradia

De acordo com Denaldi (2003) o déficit habitacional brasileiro cresceu de 5,4 milhões, em 1991, para 6,5 milhões em 2000. E este deficit se concentra principalmente nas famílias de menor renda. A Fundação João Pinheiro (2018, p. 20) aponta “o deficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias”, enquanto a inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores quando não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, na necessidade de construção de novas unidades habitacionais. Na tabela 2, são expostos os números do deficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil.

Tabela 2 - Deficit habitacional x Inadequação de moradia no Brasil

Deficit habitacional - 2015	Inadequação de moradia - 2015
6,355 milhões de domicílios, sendo: 87,7% - áreas urbanas 12,3% - áreas rurais	12,3% de domicílios urbanos com carência de, pelo menos, um tipo de serviço de infraestrutura
1,971 milhão de moradias estimadas como deficit na região Nordeste	3,077 milhões de domicílios com carência de infraestrutura na região Nordeste
Maranhão é o estado com o maior deficit habitacional do país, onde falta habitação para 23,1% das famílias, isso representa 241 mil unidades	1,867 milhão de unidades em situação de inadequação fundiária urbana – segundo fator que mais afeta os domicílios.

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018.

A habitação, bem como a terra urbana, que se colocam como ponto fundamental para o equacionamento do problema habitacional, constituem-se como bens de grande valor e que não estão disponíveis para as famílias de baixa renda. De

acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2015 (IBGE, 2016), a falta de habitação atinge 91% das famílias com estrato de até três salários-mínimos.

Em virtude de insuficiência das políticas habitacionais que atendam à demanda de grande parte da população de menor renda, a cidade ilegal assume proporções sempre crescentes, ocupando áreas da cidade desprezadas pelo mercado imobiliário. Ou seja, impossibilitada de acessar com seus próprios recursos o mercado habitacional, a população com menor renda ocupa as franjas da cidade onde o preço da terra é mais barato “em que formas ambíguas de segurança da posse e padrões não planejados de uso do solo prevalecem.” (ROLNIK, 2015, p. 267).

Assim, estabeleceram-se as condições de espraiamento de enormes assentamentos autoconstruídos, em uma urbanização desigual marcada pela miséria social e violência, na qual a industrialização de baixos salários gerou as “cidades ilegais e precárias nas quais vivemos.” (ROYER, 2009, p. 150).

2.3 Políticas empregadas para prover habitação

Em relação à política habitacional brasileira, Villaça (1986, p. 9) refere que ela “tem sido, provavelmente, a política pública mais investigada, debatida e criticada neste país, especialmente a partir de 1964”. Segundo Azevedo (2007), ao se analisar a questão habitacional há que se considerar a relação dessa com outras políticas urbanas, pois “nem sempre um simples incremento dos programas de habitação é a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre.” (AZEVEDO, 2007, p. 14).

De acordo com Santos (1993, p. 10) “o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com a pobreza”. Ferreira (2011, p. 77) explica que o Estado Brasileiro tornou-se, ao longo dos anos, uma “máquina azeitada para promover a urbanização desigual”. Para Rolnik (2015, p. 277), “o padrão histórico de moradia no Brasil sempre foi o da autoconstrução em loteamentos precários nas periferias ou das ocupações de terrenos públicos ou privados vazios, as favelas.” Ainda, segundo a mesma autora, o arcabouço legal existente no Brasil dá suporte e regula o planejamento e a gestão da política urbana, efetivando o direito à moradia e à cidade, como um direito fundamental. A seguir, colhamos como se deu a política estatal para enfrentamento do problema habitacional brasileiro.

2.3.1 República Velha (1889-1930) – Provisão de habitação praticamente nula

[...] a rua lá fora povoava-se de um modo admirável. Construía-se mal, porém muito; surgiam chalés e casinhas da noite para o dia; subiam os aluguéis; as propriedades dobravam de valor. (AZEVEDO, 1998, p. 24).

A citação acima, retirada do livro *O Cortiço*, publicação de 1890 do romancista Aluísio Azevedo, retrata a situação das habitações populares do Brasil no final do século XIX. Inúmeros trabalhadores, sem contar com bons salários, recorriam aos cortiços como única opção de moradia.

Considerando-se que boa parte dos prédios ocupados pelos trabalhadores de baixa renda eram cortiço e, portanto, ocupados por mais de uma família, conclui-se que 90% da população da cidade, incluindo quase a totalidade dos trabalhadores e da classe média, era inquilina, inexistindo qualquer mecanismo de financiamento para aquisição da casa própria. (BONDUKI, 1994, p. 713).

De acordo com Bonduki (1994), durante a República Velha, a ação do Estado na provisão de habitação é praticamente nula. O Estado privilegiava a produção privada e recusava a intervenção no âmbito da construção de casas para os trabalhadores. Em suma: o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias e, tampouco, a sociedade lhe atribuía tal função. O aluguel, como forma básica de acesso à moradia, era predominante.

No final do século XIX, grandes mudanças, tais como crescimento demográfico, desenvolvimento da economia cafeeira, início da industrialização, libertação dos escravos e incremento da migração, ocasionaram a expansão dos centros urbanos e o aumento dos cortiços, que se tornaram a principal alternativa de moradia para a população mais pobre. As construções de cortiços de aluguel cresceram, provocando o agravamento das condições sanitárias e exigindo a intervenção do Estado. (DENALDI, 2003, p. 9).

A ocorrência de epidemias de varíola e febre amarela incidia na suspeita de que a aglomeração de pessoas em habitações coletivas insalubres (cortiços) era determinante para a deterioração do quadro da saúde pública. Destarte, o Estado passou a atuar de maneira mais efetiva no controle sobre o espaço central da cidade com a implantação de políticas que implicava no banimento das camadas populares das áreas centrais das cidades.

A legislação teve então papel fundamental nesse processo. No Rio de Janeiro, em 1856, normas sanitárias para a concessão de alvarás de construção tornavam-se mais severas (GONÇALVES, 2013a). Em 28 de março de 1890 foi decretado o Código de Posturas da cidade carioca. Em São Paulo, aos 11 de agosto de 1886, foi promulgado o Padrão Municipal proibindo a construção de cortiços na área central da cidade (ROLNIK; CYMBALISTA, 1997). Em São Luís, temos:

[...] através do Ofício de 17 de dezembro de 1779, o governador Dom Antonio de Sales Noronha condenava a existência de “muitas casas cobertas de pindoba” [...] e que sob pena de “enfear” a cidade, “ordenava que não se concedessem chãos a pessoas fora das condições necessárias para construir edifícios nobres.” (PAXECO, 1992 apud FERREIRA, 2014, p. 34).

Bonduki (1994) relata que o Poder público incentivava a promoção de vilas operárias pelos próprios industriais, garantindo moradia digna a seus empregados, superando a insalubridade dos cortiços, sem exigir qualquer intervenção por parte do Estado. Essas vilas foram os primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte construídos no Brasil. Assim, também o Estado do Maranhão, no final do século XIX, passava por uma transformação de Estado agrícola e escravocrata para estado industrial.

Em São Luís, entre os anos de 1872 e 1900, instalaram-se vinte e quatro fábricas. Esses estabelecimentos fabris foram implantados na periferia da cidade onde também surgiram as vilas operárias, construídas com a finalidade de assegurar fácil acesso ao local de trabalho, como no caso da Fabril, Cãnhamo, Santa Isabel e Anil (MOTA; PERNAMBUCANO, 201).

Devido à limitada expressão do nosso parque industrial e à sua curta predominância em nossa cidade, as vilas foram alternativas pouco representativas no conjunto geral de habitação popular em São Luís e, seguramente, se destinavam aos operários mais qualificados da empresa. (BURNETT, 2011, p. 84).

Dos bairros em São Luís originados através das vilas operárias ou bairros operários, a Madre Deus é o que tem maior destaque por estar próximo à área central e por ocupar as vizinhanças ociosas do Cemitério do Gavião. O bairro foi construído no entorno da Companhia de Fiação e Tecidos de Cãnhamo, atualmente CEPRAMA.

2.3.2 Estado Novo (1930-1945) e República Liberal (1945-1964) – Intervenção Estatal na produção de moradia

Segundo Villaça (2015, p. 214), somente “na década de 1940 o Estado brasileiro reconhece que deve intervir no problema da habitação popular”, pois o consenso era que a iniciativa privada não tinha condições de enfrentar tal demanda sozinha. Sendo assim, reconheceu-se a necessidade de o Estado investir recursos públicos e fundos sociais para garantir condições dignas de moradia (RUBIN; BOLFE, 2014).

Nos países ditos “em vias de desenvolvimento”, a dissolução da estrutura agrária empurra para as cidades camponeses sem posses, arruinados, ávidos de mudança: a favela os acolhe [...] e oferece um sucedâneo à vida urbana, miserável e, no entanto, intensa, àqueles que ela abriga. (LEFEBVRE, 2001, p. 81)

Ferreira (2014) destaca que no ano de 1937 o Estado brasileiro inicia ações voltadas para a produção de habitação destinada aos trabalhadores assalariados, pois no início da década de 1940¹⁶, grande parte dos trabalhadores da classe média eram inquilinos. Em 1942 foi instituído o Decreto-Lei do Inquilinato¹⁷ que congelava o preço dos aluguéis. Essa medida “provocou grandes consequências na produção, distribuição e consumo de moradias populares” (BONDUKI, 1994, p. 719), posto que a iniciativa privada reduziu drasticamente a construção de casas de aluguel, ocasionado um aumento na demanda por habitação nas cidades brasileiras. Nesse mesmo período, deu-se intenso fluxo migratório do campo para as cidades, em virtude do processo de industrialização. Essa combinação culminou com uma “grave crise da habitação.” (BONDUKI, 1994, p. 721).

São Luís passou, então, por um processo de “modernização do espaço urbano colonial sob o argumento de melhorar a circulação dos recém-chegados automóveis” (BURNETT, 2011, p. 86), por meio da abertura do bulevar da Magalhães de Almeida. Tal ação substituiu edificações populares nessa localidade, além de impedir a permanência e construção de imóveis populares na área. Tudo isso

¹⁶ Ditadura do “Estado Nacional”.

¹⁷ Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942, imposto por Getúlio Vargas, cujo objetivo era aliviar os custos de vida dos trabalhadores com o congelamento dos aluguéis. Esse decreto congelava os aluguéis por dois anos aos preços vigentes em 31/12/1941; proibia cobrança de luvas, taxas e impostos; estabelecia critérios para a primeira locação e os critérios para revogação de contratos, sendo julgados os problemas pelo Tribunal de Segurança Nacional. (BRASIL, 1942).

decorreu segundo o Decreto nº 330 de 03 de junho de 1938, que instituiu o novo zoneamento da cidade.

Prova disso é a expansão dos bairros de subempregados e desempregados – vivendo em precárias habitações e carentes dos mínimos serviços urbanos –, originados pela ocupação de terrenos alagadiços às margens dos rios Anil e Bacanga. A reação do Estado a essa situação se limita à institucionalização da Zona Proletária, composta pelos bairros da Baixinha, Camboa, Lira e Diamante, entre outros, que começam a materializar um cinturão de pobreza em torno do centro, originando nossas atuais palafitas. (BURNETT, 2011, p. 86).

Tendo em vista esse contexto, em 1937, foram criadas as primeiras instituições públicas com a finalidade de produzir conjuntos habitacionais em larga escala. Entre 1937 e 1964 os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e Fundação da Casa Popular (1946) foram responsáveis pela construção de 142.127 unidades habitacionais. Bonduki (1994) ressalta que boa parte dos núcleos habitacionais dos IAPs estavam localizados em zona de urbanização já consolidada. Porém, conseguir uma unidade ou financiamento habitacional nessa época era um privilégio.

Durante as décadas de 1950 e 60, a cidade de São Luís possuía pouco mais de 100 mil habitantes e continuava a crescer e adensar-se na península entre os rios Anil e Bacanga, seguindo o Caminho Grande pela Avenida Getúlio Vargas em direção aos subúrbios do João Paulo, até a Vila do Anil. (LOPES, 2016, p. 33).

De fato, os primeiros conjuntos construídos em São Luís, num total de 502 unidades habitacionais, sendo 50 casas pela Fundação da Casa Popular e 402 pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões, foram distribuídos ao longo do Caminho Grande, partindo do núcleo central da cidade em direção ao setor leste da Ilha do Maranhão. Na figura 10, colhe-se publicação da matéria no Jornal O IMPARCIAL de 17 de abril de 1948, com a entrega do primeiro conjunto habitacional em São Luís.

Figura 10- Matéria sobre entrega do primeiro conjunto habitacional

Entregues as casas populares

Nossa reportagem presenciou ontem à tarde, a realização de um ato muito significativo para a solução do angustioso problema de moradia para as classes pobres desta capital. A convite do Prefeito Pires Ferreira, assistimos à entrega aos respectivos adquirentes do primeiro grupo de habitações construído nesta capital, pela comuna àquela entidade, à Avenida Getúlio Vargas, perto da Escola Técnica de São Luiz. Estiveram presentes à solenidade o Governador Sebastião Archer da Silva, o Arcebispo D. Alberto Sobral, Prefeito Pires Ferreira, Dr. Ernesto Straack, representante do presidente da Fundação da Casa Popular, Engenheiro Antônio Alexandre Baima, Jornalistas e várias pessoas que adquiriram as moradias em referência (O IMPARCIAL, 17.04.1948, p. 8).

Fonte: Silva, 2012.

Segundo Ferreira (2014), a produção do espaço na cidade restringia-se às vias de acesso implantadas pelo Estado. Na tabela 3, informações quanto à produção habitacional em São Luís no período de 1937 a 1964.

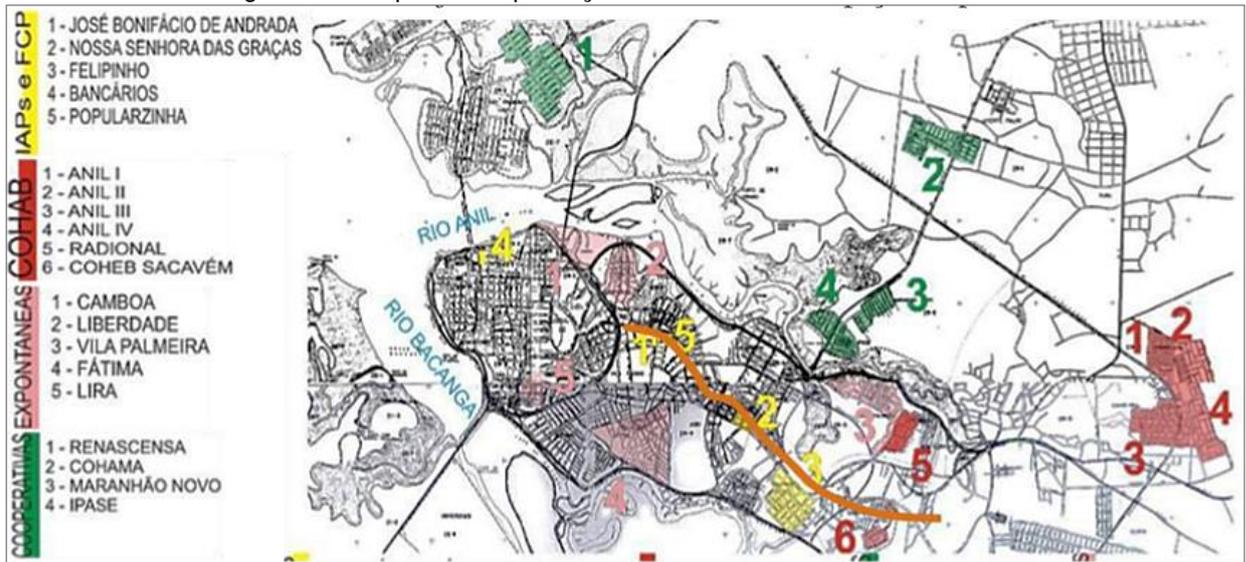
Tabela 3 - Produção habitacional em São Luís entre 1937 e 1964

Órgão	Conjunto	Unid.	Obs.:
IPASE	José Bonifácio de Andrada e Silva	14	Primeiro conjunto habitacional construído em São Luís. Caracterizado pelas casas geminadas, situadas na esquina entre a Avenida Getúlio Vargas e a rua Raimundo Correia.
IPEM	Largo de Santiago	24	Conjunto formado por dois modelos de bangalôs.
IAPC	Conjunto Nossa Senhora das Graças	40	Conjunto sofreu rejeição dos moradores, ficando abandonado até 1964.
	Conjunto Filipino	326	Maior conjunto de São Luís até 1969. Apresentava telhas de amianto, e seguia modelo modernista, mais tarde adotado pelas COHABs, foi construído em 1949.
IAPB	Conjunto dos Bancários	48	Primeiro conjunto de apartamentos de São Luís.
TOTAL IAPs		452	
FCP	“Popularzinha” ¹⁸	50	No Nordeste, apenas São Luís, Fortaleza e Recife receberam conjuntos da FCP. O conjunto foi construído em 1948.
TOTAL GERAL		502	

Fonte: Vasconcelos, 2007, p. 43.

¹⁸ Com suas 50 unidades, o conjunto da Popularzinha será a única realização voltada para as classes populares do Governo de Gaspar Dutra em São Luís e que, repetindo o ocorrido nos demais estados da federação, representa a total incapacidade do poder público em atender as necessidades habitacionais dos mais pobres (BURNETT, 2011, p. 88; FERREIRA, 2011).

Figura 11 - Mapa com a produção habitacional entre 1937 e 1964

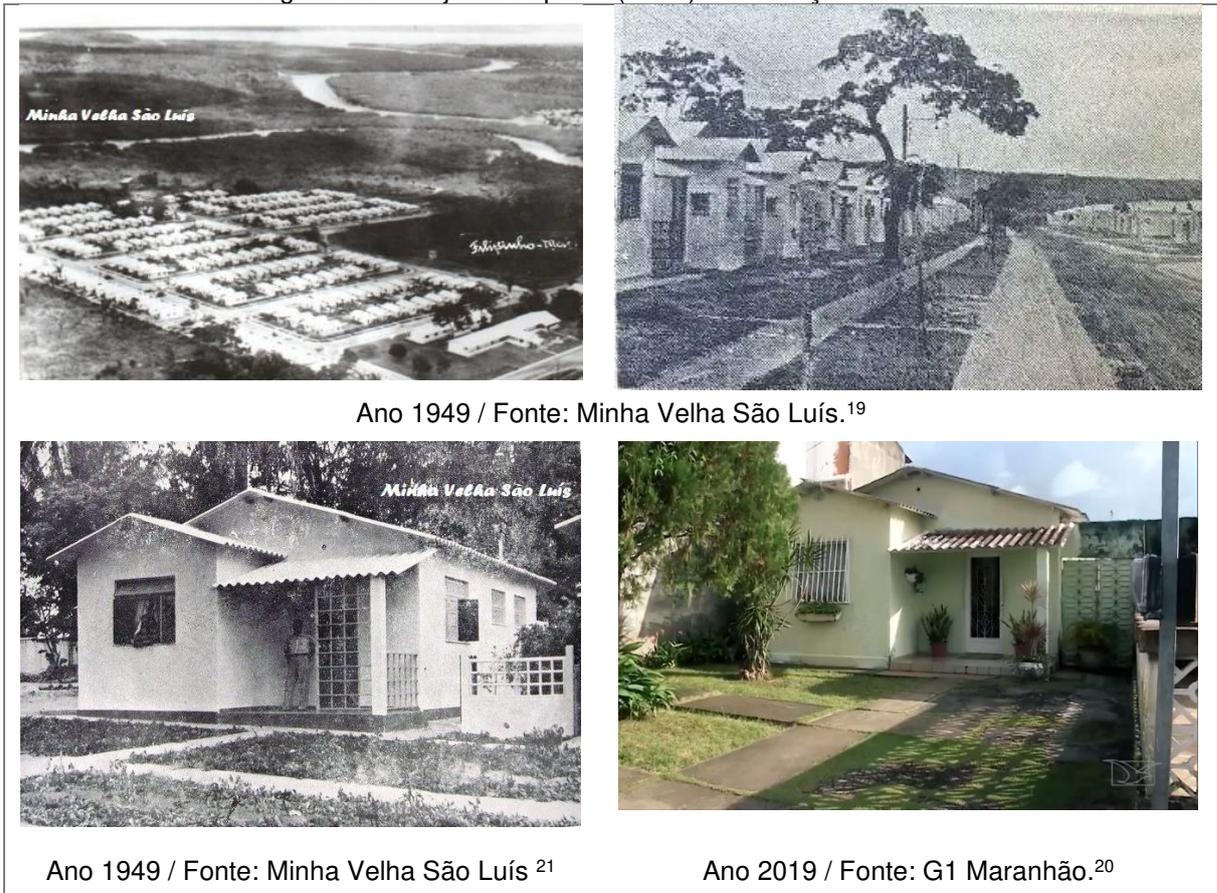


Fonte: Vasconcelos, 2014, p. 41.

Pela figura 11 é possível verificar a distribuição dos conjuntos habitacionais margeando o Caminho Grande, partindo do Centro em direção à Vila do Anil, com exceção do Conjunto dos Bancários, construído na área central da cidade. A seguir, na figura 12, imagens do maior conjunto habitacional construído em São Luís até 1969, o Filipinho, considerado o primeiro bairro projetado da cidade. Sua construção teve início em 1949.

Ressalte-se que a construção desses conjuntos habitacionais populares foi executada nas franjas do tecido urbano, localizando-se em áreas até então periféricas ou de expansão da cidade, no eixo Avenida Getúlio Vargas/Avenida João Pessoa (LOPES, 2016). Apesar da construção de 502 unidades habitacionais, a população de São Luís entre os anos de 1960 a 1970 já contava com aproximadamente 270 mil habitantes, e cerca de 40.000 desses residiam em palafitas (RIBEIRO JÚNIOR, 2001). “A imposição de um padrão de moradia e de certas condições de higiene inviabilizava a permanência da grande maioria dessa população de recursos financeiros parcos em áreas privilegiadas.” (SILVA, 2012, p. 86).

Figura 12 - Conjunto Filipino (IAPC) - construção em 1949



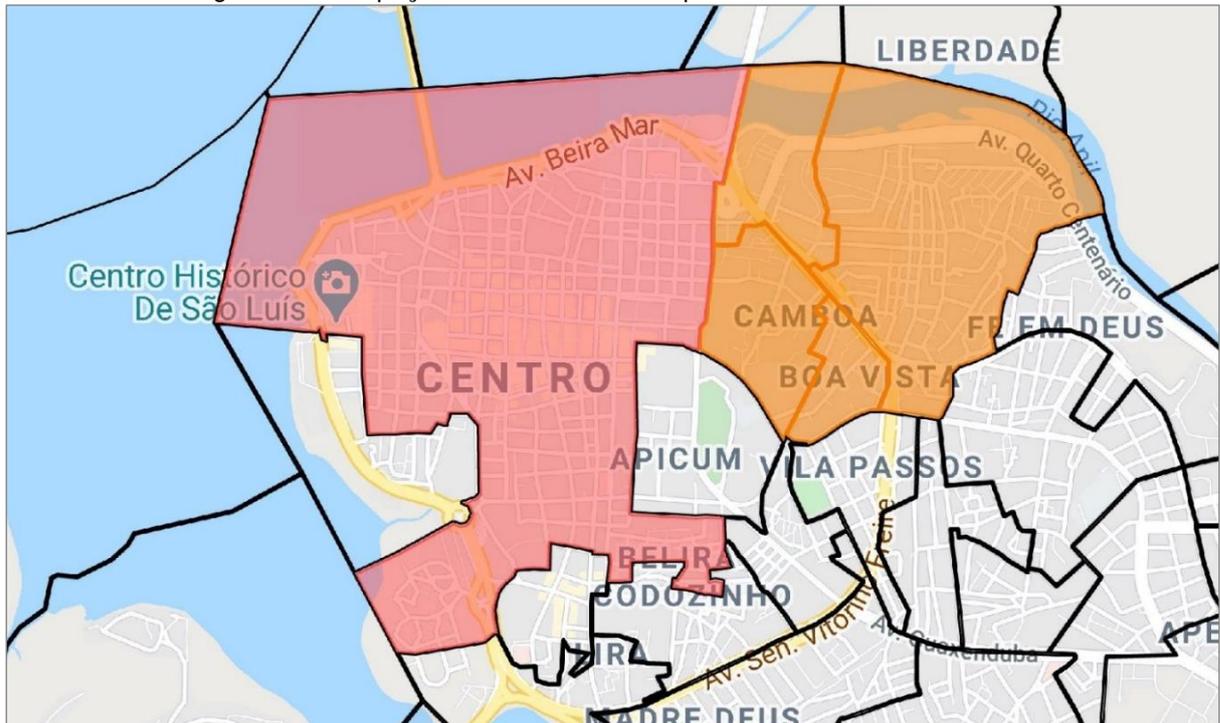
Efetivamente, por volta da década de 1960 foram inseridas na realidade urbana da cidade, com a construção de palafitas, em processos de ocupação de assentamentos precários em áreas que atualmente correspondem aos bairros da Liberdade, Camboa e Floresta (OLIVEIRA, 2016), além do Sá Viana, ocupado por 1.200 famílias em 1961 (LUZ, 2004).

Para Harvey (2009, p. 16) “as cidades sempre foram lugares de desenvolvimento geográficos desiguais”, nesse mesmo sentido, Lefebvre (2001, p. 80) sinaliza que “numa série de países mal desenvolvidos, a favela é um fenômeno característico”. Villaça (1986, p. 21) aponta que especialmente a partir dos anos 70, grande parte da população “não dispunha de dinheiro sequer para alugar um quarto de cortiço e por isso era jogada nas favelas que floresceram como nunca antes”.

¹⁹ (<https://www.facebook.com/pg/MinhaVelhaSaoLuis/photos/>)

²⁰ <http://g1.globo.com/ma/maranhao/videos/t/todos-os-videos/v/a-historia-do-bairro-filipino-em-sao-luis/6904546/>

Figura 13 - Ocupação de assentamentos precários na década de 1960



Fonte: Autora, 2019.

Não por acaso, nesse período ocorreu a transformação das cidades brasileiras, nesse retrato de desigualdades por que passava a sociedade, com a segregação do espaço urbano e a produção de espaços vazios por meio da especulação, nascendo a irracionalidade de um modelo de crescimento da cidade no qual cabe aos mais vulneráveis o “ônus da distância, da insegurança e da invisibilidade a partir da negação da cidadania.” (BURNETT, 2011, p. 75).

2.3.3 Sistema Financeiro de Habitação e BNH (1964-1986)

O Estado não pode mais se contentar com regulamentar os loteamentos e a construção de conjuntos, com lutar (mal) contra a especulação imobiliária. Através de organismos interpostos, toma a seu cargo a construção de habitações. Começa o período dos “novos conjuntos” e das “novas cidades.” (LEFEBVRE, 2001, p. 25).

De acordo com Maricato (2011), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e seu gestor, o Banco Nacional da Habitação (BNH), tornavam-se diretamente responsáveis pelo padrão de urbanização brasileira, uma vez que disseminaram o apartamento de classe média, fortalecendo os negócios de incorporação imobiliária e

a indústria da construção, além de permitir a localização da habitação social fora do tecido urbano da cidade.

O SFH e BNH foram criados pela Lei 4380/64²¹, tendo a habitação como eixo da política urbana, com a premissa de construir conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações sub-humanas de habitação. Para tanto, foram criadas 19 Companhias de Habitação Popular (COHAB) em todo o país. Destaque-se que a COHAB-MA foi criada no ano de 1966. Durante a vigência do BNH, foram financiadas 4,8 milhões de habitações, aproximadamente 25% das moradias construídas no Brasil entre os anos de 1964 a 1986 (RUBIN; BOLFE, 2014).

Segundo Villaça (1986), inicialmente a COHAB pretendia financiar habitação para a população com renda inferior a três salários-mínimos, contudo desistiu de tal ação e deu prioridade para atendimento às famílias que possuíssem renda acima desse teto, “principalmente pela inadimplência quanto à faixa de população com renda menor” (VILLAÇA, 1986). O BNH forneceu moradia para um grande contingente de população com renda média. Dessa forma, “há que se considerar que a expressão ‘Interesse Social’ é um eufemismo utilizado pelo BNH e que de maneira nenhuma deve ser entendido como significando habitação para as camadas de mais baixa renda.” (VILLAÇA, 1986).

Entre as décadas de 1960 e 1980, período que abrange a implementação da política habitacional gerenciada pelo BNH, a característica predominante foi da produção habitacional em série e em larga escala, tentando solucionar o déficit habitacional mesmo sem atender as necessidades dos usuários (RUBIN; BOLFE, 2014), pois a construção das casas, se dava em sua maioria, nas áreas periféricas das cidades.

Em São Luís, foram construídas 16.474 unidades habitacionais (tabela 4 e figura 14). Em decorrência desses novos conjuntos houve uma considerável expansão do território da cidade, uma vez que esses estavam localizados a uma distância de 10 a 20 quilômetros da área central. Esse fato permitiu uma nova distribuição espacial e socioeconômica no território nos eixos norte, sul e leste da ilha (SILVA, 2016).

²¹ Lei nº 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 (BRASIL, 1964).

[...] no caso de São Luís, os programas e recursos do BNH serão essenciais para a ocupação dos novos territórios além dos rios Anil e Bacanga, orientados segundo o Plano Diretor de 1974, que materializa em linhas gerais o projeto de Mesquita. Seguindo o padrão dos polos do urbanismo modernista [...], incapaz de se realizar nas áreas centrais da cidade, fará a classificação de áreas nobres e populares, através do zoneamento, programando e legislando sobre a separação espacial da população. Assim, enquanto as áreas litorâneas são mantidas fora do alcance dos mais pobres, o restante do novo território é ocupado por dezenas de bairros populares, surgidos às margens das inúmeras avenidas construídas no período. (BURNETT, 2011, p. 86).

Tabela 4 - Produção habitacional da COHAB-MA entre os anos de 1967 e 1986

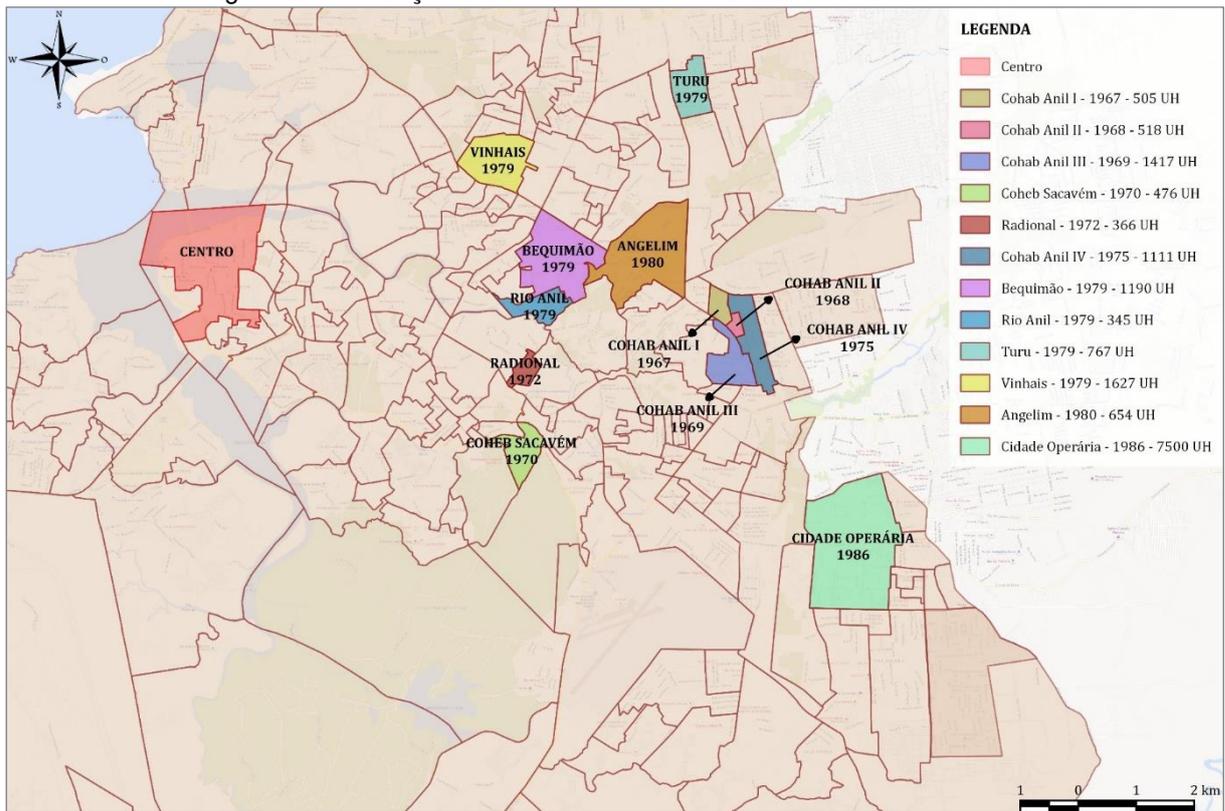
Conjunto	Ano	Unidades Habitacionais
Cohab – Anil I	1967	505
Cohab – Anil II	1968	516
Cohab – Anil III	1969	1.417
Coheb – Sacavém	1970	476
Radional	1972	366
Cohab – Anil IV	1975	1.111
Vinhais	1979	1.627
Bequimão	1979	1.190
Turu I	1979	767
Rio Anil	1979	345
Angelim	1980	654
Cidade Operária	1986	7.500
Total Geral		16.474

Fonte: Ribeiro Júnior, 2001, p. 93 (recorte para conjuntos produzidos pela COHAB-MA)

No capítulo 4, será detalhada a construção do bairro Cidade Operária e como esta construção impactou o espaço urbano da cidade de São Luís, pois, a partir desse conjunto habitacional, que à época foi considerado o maior da América Latina (BASTOS, 2020), diversas ocupações espontâneas se originaram em seu entorno, inclusive o bairro Cidade Olímpica, objeto de estudo desta pesquisa.

O BNH foi extinto em 1986, e suas funções e encargos foram transferidos para a Caixa Econômica Federal. Ressalte-se que o equacionamento do problema da habitação no Brasil se manteve como um desafio ao Poder público, que não conseguiu suprir satisfatoriamente o aumento da carência habitacional das famílias mais pobres. Tal situação se tornou mais grave na década de 1980, principalmente pela redução dos investimentos no setor habitacional.

Figura 14 - Produção habitacional da COHAB-MA entre 1967 e 1986



Fonte: Autora, 2019 (baseado em informações de RIBEIRO JUNIOR, 2001)

Nesse período, a ocupação e produção do espaço em São Luís foram alteradas, tendo em vista os investimentos em infraestrutura que permitiram a incorporação de novas áreas à cidade, tais como os setores Norte/Nordeste (FERREIRA, 2014). Em 1968 a ponte Governador Newton Bello (Caratatiua) foi inaugurada e teve início a construção da Barragem do Bacanga e da ponte Governador José Sarney (São Francisco), inaugurada em 1970 (LOPES, 2016).

Na figura 15 é exposta uma fotografia de São Luís na década de 1960, com a inexistência da ponte do São Francisco, ligando a cidade antiga à cidade nova. É possível verificar que a Avenida Beira-Mar se encerrava em frente à atual Casa do Maranhão. Em 2020 a ponte, que era a expansão natural da cidade, completou 50 anos e mudou São Luís (FIGURA 16). Essa construção permitiu a preservação do Centro Histórico, na margem direita do Rio Anil, possibilitando a construção de uma nova cidade, com acesso às praias, na margem esquerda do Rio Anil.

Figura 15 - Vista de São Luís em 1960 sem a ponte do São Francisco



Fonte: Casa Real Empório.²²

Figura 16 - Vista de São Luís atualmente com a ponte



Fonte: Coluna José Sarney, 2020.²³

2.3.4 O período pós-BNH (1987-2000)

Para Santos (2014, p. 46), “o fenômeno da urbanização é, em meados da década de 1980, avassalador nos países do Terceiro Mundo”. Nesse período a política habitacional e os investimentos na área da habitação são praticamente nulos. Com a extinção do BNH ocorreu uma desestruturação da política habitacional do país,

²² <https://www.instagram.com/emporiocasareal/?hl=pt-br>

²³ <https://mdbma.org.br/fundamos-uma-nova-cidade-diz-sarney-ao-lembrar-ponte-do-sao-francisco/>

associada a constantes mudanças ministeriais e arranjos institucionais, e conseqüentemente, ao crescimento das necessidades habitacionais e agravamento da desigualdade e violência urbana, especialmente na década de 1990. Segundo Maricato (2005), nas décadas de baixo crescimento econômico e falta de política habitacional e urbana, as favelas e as ocupações ilegais, apresentaram um crescimento explosivo.

Com as altas taxas de desemprego no país e os saques do FGTS, houve a redução dos recursos disponíveis para investimento em habitação (BLANCO JUNIOR, 2006). Verificou-se um arrefecimento na ordem de 94,72% no número de produção de unidades habitacionais financiadas entre os anos de 1980 a 1991, conforme indicado na tabela 5.

Tabela 5 - Produção HIS no Brasil entre 1980 e 1991

Ano	UH construídas
1980	284 mil
1986	44 mil
1991	15 mil

Fonte: Blanco Jr., 2006

Apesar desse período ser marcado pela ausência de um projeto de política habitacional amplo, o Estado implementou ações pontuais, de caráter assistencial, em que “foram lançados programas habitacionais alternativos baseados na autoconstrução de moradias” (DENALDI, 2003, p. 18). Em 1985 foi viabilizado o Programa Mutirões e em 1987, criado o Programa Nacional de Mutirões. Foi nesse período também que o discurso oficial do governo passou a incorporar propostas que estavam em discussão pelos movimentos de moradia.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por avanços legais no campo do direito à moradia e do direito à cidade. A Constituição de 1988 incorporou um capítulo sobre a política urbana, estruturado em torno da noção de função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse dos milhões de moradores das favelas e periferias das cidades do país e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios relacionados a essa política. (ROLNIK, 2015, p. 264-265).

Efetivamente, em 10 de julho de 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, através da Lei Federal 10.257, que regulamentou o capítulo “Política Urbana” da Constituição Federal de 1988, tendo como princípio básico o planejamento

participativo e a função social da propriedade. Seus principais objetivos estão relacionados à definição de instrumentos urbanísticos que possam combater a especulação imobiliária e promover a regularização fundiária de imóveis urbanos.

Em janeiro de 2003 foi criado o Ministério das Cidades, com o intuito de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população a moradia, saneamento e transporte. Em 2005, por meio da Lei Federal 11.124, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) dando tratamento federativo ao tema da moradia, prevendo que Estados e Municípios aderissem ao sistema, criando fundos e conselhos locais.

Instituído aos programas habitacionais, destaque-se que, no ano de 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), por meio da Medida Provisória (MP) nº 1.823. Tal programa se caracterizou, inicialmente, pela construção de conjuntos de pequeno porte preferencialmente localizados na malha urbana, aproveitando os espaços vazios da cidade. Entretanto, “num segundo momento, passou a implantar conjuntos fora da malha urbana, a fim de melhor se adaptar às novas condições econômicas” (BONATES, 2008, p. 147). Entre 1999 e julho de 2005 foram financiadas pelo PAR 177.150 unidades habitacionais no país.

A Prefeitura de São Luís, por meio da Lei Municipal nº 3.860 de 24 de novembro de 1999, foi autorizada a adotar medidas visando à participação do Município no Programa de Arrendamento Residencial – PAR, com o objetivo de atender a população de baixa renda. Na figura 17, condomínios residenciais verticais construídos na cidade e entregues no ano de 2006, no bairro do Turu, com recursos do supracitado programa.

Figura 17 - Condomínios habitacionais construídos com recursos do PAR



Fonte: Autora, 2020 (a partir de dados do portal IMIRANTE, 2006).²⁴

2.3.5 O Programa Minha Casa Minha Vida (2009)

Para alojar pessoas desse modo planejado, pregam-se etiquetas de preço na população. (JACOBS, 2011, p. 15).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei Federal nº 11.977/2009, é um ambicioso programa habitacional lançado pelo governo federal, com objetivo de aquecer a atividade da Construção Civil, como resposta declarada à crise econômica global de 2008 (FERREIRA, 2012). De acordo com Lefebvre (2001), diante de um cenário sem moradia para grande parte da população, em que há um clamor por casas, a resposta do Estado para resolver tal problemática se resumiu no projeto de construir mais casas pelo menor custo possível. Todavia, essa nova provisão de habitação tem causado enorme impacto sobre a estruturação das cidades. Segundo Rolnik (2015), trata-se não apenas de uma nova política habitacional, mas de um complexo urbanístico, imobiliário e financeiro com impactos profundos no redesenho das cidades e na vida dos cidadãos, que se transformam em endividados.

Ao mesmo tempo que houve uma redução no déficit habitacional, criou-se também uma população de “excluídos da cidade, às portas do ‘urbano’” (LEFEBVRE,

²⁴ <https://imirante.com/sao-luis/noticias/2006/07/31/confira-a-lista-de-contemplados-no-par.shtml>

2001, p. 102). O PMCMV representou um avanço quanto à problemática habitacional, principalmente por destinar subsídios à construção de habitações sociais para as faixas de menor renda (FERREIRA, 2012). Contudo, os aspectos da qualidade arquitetônica dessas moradias e os seus respectivos impactos urbanos não foram considerados.

[...] o que se dá, na verdade, é uma distribuição das vantagens e desvantagens da cidade, de suas qualidades e de seus defeitos, todos estes socialmente produzidos, porém privadamente apropriados através da localização pela qual se paga. (VILLAÇA, 1986, p. 53).

Villaça (1986, p. 14) refere “a questão da moradia não se limita à casa, sua forma, seu tamanho, sua solidez. Interessa também, e muito, sua localização, sua vizinhança, os serviços e comércio próximos, as distâncias aos locais de emprego.” Ferreira (2012, p. 47) aponta que “a produção habitacional no Brasil historicamente valorizou a unidade habitacional em si, e não tanto a importância da qualidade urbana onde esta se inseriria”.

[...] a dramática “falta” de terras gera supervalorização das poucas áreas disponíveis nos grandes centros urbanos. O preço fundiário alto é evidentemente transferido para o preço da unidade habitacional, fazendo com que, em relação às faixas de menor renda, o mercado tenha que se deslocar em direção às regiões mais distantes, onde a terra é mais barata. (FERREIRA, 2012, p. 14).

Em 2009 também foi elaborado pelo governo federal o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que apresentou formas de atendimento habitacional adequadas a distintos contextos urbanos e regionais. No PMCMV, priorizou-se a produção de unidades habitacionais com participação do setor privado. As duas primeiras fases do Programa atingiram um total de 3,75 milhões de moradias contratadas (IPEA, 2016).

Apesar das inegáveis conquistas no PMCMV quanto à provisão de habitação com infraestrutura, nota-se que não há, de fato, uma inclusão urbana no sentido mais amplo. O mercado privado, na procura competitiva pelos menores preços, concebeu a produção habitacional para os setores de baixa renda nos solos sem cidade, afinal, a decisão sobre a localização dos empreendimentos coube aos agentes privados. “O resultado dessa equação financeira é a construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações das cidades” (ROLNIK, 2015, p. 310). Ou seja: percebe-se a proliferação de projetos que não criam uma dinâmica urbana

e, que permitem a expansão e periferização da cidade. Ainda para Rolnik (2015), houve uma transmutação da habitação como um bem social em mercadoria e ativo financeiro. Esse processo tem sido identificado com a alcunha de “financeirização”, isso porque o modelo de política pública de habitação para aquisição da casa própria se baseou na promoção do mercado e do crédito habitacional e, se espalhou pelo mundo. Segundo a mesma autora:

[...] a hegemonia da propriedade individual escriturada e registrada em cartório sobre todas as demais formas de relacionamento com o território habitado constitui um dos mecanismos poderosos da máquina da exclusão territorial e de despossessão em marcha no contexto de grandes projetos. (ROLNIK, 2015, p. 13).

Em entrevista concedida à Revista Trip Uol (2016), Rolnik faz duras críticas ao Minha Casa, Minha Vida, afirmando que o Programa não é uma política habitacional, mas, sim, uma política industrial, na qual o governo se utilizou da Construção Civil para alavancar a geração de empregos atrelada à política de mobilizar “o sonho da casa própria”. A autora cita ainda que a política é baseada no programa habitacional chileno, implantando no final dos anos 1970 naquele país (ROLNIK, 2003), cujo modelo oferece subsídios públicos individuais que permitem às famílias de menor renda comprar no mercado produtos ofertados por construtoras privadas, isto é, o Estado dá dinheiro aos pobres para comprar um produto feito pelas construtoras que eles jamais escolheriam por conta própria: de baixa qualidade, longe da cidade e, conseqüentemente, sem urbanidade.

Programas de subsídio na África do Sul, no México e no Brasil [...] têm sido criticados por substituírem moradias informais espalhadas pelas cidades por habitações de baixo padrão, estigmatizadas, que vêm concentrando famílias de baixa renda. Esse processo tem reforçado – ou gerado – uma crescente segregação social e urbana, o aumento da disparidade de acesso a serviços urbanos, a piora das condições locais de vida, além do crescimento da degradação ambiental e dos problemas de segurança urbana. (ROLNIK, 2015, p. 126).

Na figura 18, é exposto um exemplo de produtos habitacionais oferecidos para a população de baixa renda, conforme apontado por Rolnik (2015), desconexo da cidade e sem urbanidade. Trata-se do Conjunto Residencial Ribeira (I, II, III, V, VI, VII e VIII), construído e entregue em 2015 com recursos do PMCMV na zona rural de São Luís, distante cerca de 25 quilômetros do centro da cidade, contando com 3.000

unidades habitacionais, distribuídos entre casas e apartamentos, com capacidade de abrigar até 11.000 mil pessoas ²⁵.

Figura 18 – Conjunto habitacional Ribeira construído com recursos do PMCMV



Fonte: Autora, 2020.

Lefebvre, em seu livro *O Direito à Cidade* (2001, p. 49), faz o seguinte questionamento: “uma vez que a sociedade não funciona de maneira satisfatória, será que não haveria uma patologia do espaço?”. Rolnik (2015, p. 197), por sua vez, afirma que “a liberdade é função da propriedade, um governo responsável pela liberdade de seus cidadãos deve garantir a propriedade como uma de suas principais obrigações”, em que “a realidade urbana esteja destinada aos ‘usuários’ e não aos especuladores.” (LEFEBVRE, 2001, p. 197).

Como afirma Lefebvre (2001), o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos e o acesso à moradia adequada torna-se uma pré-condição para a realização de vários outros direitos humanos. Apesar de todas as políticas e programas voltados para o equacionamento da problemática habitacional, este ainda se mantém como um desafio ao Poder público.

O capítulo a seguir, versará sobre a regularização fundiária e como esta foi instituída através da Lei Federal nº 11.977/2009, Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, situação que viabilizou a titulação da propriedade imobiliária à população pobre, permitindo transformar a terra urbana em terra urbanizada e, resolvendo em parte a questão da informalidade urbana e a pouca abrangência dos programas habitacionais para as populações de mais baixa renda (BRASIL, 2009).

²⁵ Fonte extraída do G1 Maranhão em matéria publicada 25/11/2015.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: conceitos e aplicações

Acima de tudo, devemos nos libertar de nossa tendência de ver as cidades como sendo suas edificações e lembrar que a cidade real é constituída de gente e não de concreto. (GLAESER, 2011, p. 16).

Conforme discorrido nos capítulos anteriores, o processo de urbanização da América Latina e Brasil se destacou por sua intensidade, no qual se presenciou um crescimento acentuado no número de cidades, no tamanho dessas e na proporção de pessoas vivendo nelas. Conseqüentemente, a informalidade nas cidades cresceu mais rápido que a capacidade do Poder público em urbanizar e regularizar, uma vez que a maior parte da população está privada de adquirir lotes no mercado formal. Ocorre que o principal gerador da produção da informalidade é a falta de acesso às terras urbanas regulares.

Tendo em vista esse cenário, a busca pela reforma urbana no Brasil teve início na década de 1960. Entretanto, apenas a partir de 1980 foram iniciadas as primeiras intervenções municipais em áreas informais e os primeiros entraves nos quesitos de irregularidade e ilegalidade, propriedade privada e função social da propriedade, são impostos. Neste capítulo são apresentadas as primeiras iniciativas de urbanização de favelas, os marcos jurídicos que nortearam a regularização fundiária no Brasil e os instrumentos utilizados para regularizar e titular os lotes da Cidade Olímpica.

3.1 Regularização de assentamentos informais

Segundo Gonçalves (2009, p. 237), “as políticas de regularização de favelas consolidaram-se no Brasil, como política urbana, a partir do início da década de 1980”. Efetivamente, entre 1980 e início de 1990, houve um primeiro ciclo da Reforma Urbana. Segundo Arantes (2013, p. 1), “foi quando se reconheceu, nas políticas públicas e na academia, a ‘cidade oculta’, fora dos planos e leis, autoconstruída pelos trabalhadores”. É nesse momento que há uma inversão de prioridades. A política de remoção forçada de favelas dá espaço a um urbanismo democrático-popular com a proposta de urbanizar as favelas, a partir de um conjunto de práticas que se desenvolveram em importantes cidades brasileiras, sob a gestão de governos locais (CARDOSO, 2007).

Arantes (2013, p. 1), refere que no diálogo e proposta para o programa da Reforma Urbana, a propriedade privada não foi questionada e combatida. Segundo esse autor, “ampliar o acesso à moradia parecia ser o mesmo que ampliar o acesso à propriedade privada”, posto que entre os próprios movimentos sociais, grandes protagonistas na busca pela reforma urbana, havia uma confusão/sobreposição entre direito à moradia e direito à propriedade, apresentados como sinônimos. Na tabela 6 é possível verificar algumas diferenças entre os dois termos.

Tabela 6 - Direito à moradia *versus* direito à propriedade

Direito à moradia	Direito à propriedade
1. Direito Prestacional – identificam-se com os direitos de segunda dimensão em que se colocam os direitos sociais. Exigem do Estado uma atuação ativa na realização da justiça social;	1. Direito Defensivo – identificam-se com os direitos de primeira dimensão, em que se colocam os direitos civis e políticos. Limitam a ingerência estatal;
2. Positivado no art. 6º da Constituição Federal - são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia;	2. Presente no artigo 5º da CF/88: inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade e inciso XXII e XXIII - é garantido o direito de propriedade e a propriedade atenderá a sua função social, respectivamente;
3. Direito presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos – Artigo 25, parágrafo 1º	3. Positivado no conteúdo do art. 1228 do Código Civil;
4. O direito à moradia representa uma necessidade intrínseca e vital ao ser humano.	4. O direito à propriedade privada é um benefício, uma conquista não vital e, muitas vezes, dispensável.

Fonte: Facchini, 2014; Mateus, 2005; Padilha, 2017.

Na ânsia de garantir às populações de mais baixa renda a permanência nos locais já ocupados com a titulação e, por conseguinte, a segurança da posse, “aceitou-se a regularização fundiária sem a efetivação da infraestrutura e de moradia adequada” (ARANTES, 2013, p. 1). Em decorrência disso, de acordo com Gonçalves (2009, p. 237), o balanço dos programas de legalização do solo é, ao menos por enquanto, extremamente negativo. Pois as iniciativas se perdem na burocracia brasileira, “revelando a incapacidade da estrutura jurídica atual do país de integrar à formalidade uma grande parcela da população urbana.” Neste sentido, Alfonsin (2005) corrobora ao apontar:

Absorvidos na tarefa de promover a regularização fundiária de dezenas de assentamentos mediante instrumentos inadequados para enfrentar a escala do problema, a esmagadora maioria dos municípios que se propuseram a responder à demanda por segurança da posse dos assentamentos informais tinha, ao fim da década de 1990, medíocres resultados para apresentar, principalmente pela embaraçosa comparação que apresentava uma grande defasagem entre demanda/compromisso assumido com os posseiros e os títulos efetivamente outorgados nesses processos após anos de intervenção pública. (ALFONSIN, 2005, p. 49).

De acordo com Cardoso (2007, p. 229), “as experiências de urbanização e regularização de assentamentos precários disseminam-se ao longo da década de 90 em quase todas as grandes cidades do país”, seguindo os modelos de intervenção: (a) urbanização; (b) reurbanização; (c) remoção²⁶. “As experiências pioneiras do Recife e Belo Horizonte, nos anos de 1980, inovaram ao demarcar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) criando mecanismos para a sua regularização.” (ROLNIK, 2015, p. 319).

[...] duas cidades brasileiras, Recife e Belo Horizonte, são pioneiras no estabelecimento de legislação municipal visando promover a urbanização e a regularização de favelas, e enfatizam a regularização da posse da terra. As legislações de parcelamento e uso do solo passam a reconhecer a existência das favelas e a prever sua consolidação mediante a adoção de padrões urbanísticos diferenciados dos aplicados à cidade formal. Também são aplicados instrumentos buscando reconhecer a posse da terra, como a CDRU (Concessão de Direito Real de Uso) e o Usucapião coletivo. Em 1983, o governo municipal de Belo Horizonte instituiu o PROFAVELA (Programa Municipal de Regularização de Favelas); em 1983 e 1987, o governo municipal de Recife instituiu as ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social) e o PREZEIS (Plano de Regularização das ZEIS), respectivamente. (DENALDI, 2003, p. 71).

A seguir, são apresentados programas pioneiros de regularização de favelas desenvolvidos em Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo, que tiveram como base jurídica os preceitos contidos na Lei Federal nº 6.766/1979 (FERNANDES, 2007). Tornaram-se referência nacional na legislação de interesse social e nortearam o capítulo da Política Urbana na CF/88 e no Estatuto da Cidade.

²⁶ (a) Urbanização: significa a intervenção que não modifica a estrutura do assentamento, apenas colocando a infraestrutura e pavimentação. É a mais adequada para os casos de favelas menos densas e em áreas planas;

(b) Reurbanização: é a intervenção que, por razões de inadequação do sítio, ou outras, refaz completamente a estrutura do assentamento, refazendo o parcelamento e reassentando as famílias na mesma área;

(c) implica a retirada da população e seu reassentamento em outra área. Pode ser o caso quando o assentamento ocupar uma área de risco irrecuperável ou uma área de preservação ambiental e quando não houver áreas vazias no entorno que permitam a realocação da população nas proximidades do assentamento existente (CARDOSO, 2007, p. 229).

3.1.1 PROFAVELA – Belo Horizonte

O programa foi instruído pela Lei Municipal nº 3.532/1983 e seu Decreto Regulamentar nº 4.762/1984 com a finalidade de promover a urbanização e regularização fundiária das áreas consideradas informais de Belo Horizonte, preservando-se as características das ocupações espontâneas e, ao mesmo tempo, buscando-se conflito em torno das terras ocupadas (FREITAS, 2018). Os pressupostos fundamentais do programa eram: (a) o reconhecimento da favela como integrante da cidade; (b) os habitantes da favela como sujeito de direitos. De acordo com Denaldi (2003, p. 71) “o PROFAVELA foi um instrumento avançado e pioneiro que antecipou o conteúdo do Projeto de Lei de Política Urbana”. Apesar do pioneirismo, Fernandes (2007, p. 25) aponta:

[...] no Brasil e internacionalmente, as experiências baseadas na transferência de títulos plenos de propriedade individual não têm sido bem-sucedidas, dados os muitos obstáculos financeiros, técnicos e legais existentes – e é esse o caso de Belo Horizonte, onde, 18 anos depois da criação do PROFAVELA, um número pouco significativo de títulos foi entregue.

3.1.2 PREZEIS – Recife

As ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) foram instituídas pelo governo municipal de Recife em 1983 e em 1987 o PREZEIS (Plano de Regularização das ZEIS) (DENALDI, 2003). De acordo com Moraes (2007) e Cardoso (2007) em 1980 foram delimitadas em Recife 26 Áreas Especiais de Interesse Social, sendo consolidadas em 1983 por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo, e, instituídas em 1987 através do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social. Entretanto, apenas duas ZEIS tiveram o processo de urbanização concluído, sendo estas o Coronel Fabriciano e João de Barros, e somente a primeira teve a regularização jurídico-fundiária finalizada em 1995. Ainda, segundo os autores, o PREZEIS não vêm obtendo resultados expressivos no campo da regularização urbanística. Dentre os fatores, destacam-se:

[...] a execução incompleta dos planos urbanísticos, decorrente da falta de recursos e sua má gestão; a ausência de projetos executivos; a falta de ações coordenadas entre o processo de implantação de infraestrutura, relocação de famílias e a disponibilização de terrenos; a precariedade do acompanhamento técnico das obras e a falta de controle e fiscalização sobre os padrões urbanísticos nas áreas; a implementação de ações pontuais, que, em muitos casos, ignora a ordem mais racional de implementação da infraestrutura entre outros. (MORAES, 2007, p. 433).

3.1.3 Rio de Janeiro

De acordo com Cardoso (2007) e Denaldi (2003), houve no Rio de Janeiro, entre as décadas de 1960 e 1970, uma polarização em meio as ações de remoção de favelas e de urbanização dessas. Isso porque estavam em execução dois programas antagônicos, sendo: (a) o programa de erradicação das favelas, desenvolvido pela CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana; (b) o programa de urbanização de favelas, executado pela CODESCO (Companhia de Desenvolvimento de Comunidades – 1968/1971). A partir de 1968 o governo municipal do Rio de Janeiro deu início ao processo de urbanização em três favelas baseado em: (a) implantação de infraestrutura sob custo e responsabilidade do Estado; (b) melhoria habitacional, sob responsabilidade da comunidade; (c) desenvolvimento socioeconômico (CARDOSO, 2007).

Conforme Denaldi (2003), em 1979, surgiu o ‘Projeto Rio’ para promover a urbanização das favelas da área da Maré. Em 1983, foi instituído um programa para levar saneamento às áreas de favela, por intermédio da CEHAB (Companhia Estadual de Habitação) e da CEDAE (Companhia Estadual de Água e Esgoto). Em 1983, foi criada a SMDS (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social), que instituiu o ‘Projeto Mutirão’, programa centrado na execução de saneamento, que visava promover a urbanização das favelas. Destaca-se ainda, no contexto do Rio de Janeiro, o programa ‘Cada Família Um Lote’, de 1983, cujas metas eram regularizar e legalizar lotes já ocupados, além de promover a melhoria de conjuntos habitacionais com a instalação de equipamentos públicos (NEVES, 2007).

Cite-se ainda o Programa Favela-Bairro²⁷, responsável pela urbanização de favelas cariocas entre 1994 e 2008. O projeto proposto planejava melhorias gerais em

²⁷ Até a conclusão da primeira fase do programa Favela-Bairro, 38 favelas tinham recebido melhorias, incluindo favelas beneficiadas por programas paralelos, como o Favela Bairrinho para comunidades com menos de 500 lares, e Grandes Favelas, para comunidades com mais de 2.500 lares. A segunda fase do Favela-Bairro, de 2000-2005, contou com a urbanização de outras 62 favelas e 24 loteamentos irregulares. O desenvolvimento da segunda fase do programa se expandiu na inclusão de creches e centros de informática, oferecendo treinamento em higiene e desenvolvimento da comunidade e até

infraestrutura, serviços sociais, regulamentação imobiliária e a implementação de uma creche em cada favela urbanizada (Relatos de Favelas Cariocas, 2020).

3.1.4 São Paulo

Diadema, na região sudeste da RMSP, foi uma das primeiras cidades brasileiras a estabelecer, em 1983, uma política abrangente de urbanização de favelas. Inovou ao tratar a questão da urbanização de favelas não mais como mera intervenção pontual ou programa alternativo. (DENALDI, 2003, p. 84).

Segundo Denaldi (2003, p. 72,86 e 88), o passo inicial do governo municipal nos anos de 1983 a 1988 “foi reconhecer a existência das favelas e propor sua urbanização”, implementando uma política habitacional centrada na urbanização de favelas com a concessão de uso da terra. No período de 1989 a 1992, na RMSP, os “municípios de São Paulo, São Bernardo e Santo André iniciam o desenvolvimento de políticas de urbanização de favelas”. “Em 1996, foi criado o programa ‘Pós-Urbanização’, objetivando integrar ao bairro os núcleos de favela, estivessem estes urbanizados ou em processo de urbanização (DENALDI, 2003, p. 88). A autora destaca para o projeto de urbanização em Diadema:

[...] processo de regularização continuou limitado à concessão de uso da terra; [...] obras de custo elevado, como canalização de córregos e contenções ou remoção de famílias para outra área; [...] Concessão de Direito Real de Uso da Terra foi outorgada gratuitamente e as obras de urbanização e saneamento não foram cobradas; [...] o custo unitário (família) de urbanização variava de cerca de um mil a 2,5 mil dólares. (DENALDI, 2003, p. 87-88, 94-95).

Conforme indica Denaldi (2003, p. 100), “é incontestável a melhoria das condições de habitação, principalmente a decorrente da execução de obras de saneamento”, contudo, na maioria das vezes, a urbanização promovida, caracterizou-se pela soma de intervenções pontuais e, por isso, alcançou baixos patamares de qualidade de urbanização. Fernandes (2007, p. 47) corrobora ao apontar que “o reconhecimento dos tão clamados direitos sociais de moradia não pode ser reduzido ao reconhecimento de direitos de propriedade”, tendo em vista que o “reconhecimento

algumas titulações de propriedade. Fonte: OSBORN, C. (2013). Rio on Watch – Relatos de Favelas Cariocas.

de títulos individuais de propriedade plena, não acarreta automaticamente a integração socioespacial”.

3.2 Propriedade privada e a função social da propriedade

“O próprio Proudhon cita, desiludido, que a propriedade será o último problema que a humanidade conseguirá resolver.” (QUARESMA, 2018)

Segundo Costa, vice-diretora-geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico²⁸ (IBDU), o conceito de função social da propriedade remonta à Constituição de 1934 (BIONDI, 2019). De acordo com sua leitura, esse conceito faz parte da espinha dorsal da Carta Magna, posto que a propriedade privada é um direito que necessita de limitações, uma vez que o interesse coletivo deve se sobressair sobre a prerrogativa individual. Ainda, segundo Costa “a função social é um eixo estruturante do direito de propriedade, e a coletividade pode ter um controle do seu cumprimento.” (BIONDI, 2019).

Contudo, a função social da propriedade é um tema que gera críticas para alguns autores. Santoro (2011) refere que, a Constituição brasileira relativiza o conceito de propriedade privada, situação que provoca grande dúvidas e insegurança jurídica para as pessoas. Assim, de acordo com o autor:

O próprio sistema jurídico define propriedade como o direito de usar, fruir e dispor da coisa, além do direito de reavê-la de quem injustamente a possuiu ou detinha. Se esse uso, fruição e disposição do bem ficam subordinados à vontade e aprovação de burocratas do governo, sob o argumento de um bem comum volúvel e indefinível, então, de fato, o dono do bem é o estado, sendo o indivíduo mero detentor da coisa (nem mesmo possuidor ele é, pois acaba por exercer de fato o poder sobre o bem em nome do estado e nos termos deste). (SANTORO, 2011, p. 1).

A discussão sobre propriedade privada e a função social desta tomaram contornos maiores quando as ocupações aumentaram no Brasil, acarretando conflitos fundiários, muitas vezes violentos, com despejos e remoções forçadas. Para Cardoso (2007) foram as restrições de ordem macroestrutural que tornaram a favela a solução

²⁸ O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU é uma associação civil, com atuação nacional desde 2005, a qual reúne profissionais, pesquisadores e estudantes para discutir, pesquisar e divulgar temas do Direito Urbanístico. Atua como produtor de conhecimento, principal fonte de pesquisa e capacitação técnica na área no país.

possível para a carência de moradias. Nesse aspecto, Gonçalves (2013b, p. 2) aponta:

[...] a legislação urbana teve um papel central neste processo de instrumentalização do espaço urbano. Estipulando exigências irreais e elitistas, esta legislação mantinha uma grande parte da população fora do circuito formal de moradia, contribuindo na emergência de uma **duplicidade de mundos**. (grifo nosso).

Para Mastrodi e Alves (2017, p. 37), “a posse é o poder de fato e a propriedade, o poder de direito sobre a coisa”. E o direito à propriedade tem sido um dos direitos mais protegidos desde o estabelecimento do Estado de Direito, sendo, desta forma, um dos mais seguros. Contudo, em relação à posse, não existe um histórico de segurança jurídica e, conseqüentemente, não tem a mesma relevância atribuída à propriedade. Quanto à propriedade privada, destaque-se que o Banco Mundial empregou em diversos países, inclusive no Brasil, políticas de titulação baseadas nos conceitos do economista peruano Hernando de Soto, que afirma:

Imagine um país onde ninguém consegue identificar quem é dono de quê. Um país onde endereços não podem ser conferidos facilmente, e não se tem como obrigar as pessoas a saldarem suas dívidas. [...] Onde as normas que regem a propriedade variam de um bairro a outro, ou mesmo de uma rua a outra. (SOTO, 2001, p. 29).

Para Soto (2001, p. 42), “a extralegalidade tornou-se norma”, uma vez que a aquisição de moradias legalizadas é dificultada, tendo em vista que “os custos da obediência à lei pesam mais do que os benefícios”. Dessa forma, o autor defende que a propriedade privada é a “mais importante instituição de integração social e política. A posse de propriedade cria um compromisso com a ordem política e legal, pois a última garante os direitos de propriedade” (SOTO, 2001, p. 227). Além disso, “a propriedade formal protege não só a posse, mas a segurança das transações incentiva os cidadãos nos países desenvolvidos a respeitarem títulos, honrarem contratos e obedecerem à lei.” (SOTO, 2001, p. 69).

Poucos parecem haver percebido que o sistema de propriedade legal de uma nação desenvolvida é o centro de uma rede complexa de conexões que dá condições aos cidadãos comuns de formarem vínculos tanto com o governo como com o setor privado, e assim obterem mercadorias e serviços adicionais. (SOTO, 2001, p. 75).

De acordo com Rolnik (2015, p. 200), “o debate sobre o papel da titulação da pobreza ganhou enorme proeminência com a publicação, em 2001, do livro ‘O mistério do capital’, de Hernando de Soto”. De fato, entre 1995 e 2014, foram mais de quarenta projetos relacionados à regularização fundiária, titulação, registro imobiliário e/ou cadastro, apenas nos meios urbanos da América Latina, apenas no âmbito do Banco Mundial (ROLNIK, 2015, p. 202). Segundo Fernandes (2007, p. 48):

Diversos países têm traduzido as propostas de Soto em políticas públicas nacionais de regularização fundiária em grande escala – Peru, México, El Salvador, Egito, Romênia, dentre outros –, sobretudo por exigência do Banco Mundial.

Se tomada isoladamente, **a outorga de títulos individuais de propriedade plena não leva à integração socioespacial pretendida pelos programas de regularização** (grifo nosso), e que justificaria o investimento público. Além do que, se promovidas de maneira isolada, as políticas de legalização não têm impacto significativo sobre as condições de pobreza urbana. (FERNANDES, 2007, p. 50).

Para Fernandes (2011), apesar de dezenas de projetos de regularização terem sido iniciados em toda a América Latina, são raros os relatórios sistemáticos dos seus resultados. Esses projetos concentraram-se sobretudo na legalização da posse de lotes individuais, resultando na emissão de milhões de escrituras individuais para residentes de assentamentos informais urbanos. Rolnik (2015, p. 213) aponta que “a presença de títulos teve pouco impacto no acesso ao crédito formal por parte dos pobres [...] ao contrário, a situação de emprego parece ser mais importante para a obtenção de crédito do que um título de propriedade” (FERNANDES, 2011, p. 32) então, em relação à melhoria habitacional, “a maioria das cidades latino-americanas demonstra que as escrituras não são necessárias para que as pessoas invistam sistematicamente na sua casa e/ou na sua empresa informal” (FERNANDES, 2011, p. 33). Então, as pessoas melhoram suas casas quando e na medida em que conseguem custear as reformas, independentemente de terem título formal da terra ou não (ROLNIK, 2015, p. 214). No que se refere à redução da pobreza “enquanto o Peru implementava os programas de escrituração durante a década de 2000, a sua taxa de pobreza diminuiu em comparação com a taxa da América Latina como um todo.” (FERNANDES, 2011, p. 33).

3.3 Estruturação e evolução da política fundiária

Segundo Fernandes (2011, p. 34), “os municípios brasileiros têm sido muito mais bem-sucedidos em melhorar os assentamentos informais do que em legalizá-lo”. Apesar disso, o Brasil já conta com a possibilidade de regularização fundiária há alguns anos. Embora possua legislações anteriores com essa finalidade, somente com promulgação da Lei Federal 11.977 de 07 de julho de 2009, a lei do Minha Casa, Minha Vida, que tratava sobre financiamento imobiliário e regularização fundiária, esta foi de fato consolidada como Política Pública em nível federal. Atualmente, a regularização está prevista e estruturada, no âmbito federal, pela Lei 13.465 de 11 de julho de 2017. A regularização consiste basicamente na atuação da Administração Pública em transformar ocupação irregular imobiliária em ocupação regular, alterando a posse em propriedade ou, em muitos casos, em concessão para fins de moradia e outros institutos de direitos reais que não necessariamente a propriedade. Nesta pesquisa, são indicadas as principais legislações que versam sobre a regularização fundiária e suas características, não se tratando, no entanto, de um estudo aprofundado sobre cada uma delas.

3.3.1 Legislação Federal

- Lei Federal nº 6.799/1979 – Parcelamento do Solo Urbano

Antes da Constituição Federal de 1988, a legislação brasileira já dispunha da possibilidade de a Administração Pública realizar a regularização fundiária de loteamentos clandestinos, em prol dos posseiros de boa-fé, por meio da Lei Federal nº 6.766/1979 (FERNANDES, 2007), que conforme já indicado anteriormente, foi esta lei que direcionou as primeiras ações de regularização de favelas no Brasil. “Trata-se de mecanismo legislativo que visa proteger e garantir a segurança da posse e o direito à moradia de residentes de conjuntos habitacionais instalados de forma irregular.” (PEREIRA, 2012, p. 54).

- Constituição Federal de 1988

Capítulo II, da Política Urbana:

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.

Art. 183 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988, p. 112).

A Constituição Federal, marco importante no campo jurídico, é o pilar de todas as leis federais e municipais que possibilitaram e ainda possibilitam a regularização fundiária de áreas públicas. O objetivo dos artigos 182 e 183 – Política Urbana – é ordenar a função social da cidade por meio do Plano Diretor²⁹ e pela função social da propriedade urbana, prevendo para isso a desapropriação de imóveis urbanos e a concessão de uso para fins de moradia para áreas de até 250,00 m², quer seja imóvel urbano ou rural. Segundo Gonçalves (2013a), com esse marco legal há uma inovação considerável no campo da Política urbana e um conjunto de leis foi promulgado contendo princípios jurídicos que concorreram para consolidar as favelas na cidade, estimulando o viés urbanizador. Contudo, foram necessários 13 anos para que o capítulo da Política Urbana fosse regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

- Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade

Capítulo I - Art. 2 - Inciso XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. (BRASIL, 2001a, p. 1).

Esta lei veio regulamentar o capítulo da Política Urbana, presente na CF/88, definindo as diretrizes e os instrumentos a serem utilizados pelos governos municipais na organização das cidades. Foi a partir dessa lei que os instrumentos de regularização fundiária, concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) e

²⁹ O Plano Diretor é um instrumento de Política urbana municipal fundamental para o desenvolvimento urbano, no qual deve estar expresso o conceito de função social da propriedade, atendendo às demandas da sociedade quanto à qualidade de vida, ao uso justo do ordenamento e do espaço urbano e à justiça social. Fonte: BRASIL, 2001.

concessão de direito real de uso (CDRU) foram definidos. Dessa forma, a abordagem sobre a moradia e a propriedade adquiriram novos contornos, pautados: (a) no direito à cidade e à cidadania; (b) na gestão democrática da cidade; (c) na função social da propriedade. Segundo Alfonsin (2005, p. 47):

[...] os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, embora necessários, são insuficientes para responder ao desafio colocado às cidades brasileiras, situado no campo da capacidade institucional de se construir uma política urbana e habitacional que combine às políticas de regularização fundiária mecanismos que previnam a produção cotidiana de assentamentos informais, por meio da oferta de lotes regulares a preços baixos.

Ressalte-se que a Seção VI (art. 15 ao 20), que disciplinava a matéria da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, teve veto presidencial, contudo esteve presente no ordenamento jurídico, sendo regulamentada posteriormente pela Medida Provisória nº 2.220 de 2001.

- Medida Provisória nº 2220/2001

Regulamentou a concessão de uso especial, através do artigo 1º: *In Verbis*:

Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Texto alterado pela lei nº 13.465 de 2017). (BRASIL, 2001b, p. 1).

- Lei Federal nº 10.931, de 02 de agosto de 2004

De acordo com Carvalho (2007, p. 14), a referida lei “constitui-se num grande avanço, ao estabelecer a gratuidade do primeiro registro dos títulos advindos de processos de regularização fundiária implementados pelo poder público” em assentamentos ocupados por famílias de baixa renda. Para tanto, foi firmado um convênio de cooperação entre Ministério das Cidades e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG) permitindo a agilização dos processos de regularização.

- Lei Federal nº 11.481, de 31 de maio de 2007

“Art. 1 - É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a **regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda**, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.” (NR). (BRASIL, 2007).

Segundo Carvalho (2007), este instrumento possibilitou a regularização fundiária e a efetivação da função social do patrimônio federal ao viabilizar o processo de regularização fundiária em terras da União. Em 2019 o Governo do Estado do Maranhão firmou parceria com a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), a fim de o Estado ampliar as ações do programa de Regularização Fundiária, abrangendo áreas de domínio da União. Destaque-se que os instrumentos utilizados na ação de regularização fundiária são, especialmente, a CDRU, a CUEM, o Termo de Autorização de Uso – TAU, as cessões, sob regime de aforamento, as transferências e as doações (BRASIL, 2012). Na tabela 7 as ações de regularização fundiária realizadas em São Luís, no âmbito da SPU.

Tabela 7- Regularização de áreas da União em São Luís

Programa	Assentamento	Área (m ²)	Nº de famílias
Regularização Fundiária e Provisão Habitacional, para o PAC	Rio Anil	305.573,00	436
	Ponta do São Francisco	12.412,00	500
Provisão Habitacional por meio dos programas MCMV e Pró-Moradia	Bairro Itaqui-Bacanga	197.998,81	-

Fonte: Ministério do Planejamento (BRASIL, 2012).

- Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009 – Lei do PMCMV

O Governo Federal, por meio desta lei instituiu não só a regularização fundiária como também o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (BRASIL, 2009). O artigo 46 criou mecanismos para a regularização fundiária de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes com objetivo de tornar essas terras urbanas em áreas urbanizadas, com infraestrutura integrada à cidade. O capítulo III

da supracitada lei, que versa sobre a regularização fundiária, foi revogado pela Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017.

- Lei Federal nº 14.424 de 16 de junho de 2011

Esta lei veio para alterar as regras da Lei do PMCMV, principalmente em relação aos dispositivos contidos nos artigos 42 e 43, que tratam da cobrança de emolumentos devidos pelos atos realizados nos serviços de registros de imóveis.

- Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017 – REURB

A medida provisória n.º 759 de 2016 foi convertida na lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, que passou a dispor sobre a regularização fundiária rural e urbana (REURB), entre outros, abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

De acordo com Zamoner (2018, p. 21),

A edição da Lei Federal nº 13.465 de 2017, que trata da Regularização Fundiária de áreas urbanas e rurais, desencadeou uma série de debates, cercada de dúvidas e inseguranças em torno dos novos procedimentos que se somam ao já conturbado, complexo e oneroso processo de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda. O desafio da regularização fundiária para as populações de baixa renda é a sua inclusão no que chamamos de cidade formal, que extrapola a questão do registro imobiliário, envolvendo questões de complexa resolução, como a inclusão socioeconômica de seus moradores, qualidade de vida, inclusão ambiental e mobilidade urbana.

3.3.2 Legislação Maranhense e do município de São Luís

Enfatize-se a Constituição do Estado do Maranhão de 05 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 01/1989 a 081/2019.

Título VIII - Capítulo II - Da Política Urbana:

Art. 179. 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** (grifo nosso). (Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 044, de 16/12/2003);

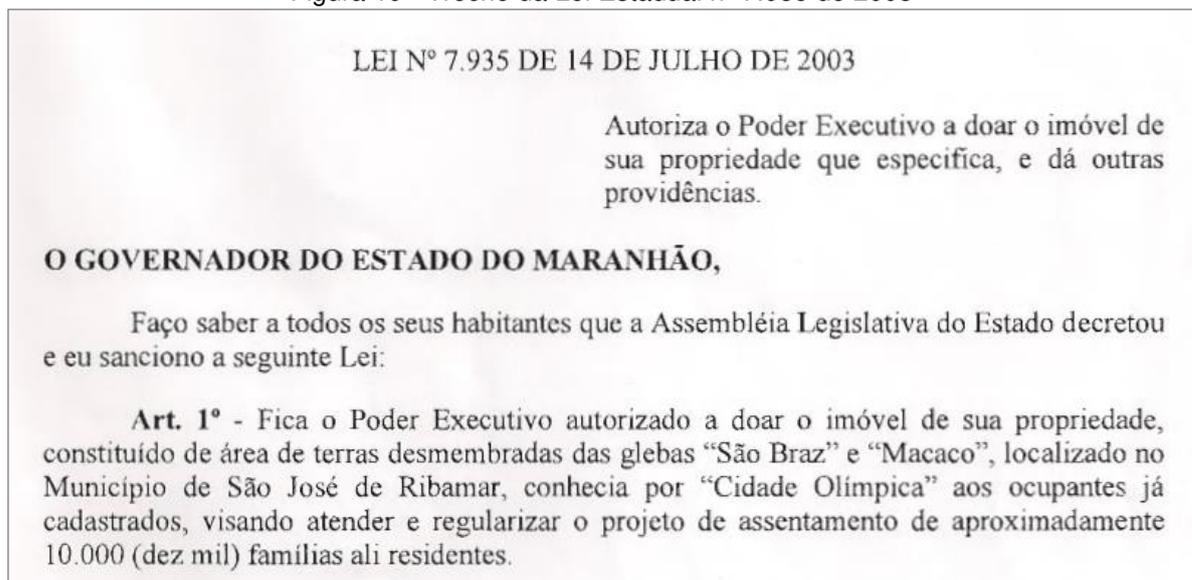
§ 1º A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. (Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 044, de 16/12/2003);

§ 2º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em moeda corrente. (Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 044, de 16/12/2003);

§ 3º O disposto neste Capítulo será regido, no que couber, pela legislação federal em vigor. (Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 044, de 16/12/2003). (MARANHÃO, 1989, p. 83).

Em relação à Cidade Olímpica, o marco legal para o início do processo de regularização fundiária naquela localidade foi a Lei nº 7.935 de 14 de julho de 2003 (FIGURA 19), a qual autorizava que o imóvel fosse doado para as famílias já residentes na referida localidade. O detalhamento sobre a ocupação da área e posterior compra pelo Governo do Estado, em 2001, serão mais bem explicitados no 4º capítulo. Ressalte-se que na referida lei, no seu artigo 3º é especificado que todas as despesas que venham a surgir para execução da regularização fundiária na supracitada área serão de responsabilidade do Orçamento do Tesouro Estadual.

Figura 19 - Trecho da Lei Estadual nº 7.935 de 2003



Fonte: Assembleia Legislativa, 2003.

Destaque-se a Lei Municipal nº 4.634 de 03 de agosto de 2006 (SÃO LUÍS, 2006a), promulgada pela Prefeitura de São Luís, instituindo o Fundo Municipal de Habitação e Urbanismo com a finalidade de dar suporte financeiro à execução de programas e projetos habitacionais, prevendo no Art. 3º a disponibilização de recursos para: (a) promover assentamentos; (b) promover regularização fundiária; (c) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social. Esta lei foi citada com intuito de apresentar de que forma a administração municipal tratou do tema da regularização fundiária em São Luís. Aponta-se, entretanto, que, em virtude da

regularização na Cidade Olímpica ter-se dado em nível Estadual, outras legislações foram utilizadas nesse processo.

O Decreto nº 30.928, de 10 de julho de 2015, instituiu o Programa de Demarcação Urbanística tendo como objetivo a regularização fundiária de áreas do Estado do Maranhão, declaradas de interesse social, constituídas de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, em área urbana e para fins de moradia, tendo como órgão responsável por esse trabalho a SECID. O decreto teve como fundamentação jurídica os Arts. 46 a 68, da Lei Federal nº 11.977/2009.

Por meio desse decreto foi criado um Comitê Gestor para o Programa, sendo composto por membros: (a) SECID; (b) ITERMA – Instituto de Colonização de Terras do Maranhão; (c) SPU – Secretaria do Patrimônio da União; (d) Prefeitura do Município onde se situarem as áreas a serem regularizadas; (e) Corregedoria-Geral de Justiça; (f) Vara da Comarca competente para o tema; (g) VII – Defensoria Pública do Estado; (h) MPMA – Ministério Público do Estado do Maranhão.

Por fim, a Medida Provisória nº 295 de 26 de junho de 2019 constituiu o Programa de Regularização Fundiária Urbana no Estado do Maranhão (REURB-MA) nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017. Teve como órgão gestor e executor a SECID. Em virtude do processo de titulação da Cidade Olímpica ter se iniciado no ano de 2003, os títulos basearam-se tanto nas diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, quanto na lei no PMCMV e, mais recentemente, na Lei do REURB.

No próximo capítulo será apresentado o histórico da ocupação da Cidade Olímpica, o arcabouço legal para aquisição da área pelo Estado do Maranhão e seu processo de regularização fundiária

4 CIDADE OLÍMPICA: da gênese à regularização fundiária

Platão observou há 2.500 anos que “qualquer cidade, embora pequena, é dividida em duas: uma cidade para os pobres e outra para os ricos”. Quase toda cidade em qualquer país em desenvolvimento possui suas concentrações de pobreza, suas favelas. (GLAESER, 2011, p. 69).

O bairro Cidade Olímpica, objeto deste estudo, é oriundo de um processo de ocupação iniciado no ano de 1996. A comunidade constitui-se como uma das maiores ocupações da América Latina (FIEMA, 2015) e um dos conglomerados mais populosos e violentos da Grande São Luís (MPMA, 2017). Tornou-se um símbolo de luta pela moradia com relevância local e nacional, principalmente pelo alto poder de organização da população. O presente capítulo aborda o processo de ocupação do bairro e a regularização fundiária em curso na localidade.

4.1 O processo histórico de ocupação da Cidade Olímpica

De acordo com Maricato (1999, p. 1), “a invasão de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização [...] ela é estrutural e institucionalizada tanto pelo mercado imobiliário quanto pela ausência de políticas sociais.” Segundo Cardoso (2016, p. 39):

Os mecanismos formais de acesso à terra e à moradia, seja pela via do mercado, seja pela via das políticas públicas, sempre foram insuficientes, atendendo, quando muito, apenas parte das necessidades reais de produção [...] o acesso à habitação só se viabilizou através de processos de **ocupação de terras ociosas e da autoconstrução da moradia** (grifo nosso), gerando assentamentos insalubres, frequentemente ocupando áreas de risco e com a sua segurança física comprometida pela ausência de técnicas e de materiais adequados para a construção.

A análise da realidade traçada pelos autores reflete a realidade da formação de vários bairros que surgiram em diversas cidades brasileiras a partir da ocupação de terras urbanas ociosas, sendo esta motivação que levou quase três mil famílias a ocuparem a área que hoje se configura como o bairro Cidade Olímpica (FIGURA 20).

Figura 20 - Terreno da gleba São Bráz e Macacos, atualmente a Cidade Olímpica

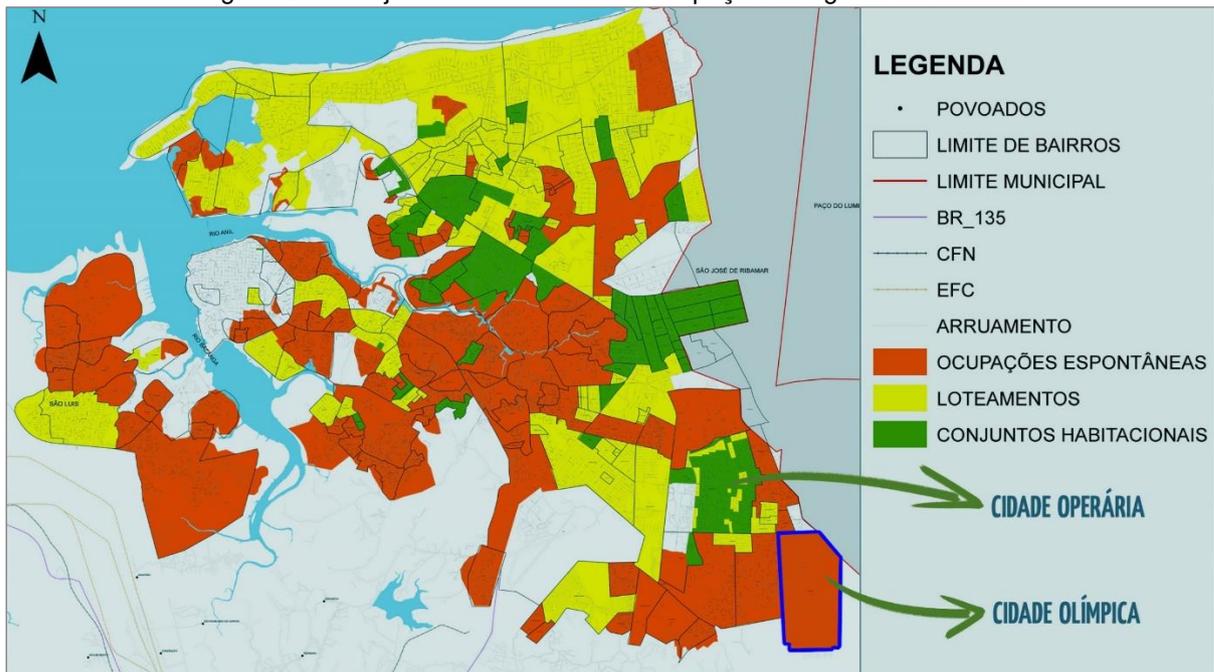


Fonte: AMCOL, 2019, p. 1 a 90).

De 1971 a 1999 foram construídos na Grande São Luís 55 conjuntos habitacionais (FIGURA 21), entre os quais o Angelim, Vinhais, Maiobão (Paço do Lumiar), **Cidade Operária** (grifo nosso), São Raimundo, **Jardim América I e II** (grifo nosso), IPASE; COHAMA, COHAJAP, COHATRAC, COHAPAM, Cohab-Anil I, II, III e IV, configurando uma mancha urbana descontínua na cidade (LOPES, 2008b, p. 38), com vazios urbanos nas proximidades desses novos bairros. Nesse sentido, o autor aponta:

A cidade nova estrutura-se dentro de uma lógica urbana contemporânea, que cria nas grandes cidades áreas com melhorias urbanas sensíveis [...] Enquanto, na contramão do processo de desenvolvimento econômico, tornam-se cada vez mais agudas as diferenças sociais nas cidades, refletindo-se na ocupação dos espaços urbanos, surgindo os conjuntos operários e os **assentamentos espontâneos**, com seus casebres e palafitas. (LOPES, 2008b, p. 293, grifo nosso).

Figura 21 - Conjuntos habitacionais e ocupações surgidas no entorno



Fonte: INCID, 2010.

Destaque-se o bairro Cidade Operária, construído com recursos do BNH, cuja obra teve início em 1976 e conclusão em 1986. Para esse conjunto é prevista a implantação de 15.000 unidades habitacionais, das quais foram efetivamente executadas 7.500, de acordo com a EMARPH. Ressalte-se que essas casas eram destinadas, a priori, a trabalhadores que poderiam arcar com os custos de um financiamento, com renda mínima de até cinco salários-mínimos. Contudo, segundo Burnett (2012), a ocupação do conjunto habitacional se deu de maneira peculiar em que a demora³⁰, para sorteio e respectiva entrega das casas, permitiu que essas ficassem durante um determinado período, após a sua conclusão, em situação de abandono. Fato que propiciou o saque de materiais das casas e a invasão de algumas delas.

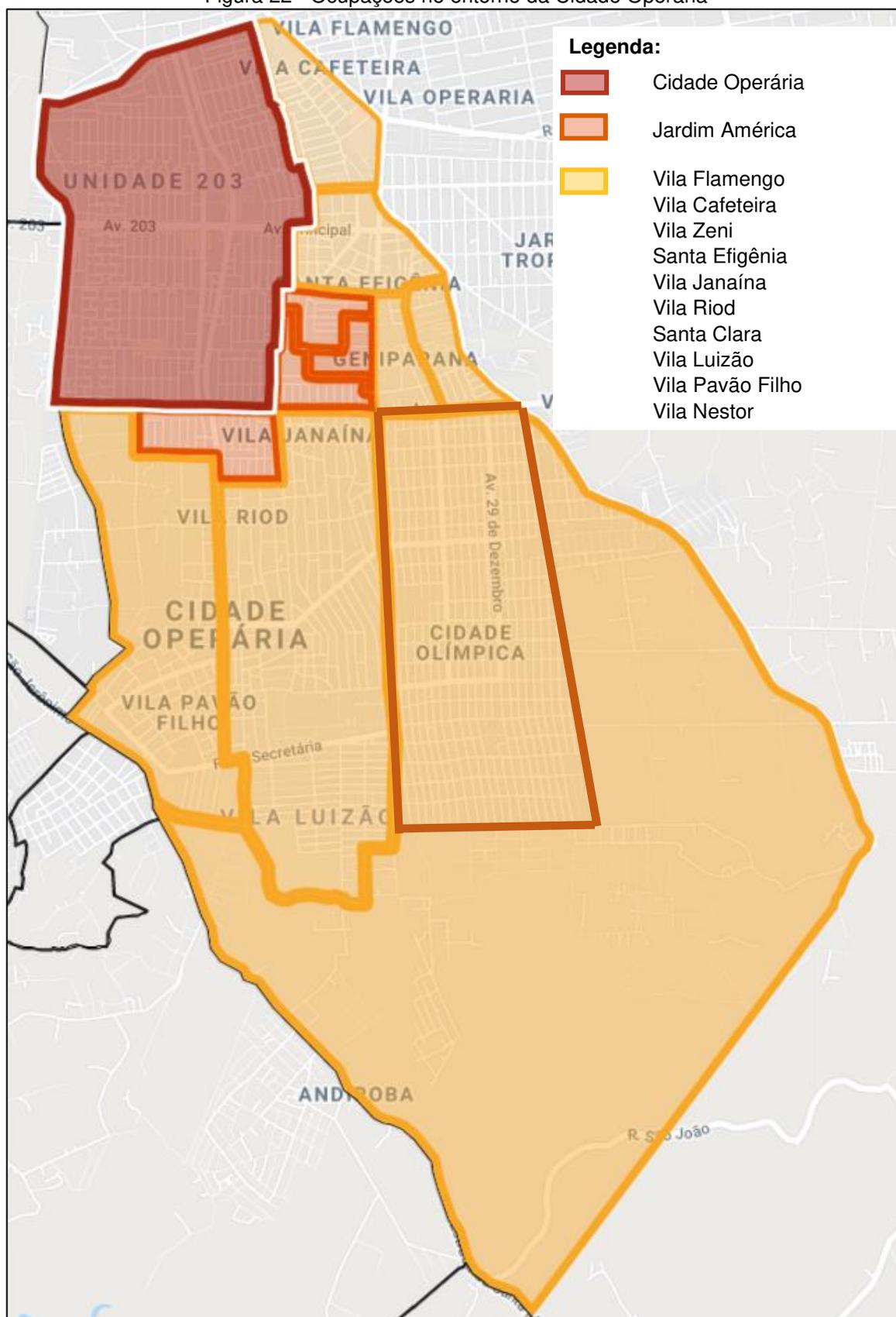
De acordo com Câmara (2012), com a extinção do BNH e a não entrega das casas, a Cidade Operária transformou-se em um grande palanque, um espaço para banquete eleitoral, em que advogados, jornalistas, sindicalistas e políticos estimulavam o ato de invasão. No início do ano de 1987, “foi protagonizada a cena mais cruel que se tem conhecimento na História da Habitação Popular do Maranhão,

³⁰ A COHAB justificou o atraso na entrega das casas pelas mudanças econômicas da época, em decorrência do Plano Cruzado II que extinguiu o BNH. Com isso, houve a transferência de todo o acervo do referido banco para a Caixa Econômica Federal e um processo de renegociação com o novo órgão financiador. Outro motivo citado refere-se aos saques de casas que já estavam prontas e roubos de materiais de construção como janelas, portas, pias, vasos sanitários, entre outros (SILVA, 2016, p. 31).

A luta do POVO X POVO para garantir o direito ao teto.” A disputa pelas casas tinha de um lado os mutuários e do outro os ocupantes. A retirada dos ocupantes se deu com a ação da Polícia Militar. Porém, ainda no mês de março de 1987, o então Governador do Maranhão – Epitácio Cafeteira, declarou à imprensa que “a casa era de quem estava dentro dela”. Dessa forma, das 7.500 unidades habitacionais, 4.000 ficaram sob a posse dos mutuários e 3.500 com os ocupantes.

Saliente-se que muitas pessoas, que ocuparam as casas da Cidade Operária, de maneira irregular, foram expulsas pela polícia e instalaram-se no entorno do bairro (SILVA, 2016), formando as ocupações espontâneas da Santa Clara, Santa Efigênia, Vila Cafeteira, Vila Zeni, Janaína, Vila Riód e a **Cidade Olímpica** (FIGURA 22). Esta última, de acordo com Rabêlo (2012, p. 70), “não ocorreu por acaso, já que um terreno ocioso, em grandes dimensões, adjacente a um dos maiores conjuntos habitacionais de São Luís propiciaria uma maior infraestrutura ao local e mais facilmente acesso à cidade.”

Figura 22 - Ocupações no entorno da Cidade Operária



Fonte: Autora, 2020.

4.1.1 Ocupação da Cidade Olímpica

A ocupação ilegal de terras, a construção fora dos padrões urbanísticos e construtivos e a sobrevivência e o vigor de um mercado ilegal dependem substancialmente de uma certa tolerância do poder público. (CARDOSO, 2016, p. 34).

A Cidade Olímpica está localizada no município de São Luís, a leste da capital maranhense. Limita-se ao norte com o Conjunto Habitacional Geniparana, ao sul com o Sítio Riód, a oeste com a Vila Janaína e a leste limita-se com o Santana, sendo limítrofe neste ponto com o município de São José de Ribamar (FIGURA 22).

A primeira ocupação, no terreno que hoje se configura como o bairro, ocorreu no dia **23 de julho de 1996** (SOARES, 2008, grifo nosso), momento em que quase três mil famílias ocuparam uma área de 1.437 hectares, de propriedade da empresa Sociedade Butano Ltda, pertencente ao Grupo Edson Queiroz. Essas famílias foram organizadas por um candidato ao cargo de vereador que cobrava uma taxa de R\$ 2,00 (dois reais) por cada lote. Segundo ele, este valor seria para cadastrar os terrenos para o assentamento das famílias (FIGURA 23). Como em tantas outras localidades, o processo de ocupação teve motivação político-eleitoral. Conforme Cardoso (2016, p. 34), “o apoio de políticos locais à ocupação ilegal de áreas urbanas foram determinantes na manutenção de vínculos de clientela entre estes políticos e as populações faveladas.” Contudo, em virtude de o processo de desapropriação da área da Cidade Olímpica ter sido violento, o referido político não prosseguiu com seu apoio à ocupação. Nesse sentido, a entrevistada 8 afirmou:

No período quem estava à frente era uma pessoa chamada “Gordo”, da Cidade Operária. Ele iniciou esta luta, só que quando veio a primeira desapropriação da área, ela foi muito violenta, e ele com medo fugiu. E isso, normalmente acontece quando a pessoa está ali, mas não tem realmente esta militância no campo. Quando vem a violência da desapropriação, quando vêm as ameaças de processos, quando o nome é arrolado em vários processos de invasão de propriedade privada, formação de bando [...] quando vem tudo isso, quem não é militante de fato e está à frente de um processo desse por diferentes circunstâncias acaba se afastando. Então o povo ficou sem uma referência à frente de organização, ou referências de condução das estratégias de luta de reocupação da área. (Entrevista realizada em 29/09/2019).

Figura 23 - Matéria do Jornal "O Estado do Maranhão" no ano de 1996

A INVASÃO – A invasão foi organizada pelo candidato a vereador João Cândido da Silva, mais conhecido como Gordo. Para assentar as famílias, cobrava uma taxa de R\$ 2,00 e exigia apresentação do título eleitoral. Segundo ele, o dinheiro arrecadado era para custear as despesas de limpeza do terreno. Sua meta era assentar 30 mil famílias no local, mas a decisão da Justiça pôs abaixo esse objetivo.

Fonte: Recorte de jornal arquivado pela AMCOL (p. 1 a 90).

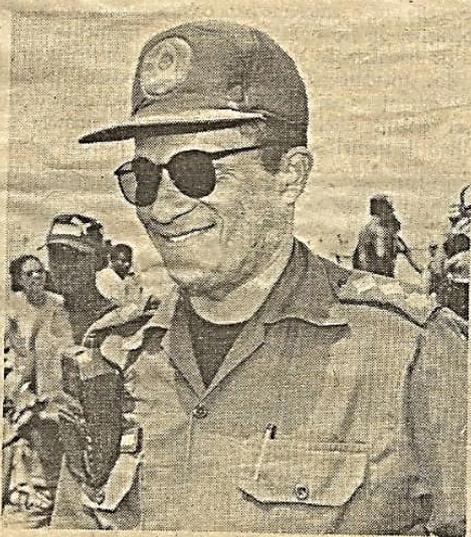
No início do mês de **setembro de 1996** o juiz da comarca de São José de Ribamar expediu uma ação de reintegração de posse (FIGURA 24), em favor da empresa Sociedade Butano Ltda. Os barracos de madeira e taipa, aproximadamente 15 mil, foram então demolidos.

Figura 24 - Matéria do Jornal "O Estado do Maranhão" no ano de 1996

Mandado de reintegração de posse tira "me

O sonho olímpico acabou. As 20 mil famílias que ocupavam o terreno de propriedade da Sociedade Butano Ltda, localizado nas proximidades da Cidade Operária, foram expulsas ontem pela manhã do local, numa operação que envolveu 450 homens da Polícia Militar do Estado do Maranhão. No lugar que os ocupantes denominaram de Cidade Olímpica só restaram pedaços de madeira no chão. A derrubada aconteceu sem violência, mas os sem-teto, pegos de surpresa, eram a imagem do desespero.

Francisca Maria Carvalho Nascimento, ao lado dos dois filhos e do marido, olhava desolada o casebre derrubado. Ela diz que morava na Vila Janaína e que pagava por mês um aluguel de R\$ 50,00. "Quando fiquei sabendo da invasão, achei que o problema de não ter onde morar acabaria", conta Francisca.



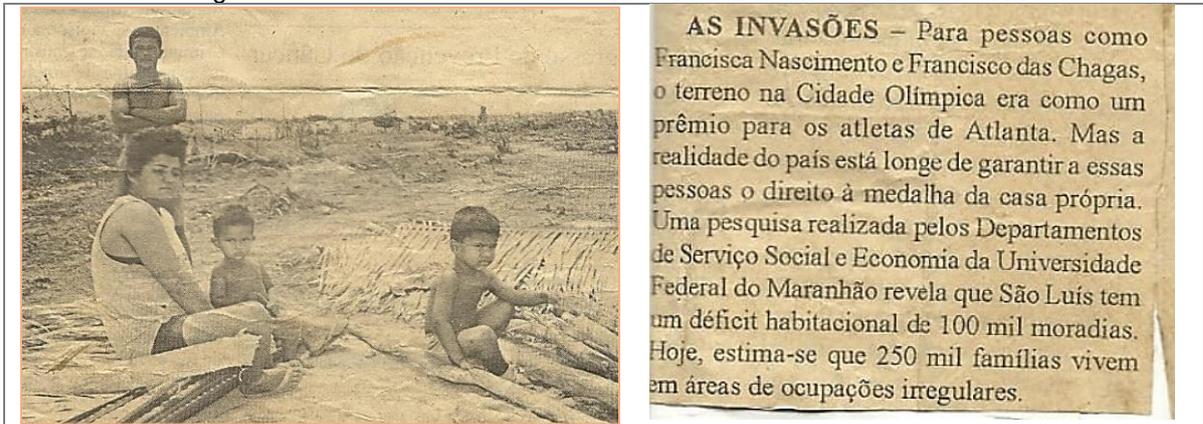
Major PM Chagas comandou a operação militar

Fonte: Recorte de jornal arquivado pela AMCOL (p. 1 a 90).

Destaque-se a analogia feita em matéria publicada no Jornal "O Estado do Maranhão" (FIGURA 25), na qual a medalha olímpica ou prêmio para os atletas de Atlanta é equiparada ao terreno conquistado no bairro Cidade Olímpica para seus

ocupantes, ou seja, o lote seria a premiação aos ocupantes pelo direito à moradia. Na figura 26 temos imagens das casas de taipa com cobertura de palha, construídas pelos ocupantes e demolidas na ação da reintegração de posse.

Figura 25 - Matéria do Jornal "O Estado do Maranhão" no ano de 1996



Fonte: Recorte de jornal arquivado pela AMCOL (p. 1 a 90).

Figura 26 - Casas de taipa e palha no início da ocupação



Fonte: Saccon, 1997.

Em **04 de novembro de 1996** foi organizada, pelos recém criados movimentos de luta pela moradia em São Luís, a Marcha pela Reforma Urbana com objetivo de chamar a atenção ao problema da moradia na cidade (FIGURA 27). De acordo com Rabêlo (2012, p. 77) “os atos públicos continuaram na cidade por um

longo tempo; a população, não somente da Cidade Olímpica, saía às ruas para reivindicar seus direitos.” Nesse período, os ocupantes da referida localidade formam a Comissão dos Sem-Teto.

Figura 27 - Matéria do Jornal "O Estado do Maranhão" no ano de 1996



Fonte: Recorte de jornal arquivado pela AMCOL, 2019.

Em **29 de dezembro de 1996**, em assembleia, a população decidiu ocupar a área novamente (FIGURA 28). Houve confronto armado com os vigilantes. Note-se que essa nova ocupação, contou com aproximadamente 2.500 pessoas (RABÊLO, 2012) e com o apoio do Fórum Maranhense da Moradia, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, SINDSEP, CUT, Cáritas Brasileira e Igreja João Calábria. Foi motivada pelo assassinato do adolescente Jailson, de 14 anos, cujo crime foi atribuído a um dos seguranças que faziam a vigilância da área em disputa. Contudo, posteriormente, o verdadeiro culpado foi condenado. A entrevistada 10 aponta: “eu vi o Baiano foi o primeirinho que correu, eu nunca me esqueci que ele estava com um macacão laranja, e foi o primeiro que cortou o arame. E com isso nós fomos recebidos a tiros em dezembro de 1996.”

Figura 28 - Reocupação da Cidade Olímpica



Fonte: AMCOL, 2019.

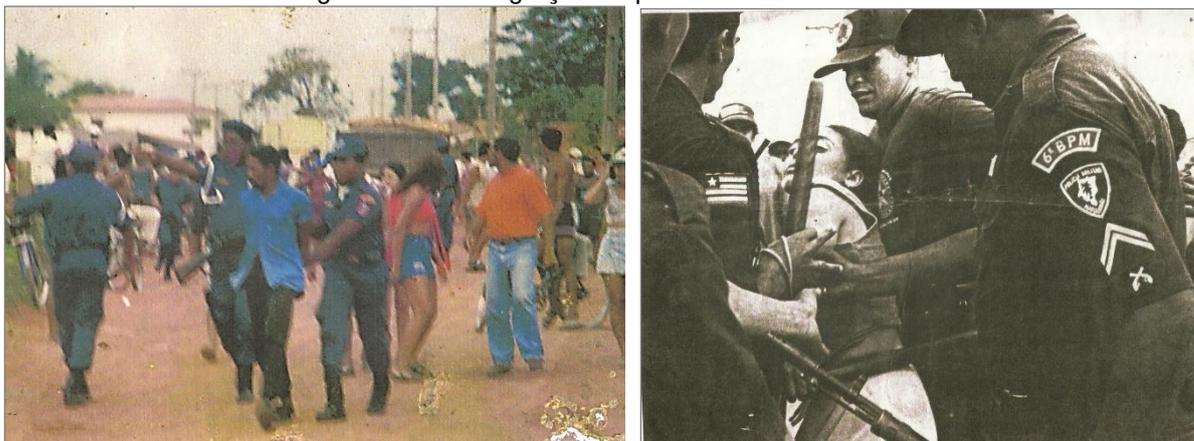
Sobre a figura 28, a entrevistada 10 relatou:

Nós respondemos processo durante cinco anos. A delegada Dr. Nilmar da Gama veio aqui e disse que a gente era formador de quadrilha, tráfico de armas, só porque todo mundo estava com seus facões, todo mundo trabalhando em seus lotes. (Entrevista realizada em 04/10/2019).

Aos **22 de janeiro de 1997** a Comarca de São José de Ribamar expediu a segunda liminar para reintegração de posse. Apesar do violento confronto com a polícia (FIGURAS 29, 30, 31 e 32), houve resistência dos ocupantes que não se retiraram da área. Segundo Soares (2008), nesse momento já havia mais de seis mil pessoas cadastradas e com lotes no local. Sobre a liminar de reintegração de posse, Rabêlo (2012, p. 82) aponta:

Na verdade, não era uma nova liminar, embora parecesse. O que acontecia é que em uma reocupação haveria, por conseguinte, um novo cumprimento da liminar já expedida, mas que ainda era vigente. E como os ocupantes manifestavam persistência ao continuar na área, foi solicitado reforço policial para que houvesse a reintegração de posse. Não é demais lembrar que o processo havia sido instaurado contra os manifestantes da primeira ocupação, que ocorreu ilegalmente; na segunda ocupação ninguém havia se manifestado processualmente e as medidas judiciais continuavam as mesmas, favoráveis ao Grupo Edson Queiroz.

Figura 29 - Reintegração de posse em 22/01/1997



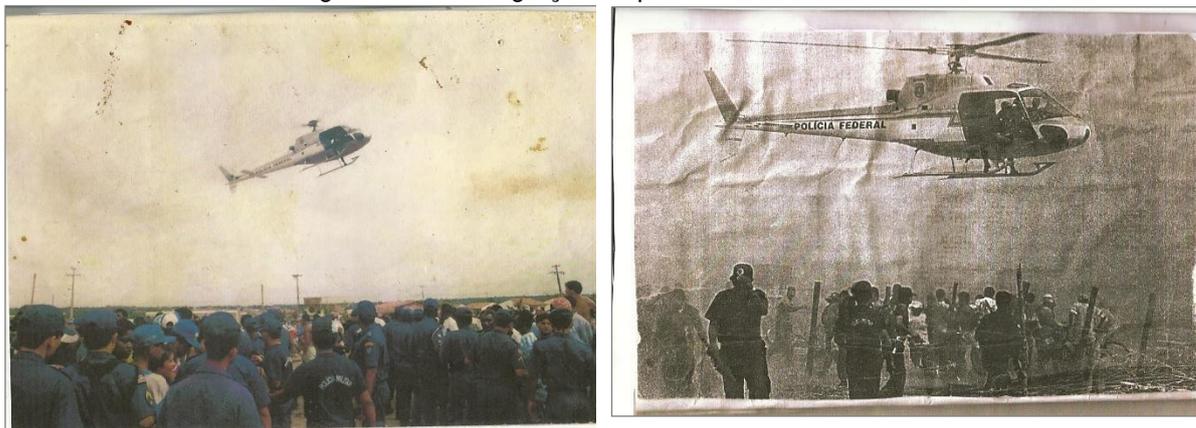
Fonte: AMCOL, 2019.

Figura 30 - Reintegração de posse em 22/01/1997



Fonte: AMCOL, 2019.

Figura 31 - Reintegração de posse em 22/01/1997



Fonte: AMCOL, 2019.

Figura 32 - Reintegração de posse em 22/01/1997



Fonte: recorte de jornal, AMCOL, 2019.

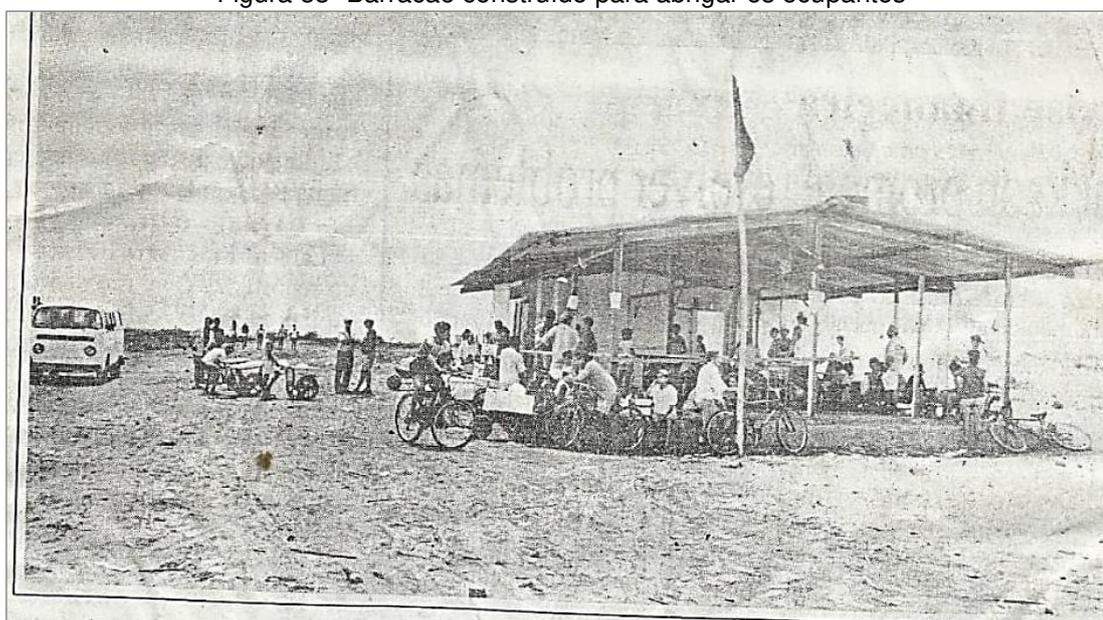
Em virtude da recusa dos ocupantes em se retirarem do terreno e a fim de se evitar maiores conflitos, foi acordado em **23 de janeiro de 1997** que a população da Cidade Olímpica se limitaria a permanecer em uma área de um hectare, por um prazo

de 20 dias, sendo prorrogáveis por mais 10 (SOARES, 2008). Período em que o Governo do Estado do Maranhão se comprometeu a resolver a situação de litígio da localidade, adquirindo a propriedade da família Queiroz. Sobre este aspecto, a entrevistada 10 afirmou:

Teve uma ordem da justiça que a gente não poderia ocupar, então a gente respeitou. Porque houve uma derrubada, depois que nós entramos, aí então houve uma negociação logo após [...]. Então eles fizeram a negociação que a gente podia ficar só numa pequena área, onde a gente não podia avançar para dentro da área. Só que até chegar nesse dia, houve muito massacre, muita surra. [...] E todo esse tempo de janeiro a março, nesse impasse sem poder ir ao lote, a gente ficou no barracão. A gente só entrou com a decisão da justiça. No barracão tinham redes, as pessoas cozinhavam, os banheiros eram improvisados com lonas. (Entrevista realizada em 04/10/2019).

Conforme relatado, a Comissão dos Sem-Teto construiu um barracão na área (FIGURA 32) para manter os ocupantes, enquanto o imóvel era negociado pelo Governo Estadual e a proprietária, empresa Sociedade Butano Ltda.

Figura 33- Barracão construído para abrigar os ocupantes



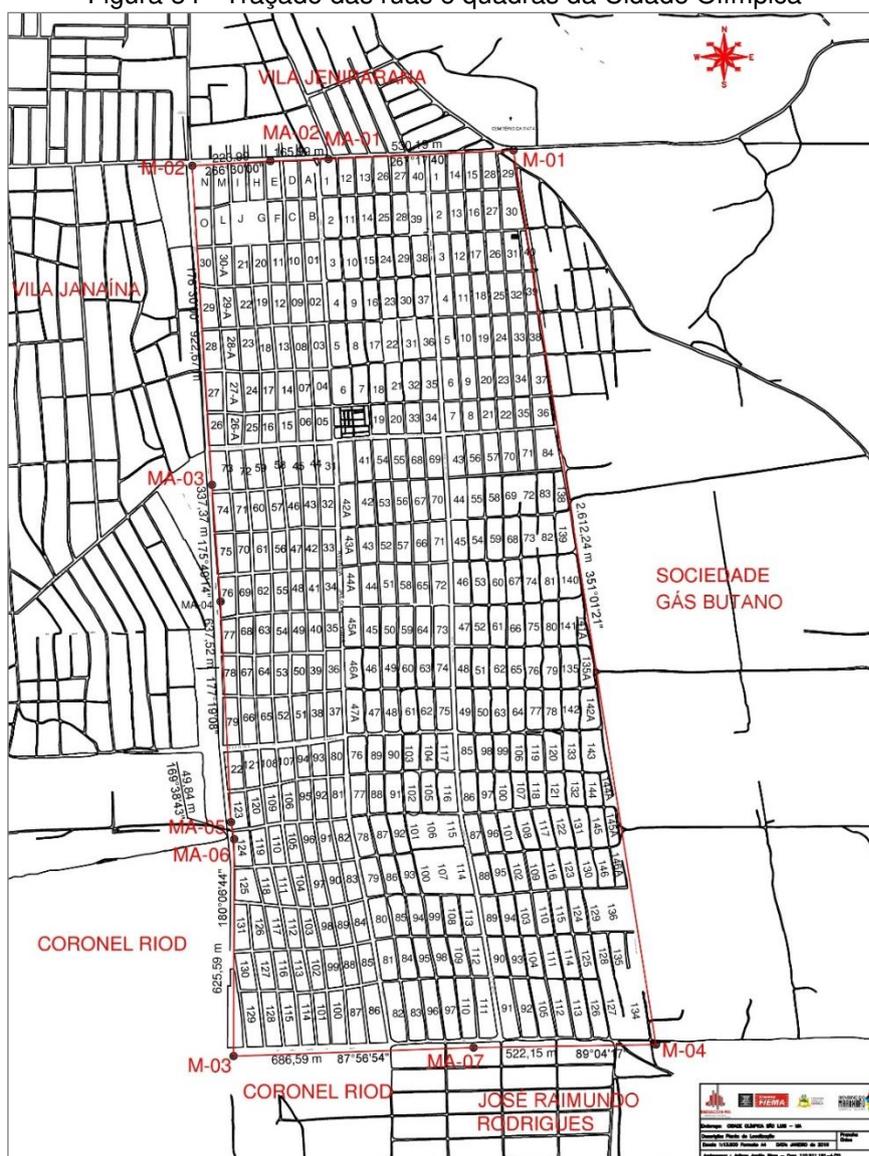
Solução pacífica — Os sem-teto da Vila Olímpica, ocupação encravada em uma área de terra reclamada pela Gás Butano nas imediações da Cidade Operária, continuam acampados no local e esperam um solução pacífica para o impasse. (Página 4)

Fonte: recorte de jornal, AMCOL, 2019.

Em **23 de março de 1997** a população foi autorizada a ocupar os lotes, enquanto tramitava o processo de compra e venda da área. De acordo com a entrevistada 10, o loteamento foi feito pela própria Comissão dos Sem-Teto. A

topografia foi feita por João Bezerra,³¹ que era um dos ocupantes. De fato, a ocupação da Cidade Olímpica se diferencia das demais, uma vez que possui ruas bem definidas, com traçado ortogonal, com características de conjunto residencial, cujos lotes possuem a mesma medida (10x20m) (FIGURA 34). É perceptível a diferença do arruamento da Cidade Olímpica, quando comparado, por exemplo, à Vila Janaína, a sua esquerda.

Figura 34 - Traçado das ruas e quadras da Cidade Olímpica



Fonte: SINDUSCON-MA, 2019.

³¹ João Bezerra, falecido há mais de 10 anos, era topógrafo e foi um dos líderes da ocupação. Foi responsável pelo planejamento do bairro, em sua divisão por blocos, traçado das ruas e quadras e distribuição dos lotes da Cidade Olímpica. (Fonte: entrevista 5, em 28/09/2019).

Dessa forma, é possível afirmar que o bairro seguiu um planejamento. A localidade foi distribuída em 3 blocos: A, B e C. Cada bloco sendo dividido em quadras, totalizando 419, e cada quadra subdivida em 22 lotes, num total 12.000 lotes (SOARES, 2008). Possui 8 avenidas, 22 ruas e 20 travessas. Também foram destinadas quadras para áreas institucionais. Contudo, ao longo dos anos, o traçado de algumas quadras foi alterado, assim como os lotes institucionais e as margens do córrego Santo Antônio foram ocupados. De acordo com a entrevistada 5:

Quem fez essa divisão foi o Fórum da Moradia, mesmo antes do Estado comprar a área nós já estávamos fazendo a divisão dos lotes. Muito antes da negociação, na hora que entrou já foi com essa organização [...] quem recebia seu lote tinha a pressão de construir. Se eu recebesse meu lote de noite (na maioria das vezes os lotes eram entregues de madrugada), eu tinha logo que passar para dentro e construir no outro dia. O primeiro bloco a ser entregue foi o A, vindo do final para a frente (Entrevista realizada em 28/09/2019).

Segundo a entrevistada 11 (15/10/2019), “a cada dia chegava mais gente, de mala e cuia. Eles eram despejados e vinham morar no barracão. Chegavam já com as famílias, de bairros daqui mesmo de São Luís”. De acordo com Carvalho (1999, p. 20), a procedência das famílias que se instalaram na Cidade Olímpica era: (a) 81% da zona rural do Estado do Maranhão; (b) 4% da zona rural de São Luís; (c) 15% de outros bairros da capital.

O projeto para ocupação dos 15 mil lotes seguiu alguns critérios, dentre estes destaque-se: (a) o ocupante não possuísse residência própria; (b) ser maior de 21 anos ou emancipado; (c) que a renda não ultrapassasse três salários-mínimos. Dessa forma, segundo a entrevistada 10:

Primeiramente foi feito assim, quando você vinha com sua família era feito um cadastro aqui na associação, com dados, de onde veio, se tinha moradia, porque tinha sido despejado. Depois desse cadastro, que a pessoa ocupava o lote. Um ano ou dois anos depois foi feito o cadastro pela SOLECIT, que era para fazer a documentação para cada pessoa receber o seu título, isso em **1998**. (grifo nosso) (Entrevista realizada em 04/10/2019).

Efetivamente, em **23 de janeiro de 1998** uma área de 270 hectares, pertencente a uma gleba de 1.437 hectares de propriedade da Sociedade Butano Ltda, denominada Gleba São Bráz e Macacos, situada em São José de Ribamar foi adquirida pelo Governo do Estado do Maranhão, em nome da COHAB-MA pelo valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para o assentamento das famílias da Cidade Olímpica, conforme figura 34.

Figura 35 - Escritura Pública de Compra e Venda

ESCRITURA PÚBLICA DE COMPRA E VENDA QUE FAZ(EM) SOCIEDADE BUTANO LTDA À COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DO ESTADO DO MARANHÃO – COHAB/MA, NA FORMA ABAIXO.

S A I B A M quantos esta pública escritura de compra e venda, virem que, aos vinte e três (23) dias do mês de janeiro, do ano mil novecentos e noventa e oito (1998), nesta cidade de São José de Ribamar, do Estado do Maranhão, em meu Cartório, perante mim Tabeliã, e das testemunhas adiante nomeadas e no final assinadas compareceram partes entre si, justas e contratadas, a saber: de um lado, como **OUTORGANTE VENDEDORA: SOCIEDADE BUTANO LTDA**, empresa com sede e foro na cidade de Fortaleza-CE, na Praça da Imprensa, s/nº, inscrita no CGC/MF nº 07.205.735/0001-09, neste ato representada por sua Diretora Presidente, **Yolanda Vidal Queiroz**, brasileira, viúva, comerciante, RG nº 48.898-SSP/CE, e CIC nº 010.139.473-04, residente e domiciliada na cidade de Fortaleza-CE, neste ato representado por seus bastantes procuradores (com poderes especialmente para, em conjunto, sempre no mínimo de dois (02), (independentemente de ordem), os Srs. **Gabriel Nogueira Eufrásio**, brasileiro, casado, advogado, inscrito na OAB-CE sob o nº 6.745, CPF/MF nº 229.465.433-15, residente e domiciliado na cidade de Fortaleza-CE; **Pompílio de Albuquerque**, brasileiro, casado, advogado, inscrito na OAB/MA, sob o nº 234, CPF/MF nº 001.888.753-87, residente e domiciliado na cidade de São Luis/MA; e **Hélio Soares de Góes**, brasileiro, casado, industrial, RG nº 434107-SSP/AL, CPF/MF nº 312.870.184-91, residente e domiciliado na cidade de São Luis/MA, conforme procuração pública passada no Cartório Moraes Correia do 4º Ofício de Notas da cidade de Fortaleza-CE, lavrada no livro nº 361, às fls. 101, arquivada neste Cartório; e do outro lado, como **OUTORGADA COMPRADORA: COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DO ESTADO DO MARANHÃO – COHAB/MA**, empresa com sede na Avenida Guaxemduba, s/nº Outeiro da Cruz, na cidade de São Luis/MA, inscrita no CGC/MF nº 06.281.794/0001-95, neste ato representada por seu Diretor - Presidente, o Sr. **Leônidas Soriano Caldas Neto**, brasileiro, casado, engenheiro civil, portador do RG nº 211.246-SSP/DF e CIC nº 054.805.743-53, e (Diretor Administrativo, o Sr. **Francisco Coêlho Filho**), digo Diretor Administrativo Financeiro, o Sr. **Durval Francisco Coêlho Filho**, brasileiro, casado, economista, portador do RG nº 49.495.696-8-SSP/MA, e CIC nº 292.673.071-34, ambos residentes e domiciliados na cidade de São Luis/MA; todos conhecidos de mim Tabeliã, e das testemunhas referidas, do que dou fé. E, perante estas, pela outorgante vendedora me foi dito,

Fonte: Fotocópia do livro nº 93-A, Folhas 96-v à 99, Cartório do 1º Ofício da Comarca de SJR, 2019.

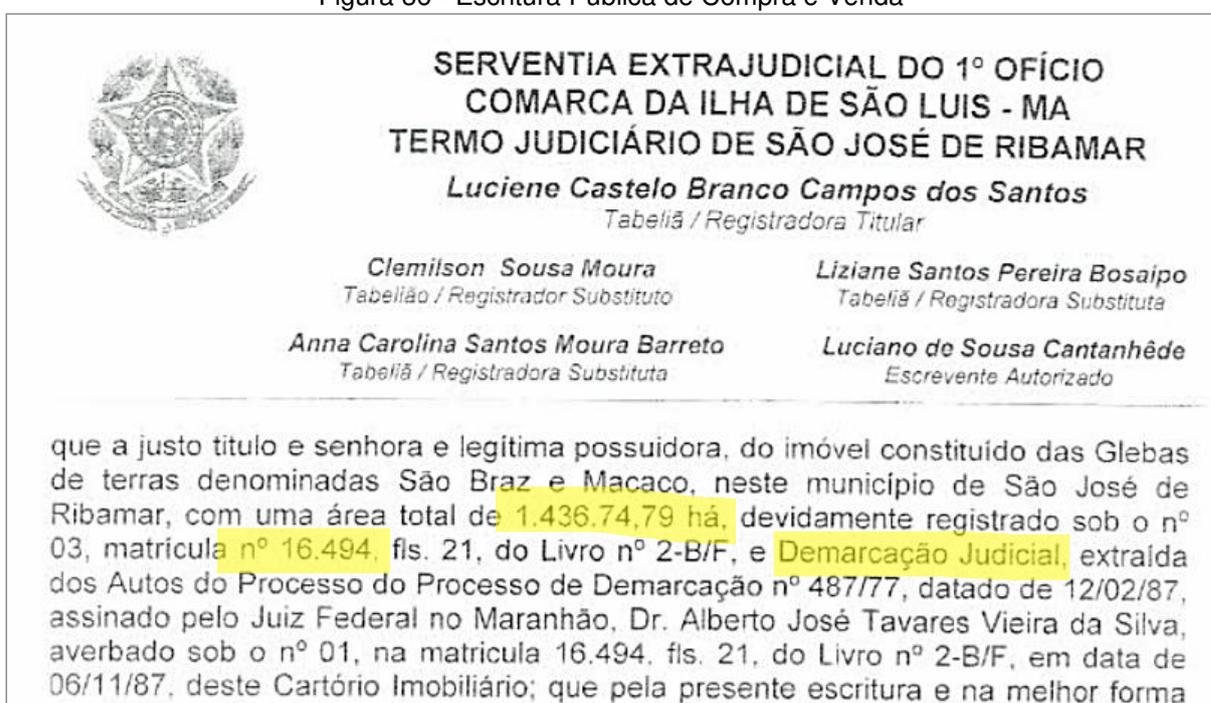
A partir desta aquisição, o foco da luta da associação de moradores passou a ser outro, conforme relatou a entrevistada 5, ao ser questionada sobre como ocorreu o processo de regularização fundiária na localidade:

Foi a própria a associação que procurou o Governo do Estado. **Esse sonho de cada morador ter seu título de propriedade é desde o início** (grifo nosso). Em 2000 já existia um movimento para regularidade dos títulos de propriedade junto à GDS (Gerência de Desenvolvimento Social), que era o responsável à época. Fizemos um mapeamento de toda a área (Entrevista realizada em 28/09/2019).

A seguir, explicita-se o processo de regularização fundiária na Cidade Olímpica. Entretanto, antes de adentrar-se neste assunto, é explicitado uma situação referente à área adquirida pelo Estado do Maranhão.

Em relação à propriedade, destaque-se que foi feita uma busca no cartório de São José de Ribamar, a fim de identificar a cadeia sucessória³² da área de 270,005 hectares adquirida pelo Estado do Maranhão, registrado sob matrícula nº 32.707, lavrada no livro 93-A, fls. 96-V a 99, constituído de um terreno desmembrado das Glebas de terras São Braz e Macacos pertencente à Sociedade Butano Ltda, com registro anterior sob nº 03, matrícula 16.494, fls 21, livro nº 2-BF (FIGURA 36)

Figura 36 - Escritura Pública de Compra e Venda



Fonte: Cartório do 1º Ofício da Comarca de São José de Ribamar, 2019.

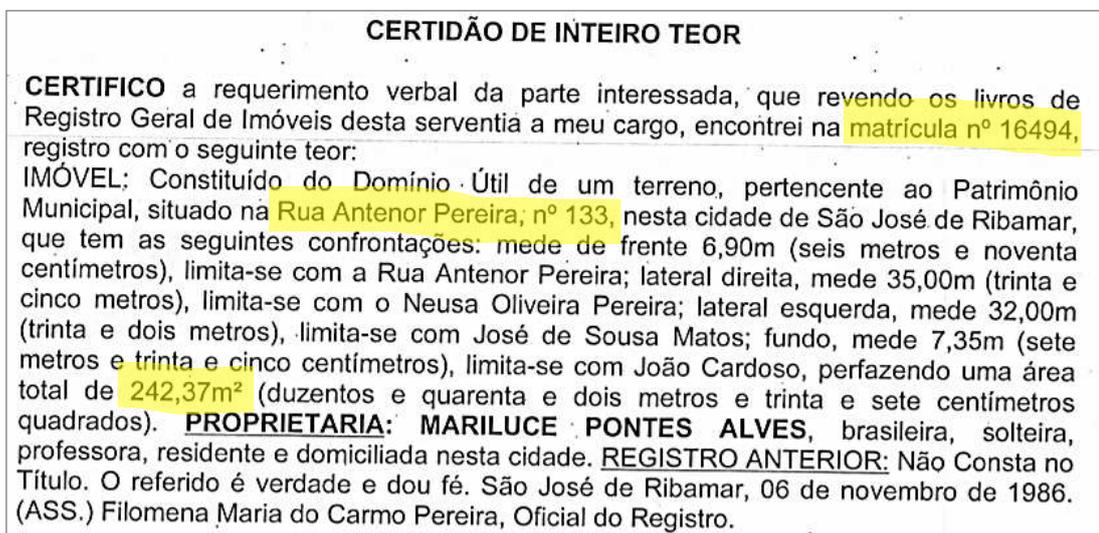
Contudo, ao solicitar-se uma Certidão de Inteiro Teor³³ da matrícula nº 16.494, o autor da pesquisa deparou-se com um imóvel completamente diferente do exposto na figura 36. O registro aponta um terreno com área de 242,37 m² (FIGURA 37), localizado na área central da cidade de São José de Ribamar, distante cerca de 18

³² Cadeira sucessória: é a certidão que mostra o histórico do imóvel. Por meio desta certidão se sabe toda a cadeia dominial do imóvel e suas vicissitudes durante o período solicitado. Assim, caso neste período, o imóvel tenha sido objeto de uma matrícula já encerrada, deve-se expedir certidões de inteiro teor de cada matrícula até se chegar à última, pois assim o interessado terá em suas mãos toda a cadeia dominial daquele imóvel no período solicitado (1º Registro de Imóveis de Feira de Santana).

³³ Certidão que contém informações atualizadas, neste caso, em relação ao título de propriedade das Glebas São Braz e Macacos.

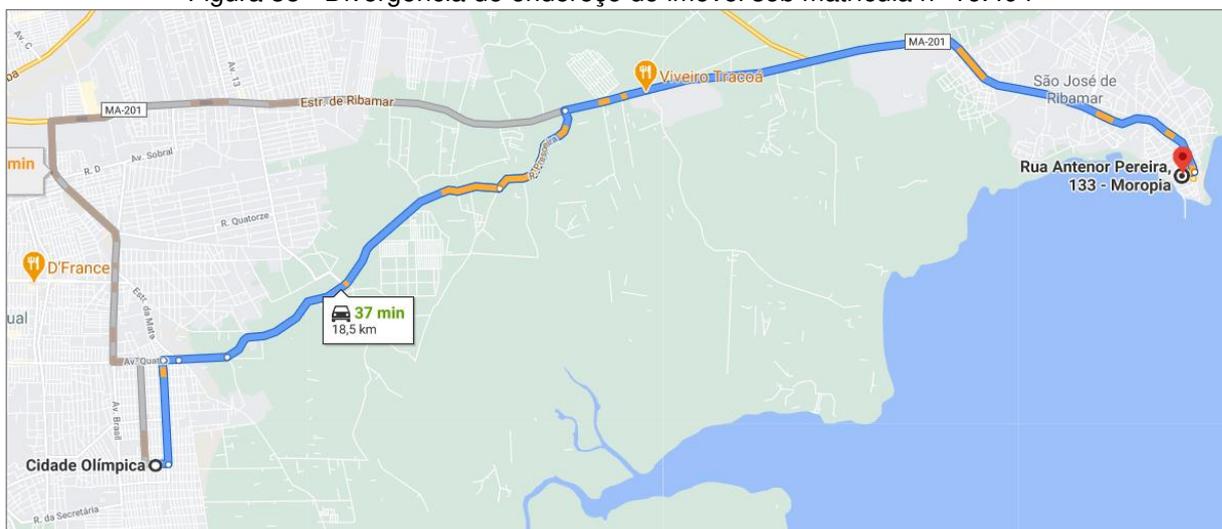
quilômetros da área da Cidade Olímpica, conforme se pode observar com base na figura 38.

Figura 37 - Registro do Imóvel sob matrícula nº 16.494



Fonte: Cartório do 1º Ofício da Comarca de São José de Ribamar, 2019.

Figura 38 - Divergência de endereço do imóvel sob matrícula nº 16.494



Fonte: Autora, 2020, a partir do Google Maps.

Ao questionar ao tabelião do cartório o motivo da divergência entre os registros dos imóveis, ele informou que o princípio da continuidade registral fora quebrado³⁴. Porém, não soube dar maiores explicações sobre a situação. Ou seja,

³⁴ Os registros devem ser perfeitamente encadeados de forma que não haja vazios ou interrupções na corrente registraria. Ou seja, o princípio da continuidade estabelece que todos os atos envolvendo as partes do imóvel objeto da matrícula devem ter uma sequência cronológica, propiciando assim uma maior segurança jurídica. Destarte, nenhum registro pode ser feito sem que se tenha registrado o título anterior.

assim como os moradores (invasores/ocupantes) não possuem o título da terra, tampouco é possível atestar a confiabilidade do título da Sociedade Butano Ltda, mas apesar disso, o Estado realizou a desapropriação da área, arcando com os custos de tal ação.

4.2 Regularização fundiária e seus desdobramentos na Cidade Olímpica

As favelas e/ou ocupações consolidaram-se como espaço permanente de moradias e o tipo de intervenção mais praticado passou a ser a urbanização. Não restando alternativas aos governos, a não ser intervirem com programas de regularização fundiária. (DENALDI, 2003, p. 4).

A regularização fundiária, conforme sua definição legal, foi positivada pela primeira vez no art. 46 da revogada Lei Federal nº 11.977/09, que estabelecia:

Art. 46 - A regularização fundiária consiste no **conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais** (grifo nosso) que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009, p. 1).

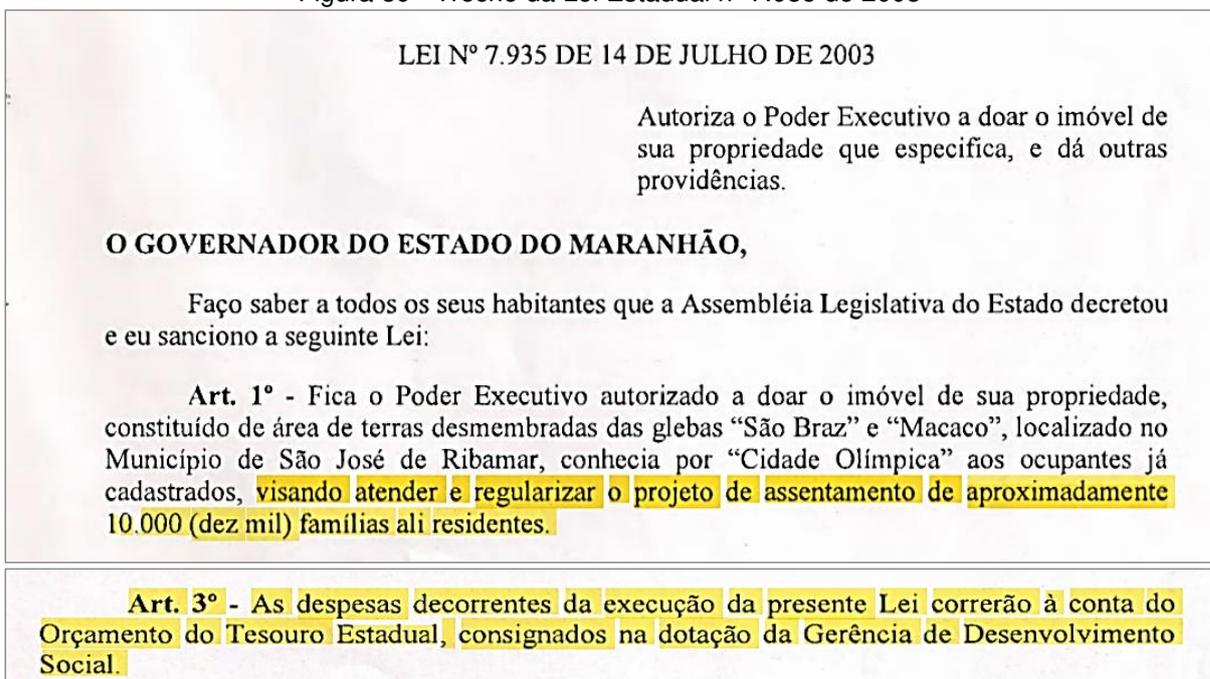
Dessa forma, segundo Souza (2018, p. 38), a regularização fundiária, em sua definição original, engloba um “leque de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, todas ostentando igual status de relevância, não podendo ser conduzida apenas sob a ótica de priorização da concessão de títulos de posse ou propriedade.” Nesse aspecto, Salles (2007, p. 134) corrobora ao apontar que “regularizar a cidade, é conferir propriedade a quem possa ostentar esse direito e urbanizar as áreas regularizadas, dotando-as dos equipamentos públicos indispensáveis e suficientes para o suporte à população.”

A partir das premissas apontadas pelas legislações Federais nº 11.977 de 2009, nº 14.424 de 2011 e nº 13.465 de 2017 e pelas legislações Estaduais nº 7.935 de 2003, Decreto 30.928 de 2015 e Provimento 25/2015 do CCJ-MA, será abordado o processo de regularização fundiária desenvolvido na Cidade Olímpica, pelo viés das medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais adotadas na localidade.

4.2.1 Primeiro processo de regularização fundiária

A primeira ação de regularização fundiária no bairro ocorreu no ano de 2003, com a promulgação da **Lei nº 7.935 de 14 de julho de 2003** (FIGURA 39), na qual o Governo Estadual autorizou a doação do imóvel localizado no município de São José de Ribamar, que era de sua propriedade, aos ocupantes da Cidade Olímpica já cadastrados. A lei menciona a necessidade em “atender e regularizar o projeto de assentamento de 10.000 (dez mil) famílias ali residentes”. Em 16 de setembro de 2003 a Prefeitura de São José de Ribamar, através da **Lei nº 501/2003** (FIGURA 40), aprovou o plano de loteamento da Cidade Olímpica. E em 27 de outubro de 2004, por meio da **Lei Estadual nº 8.179** (FIGURA 41), foi concedida a isenção de Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) para os ocupantes do imóvel desmembrando das glebas “São Braz” e “Macaco”, localizadas no município de São José de Ribamar, conhecido como “Cidade Olímpica”.

Figura 39 - Trecho da Lei Estadual nº 7.935 de 2003



Fonte: Assembleia Legislativa, 2003.

Figura 40 - Lei nº 501/2003 – São José de Ribamar

Lei Municipal nº 501/03.

Autoriza a aprovação do Loteamento Cidade Olímpica.

O Prefeito Municipal de São José de Ribamar, Estado do Maranhão, no uso de suas atribuições legais,

FAÇO SABER que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a aprovar o plano de loteamento denominado LOTEAMENTO CIDADE OLÍMPICA, de propriedade do Estado do Maranhão.

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Fonte: Prefeitura de São José de Ribamar, 2003.

Figura 41 - Lei Estadual nº 8.179/2004.

LEI Nº 8.179 DE 27 DE OUTUBRO DE 2004

DOE 05.11.04

Concede isenção de Imposto de Transmissão causa mortis e doação, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO, Faço saber a todos os seus habitantes que a Assembléia Legislativa do Estado decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º- Ficam isentas do Imposto de Transmissão *causa mortis* e doação, as concessões efetuadas pelo Estado do Maranhão, autorizadas pela Lei nº 7.935, de 14 de julho de 2003, em favor dos ocupantes do imóvel desmembrando das glebas "São Braz" e "Macaco", localizadas no Município de São José de Ribamar, conhecido como "Cidade Olímpica".

Art. 2º- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Mando, portanto, a todas as autoridades a quem o conhecimento e a execução da presente Lei pertencerem que a cumpram e a façam cumprir tão inteiramente como nela se contém. O Excelentíssimo Senhor Secretário-Chefe da Casa Civil a faça publicar, imprimir e correr.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SÃO LUÍS, 27 DE OUTUBRO DE 2004, 183º DA INDEPENDÊNCIA E 116º DA REPÚBLICA.

Fonte: Assembleia Legislativa, 2004.

Verifica-se então que, nas três leis, que tratavam sobre a Cidade Olímpica, ela era considerada como pertencente ao município de São José de Ribamar, e não a São Luís. E, por essa razão, os primeiros títulos emitidos para os ocupantes/residentes foram cancelados, conforme relatos dos entrevistados.

Entrevistado 3, em 03/09/2019

A regularização fundiária não foi para frente porque eles escrituraram, fizeram a escritura em São Luís, mas fizeram o registro em São José de Ribamar. **Pois na época havia divergência se a área era de São José de Ribamar ou de São Luís. Então os moradores da Cidade Olímpica não aceitavam e, não assinavam o documento** (grifo nosso). Isso tudo aconteceu ainda no Governo de José Reinaldo Tavares (2002 a 2007). O bairro Cidade Olímpica pertencia ao município de São José de Ribamar, pois fica na divisa. Só que após legislação (revisão dos limites municipais), já faz parte de São Luís. Hoje, tudo é feito por São Luís.

Entrevistada 5, em 28/09/2019

Houve um impasse, pois fizeram o cadastro como se nós fôssemos município São José de Ribamar e a comunidade não aceitava e embargou. Houve muitas reuniões e audiências públicas. A Cidade Olímpica sempre foi muito organizada nessa questão de movimentos sociais, de manifestação, de se posicionar em favor da comunidade. Foi suspenso. **Foram emitidos 4 mil títulos e foram suspensos pela população não aceitar ser de São José de Ribamar** (grifo nosso).

Entrevistada 10, em 15/10/2019

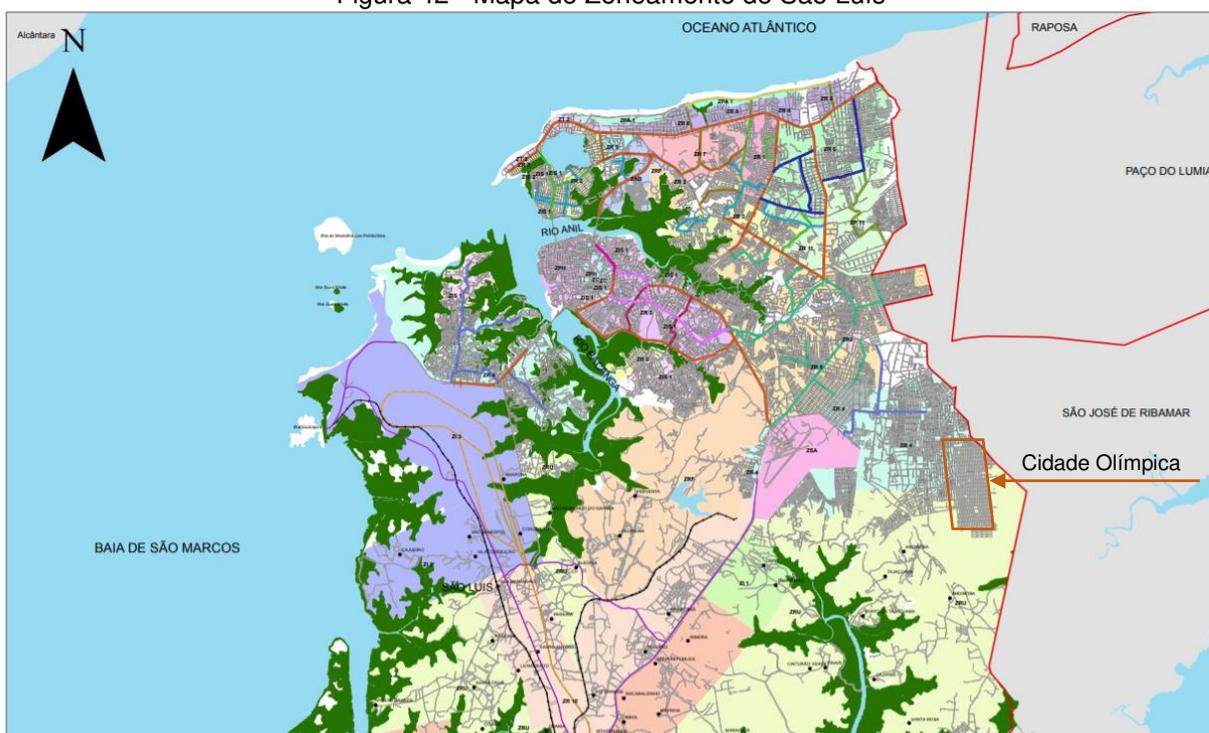
Os primeiros títulos emitidos foram por São José de Ribamar num total de 4 mil títulos, que foram cancelados. Porque aqui havia o impasse se essa área era de São Luís ou de São José de Ribamar. Porque eles consideravam que da Avenida 2 para cá era São Luís. O Bloco C era todo de Ribamar. **Mas esses títulos não chegaram a ser entregues aos moradores** (grifo nosso). Teve a movimentação, fomos à Assembleia entre 2001 e 2002. Os títulos não foram aceitos pela comunidade, porque eles distribuíram alguns títulos, cheios de erros, só por causa da campanha eleitoral.

Entrevistado 17, em 06/01/2020

Não foi emitido o título de propriedade, e sim apenas um documento simbólico, sem validade jurídica. Porque o documento foi expedido pela própria Secretaria e não pelo cartório.

Apesar dos entrevistados relatarem o impasse quanto à indefinição da Cidade Olímpica pertencer a um município ou outro, convém destacar que, na **Lei Municipal nº 3.253 de 29/12/1992**, que dispôs sobre o Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do solo Urbano de São Luís, o bairro estava contido nos limites municipais da capital, como Zona Rural (ZRU), conforme figura 42.

Figura 42 - Mapa de Zoneamento de São Luís



Fonte: INCID, 2010.

Aponte-se ainda que, no Plano Diretor de São Luís, **Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006** (SÃO LUÍS, 2006b), a Cidade Olímpica foi listada no macrozoneamento urbano da cidade como “Área para Qualificação”, de acordo com a figura 43.

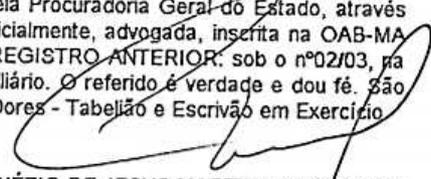
Figura 43 - Anexo 3 do Plano Diretor de São Luís

MACROZONEAMENTO URBANO DE SÃO LUÍS			
ÁREAS DE QUALIFICAÇÃO			
CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS	BAIRROS
<ul style="list-style-type: none"> - Apresentam infra-estrutura básica precária; - Caracterizam-se pela concentração de assentamentos espontâneos; - São áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda e baixo nível de escolaridade; - Áreas com baixa valorização para o mercado imobiliário. 	<ul style="list-style-type: none"> - Completar e melhorar a infra-estrutura; - Incentivar a construção de Habitações de Interesse Social, - Melhorar o acesso com transporte coletivo; - Regularização fundiária; - Gerar empregos; - Criar novas centralidades e espaços públicos, implantando equipamentos e serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> - Outorga Onerosa mais barata; - Operações Urbanas; - Prioridade para implantação de equipamentos sociais - Parcelamento, edificações e utilização compulsórios; - Desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública; - Direito de preempção; - Usucapião especial de imóvel urbano; 	Parte da Camboa, Liberdade, Fé em Deus, parte da Alemanha, parte Ivar Saldanha, Vila Palmeira, Santa Cruz, parte do Anil, Novo Angelim, parte do Cruzeiro do Anil, Vila Isabel Cafeteira, Aurora, Parque Guanabara, Planalto Aurora, Sítio São José, João de Deus, Vila Conceição, São Bernardo, Vila Brasil, Maiobinha, Vila santa Terezinha, Recanto dos Signos, Santa Efigênia, Recanto dos Pássaros, Vila América, Jardim América Central, Vila Jeniparana, Conj. Residencial Jeniparana, jardim América, Vila Janaína, <u>Cidade Olímpica</u> , Santa Clara, Conjunto Habitar, Santa Bárbara, Vila Vitória, Cruzeiro Santa Bárbara, Vila Cascavel, Jardim São Raimundo, Conj. São Raimundo, Loteamento Valeam, Vila Airton Senna parte do

Fonte: Lei nº 4.669, 2006.

Apresenta-se uma cópia do primeiro título emitido para a população da Cidade Olímpica (Figura 44), fornecido pela Associação de Moradores da Cidade Olímpica (AMCOL). Segundo entrevistados, foram emitidos 4.000 títulos, porém todos foram cancelados. Em consulta aos órgãos oficiais, tal número não foi confirmado. Na figura 41, verifica-se que o imóvel com área de 248,23 m² (dimensões de um lote padrão no bairro), tem como proprietário o Estado do Maranhão, além de ser especificado que o terreno pertence ao município de São José de Ribamar. Nota-se ainda que houve a abertura de uma nova matrícula sob nº 42.935 para o terreno localizado no Bloco A, Quadra 42 e nº 01.

Figura 44 - Registro de Imóveis – Primeira titulação

Livro Nº. 2-F/F	REGISTRO DE IMÓVEIS REGISTRO GERAL	Nº 0231	Fls.  Ano: _____
Matrícula Nº. 42.935	Data: 18 de Dezembro de 2003		
<p>Imóvel constituído do Lote de terreno próprio sob o nº 01 da Quadra nº42, Bloco A, do Loteamento denominado Cidade Olímpica, situado nas Glebas de Terras de São Braz e Macaco, neste município de São José de Ribamar/MA, possuindo as seguintes dimensões, limites e área: Frente a Leste, mede. 10,90m, limita-se com a Rua 06; Lado direito ao Sul, mede 20,79m, limita-se com o Lote nº02; Lado esquerdo ao Norte, mede 20,91m, limita-se com a Travessa H; Fundo a Oeste, mede 12,97m, limita-se com os Lotes nºs. 19 e 20. O terreno acima descrito apresenta a forma de um retângulo, com uma área igual à 248,23 m² e perímetro igual à 65,57m. PROPRIETÁRIO: ESTADO DO MARANHÃO, pessoa jurídica de direito público, neste ato representado pela Procuradoria Geral do Estado, através de sua Procuradora Geral, Ana Maria Dias Vieira, brasileira, separada judicialmente, advogada, inscrita na OAB-MA nº172 e CIC nº075.600.873-52, residente e domiciliada em São Luís/MA. REGISTRO ANTERIOR: sob o nº02/03, na matrícula nº32.707, às folhas nº132, do Livro nº2-D/P, deste Cartório Imobiliário. O referido é verdade e dou fé. São José de Ribamar, 18 de Dezembro de 2003. Cinézio de Jesus Martins das Dores - Tabelião e Escrivão em Exercício</p>			
 CINÉZIO DE JESUS MARTINS DAS DORES TABELIÃO E ESCRIVÃO EM EXERCÍCIO			

Fonte: AMCOL, 2019.

Em consulta ao cartório da 1ª Comarca de São José de Ribamar, solicitou-se uma Certidão de Inteiro Teor para confirmar a informação sobre a titulação dos imóveis realizada em 2003. Na figura 45, colhe-se que houve, de fato, a abertura de novas matrículas. No exemplo a seguir o imóvel localizado no Bloco B, Quadra 1, nº 14 possui a matrícula nº 44.934 e tem como proprietário o Estado do Maranhão. Em ambos os exemplos apresentados, os registros são oriundos da matrícula mãe nº 32.707 e não consta o nome de qualquer beneficiário/morador da Cidade Olímpica. De acordo com informações do tabelião do cartório, apesar de terem sido abertas

novas matrículas, não houve o desmembramento da área e, conseqüentemente, a transferência dessa para o beneficiário.

Figura 45 - Certidão de Inteiro Teor – Primeira titulação



**SERVENTIA EXTRAJUDICIAL DO 1º OFÍCIO
COMARCA DA ILHA DE SÃO LUIS - MA
TERMÓ JUDICIÁRIO DE SÃO JOSÉ DE RIBAMAR**

Luciene Castelo Branco Campos dos Santos
Tabeliã / Registradora Titular

Clemilson Sousa Moura Tabelião / Registrador Substituto	Liziane Santos Pereira Bosaipo Tabeliã / Registradora Substituta
Anna Carolina Santos Moura Barreto Tabeliã / Registradora Substituta	Luciano de Sousa Cantanhêde Escrevente Autorizado

CERTIDÃO DE INTEIRO TEOR

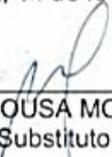
CERTIFICO a requerimento verbal da parte interessada, que revendo os livros de Registro Geral de Imóveis desta serventia a meu cargo, encontrei na matrícula nº 44934, registro com o seguinte teor:

Imóvel constituído do Lote de terreno próprio sob o nº14, da Quadra nº01, Bloco B, do Loteamento denominado Cidade Olimpica, situado nas Glebas de Terras de São Braz e Macaco, neste município de São José de Ribamar/Ma, possuindo as seguintes dimensões, limites e área: Frente ao Leste, mede 9,90m, limita-se com a Rua 07; Lado direito ao Sul, mede 20,68m, limita-se com o Lote 13; Lado esquerdo ao Norte, mede 20,69m, limita-se como Lote 15; Fundo ao Oeste, mede 9,90m, limita-se com os Lotes 06 e 07. O terreno acima descrito apresenta a forma de um retângulo, com uma área igual à 204,78m² e perímetro igual à 61,17m. **PROPRIETÁRIO: ESTADO DO MARANHÃO**, pessoa jurídica de direito público, neste ato representado pela Procuradoria Geral do Estado, através de sua Procuradora Geral, Ana Maria Dias Vieira, brasileira, separada judicialmente, advogada, inscrita na OAB-MA nº172 e CIC nº075.600.873-52, residente e domiciliada em São Luís/Ma. REGISTRO ANTERIOR: sob o nº02/03, na matrícula nº32.707, às folhas nº132, do Livro nº2-D/P, deste Cartório Imobiliário. O referido é verdade e dou fé. São José de Ribamar, 29 de Dezembro de 2003. Cinézio de Jesus Martins das Dores - Tabelião e Escrivão em Exercício.

Poder Judiciário – TJMA
Selo: CERIMV0314688R55YHTREZ4B8E10
Data/Hora: 14/02/2020 11:44:00, Ato: 16.24.1, Parte(s): ANGELA MARIA PINHEIRO DA SILVA, Total:
R\$ 35,10, Emolumentos: R\$ 34,10, FERC: R\$ 1,00
Consulte a validade deste selo em <https://selo.tjma.lus.br>



São José de Ribamar/MA, 14 de fevereiro de 2020.



CLEMILSON SOUSA MOURA
Tabelião Substituto

SERVENTIA EXTRAJUDICIAL DO 1º OFÍCIO
COMARCA DA ILHA DE SÃO LUIS - MA
TERMÓ JUDICIÁRIO DE SÃO JOSÉ DE RIBAMAR

Fonte: Cartório do 1º Ofício – São José de Ribamar, 2019.

4.2.2 Segundo processo de regularização fundiária

A segunda tentativa de regularizar a Cidade Olímpica teve início em 2013, a partir de ações da SECID. De acordo com o então secretário de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, Hildo Rocha, “a meta, estabelecida pela governadora Roseana Sarney é entregar, até dezembro, 35 mil títulos”³⁵ em todo o Estado do Maranhão. Para a localidade de estudo, segundo discurso do secretário “a meta é entregar os títulos definitivos para aproximadamente 16 mil famílias da Cidade Olímpica”³⁶. Destaque-se que nesse segundo processo de regularização, os títulos emitidos foram entregues à população nas datas indicadas na tabela 8.

Tabela 8 - Datas e números de títulos entregues

Data da entrega	Quantidade de títulos
27/12/2013	590 (vide Figura 46)
13/03/2014	153
03/07/2014	300 (vide Figura 47)
22/12/2014	1.000 (vide Figura 48)
TOTAL	2.043

Fonte: SECID, 2013 e 2014.

Ressalte-se que o ano de 2014 foi marcado pelo período eleitoral. Conforme Rolnik (2002, p. 19) aponta, “a distribuição de títulos de terra sem uma melhora significativa nas condições urbanísticas e apenas com objetivos político-eleitorais pode ter efeitos nefastos para a cidade e para a própria população envolvida.” Uma vez que ações de regularidade fundiária não podem ser dissociadas de um conjunto mais amplo de Políticas Públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana. Efetivamente, não houve uma ação conjunta na localidade com serviços de infraestrutura e emissão de títulos. Estes, por sua vez, novamente não tiveram valor jurídico, causando uma grande decepção para a comunidade.

³⁵ Blog Zeca Soares, publicado em 14 de março de 2014. (<https://www.blogsoestado.com/zecasoares/page/1871/>)

³⁶ SILVANO NETO, 26/09/2014, SECID promove nova etapa do Programa de Regularização Fundiária Urbana, disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/2014/09/26/secid-promove-nova-etapa-do-programa-de-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em: 21/06/2015

Figura 46 - Notícia sobre a entrega de títulos na Cidade Olímpica

URBANISMO

Moradores recebem títulos de regularização fundiária





IMIRANTE.COM, COM INFORMAÇÕES DA SECID
28/12/2013 às 01h12

SÃO LUÍS - Em solenidade presidida pelo Secretário de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, Hildo Rocha, o governo do Maranhão realizou nesta sexta-feira (27) mais uma etapa do trabalho de regularização fundiária. Desta vez, os beneficiados são moradores da Apaco (Cidade Operária), Cidade Olímpica, Habitar Nice Lobão (Cidade Operária) e Residencial Monte Castelo (PAC Rio Anil).

Fonte: Imirante, 2013³⁷.

Figura 47 - Notícia sobre a entrega de títulos na Cidade Olímpica

CIDADE OLÍMPICA

Secretário Silvano Neto entrega títulos de propriedade

O Secretário de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano, Silvano Neto, e o Chefe do Departamento de Regularização Fundiária da Secid Nywaldo Macieira Júnior, realizaram, nesta quarta-feira (2), mais uma etapa do Programa de Regularização Fundiária Urbana, beneficiando 300 famílias residentes no Bloco A, no Bairro Cidade Olímpica, em São Luís. Com a ação, a Secid amplia para 590 o número de moradores da Cidade Olímpica beneficiados com a entrega dos registros definitivos dos imóveis.

"A partir de hoje vocês passam a ter a garantia de que são os verdadeiros donos e donas dos imóveis onde moram. Todo esse trabalho é feito sem nenhum custo para as famílias beneficiadas, todas as despesas referentes ao trabalho de regularização são pagas pelo Governo do Estado", enfatizou o secretário.

Silvano Neto assegurou que, em breve, mais famílias serão convocadas para receber os seus títulos de propriedade. "A meta é entregar os títulos definitivos para aproximadamente 16 mil famílias da Cidade Olímpica. Nos próximos meses, os técnicos continuarão fazendo os levantamentos para que possamos dar prosseguimento a essa importante trabalho desenvolvido pelo governo estadual".



Secretário Silvano Neto entre dois moradores da Cidade Olímpica

Fonte: Jornal O Debate do Maranhão, 2014³⁸.

³⁷ Disponível em: <https://imirante.com/sao-luis/noticias/2013/12/28/moradores-recebem-titulos-de-regularizacao-fundiaria.shtml>

³⁸ Disponível em: <http://jornalodebate.com.br/page/2/?s=cidade+ol%C3%ADmpica>

Figura 48 - Notícia sobre a entrega de títulos na Cidade Olímpica

Moradores da Cidade Olímpica recebem títulos definitivos

Mais de mil famílias foram beneficiadas pelo Programa de Regularização Fundiária.



DIVULGAÇÃO/SECID
23/12/2014 às 16h18

SÃO LUÍS – Na noite dessa segunda-feira (22), mais de mil famílias do bairro Cidade Olímpica receberam os títulos definitivos de suas propriedades. Os documentos foram entregues pelo governo do Estado, por meio da Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano (Secid), em um evento realizado no estádio comunitário Pavão Filho.

Fonte: Imirante, 2013³⁹.

Note-se que o entrevistado 3 (03/09/2019), que trabalhou efetivamente no processo de regularização fundiária entre 2013 e 2014, ao ser questionado se houve algum tipo de melhoria no bairro ou apenas a titulação, respondeu enfaticamente: “não houve melhorias. Nós fizemos apenas a titulação das áreas A, B e C”. A seguir, relatos sobre o segundo processo de titulação na Cidade Olímpica. Esses contam com informações de pessoas da SECID (gestão passada e gestão atual), da AMCOL e de moradores do bairro.

Entrevistado 1, em 29/08/2019

Os títulos foram cancelados, pois não davam o título de propriedade, davam o título de posse. Além do mais, não era averbada a casa, a construção no lote. Eu te dou a posse do lote, mas você não é o proprietário. Você só tem uma posse registrada em um cartório de registro civil qualquer, e não num cartório imobiliário e a sua casa não está averbada no cartório. [...] Em relação ao título anterior, era só uma matrícula e toda essa matrícula da Cidade Olímpica era de São José de Ribamar. Então agora a Cidade Olímpica toda faz parte de São Luís, porque antes uma parte era de São Luís e outra era de São José de Ribamar. São Luís absorveu todo o bairro.

Entrevistado 3, em 03/09/2019

Porque nós fizemos a regularização, nós demos o título, demos a área e, Flávio Dino está dando a Cessão. Ou seja, a área continua do Estado, mas a pessoa tem a utilização da área. Se ela vender, ela vende só a benfeitoria,

³⁹ Disponível em: <https://imirante.com/sao-luis/noticias/2014/12/23/moradores-da-cidade-olimpica-recebem-titulos-definitivos.shtml>

não vende o terreno. Para a titulação nós usamos a lei nº 7.935 de 2003, que previa titulação de 10 mil ocupantes da área. Não usávamos a lei do Minha Casa Minha Vida, pois já era um assentamento precário. Na época os instrumentos disponíveis eram a CUEM, CDRU e a regularização propriamente dita, com a doação do terreno. Foi essa que nós fizemos.

Entrevistado 4, em 03/09/2019

Por que os títulos emitidos entre 2013 e 2014 foram refeitos?

Resposta: Eles não foram refeitos. Os títulos que foram entregues na Cidade Olímpica, os que foram registrados continuam. O que aconteceu na gestão de Roseana, ela escriturava e registrava os títulos. Só que o cartório que fazia a escritura ele fazia bem mais rápido do que o cartório que fazia o registro. O registro demorava muito. Então qual foi a estratégia deles, eles escrituravam e davam uma autorização para registrar. Então a pessoa recebia sua escritura no evento (promovido pelo governo) e levava no cartório para registrar. Algumas pessoas conseguiram registrar, mas em 2015, quando mudou o governo, o cartório se recusou a registrar, mesmo com a autorização. Foi isso que aconteceu. Muita gente ainda tinha escritura, mas o cartório não aceitava. Não foi o governo que disse que o título não valia. Para a gente seria bem melhor validar aquelas escrituras. Mas o cartório não aceitava. Dessa forma, tivemos que fazer o cadastro de novo, mesmo a pessoa tendo a escritura.

E sobre a CUEM e CDRU?

Resposta: O que acontece é que a gente começou a trabalhar com a CUEM e CDRU, porque quem trabalhava na época com regularização fundiária era a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), então a gente pegou todo material deles e começou a trabalhar como eles. Eles trabalhavam com CUEM e CDRU, pois eles não dão a propriedade, eles só concedem o direito para a pessoa ficar usando aquela propriedade. Se você for passar para alguém com poder aquisitivo maior não consegue, pois vai pagar foro etc. Lá não precisava fazer assim pois não era área da União, então pode dar o registro. Os títulos de 2013 e 2014 eram expedidos pelo CUEM, mas as pessoas recebiam o registro de propriedade. **Alguns títulos emitidos no governo de Roseana têm registro** (grifo nosso).

Entrevistada 5, em 28/09/2019

Depois, já no segundo movimento em 2013, fizeram o título e o cartório dava uma escritura pública do registro. **Depois descobriram que o título não tinha serventia** (grifo nosso). Sempre foi a associação quem buscou regularizar essa situação dos títulos.

Entrevistada 10, em 15/10/2019

Só em 2013 nós procuramos de novo a SEDES que depois passou para a Secretaria das Cidades e começamos a dar andamento de novo. Então veio uma equipe da SECID para a associação e fizeram novos cadastros e entregaram 2 mil títulos no período da eleição. Eles tiraram daqui da associação porque eu não queria apoiar um candidato do governo (Adriano Sarney). Quando **passa 2014 e entra 2015 nós descobrimos que os títulos estavam sendo entregues com uma única matrícula** (grifo nosso). Eles não fizeram o desmembramento.

Entrevistada 14, em 18/11/2019

Emitiram títulos e cancelaram, depois emitiram de novo e cancelaram. Por quê?

Resposta: Porque fizeram o processo todo errado. Fizeram em dois cartórios. Fizeram a escritura pública no Celso Coutinho, depois foi para o outro (Jurandy Leite). Só que não existia a necessidade de fazer escritura pública.

Mas esse processo foi iniciado no Cartório de São José de Ribamar?

Resposta: A gente encontra também essa dificuldade. Porque até hoje eles têm que encerrar a matrícula de lá para abrir a daqui. Todas as matrículas tiveram que ser transferidas para o cartório de São Luís. Mas isso não foi culpa da gestão não. Ocorre que antigamente o bairro pertencia à circunscrição de São José de Ribamar. Quando houve o novo zoneamento passou a pertencer a São Luís. Daí ficou um pouco bagunçado, pois tinha que encerrar lá e abrir a nova matrícula aqui.

Entrevistada 16, em 02/12/2019

Por que que as regularizações dos governos passados não tiveram sucesso?

Resposta: Porque simplesmente ela só tinha a terminologia de regularização fundiária, porque deveria ser doada para cada proprietário da edificação, só que em vez de sair em nome deles, saiu em nome do próprio Estado. Ou seja, não teve regularização fundiária, foi apenas uma ilusão.

Esses títulos foram recolhidos ou continuam com as pessoas?

Resposta: Esses títulos não têm validade nenhuma. Têm algumas pessoas que possuem o título antigo e o novo título também.

Solicitou-se à SECID uma cópia da minuta do segundo título emitido, porém a informação repassada pela administração foi a seguinte:

Não temos. Infelizmente o serviço público tem problema. Quando troca uma gestão não tem continuidade. Você pega um computador ele está zerado de tudo. E como não é informatizado, não tem programa, não tem nada! **Não temos a minuta do título** (grifo nosso), pois tudo foi feito pelo cartório, todo o procedimento foi feito por eles. O procedimento empregado na Cidade Olímpica foi diferente (Entrevista realizada em 18/11/2019).

Fez-se, então, uma busca nos cartórios de São Luís, responsáveis pela emissão do registro (certidão) e escritura na segunda titulação dos imóveis da Cidade Olímpica, com o objetivo de verificar o teor do documento emitido nos anos de 2013 e 2014. Utilizou-se como referência a mesma matrícula nº 44.934, para termos parâmetros de comparação entre os documentos. Na figura 49, apresenta-se a Certidão de Inteiro Teor expedida pelo 2º Cartório de Registro de Imóveis da Capital – Comarca da Ilha de São Luís -MA – Jurandy de Castro Leite. Nas figuras 50 e 51, a imagem da Escritura Pública de Doação emitida pelo Cartório do Segundo Ofício de Notas-Celso Coutinho.

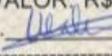
Figura 49 - Certidão de Inteiro Teor – Matrícula nº 44.934

**2º CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DA CAPITAL**
COMARCA DA ILHA DE SÃO LUIS - MA
TERMO JUDICIÁRIO DE SÃO LUIS
Jurandy de Castro Leite
Oficial de Registro
Bel. Maria de Nazareth Costa Leite
Oficiala Substituta

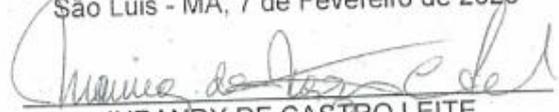
CERTIDÃO DE INTEIRO TEOR

CERTIFICO a requerimento verbal da parte interessada, que revendo os livros de Registro Geral de Imóveis deste cartório a meu cargo, encontrei na matrícula nº 44934, aberta em 16/01/2014, registro com o seguinte teor:

IMÓVEL - Constituído pelo terreno, desmembrado de área maior, situado na Rua 01, Quadra 126, nº 10A, Bloco A, bairro Cidade Olímpica, nesta cidade, com as seguintes dimensões, limites e área: inicia a descrição deste perímetro do vértice V1, localizado na Rua 01, com coordenadas S: 02°36.271" m e W: 44°11.234' m, deste seguindo com azimute 340°39'.41" e distância de 05,30m, limitando-se com a Rua 01, chega-se ao vértice 02 de coordenada S: 02°36.270' m e W: 044°11.22' m, deste seguindo com azimute 341°50'.52" e distância de 22,00m, limitando-se com a casa 10B, chega-se ao vértice 03 de coordenada S: 02°36.268' m e W: 044°11.223' m, deste seguindo com azimute 342°14'.25" e distância de 05,30m, limitando-se com a casa 15, chega-se ao vértice 04 de coordenada S: 02°36.272' m e W: 044°11.234' m, deste seguindo com azimute 340°25'.10" e distância de 22,00m, limitando-se com a casa 09, chega-se ao vértice V1, ponto inicial da descrição deste perímetro, fechando assim esta poligonal definida. Todas as coordenadas aqui descritas estão georeferenciadas no Sistema Geodésicos Brasileiro, representadas no Sistema UTM, referenciadas ao Meridiano Central 45º EGr, tendo como Datum-SAD-69, todos os azimutes e distâncias área e perímetro de 54,60m, com área de 116,60m².-**PROPRIETÁRIO: ESTADO DO MARANHÃO**, pessoa jurídica com direito público, com sede nesta capital.-**NÚMERO DO REGISTRO ANTERIOR: 02. Mat-32.707**, às Fls. 132. do Livro 2-DR, deste Cartório. O referido é verdade e dou fé. São Luis/MA, 16 de janeiro de 2014. 

R-01. MAT-44.934. FLS. 30. PROT-91.764. PAG-172.-**OUTORGADA DONATÁRIA: ZELINA SOUZA**, brasileira, solteira, portadora da Cédula de Identidade nº 22113232002-6-MA, e inscrita no CPF/MF sob nº 015.289.973-10, residente e domiciliada nesta cidade.-**OUTORGANTE DOADOR: ESTADO DO MARANHÃO**, pessoa jurídica com direito público, neste ato representado pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano-Secid, com sede nesta cidade, na pessoa do seu secretário Hildo Augusto da Rocha Neto, brasileiro, casado, portador da Cédula de Identidade nº 038869422010-0-SSP/MA e inscrito no CPF/MF sob o nº 175.712.433-00, residente e domiciliado nesta cidade de acordo com o Decreto nº 29.693, de 09 dezembro de 2013.-**TÍTULO: Doação.-FORMADO TÍTULO DATA E SERVENTUÁRIO: Escritura pública de doação**, lavrada nesta cidade, aos 27 (vinte e sete) dias do mês de dezembro do ano de 2013 (dois mil e treze), nas notas do Tabelião do 2º Ofício Dr. Celso da Conceição Coutinho, Livro: 0734. folhas: 169. Ato: 012856. Bel. José Maria Pinheiro Meireles, Tabelião Substituto.-**VALOR: R\$15.500,00**.-O referido é verdade e dou fé. São Luis/MA, 16 de janeiro de 2014. 

São Luis - MA, 7 de Fevereiro de 2020


JURANDY DE CASTRO LEITEOficial de Registro
Bel. Maria de Nazareth Costa Leite
Oficiala Substituta

Fonte: 2º Cartório de Registro de Imóveis – Jurandy Leite, 2020.

Figura 50 - Escritura Pública de Doação – Matrícula nº 44.934 (Folha 1)

CERTIDÃO

CERTIFICO a pedido de parte interessada, que revendo os Livros existentes neste Ofício, deles no de nº 0734, às Fls. 169, encontrei lavrada o seguinte Teor:

ESCRITURA PÚBLICA DE DOAÇÃO QUE NESTAS NOTAS FAZ Estado do Maranhão A FAVOR DE Zelina Souza NA FORMA ABAIXO DECLARADA:

SAIBAM quantos virem esta pública escritura de Doação, que aos 27 (vinte e sete) dias do mês de dezembro do ano de 2013 (dois mil e treze), nesta Cidade de São Luís, Capital do Estado do Maranhão, em meu Cartório, perante mim, Tabelião, compareceram partes entre si, justas e contratadas, a saber: de um lado, como Outorgante Doadora **Estado do Maranhão**, pessoa jurídica com direito público, neste ato representado pela **Secretária de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano-Secid**, com sede na Av. Getúlio Vargas 1908, bairro do Monte Castelo, nesta cidade, na pessoa do seu secretário **Hildo Augusto da Rocha Neto**, brasileiro, casado, portador do Cédula de Identidade nº 038869422010-0 SSP/MA e inscrito no CPF/MF sob o nº 175.712.433-00, residente e domiciliado nesta cidade, de acordo com o Decreto nº 29.693, de 09 Dezembro de 2013, e do outro lado como **Outorgada Donatária: Zelina Souza**, brasileira, solteira, portadora da Cédula de Identidade nº 22113232002-6 MA, e inscrita no CPF/MF sob n.º 015.289.973-10, residente e domiciliada nesta cidade. Juridicamente capazes, reconhecidos e identificados como os próprios por mim, Tabelião, à vista dos documentos que me foram apresentados do que dou fé. Então, pela Outorgante me foi dito que por força de **Registro nº 02, as fls. 132, do Livro 2-DP, da Matrícula nº 32707, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de São José de Ribamar-MA, é Senhor e legítimo possuidor, do imóvel constituído pelo terreno, desmembrado de área maior, situado na Rua 01, Quadra 126, nº. 10A, Bloco A, bairro Cidade Olímpica, nesta cidade, com as seguintes dimensões, limites e área: inicia a descrição deste perímetro do vértice V1, localizado na Rua 01, com coordenadas S: 02°36.271' m e W: 44°11.234' m, deste seguindo com azimute 340°39'.41" e distância de 05,30m, limitando-se com a Rua 01, chega-se ao vértice 02 de coordenada S: 02°36.270' m e W: 044°11.22' m, deste seguindo com azimute 341°50'.52" e distância de 22,00m, limitando-se com a casa 10B, chega-se ao vértice 03 de coordenada S: 02°36.268' m e W: 044°11.223' m, deste seguindo com azimute 342°14'.25" e distância de 05,30m, limitando-se com a casa 15, chega-se ao vértice 04 de coordenada S: 02°36.272' m e W: 044°11.234' m, deste seguindo com azimute 340°25'.10" e distância de 22,00m, limitando-se com a casa 09, chega-se ao vértice V1, ponto inicial da descrição deste perímetro, fechando assim esta poligonal definida. Todas as coordenadas aqui descritas estão georeferenciadas no Sistema Geodésicos Brasileiro, representadas no Sistema UTM, referenciadas ao Meridiano Central 45° EGr, tendo como Datum-SAD-69, todos os azimutes e distâncias área e perímetro estão calculados no plano de proteção UTM, tendo perímetro de 54,60m, com área de 116,60m². E assim como ela Outorgante o possui,**

Fonte: Cartório do Segundo Ofício de Notas – Celso Coutinho, 2020.

Figura 51 - Escritura Pública de Doação – Matrícula nº 44.934 (Folha 2)

pela presente e nos melhores termos de direito doa à Outorgada, como efetivamente doado fica o imóvel antes descrito com todas as suas benfeitorias, servidões, dependências e acessórios. E assim se obriga a fazer esta doação sempre boa, firme e valiosa a todo tempo e para efeitos fiscais dá à presente doação o valor de R\$ 15.500,00 (quinze mil e quinhentos reais), transferindo-lhe toda a posse, jus, domínio e ação que tinha sobre o dito imóvel. Certifico e porto por fé da isenção ao pagamento o Imposto de Transmissão de Propriedade ITCD, conforme disposto no artigo 150, parágrafo 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil, juntamente com as certidões negativas exigidas por lei. Os Outorgantes declaram, sob as responsabilidades civil e penal nos termos do Artigo 1º, Parágrafo 3º do Decreto-Lei n.º 93.240 de 09.09.86, que o imóvel objeto deste instrumento não se acha gravado em quaisquer ações reais, pessoais, reipersecutórias nem ônus reais ou pessoais sobre o mesmo. Pelo Outorgado Donatário foi declarado que aceitava a presente escritura nos precisos termos em que se acha redigida. Declara ainda não estar vinculado à Previdência Social, quer como contribuinte na qualidade de empregador, quer como produtor rural. Dispensada a presença das testemunhas. Em fé e testemunho da verdade assim o disseram, outorgaram, ratificaram, acharam conforme, prometeram cumprir e guardar, pedindo a mim, Tabelião lhes lavrasse essa escritura em meu Livro de Notas que ouviram ler; aceitam e assinam comigo [assinatura] JEANE RODRIGUES PINHEIRO - Escrevente que a fiz digitar e pelo Tabelião que a esta subscreve. Eu CELSO DA CONCEIÇÃO COUTINHO - TABELIÃO a subscrevi. São Luiz - MA, 27 de dezembro de 2013. (Ass) [assinatura] Hildo Augusto da Rocha Neto, [assinatura] Zelina Souza. Está conforme trasladada na mesma data. E eu, [assinatura] Tabelião, a subscrevo e assino em público e raso.

Em Test.º _____ da Verdade.

[assinatura]
José Maria Pinheiro Meireles
Tabelião Substituto

Fonte: Cartório do Segundo Ofício de Notas – Celso Coutinho, 2020.

Não é possível identificar o motivo para os títulos (certidão e escritura) terem sido invalidados. Afinal, verificou-se que houve o desmembramento da área maior. Na certidão é indicado que o proprietário, o Estado do Maranhão, faz a doação do imóvel e tal ato é lavrado em Escritura Pública. Ou seja; constam todas as informações necessárias que tornam os documentos legítimos. A única ressalva que se faz refere-se ao relato do entrevistado 4 (03/09/2019), quando este informa que as escrituras estavam sendo entregues aos ocupantes para estes fazerem o registro no cartório de imóveis. Contudo, com a mudança de governo, na virada de 2014 para 2015, houve uma recusa do cartório em efetuar tais registros, segundo acordo estabelecido. Dessa forma, conclui-se que o ato da Escritura é legítimo. Entretanto, enquanto a escritura não for registrada, o proprietário, em teoria, continua sendo o Estado. Então, para as escrituras emitidas, apenas algumas foram registradas, conforme os exemplos das

figuras 49, 50 e 51. Informa-se que não foi possível quantificar o número de escrituras cujos registros não foram realizados.

Na tabela 9 são comparadas as informações contidas nas certidões de 2003 e 2014. Verifica-se grandes divergências entre os dois documentos. Apesar de possuírem a mesma matrícula, os dados de endereço, área do lote e município da localidade são diferentes. Outros pontos relevantes referem-se à ausência dos atos de desmembramento e, conseqüentemente, doação da área, na certidão emitida na titulação ocorrida no ano de 2003, ou seja, na primeira titulação.

Tabela 9 - Comparativo entre informações das certidões

Informações da certidão	Certidão de 2003	Certidão de 2014
Matrícula do Imóvel	44.934	44.934
Endereço	Bloco B, Quadra 01, nº 14	Bloco A, Quadra 126, nº 10A
Área do lote	204,78 m ²	116,60 m ²
Município do lote	São José de Ribamar	São Luís
Proprietário	Estado do Maranhão	Estado do Maranhão
Desmembramento	Não consta	Sim – Desmembrado da matrícula nº 32.707
Donatária	Não consta	Zelina Souza
Valor do Imóvel	Não consta	R\$ 15.500,00

Fonte: Cartórios de São José de Ribamar e de São Luís, 2020.

4.2.3 Terceiro processo de regularização fundiária

Partiram da Corregedoria Geral de Justiça do Maranhão as ações para o terceiro processo de regularização fundiária na Cidade Olímpica em 2015, através da juíza Luiza Nepomuceno. De acordo com o entrevistado 13 (18/11/2019), “o propósito da Corregedoria era promover a regularização fundiária com base em uma legislação que obrigava Município e Estado a dar a posse da terra a pessoas que estavam ocupando áreas sem titulação.” Para tanto, a instituição, por intermédio da supracitada juíza, buscou apoio do SINDUSCON-MA.

Conforme documento (FIGURA 52), a regularização fundiária da Cidade Olímpica e bairros adjacentes teria como arcabouço legal as leis nº 7.935/2003, nº 8.179/2004, o Provimento nº 18/2013 (CGJ/MA) e a Lei Federal nº 11.977/2009 (MCMV).

Figura 52 - Base legal para a regularização fundiária na Cidade Olímpica

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – CIDADE OLÍMPICA E ADJACÊNCIAS

1. A regularização nesta área terá como base a Lei nº 7.935 de 14 de julho de 2003 e a Lei nº 8.179 de 27 de outubro de 2004, em que o Estado do Maranhão doou aos ocupantes o imóvel de sua propriedade nela especificado, bem como concedeu isenção do Imposto de Transição *causa mortis* e doação nos atos de registro de cada um dos imóveis transmitidos.
2. Com a autorização legislativa falta tão-somente a elaboração de memoriais descritivos e plantas dos demais lotes das ocupações não superiores a 250 m² de terreno, e de construção não superior a 70 m², para os fins de gratuidade perante o registro de imóveis da área parcelada e transmitida, tudo conforme o Provimento nº 18/2013 e a Lei nº 11.977/2009, no projeto de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda de São Luís/MA.

Fonte: SINDUSCON-MA, 2019.

A ação foi intitulada de **Programa de Regularização Fundiária Casa Legal**, tendo o apoio da SECID, SINDUSCON-MA, FIEMA e AMCOL. Em virtude das dimensões da área da Cidade Olímpica, cujo cadastro original apontava um total de 9.000 unidades habitacionais, foi definido que seria elaborado um projeto-piloto para a regularização fundiária. O trabalho seria iniciado em um módulo de 500 casas na localidade. As diretrizes estabelecidas para execução da atividade foram (ANEXO B):

1. Elaboração de Memorial Descritivo;
2. Cadastro Socioeconômico, com a Declaração de Bem Único;
3. Os terrenos a serem regularizados não poderiam ser alagadiços ou sujeitos a inundações; aterrados com materiais nocivos à saúde pública; áreas com declividade igual ou superior a 30%; áreas de preservação ecológica ou que a poluição impeça condições sanitárias suportáveis

Verifica-se que, antes mesmo do trabalho ser iniciado de fato, o Provimento nº 18/2013 (FIGURA 53) foi substituído pelo Provimento nº 25 de 03 de julho de 2015 (FIGURA 54).

Figura 53 - Provimento 18/2013



Estado do Maranhão
Poder Judiciário
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA

PROV - 182013
Código de validação: C1C20C75B0

Dispõe sobre o procedimento de regularização imobiliária e fundiária.

O DESEMBARGADOR CLEONES CARVALHO CUNHA, CORREGEDOR-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO, no exercício de suas atribuições legais, conforme disposto no art. 30, inciso XLIII, "e", do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão,

CONSIDERANDO que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) estabelece, em seu artigo 2º, inciso XIV, como diretrizes gerais de política urbana, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Fonte: MARANHÃO. Corregedoria Geral de Justiça, 2013.

Figura 54 - Provimento 25/2015

Provimento Nº 25/2015

Código de validação: 324DFF159A

Dispõe sobre o procedimento de regularização imobiliária e fundiária.

A DESEMBARGADORA NELMA CELESTE SOUZA SILVA SARNEY COSTA, CORREGEDORA-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO, no exercício de suas atribuições legais, conforme disposto no art. 30, inciso XLIII, "e", do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão,

CONSIDERANDO as insuficiências dos problemas registrares, sociais e ambientais envolvendo a regularização imobiliária e fundiária, em que a eficiência operacional, o acesso ao sistema de justiça e a responsabilidade social são objetivos a serem buscados pelo Poder Judiciário, a teor de Resolução nº 70 do Conselho Nacional de Justiça;

CONSIDERANDO que as questões de caráter fundiário envolvem demandas de interesses coletivos, que precisam ser solucionadas pelo Poder Judiciário ou por seus serviços auxiliares de notas e registro, delegados ou oficializados, sob sua fiscalização, por expressa disposição Constitucional;

MARANHÃO. Corregedoria Geral de Justiça, 2015.

A partir das premissas estabelecidas, foram, então, definidas as etapas do trabalho que precisavam ser realizadas, sendo estas: relatório, pesquisa de campo, mapeamento, levantamento topográfico, além da aplicação de questionário socioeconômico. Para tanto, segundo relato do entrevistado 13 (18/11/2019), o SINDUSCON-MA montou uma equipe de cadastradores, cujo escritório assentou-se na sede da AMCOL. *In Verbis*:

A primeira visita era feita pela própria comunidade, e a Kênia (líder da associação) ajudou muito. A comunidade não acreditava que este trabalho seria realizado. O SINDUSCON-MA inclusive pegou um trabalho que tinha sido iniciado pela Secretaria das Cidades, mas que tinha sido interrompido e ficou inconcluso. **Essa situação criou um descrédito na população em relação ao trabalho** (grifo nosso). Houve então reuniões com a comunidade, com o intuito de esclarecer o trabalho e a necessidade de as pessoas prestarem as informações. A conquista da confiança se deu paulatinamente, mostrando os benefícios que este trabalho traria para a comunidade. Deixando sempre claro que o sindicato estava ali como um braço técnico do Tribunal de Justiça (Corregedoria Geral de Justiça). Houve aplicação do questionário socioeconômico e a selagem das casas. Houve remuneração (ajuda de custo) para os membros da própria comunidade que atuaram na pesquisa, aproximadamente 12 cadastradores. Foi necessário um mês de pesquisa de campo. [...] Foram eleitas 500 unidades, pois fazer regularização fundiária é muito caro, principalmente a topografia. Os **custos foram bancados pelo sindicato** (grifo nosso). Uma média de 20.000 reais que o sindicato gastou para fazer o trabalho em 500 lotes.

Enfatize-se que o trabalho desenvolvido pelo SINDUSCON-MA foi exclusivamente no levantamento cadastral das 500 unidades residenciais. E a participação da instituição no processo de regularização fundiária da Cidade Olímpica se deu via judicial, uma vez que a CCJ-MA a convidou para realizar tal ação. Após a entrega do material à SECID, esta se encarregaria de emitir os títulos definitivos de propriedade, em parceria com os cartórios, sob a tutela da Corregedoria Geral de Justiça. O material foi compilado em um livro no qual consta:

Nossas equipes foram de casa em casa e mostraram aos moradores a importância do programa e seus benefícios. O passo seguinte, será o envio de toda a documentação ao cartório cumprindo, desta forma, todos os trâmites legais para a efetiva expedição do tão sonhado registro imobiliário. Os moradores beneficiados terão gratuidade no processo de registro em cartório e outras despesas previstas para regularização fundiária. [...] Este é um programa de longo alcance social que garante benefícios para todos. (SINDUSCON-MA, 2016, p. 2-3).

A seguir, apresenta-se peças do material entregue pelo sindicato à Secretaria das Cidades. Na figura 55, imagem do livro, na figura 56, o trabalho de campo com

aplicação de questionário e modelo da selagem das casas. Na figura 57 consta o mapa geral da Cidade Olímpica, com destaque para as 22 quadras do Bloco C, onde o trabalho foi realizado. As demais peças podem ser conferidas nos anexos.

Figura 55 - Material produzido pelo SINDUSCON-MA – Casa Legal



Fonte: SINDUSCON-MA, 2019.

Figura 56 - Selagem das casas e aplicação de questionário



Fonte: SINDUSCON-MA, 2019.

Figura 57 - Mapa geral com destaque para a área trabalhada



Fonte: SINDUSCON-MA, 2019.

A figura 58 expõe como o trabalho foi realizado por quadra, com a identificação (medidas) tanto do lote, quanto da área construída, com o intuito de já averbar a edificação no momento de registrar o imóvel. Nesse aspecto, o entrevistado 4 (03/09/2019) esclarece:

O Estado era dono da terra, a benfeitoria da pessoa. O que a gente fazia entre 2012 e 2014, a gente dava a terra para ele, se ele quisesse ele averbaria a edificação. Até porque na época, para você conseguir registrar um imóvel, você tinha que apresentar o Habite-se e uma série de documentos com as leis vigentes. Não tinha como fazer a planta de todas as casas, dar entrada na prefeitura, para pedir um Habite-se, pedir um alvará retroativo, não sei como ia ser. Ia ser inviável, fazer o Habite-se para 10 mil casal, ainda mais ser responsável por uma construção que nós nem sabíamos como tinha sido construída. Então nosso entendimento, e que era correto, era entregar só lote. A partir de 2015, quando entra a juíza Luíza Nepomuceno, e houve o acordo de cooperação técnica entre Estado, União, Municípios, outras Secretarias, ITERMA, nós começamos a conversar sobre regularização fundiária como um todo. A juíza fez uma força tarefa para que a gente fizesse também o imóvel, porque ela achava que o serviço estava sendo feito pela metade, então deveria ser feito como um todo. Então a gente voltou de novo e, por isso voltamos para fazer os das escrituras já entregues. Então hoje a gente faz de casa e terreno. Hoje, a SECID é a única Secretaria do Governo do Estado do Maranhão que entrega o registro completo. O cidadão não vai ter trabalho nenhum, o único trabalho é de abrir a casa e responder um questionário para preencher um cadastro socioeconômico. Ele só vai ficar aguardado para receber o título dele num evento ou na casa dele.

Figura 58 - Medidas do lote e da área edificada



Fonte: SINDUSCON-MA, 2019.

Efetivamente, após a entrega do trabalho pelo SINDUSCON-MA em 2016, começaram as primeiras entregas de títulos definitivos de propriedade para as famílias da Cidade Olímpica. Na nova Certidão do Imóvel constam informações do lote, da edificação, da abertura de nova matrícula, do desmembramento da matrícula mãe, bem como a transferência do imóvel em favor dos beneficiários, conforme figura 59.

Figura 59 - Título emitido em 2017

AV-01-MAT:-62.605;PROT:-124.372,PAG.241:- CERTIFICO que, conforme documentos arquivados neste Cartório, amparado pelo Art.213, § 13, da Lei 6.015/73, fica retificado o imóvel da presente matrícula, a seguir descrito: **Lote de terreno próprio nº01, casa 01, da Quadra 52, Rua 04, Bloco A, Loteamento CIDADE OLIMPICA, nesta cidade de São Luís-MA, com os seguintes dimensões, limites e área:-** Inicia a descrição deste perímetro do vértice **V1**, limitando-se com a **Casa 25 (Lote 26)**, com coordenadas **N: 9712782.9806** e **E: 590410.2463**, deste seguindo com azimute **90°30'58"** e distância de **22,00m**, limitando-se com a **Travessa L** - chega-se ao vértice **V2**, de coordenadas **N: 9712782.7824** e **E: 590432.2454**, deste seguindo com azimute **179°29'2"** e distância de **11,00m**, limitando-se com a **Rua 04** - chega-se ao vértice **V3**, de coordenadas **N: 9712772.7829** e **E: 590432.1553**, deste seguindo com azimute **270°30'58"** e distância de **22,00m**, limitando-se com o **Terreno S/N (Lote 02)** - chega-se ao vértice **V4**, de coordenadas **N: 9712772.9810** e **E: 590410.1562**, deste seguindo com azimute **359°29'2"** e distância de **11,00m**, limitando-se com as **Casas S/N e 25 (Lote 26)** - chega-se ao vértice **V1** ponto inicial da descrição deste perímetro fechando assim esta poligonal definida. Esta poligonal irregular se constitui por 4 (quatro) Vértices e Lados, com perímetro de **66,00m**, totalizando uma área de **242,00m²**, com área construída de **120,00m²**, contendo **07 (sete)** cômodos, sendo: dois quartos, banheiro, sala, cozinha, copa e terraço. Todas as Coordenadas aqui descritas estão Georeferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, representadas no Sistema UTM, referenciadas ao **Meridiano Central 45° EGr**, tendo como **Datum – SAD-69**, todos os azimutes e distâncias, áreas e perímetros estão calculados no plano de projeção UTM. O referido é verdade e dou fé. São Luís/MA, 03 de março de 2017. Eu, _____, Jurandy Leite, Registrador de Imóveis que confiro, subscrevo, dato e assino afinal em público e raso.

R.02,Mat.62.605;Prot.124.372,Pag.241. CERTIFICO que, conforme Lei nº7.935, de 14/07/2013, assinado pelo governador do Estado do Maranhão, José Reinaldo Carneiro Tavares; Decreto nº 30.928, de 10/07/2015, alterado pelo Decreto nº32.459, de 01/12/2016, ambos assinados pelo Governador do Estado do Maranhão, Flávio Dino, e ainda conforme Provimento nº 25/2015, da Douta Corregedoria de Justiça do Estado do Maranhão, assinado pela Desembargadora Nelma Celeste Sarney Costa e com fundamento na Lei nº 11.977/2009, o imóvel objeto desta matrícula fica transferido para **JOSÉ FRANCISCO BARBOSA MACHADO**, brasileiro, casado sob o regime da comunhão parcial de bens desde 07/12/1999, CI nº000066559496-8 SESP/MA, CPF nº176.182.073-72 e sua esposa **MARIA DAS DORES ARAUJO MACHADO**, brasileira, casada, CI nº016047452000-4 SESP/MA, CPF nº471.173.203-97, residentes e domiciliados nesta capital, conforme documentos arquivados neste Cartório. Tendo sido o imóvel avaliado em **R\$12.000,00, referente à área construída.** O referido é verdade e dou fé. São Luís/MA, 03 de março de 2017. Eu, _____, Jurandy Leite, Registrador de Imóveis que confiro, subscrevo, dato e assino afinal em público e raso.

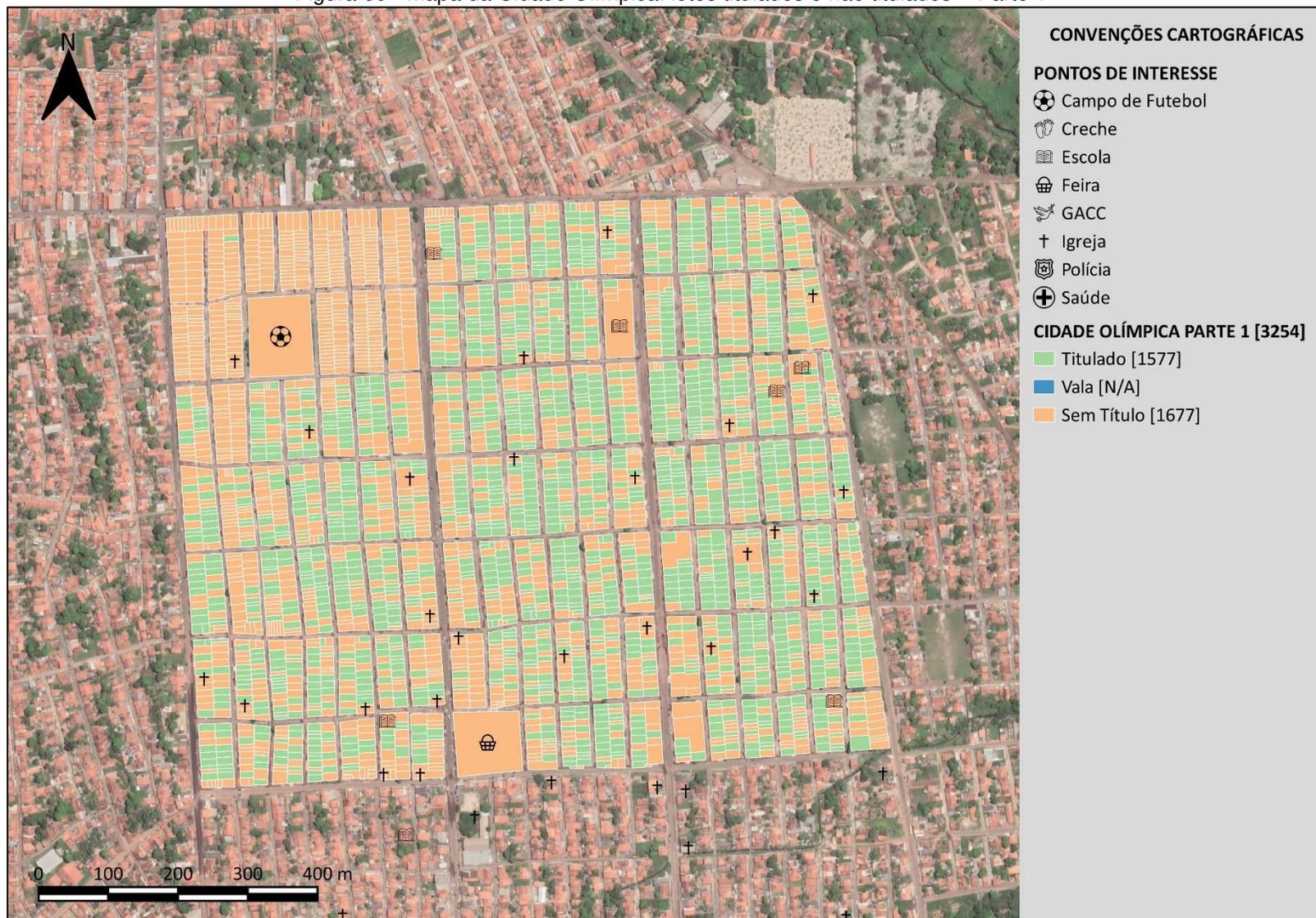
Na tabela 10 consta a data das entregas dos títulos de propriedade para a população, bem com a quantidade de documentos emitidos por bloco e as datas das emissões. Nas figuras 60, 61, 62 e 63 são apresentados os mapas da Cidade Olímpica e a sinalização dos lotes titulados, dos não titulados e os equipamentos públicos. Na figura 64, mapa com a quantidade de títulos entregues por data. Pode-se notar que os primeiros títulos distribuídos foram para os lotes do Bloco C, cujas quadras foram contempladas com o projeto-piloto do Programa de Regularização Fundiária Casa Legal. Na elaboração dos mapas, a partir de dados disponibilizados pela Secretaria, identificou-se 5.035 lotes titulados e 5.756 não titulados, totalizando 10.791 lotes. Informa-se que dos lotes não titulados, 417 se encontram vazios.

Tabela 10 - Comparativo entre informações das certidões

Nº da entrega	Data da entrega	Quantidade de títulos entregues por bloco		
		Bloco A	Bloco B	Bloco C
1ª	19/01/2017	1	-	477
2ª	25/03/2017	269	1	434
3ª	09/09/2017	468	528	387
4ª	21/01/2018	172	339	156
5ª	23/06/2018	349	427	199
Pós-Entrega 5	Não informada	5	8	5
6ª	14/09/2019	258	255	272
Pós-Entrega 6	Não informada	9	3	6
7ª	Não informada	-	3	4
Total Parcial		1531	1.564	1940
TOTAL GERAL		5.035 títulos emitidos		

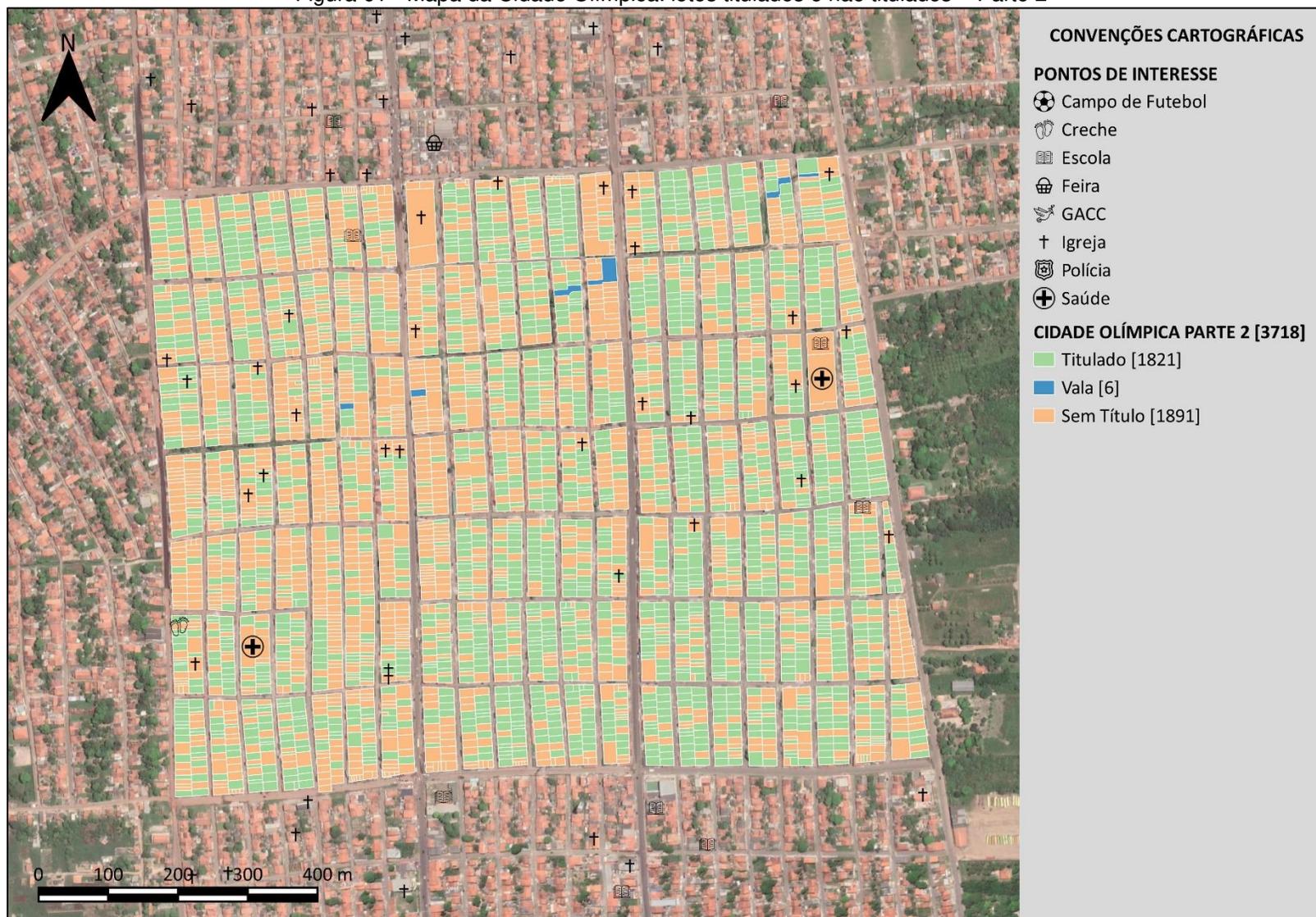
Fonte: SECID, 2019.

Figura 60 - Mapa da Cidade Olímpica: lotes titulados e não titulados – Parte 1



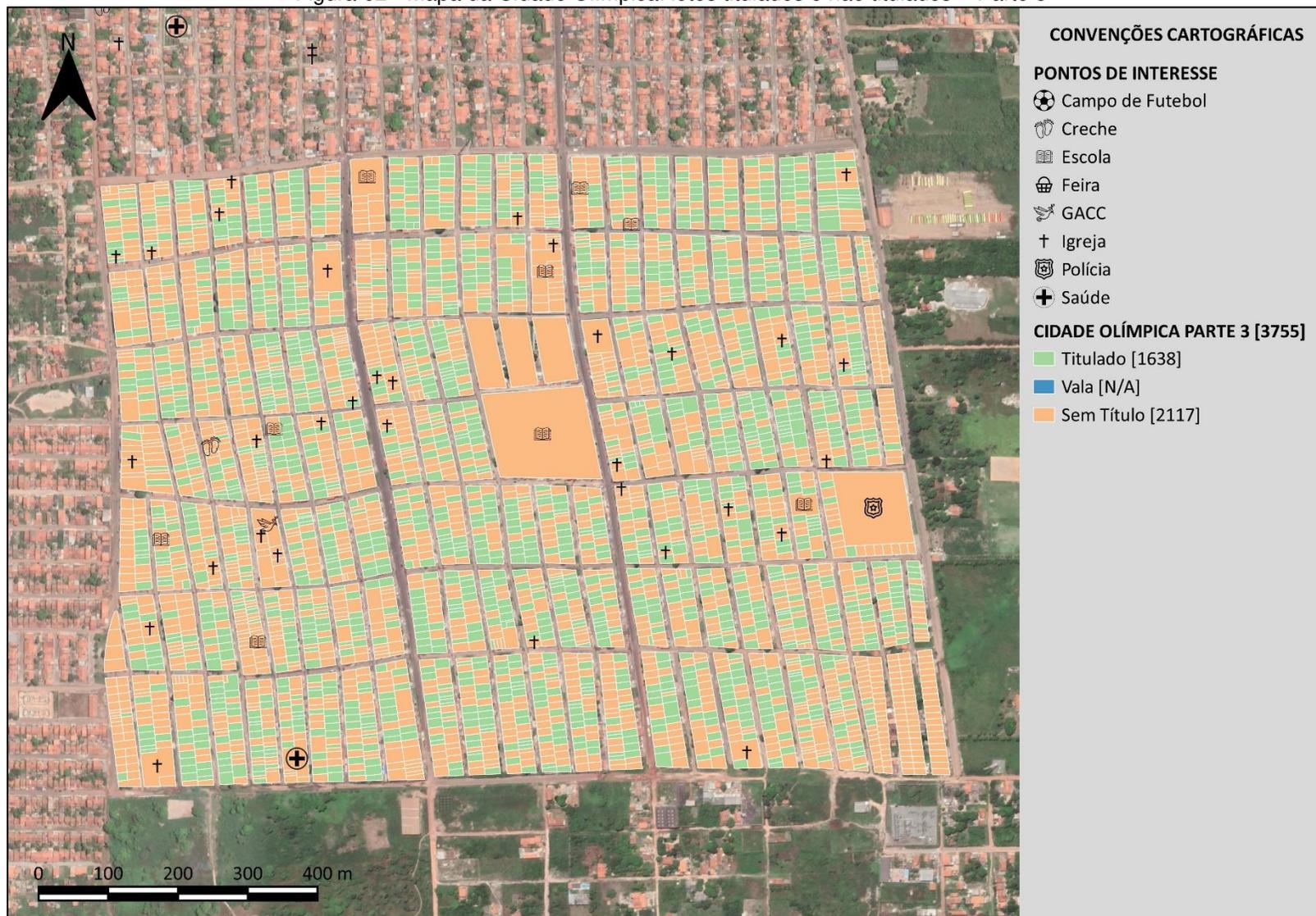
Fonte: Autora, 2020 (baseado em banco de dados da SECID e mapa fornecido pelo SINDUSCON-MA).

Figura 61 - Mapa da Cidade Olímpica: lotes titulados e não titulados – Parte 2



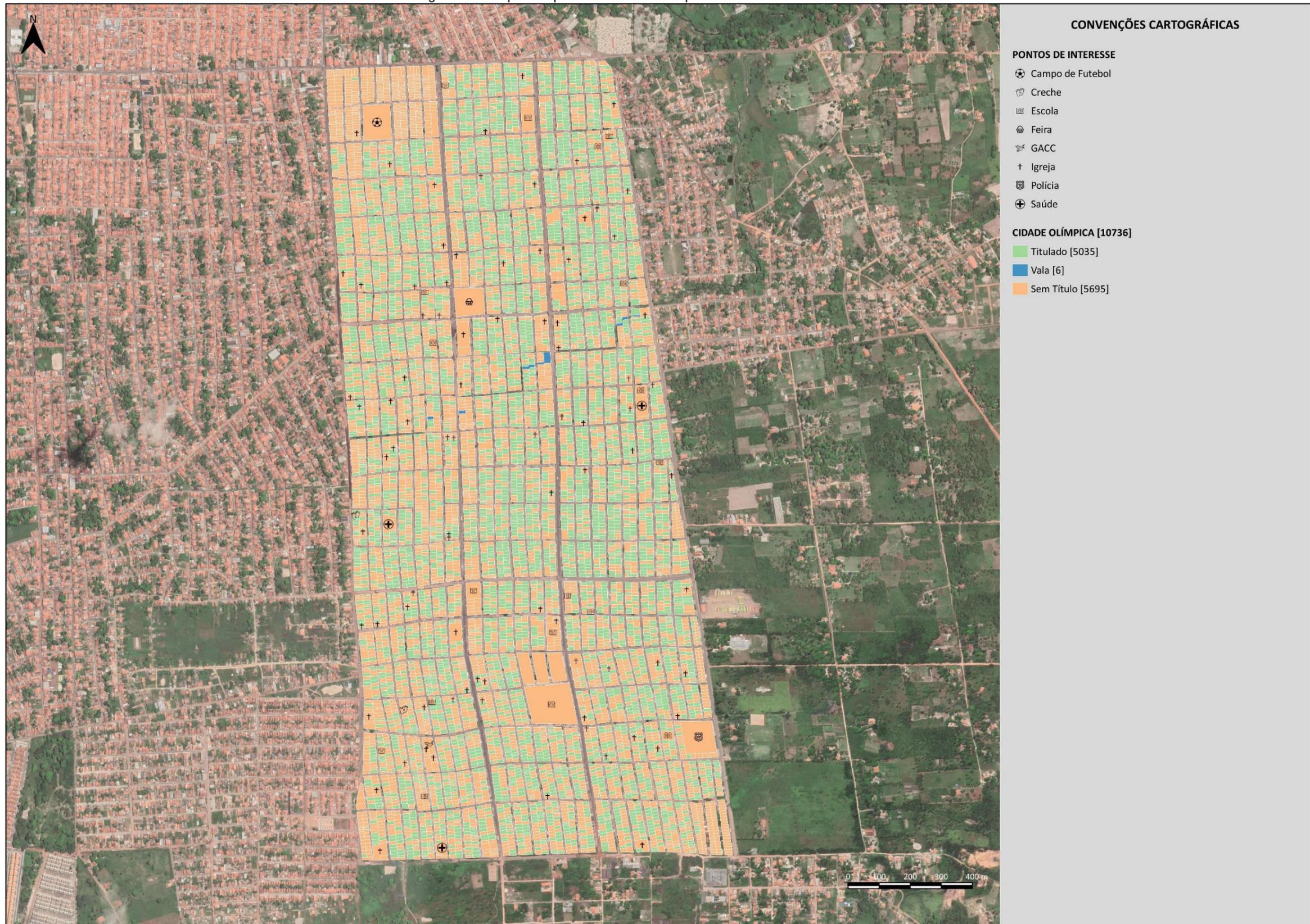
Fonte: Autora, 2020 (baseado em banco de dados da SECID e mapa fornecido pelo SINDUSCON-MA).

Figura 62 - Mapa da Cidade Olímpica: lotes titulados e não titulados – Parte 3



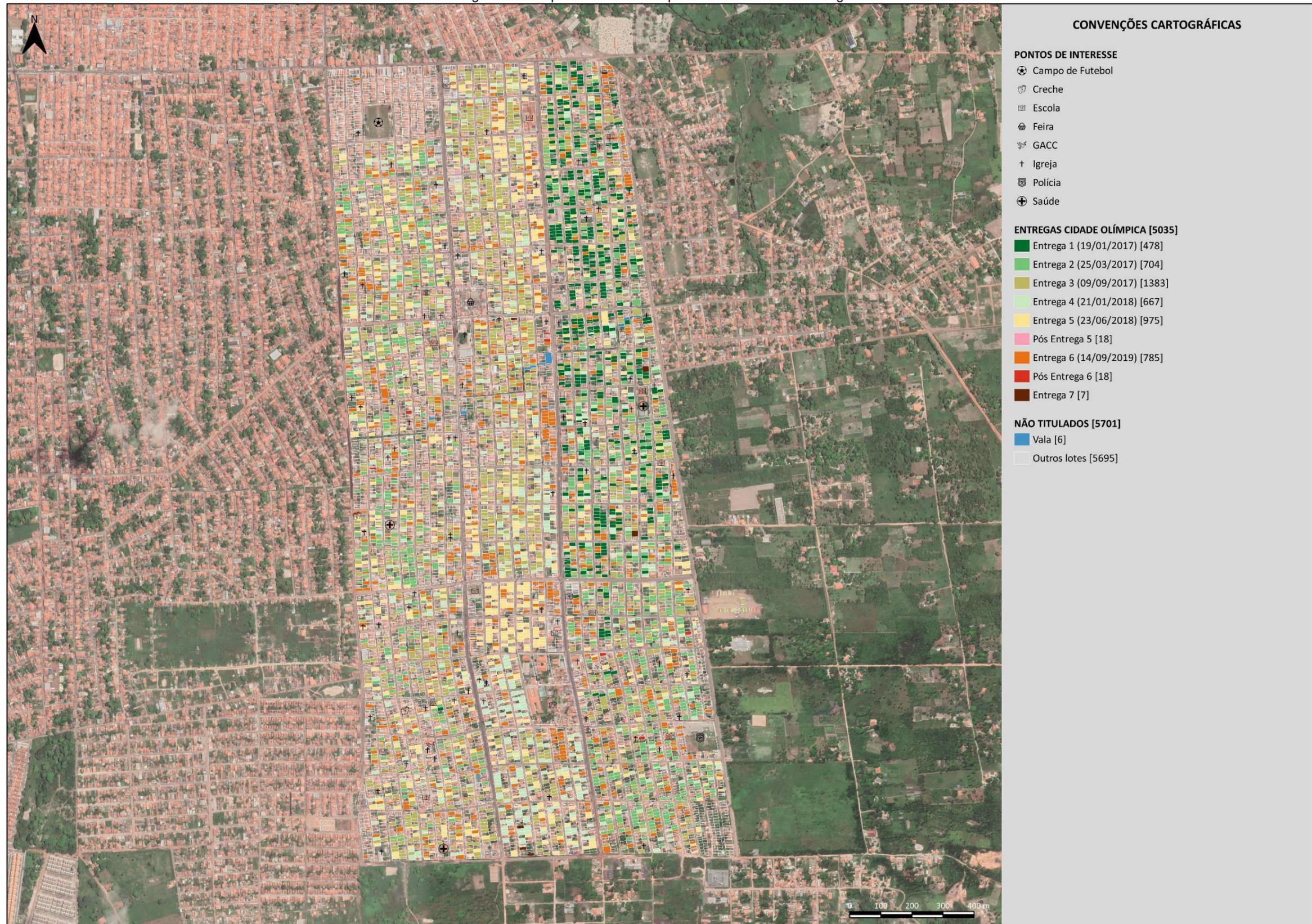
Fonte: Autora, 2020 (baseado em banco de dados da SECID e mapa fornecido pelo SINDUSCON-MA).

Figura 63 - Mapa completo da Cidade Olímpica: lotes titulados e não titulados



Fonte: Autora, 2020 (baseado em banco de dados da SECID e mapa fornecido pelo SINDUSCON-MA).

Figura 64 - Mapa da Cidade Olímpica com a datas das entregas



Fonte: Autora, 2020 (baseado em banco de dados da SECID e mapa fornecido pelo SINDUSCON-MA).

4.3 Plano de urbanização e regularização fundiária

Como já discutido, o programa de regularização deve integrar tanto as dimensões jurídicas quanto as urbanísticas, sociais e ambientais, afinal “o êxito de um processo de regularização e a permanência dos seus resultados vão depender da urbanização, entre outros fatores” (Alfonsin & Baptista, Construindo um Programa de Regularização, 2002, p. 31). De acordo com a bibliografia disponível sobre regularização fundiária, presente em Alfonsin e Batista (2002), Denaldi (2003), Fernandes (2002), Ministério Público do Rio Grande do Sul (2011), Governo do Estado do Espírito Santo (2016), Ministério Público de São Paulo (2017) e no Manual Prático da REURB/MA (2016), elaborado pelo Governo do Estado, para acontecer precisa seguir uma metodologia, sendo:

Passo a passo da regularização

1. Levantamento Planialtimétrico Cadastral: mapa com o desenho e medidas de todos os lotes e construções existentes na área a ser regularizada. É a partir do levantamento que os imóveis a serem titulados são selados;
2. Selagem: consiste em identificar os imóveis com um código, definindo os lotes que serão titulados;
3. Cadastramento socioeconômico: pesquisa realizada nos imóveis selados, identificando os responsáveis, além de outras informações sobre renda, tipo de ocupação, nível de escolaridade. É nesse momento que será definido em nome de quem o título será emitido;
4. Entrega dos títulos: CUEM, CDRU, título de propriedade, dependendo da área e do tipo de título a ser emitido;
5. Plano de Urbanização: “deverá conter as normas especiais de uso e ocupação do solo e os critérios para a regularização, definindo como deverão ser aplicados os instrumentos de regularização para uma área pública” (COSTA; BUENO, 2002, p. 71). De acordo com as autoras, o plano deverá apresentar as obras que serão executadas para a regularização urbanística, em especial aquelas que previnam acidentes ambientais (contenção de encostas e sistema de drenagem); atendimento às ocorrências emergenciais (enchentes, deslizamentos de terra); produção de novas unidades habitacionais para transferir os moradores em área de

risco; implantação de equipamentos urbanos; disponibilização de infraestrutura: água, esgoto, drenagem, coleta de lixo;

Foi indicado que os itens de 1 a 4 foram executados na Cidade Olímpica. Logo, foram realizados o levantamento planialtimétrico cadastral, a selagem dos imóveis, o cadastro socioeconômico e entrega dos títulos. Solicitou-se então à Secretaria a disponibilização do material produzido e, tivemos as seguintes respostas:

- Mapa da área com os imóveis titulados e não titulados: em resposta ao ofício nº 17/2019 – PPGeo (APÊNDICE E), protocolado em 17 de setembro de 2019 na SECID, sob protocolo 239907/2019, a Secretaria respondeu em 03/03/2020 (ANEXO A) não possuir o mapa da área com os imóveis titulados. Ainda nesse sentido, as entrevistadas 14 e 15 (18/11/2019) responderam ao serem questionadas:

Vocês têm o mapa dos imóveis titulados e não titulados da Cidade Olímpica?
Resposta: Não. Este não é um procedimento que realizamos aqui no Departamento de Regularização Fundiária. Foi até feito por uma pessoa que trabalha conosco. Mas, ela fez por conta própria na época da faculdade. Depois que terminou o trabalho dela, ela não mais continuou atualizando. Não é uma exigência do setor, fazer o mapa e sinalizar essas informações.

- Selagem: apenas para o levantamento realizado pelo SINDUSCON-MA foi realizada a selagem dos imóveis;
- Cadastro socioeconômico: foram solicitados à Secretaria os dados do cadastro realizado, a fim de traçar-se o perfil da população da localidade. Ao que a Secretaria (FIGURA 65) e entrevistadas 14 e 15 responderam.

Figura 65 - Trecho da resposta ao ofício nº 17/2019 – PPGeo

4. Dados da pesquisa socioeconômico realizada com todos os moradores: Os dados coletados pela equipe do social são feitos por meio de questionário socioeconômico (anexo 03). Tais informações instruem os processos administrativos individualizados dos ocupantes e não foram sistematizados/digitalizados. Portanto, não é possível fornecê-los.

Fonte: SECID, 2020.

A SECID possui um banco de dados dos cadastros socioeconômicos?

Resposta: Não. Existe apenas um arquivo que não é digital. Cada questionário compõe o processo físico individual por pessoa. Na verdade, a gente desenvolve o trabalho, mas a gente é um tanto carente de recursos mais modernos, não temos um programa. Só no Excel que temos um acompanhamento interno. Nosso arquivo é arquivo físico. Qualquer busca é nos arquivos físicos.

- **Plano de Urbanização:** apesar de ser uma peça importante no processo de regularização fundiária e urbanística, a Secretaria informou que não foi realizado, conforme figura 66 e relatos das entrevistas.

Figura 66 - Trecho da resposta ao ofício nº 17/2019 – PPGeo

1. Plano de Urbanização e Regularização Fundiária: não foi realizado plano ou projeto de regularização fundiária. Na época, a legislação vigente era a Lei Federal nº.11.977/2009 e Provimento nº. 25/2015 TJ/MA, ambos dispensavam a exigência de projeto e/ou plano.

Fonte: SECID, 2020.

Entrevistado 4, em 03/09/2019

Onde está o Plano de Urbanização? Quem tem este plano?

Resposta: não tem um plano. O que nós conseguimos fazer foi a USC e vai ter a reforma do campo, e vamos fazer a urbanização da vala, que é um córrego que atravessa os três blocos da Cidade Olímpica e que está sob a gestão da Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos. O projeto existe e está em elaboração. Então existe esse plano, o problema é quando se fala em Plano de Urbanização é como se estivéssemos falando de uma área não consolidada. O que nós conseguimos levar para lá foi a pavimentação. Quanto às instalações hidráulicas e sanitárias por nós ainda não. Inclusive não estamos entregando nenhum título numa faixa de 30,00 metros do eixo deste córrego, para os dois lados. A área é bastante adensada. A proposta é retirar essas pessoas, mas até agora não está definido como fazer. Para as áreas institucionais ocupadas, a proposta é retirar essas pessoas e realocá-las em lotes vazios que existem no bairro, para não romper os vínculos, mas a dificuldade é essa.

Entrevistadas 14 e 15, em 18/11/2019

Existe o Plano de Urbanização?

Resposta: Não temos Plano de Urbanização na Cidade Olímpica, até porque como eu estou te falando, geralmente a questão de urbanização ela é elaborada quando não tem infraestrutura essencial instalada. Lá já tinha, a equipe já tinha constatado, só foi feito mesmo umas revitalizações, mas não por um plano de urbanização. Foi feito através de uma parceira pelo Programa Mais Asfalto. Foi só uma revitalização, não teve um Plano de Urbanização. Geralmente o Plano de Urbanização integra um projeto de Regularização Fundiária. **Na Cidade Olímpica não houve Projeto de Regularização, porque era um programa que já pegamos em execução** (grifo nosso). Por isso não houve elaboração. Houve elaboração em outras comunidades. O governo anterior comprou a área e fez a doação da área,

então o processo lá foi diferente, pois foi elaborada uma lei de doação. Agora em outras comunidades o processo é diferente. A Cidade Olímpica é um caso peculiar.

Contudo, apesar da negativa da Secretaria quanto à elaboração do Plano de Urbanização, a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos, vinculada à SECID, informou em entrevista realizada em 03/02/2020 a seguinte situação:

A regularização fundiária veio primeiro. Nesse momento foi estabelecido o contato com a comunidade, foi montado um escritório local e nós tentamos **construir uma proposta de melhorias urbanísticas** (grifo nosso). Foi nesse momento que foi construído um diagnóstico, junto à UNDB, através de um projeto interdisciplinar. Discutir a situação e identificar os projetos prioritários, além das intervenções em infraestrutura mais gerais, como pavimentação de ruas, esgotamento sanitário. Os três projetos prioritários acordados com a comunidade seriam: **requalificação da área do campo de futebol**, sendo a única área de lazer da comunidade; **o mercado/feira**; e **o projeto mais importante de todos a recuperação do que eles chamavam na época de “vala”, mas que nós conseguimos mostrar que se trata de um córrego** (grifo nosso). Demandas apresentadas pela comunidade e identificadas no diagnóstico.

A seguir, serão apresentados dados sobre a Cidade Olímpica, no que se refere à infraestrutura existente e como essa foi implantada ao longo dos anos.

4.4 Caracterização da Cidade Olímpica e infraestrutura

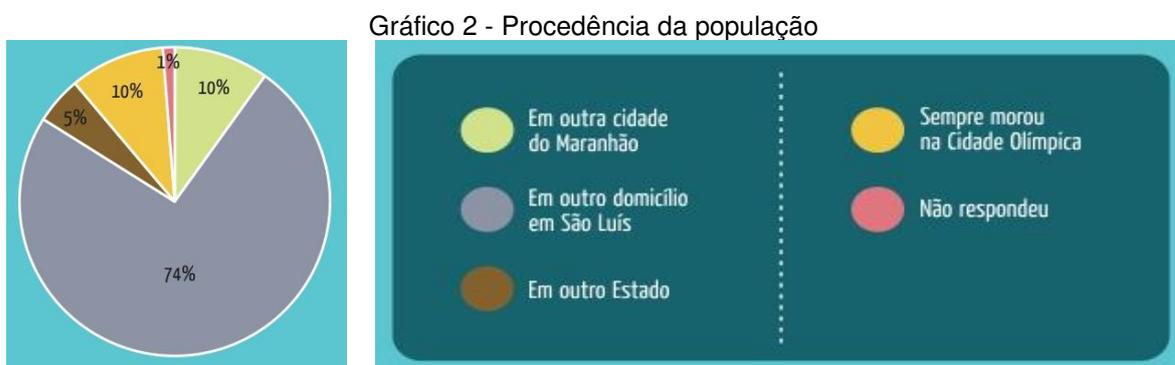
Buscou-se caracterizar a Cidade Olímpica, a partir de informações quanto à sua população e infraestrutura, relacionando a percepção dos moradores sobre as mudanças ocorridas ao longo dos anos na localidade. Tentando traçar um paralelo das ações de regularização fundiária com ações de urbanização. Para tanto, foram utilizados dados de pesquisas anteriores realizadas na área, sendo comparadas com dados coletados no desenvolvimento deste estudo.

De acordo com Carvalho (1999), no ano de 1999 o bairro expunha problemas relacionados à Educação, Saúde, Infraestrutura e Saneamento Básico. Detalhe-se a situação da localidade por itens, contrapondo a situação levantada em 1999 por Carvalho, em 2004 por Pereira, em 2007 por Ribeiro, em 2012 por Rabêlo, em 2017 por Ribeiro e a atual (2019/2020). Para compor de forma mais precisa a realidade, lançou-se mão do relato de 21 entrevistas, bem como dos depoimentos colhidos por meio dos 81 questionários aplicados com a população da área.

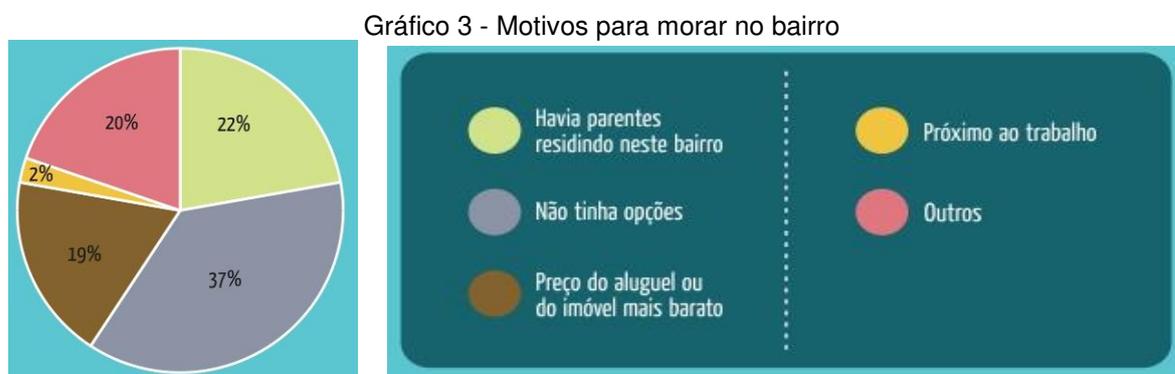
4.4.1 População e sua procedência

Dados da Prefeitura de São Luís e do Instituto da Cidade (2014-2017), baseados no Censo (IBGE, 2010), apontam que a Cidade Olímpica possui 8.630 domicílios particulares permanentes, ocupados por uma população de 31.637 residentes. Este número é contestado pelos moradores que indicam que aproximadamente 110 mil pessoas residem no bairro (Entrevistada 5, 28/09/2019). Número apontando também por Lopes (2008), ao tratar sobre o tema dos conjuntos habitacionais de São Luís e a ocupação de terrenos ociosos, citando o surgimento de um complexo de vilas, dentre elas a Cidade Olímpica, com quase 100 mil habitantes.

Em relação à procedência da população, Carvalho (1999) assinala, como já citado, que em 1999 a maioria das famílias que se instalou na ocupação era oriunda da zona rural do Estado (81%), 4% era procedente da zona rural da capital e 15% proveniente de outros bairros de São Luís. Na pesquisa realizada em 2019, foi questionada a procedência das famílias e o motivo para estas se instalarem no bairro. Os dados são apresentados nos gráficos 2 e 3.



Fonte: Autora, 2020.



Fonte: Autora, 2020.

4.4.2 Habitação e tipo construtivo das casas

No início da ocupação, quase todas as casas eram de taipa com cobertura de palha (FIGURA 67). Essa realidade foi mudando, ao longo dos anos (FIGURA 68). Na tabela 11 são apresentados dados comparativos com o tipo construtivo das casas, a partir dos estudos de Carvalho (1999) e Ribeiro (2007).

Tabela 11 - Comparativo entre informações das certidões

Tipo construtivo das casas	1999	2007
Alvenaria	30%	90%
Taipa	60%	7%
Outros materiais	10%	3%

Fonte: Carvalho, 1999; Ribeiro, 2007.

A entrevistada 5 (28/09/2019) apontou que atualmente existem no bairro cerca de 100 casas de taipa. Na pesquisa realizada pela SECID, em virtude do Programa de Regularização Fundiária, foram identificadas algumas casas construídas com o referido material, porém este número não foi quantificado pela Secretaria, de acordo com a entrevistada 16 (02/12/2019):

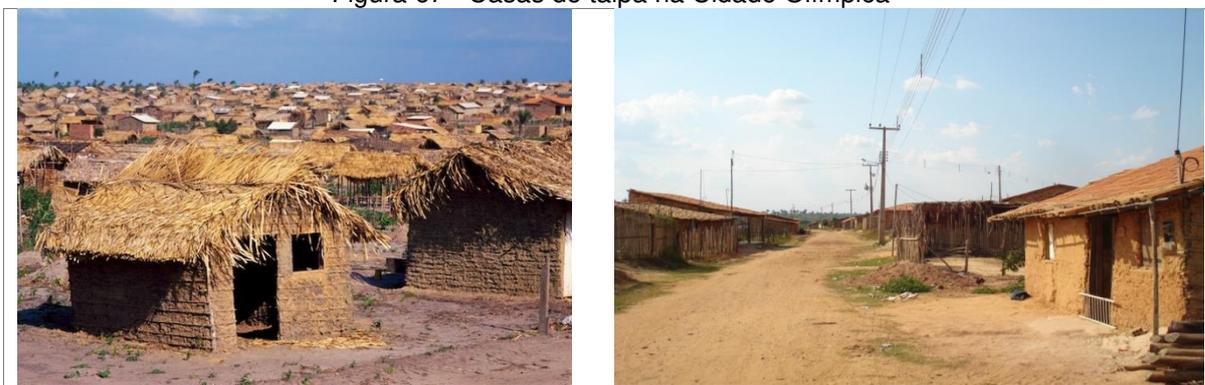
No trabalho de campo, como foi a identificação das casas: casas de alvenaria ou com outro tipo de material construtivo?

Resposta: Sim, identifiquei várias casas de taipa.

Isso foi catalogado?

Resposta: Não. Porque não eram muitas, mas eram mais identificados no Bloco C, na área mais complicada do bairro.

Figura 67 - Casas de taipa na Cidade Olímpica



Fonte: Saccon, 1997; Brito, 2009, p. 77.

Figura 68 - Imagem aérea da Cidade Olímpica



Fonte: SECID, 2017.

Figura 69 - Imagem atual da Cidade Olímpica



Fonte: Autora, 2020.

Questionou-se à SECID se houve a titulação para casas de taipa e obtivemos as seguintes respostas:

Entrevistado 1, em 29/08/2019

E o tipo construtivo das casas, tem um número alto de casas de taipa?

Resposta: não. Tudo é alvenaria. São raríssimas as casas de taipa e assim mesmo **nós não fazemos a regularização** (grifo nosso). A lei nos dispensa do Habite-se. Porque nestes casos a regularização seria apenas do terreno e não teria a averbação do imóvel.

Entrevistado 4, em 03/09/2019

Em relação às casas, qual o tipo construtivo, alvenaria, taipa?

Resposta: a maior parte é de alvenaria, mas ainda tem casa de taipa, tem casa de madeira.

Para essas casas de taipa e/ou madeira, foi feita a titulação?

Resposta: eu acho que não. Eu não vejo como um impeditivo, **chega a ser até uma punição e injusto** (grifo nosso), porque se a pessoa tem uma casa de taipa é porque ela não tem condições de construir uma de alvenaria. Mas eu não vejo isso como um impeditivo para ela receber o título da propriedade. A não ser que seja uma palafita. A questão da palafita não é a palafita em si, mas onde esta está instalada, em uma área de risco.

4.4.3 Educação

De acordo com Rabêlo (2012), em 1997, não havia escolas na Cidade Olímpica. Segundo a autora “as crianças [...] estão fora da sala de aula. Não há escolas no local e os pais não conseguiram vagas nos colégios dos bairros mais próximos. A Comissão dos Sem-Teto calcula que há mais de duas mil crianças nesta situação.”

No ano de 1999 existia na comunidade apenas uma Escola Comunitária – Jardim de Infância Pequeno Olímpico (FIGURA 70). Conforme a entrevistada 5 (28/09/2019), “em 1998 começou a escola na associação, fizeram uma sala de aula pela prefeitura”. A entrevistada 10 (15/10/2019) corroborou a informação ao relatar:

A escola era um anexo da Escola Municipal Nascimento de Moraes e a gente coordenava. Mas não foi construída escola. Funcionava assim, se eu tinha uma casa mesmo que não estivesse coberta, mas tinha 3 compartimentos, eu emprestava minha casa. Daí vinham só as cadeiras e funcionava daquele jeito para as crianças não ficarem sem estudar. Mas as crianças tinham boletim, tinham tudo! Depois que todo mundo se mudou, o barracão onde a gente dormia foi lacrado de tábuas e ali ficou funcionando a escola.

Figura 70 - Escola Comunitária Jardim de Infância Pequeno Olímpico



Fonte: Carvalho, 1999, p. 22.

Em 2019 foram identificadas 7 escolas públicas (TABELA 12) no bairro e 11 escolas particulares. Das públicas, 6 são municipais e oferecem a modalidade de ensino pré-escola e ensino fundamental 1 e 2. A única escola estadual oferece o ensino médio. Ressalte-se que recentemente esta última passou a ser de tempo integral (SEDUC-MA), situação que preocupa a população: “agora imagina uma escola com 10 salas de aula, de tempo integral, para um conglomerado de mais de 20 mil jovens?” (Entrevistada 05, em 28/09/2019).

Tabela 12 - Escolas públicas na Cidade Olímpica

Nome da escola	Endereço	Tipo da Escola	Modalidade de Ensino
UEB Jairo Rodrigues	Tv H, QD. 82, Bloco C	Municipal	Pré-Escola
UEB Jean Norberto	Av. 29 de Dezembro, Tv N, QD 101, Bloco B	Municipal	Pré-Escola
UEB Cecília Meireles	Rua 6, QD 43, Bloco A	Municipal	Pré-Escola
UEB Dilu Mello	Rua 16, QD 124, Bloco C	Municipal	Pré-Escola
UEB Cidade Olímpica	Av. 29 de Dezembro, QD 39, Bloco B	Municipal	Ensino Fundamental I e II
UEB Ensino Fundamental José Ribamar Bogéa	Rua 10, QD 105, Bloco B	Municipal	Ensino Fundamental I e II
Centro de Ensino de Tempo Integral Prof. ^a Joana Batista Santos Silva	Rua 9, QD 100 Bloco B	Estadual	Ensino Médio

Fonte: SINDEDUCAÇÃO, SEMED e SEDUC, 2020.

Na aplicação dos questionários às pessoas tituladas na Cidade Olímpica, 36% dos entrevistados avaliaram como boa a educação pública instituída na localidade; 9% a consideraram regular; 42% assinalaram como ruim; 6% como péssima; 6% não responderam e 1% disse não existir, confira-se o gráfico 4.

Gráfico 4 - Percepção sobre a Educação Pública



Fonte: Autora, 2020.

4.4.4 Saúde

Em 1999 a Cidade Olímpica não dispunha de Posto de Saúde, apesar de contar com uma população de aproximadamente 50.000 pessoas (CARVALHO, 1999). Atualmente existem 3 Unidades Básicas de Saúde (UBS) no bairro, distribuídas da seguinte forma: duas no Bloco A, sendo o Centro de Saúde Antônio Carlos Sousa dos Reis e o Centro de Saúde Jailson Alves Viana (FIGURA 71).

Figura 71 - Postos de Saúde na Cidade Olímpica



Fonte: Autora, 2020.

O terceiro, o Centro de Saúde Maria Ayercila, localiza-se no Bloco C. De acordo com informações dos entrevistados, as edificações foram construídas entre os anos de 2001 e 2003, mas funcionam de forma irregular. Segundo relatos: “para mim a saúde é a área mais precária da Cidade Olímpica. Às 15:00h se você for ao Posto de Saúde não tem médico. Aqui não tem marcação de consulta” (Entrevistada 5 –

28/09/2019). “Temos postos de saúde, podem não funcionar 100% como a gente gostaria, mas tem.” (Entrevistada 10 – 15/10/2019). A percepção dos moradores no quesito saúde pública é apresentada no gráfico 5, em que 20% dos entrevistados consideram o serviço bom; 10% consideram regular; 40% ruim e 25% péssimo.



Fonte: Autora, 2020.

4.4.5 Abastecimento de Água

O Censo (IBGE, 2010) aponta que o abastecimento de água na Cidade Olímpica se dá da seguinte maneira: 41,25% pela rede geral, 6,34% por poço ou nascente e 52,41% de outra forma. Segundo Carvalho (1999), em 1999 o abastecimento de água era realizado por meio de 6 poços artesianos, que atendiam apenas 30% da população. Os demais 70% dependiam de transporte animal, conforme recorte de jornal apresentado na figura 72, pelo qual grande parte da população pagava muito caro para receber água em sua casa, através de tonéis, distribuída por carroceiros.

Figura 72 - Recorte de Jornal sobre abastecimento de água

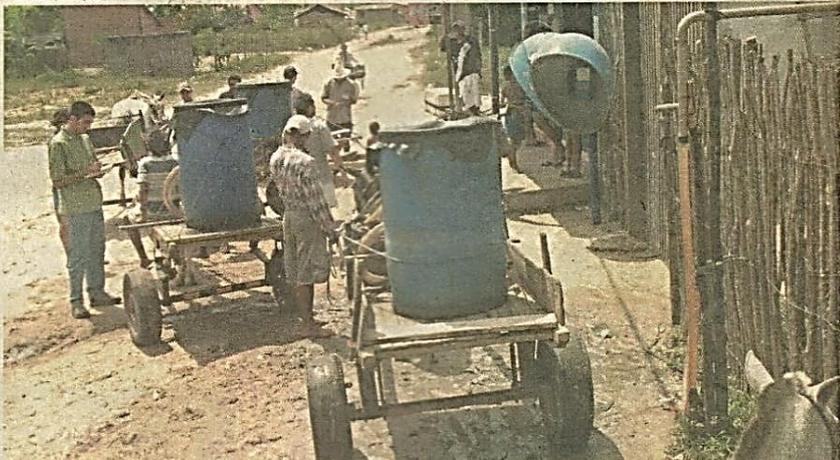
Moradores pagam caro por água não tratada

NA CIDADE OLÍMPICA, CARROCEIROS VENDEM TONÉIS COM 200 LITROS DE ÁGUA POR R\$ 1,50. NO FIM DO MÊS A CONTA PODE CHEGAR A R\$ 30

A falta d'água virou um negócio da China na Cidade Olímpica. Basta dar um volta pelas ruas do bairro e é possível ver várias carroças levando tonéis d'água para serem vendidos. Não sai barato. Um tonel com 200 litros está sendo vendido ao preço de R\$ 1,50. Muitos moradores reclamam que não têm como pagar diariamente esse valor. "Eu compro em média 5 barris de 200 litros toda semana, é muito caro no final das contas", reclama a moradora Kerviane Lima. No fim do mês, ela terá desembolsado R\$ 30 pela água, que não passa por nenhum tratamento.

A água é coletada em vários pontos do bairro. Impressiona que o preço do produto na fonte custa R\$ 0,25 o tonel, de acordo com os carroceiros que compram a água

Francisco Campos.



Fonte: O Imparcial, 1999 (recorte de jornal da AMCOL, p. 1 a 90).

Conforme Pereira (2004) os poços artesianos foram perfurados por empresas de transporte de público, enquanto as instalações para as residências ficaram sob responsabilidade da própria população, cujo material foi fornecido pela Prefeitura de São Luís. Os entrevistados confirmam tal informação e a figura 73 também.

Entrevistada 11, em 15/10/2019

Quanto tempo levou para disponibilizarem água, energia, transporte?

Resposta: quando a gente ocupou já tinha um poço (o poço da associação já existia), só que ele não era potente para a quantidade de pessoas que moravam aqui. Foi daí que veio a parceria com as empresas de ônibus, para rodar aqui dentro e fazerem os poços.

Entrevistada 5, em 28/09/2019

Nos primeiros anos como era o abastecimento de água?

Resposta: os poços foi uma parceria com as empresas de ônibus, poços comunitários geridos pela associação. Era uma hora para abastecimento de determinada rua. Depois a prefeitura em parceria com a PLAN perfurou poços profundos de alta vazão que abastecem até hoje. Hoje quem administra é a CAEMA, mas ainda não fatura, não cobra. Em 2013 os oito poços foram repassados para a administração da CAEMA, que perfurou mais um poço, ou seja, **atualmente são nove poços sob responsabilidade da CAEMA** (grifo nosso). Sem contar os poços particulares, que em período eleitoral passa algum político e perfura.

Figura 73 -- Moradores fazendo a instalação de distribuição da água



Fonte: AMCOL, 2019.

Conforme relatado, a Cidade Olímpica possui atualmente 9 poços, geridos pela CAEMA, cuja população até o momento é isenta de pagamento. Em pesquisa realizada por Ribeiro (2017) foi apontado que 35% dos entrevistados consideravam o sistema de abastecimento de água ruim; 33% avaliaram como bom; 19% apontaram como péssimo; e 13% indicaram não ter acesso ao serviço público de abastecimento de água do bairro. Na pesquisa de 2019, verificou-se que 67% dos entrevistados aferiram o serviço como bom; 7% como regular; 21% como ruim e 5% o consideram péssimo, conforme o gráfico 6.

Gráfico 6 - Percepção sobre o abastecimento de água



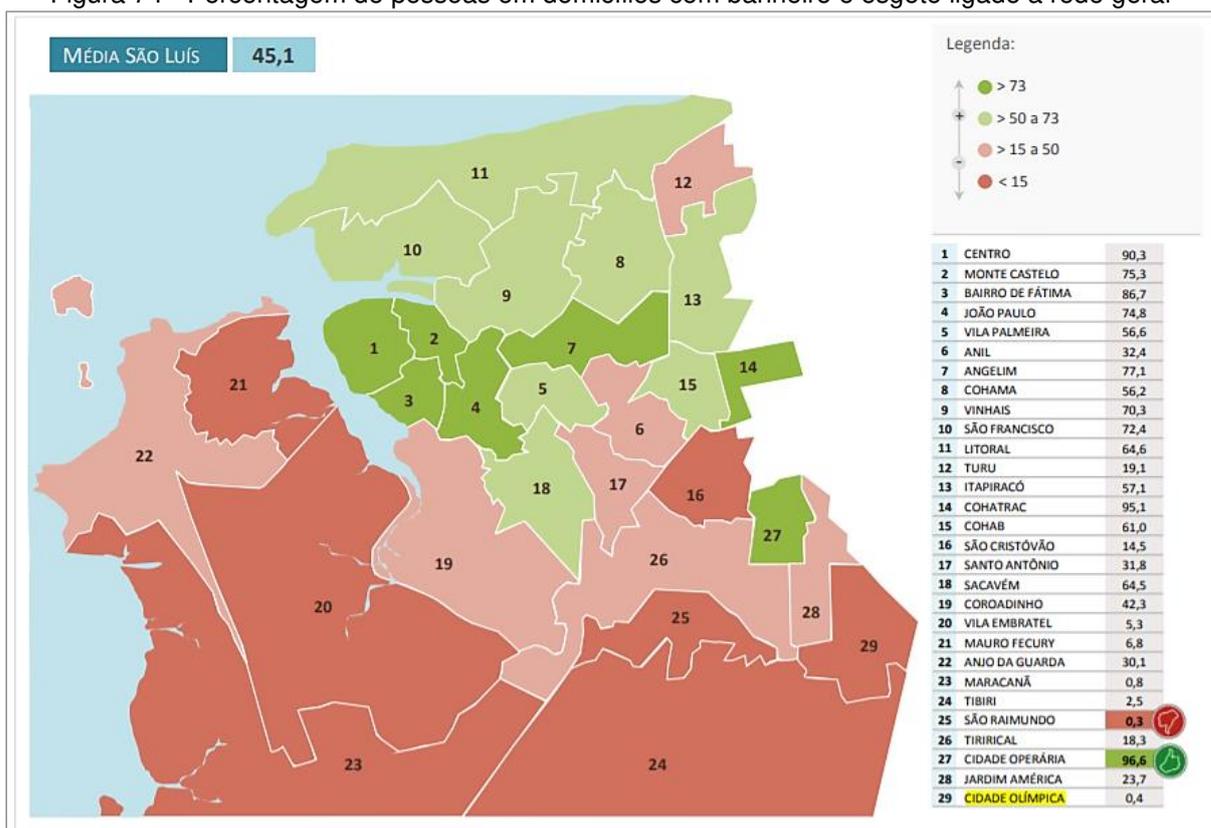
Fonte: Autora, 2020.

4.4.6 Esgotamento Sanitário

O Censo (IBGE, 2010) indicou que a fossa rudimentar é o tipo de esgotamento sanitário mais usado (50,44%), seguido da fossa séptica (39,24%) e apenas 2,87% são feitas pela rede geral de esgoto ou pluvial. Colheu-se que 2,65% da população não dispõem de banheiro em suas residências; 3,15% são lançados *in natura* no córrego Santo Antônio e 1,65% informaram outro tipo de destinação do esgoto. Em

relatório da Prefeitura Municipal de São Luís (2013), foi apontado que o bairro Cidade Olímpica, juntamente com o São Raimundo e Maracanã, são localidades com acesso extremamente precário quanto ao saneamento, com percentual abaixo de 1% para domicílios com banheiro e esgoto ligado à rede geral de esgoto, conforme a figura 74.

Figura 74 - Porcentagem de pessoas em domicílios com banheiro e esgoto ligado à rede geral

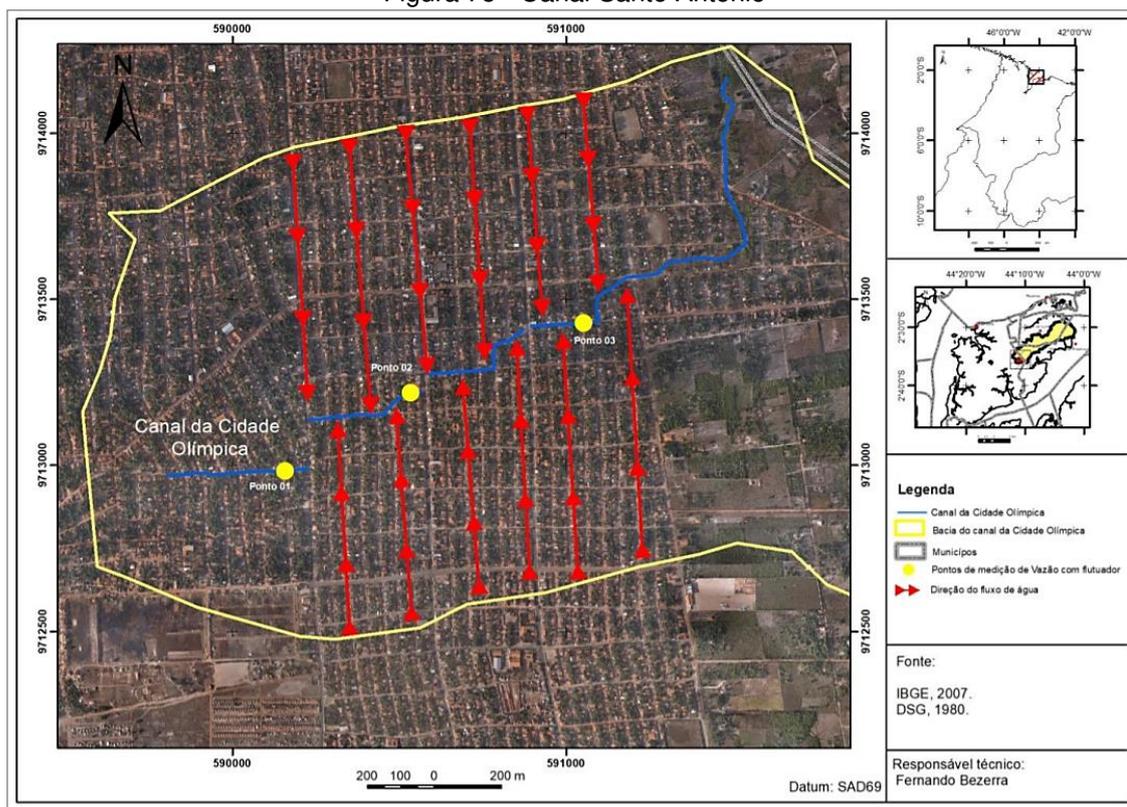


Fonte: SÃO LUIS, 2013, p. 18.

Sobre o córrego Santo Antônio (FIGURA 75), conhecido como a “vala” ou “baixa” pela população local, cabe ressaltar que se trata de um canal que gera grande fluxo de escoamento superficial no período chuvoso, ocasionando enchentes e inundações no canal principal. De acordo com Bezerra e Silva (2017, p. 21):

Os referidos processos são agravados pelo padrão de arruamento do bairro que é perpendicular ao canal, formando verdadeiros contribuintes na estação de chuvas, de janeiro a junho. No período seco, as principais contribuições da vazão do canal estão relacionadas ao lançamento do **esgoto in natura** presente em praticamente em todas as ruas que convergem para o canal da Cidade Olímpica. (grifo nosso).

Figura 75 - Canal Santo Antônio



Fonte: Bezerra; Silva, 2017.

Como se pode perceber, com base na imagem 75, o córrego atravessa os três blocos da Cidade Olímpica e traz grandes transtornos para a população. De acordo com os entrevistados, esta área não deveria ter sido ocupada. A seguir, relatos sobre a situação do córrego.

Entrevistada 10, em 15/10/2019

Quando nós ocupamos essa área nós deixamos 50 metros da baixa para cima e 50 metros da baixa para baixo, então ficou um total de 100 metros que não era para ser ocupado, seria uma área verde (cinturão verde). Mas o povo se deu por insatisfeito e invadiu, achando que a gente queria era vender.

Entrevistada 5, em 28/09/2019

Temos um gargalo que chama “baixa” que atravessa de ponto a ponto da Cidade Olímpica. Todas as 16 ruas que a baixa atravessa, não tem acesso, ou seja, as ruas não têm ligação. Ela atravessa todos os setores e, próxima a ela, é onde ficam **as facções, tráficos, justamente por causa da falta de acesso** (grifo nosso). Nas enchentes, as casas enchem d’água. O Governo se comprometeu a fazer um trabalho de drenagem na vala, dando vida ao rio. A SECID fez um projeto para essa área e ia retirar algumas das famílias que estão à margem. Nós estamos com dificuldade para esse projeto andar na Secretaria com o novo secretário. Hoje esse projeto encontra-se parado, ele apenas foi apresentado para gente.

Quando questionada sobre a entrega de títulos para casas próximas ao córrego, que estão em Área de Preservação Permanente (APP)⁴⁰ (FIGURAS 76 e 77), a Secretaria informou que “as casas que estão a menos de 30 metros de distância da vala não foram regularizadas, porque provavelmente esses imóveis vão ter que sair quando estiver sendo o feito o trabalho” (Entrevista 1 em 29/08/2019). “A área é bastante adensada. A proposta é retirar essas pessoas, mas até agora não está definido como fazer.” (Entrevista 4 em 03/09/2019).

Figura 76 - Canal Santo Antônio



Fonte: Autora, 2020.

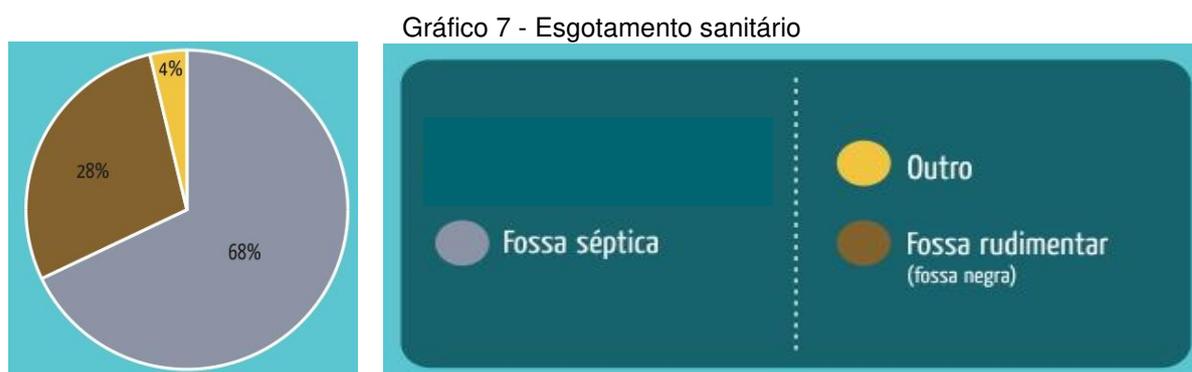
⁴⁰ Áreas de Preservação Permanente (APP) são áreas protegidas pela Lei 12.651/2012, o "Novo Código Florestal Brasileiro", cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Fonte: Serviço Florestal Brasileiro - Sistema Nacional de Informações Florestais, 2019.

Figura 77 - Canal Santo Antônio



Fonte: Bezerra; Silva, 2017.

Quanto ao sistema de esgotamento sanitário, na pesquisa realizada, os moradores apontaram as soluções adotadas em suas residências (GRÁFICO 7).

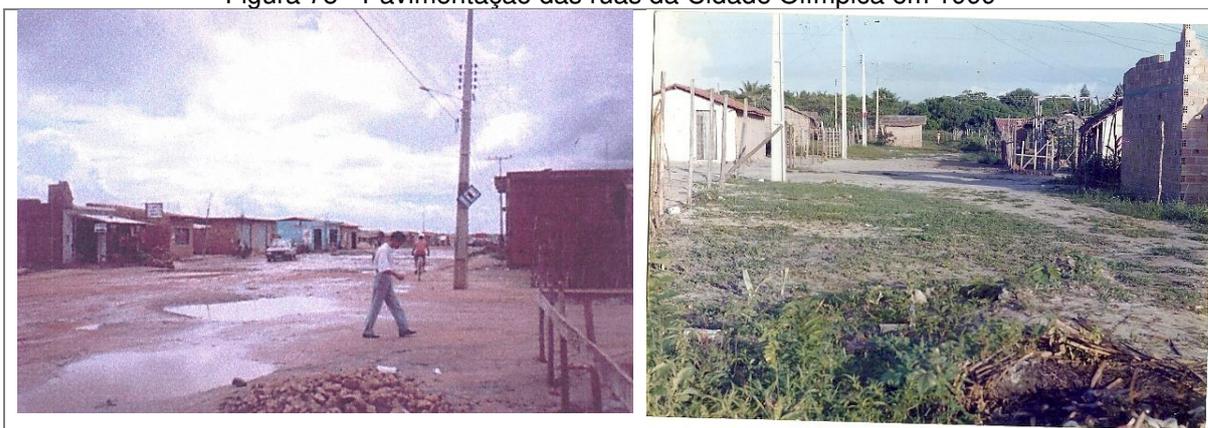


Fonte: Autora, 2020.

4.4.7 Drenagem e pavimentação

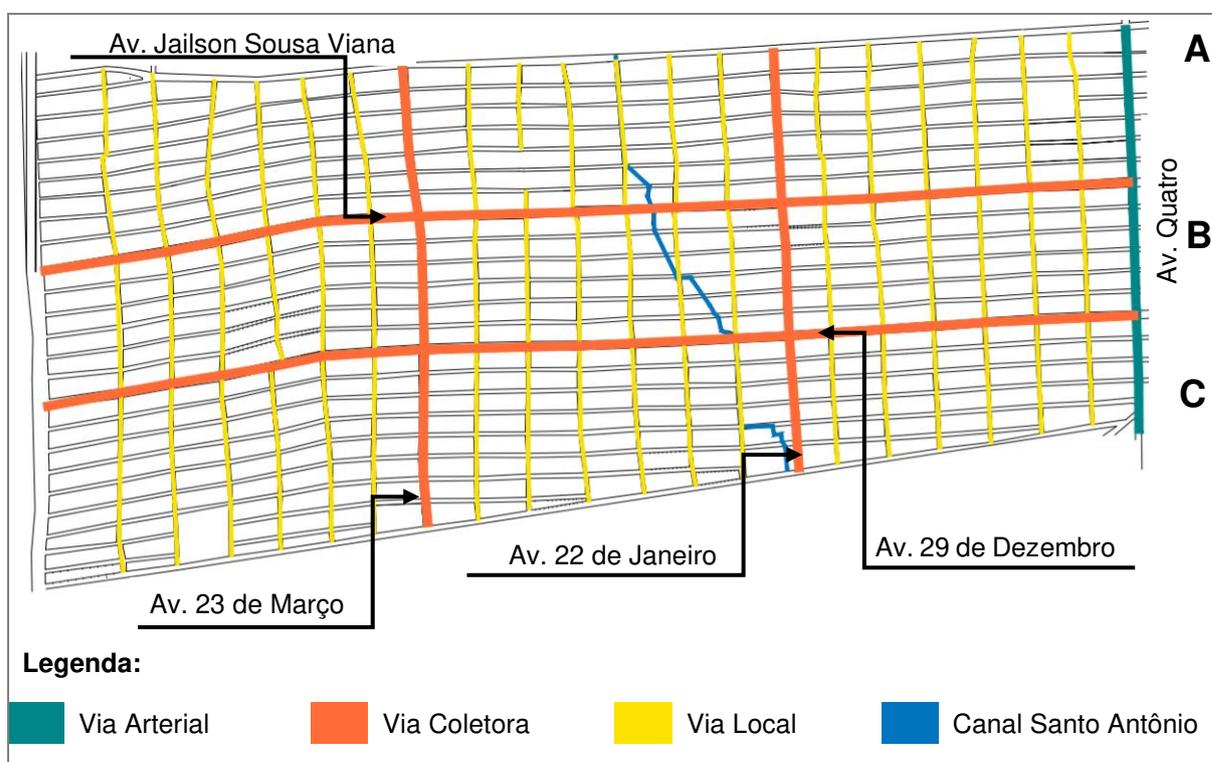
Em 1999 não existia pavimentação na Cidade Olímpica (FIGURA 78). Em 2001, foi executada a pavimentação das principais avenidas do bairro, sendo a 29 de dezembro e a Jailson Sousa Viana (FIGURAS 79, 80 e 81), em uma parceria entre governo Estadual e Municipal (PEREIRA, 2004).

Figura 78 - Pavimentação das ruas da Cidade Olímpica em 1999



Fonte: Carvalho, 1999; AMCOL, 1999.

Figura 79 - Pavimentação da Avenida 29 de Dezembro em 2001



Fonte: Autora, 2020 (baseado em mapa do SINDUSCON-MA e estudo de BEZERRA; SILVA, 2017).

Sobre a figura 79, é pertinente apontar que os nomes das principais avenidas do bairro fazem referência a momentos importantes vivenciados pela comunidade. A **Avenida 29 de Dezembro** faz referência ao dia da reocupação da área, ou seja: momento da segunda ocupação. A **Avenida Jailson Sousa Viana** faz alusão ao adolescente assassinado na localidade, cujo corpo foi encontrado em 02/01/1997. A **Avenida 22 de Janeiro** relembra a data da reintegração de posse, quando houve o confronto da população com a polícia. E, por fim, a **Avenida 23 de Março**, dia no qual os ocupantes foram autorizados a permanecer nos lotes.

Figura 80 - Avenida 29 de Dezembro, após pavimentação em 2001



Fonte: Pereira, 2004.

Figura 81 - Avenida 29 de Dezembro, atualmente



Fonte: Autora, 2020.

Apresenta-se um recorte de jornal do ano de 2002, para demonstrar a situação das ruas do bairro no referido ano, comparando-a com imagem atual da Avenida 25 de Dezembro. Verifica-se que, apesar do tempo transcorrido e das melhorias no bairro, e de este estar com quase a totalidade das ruas asfaltadas, cuja conclusão se deu recentemente, por meio do Programa Mutirão Rua Digna⁴¹, é perceptível que a falta de ações de drenagem urbana permite que situações como a que se apresenta na figura 81 seja ainda recorrente, principalmente no período de maior incidência de chuvas na região.

Figura 82 - Ruas da Cidade Olímpica em 2002 e em 2020



Fonte: Jornal Folha do Maranhão, 2002; Autora, 2020.

Quanto à percepção das pessoas quanto à pavimentação das ruas do bairro, a avaliação é positiva, de acordo com o gráfico 8.

Gráfico 8 - Pavimentação das ruas

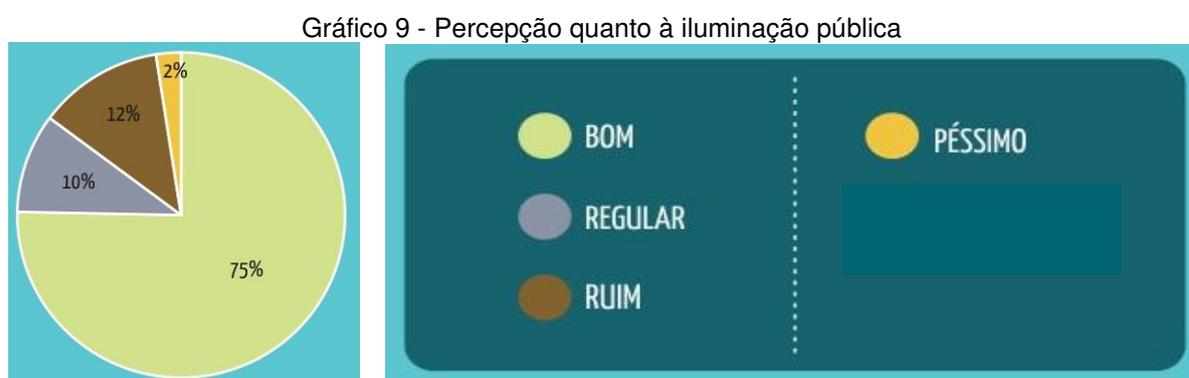


Fonte: Autora, 2020.

⁴¹ O Programa "Mutirão Rua Digna" foi instituído pela Lei nº 10.505, de 6 de setembro de 2016, sendo de responsabilidade da Secretaria do Trabalho e Economia Solidária – SETRES, na qual é realizada uma parceria entre Governo Estadual e Organizações da Sociedade Civil. Assim sendo as ruas são pavimentadas com blocos intertravados de concreto e meios-fios fabricados pelos internos do Complexo Penitenciário Estadual de Pedrinhas. Fonte: Secretaria de Transparência e Controle/MA.

4.4.8 Iluminação Pública

Conforme Rabêlo (2012), a iluminação pública foi um dos primeiros serviços de infraestrutura disponibilizados na Cidade Olímpica, logo no primeiro ano da ocupação; mais precisamente em novembro de 1997, houve a eletrificação por parte da Companhia Energética do Maranhão (CEMAR). No gráfico 9 são apresentadas informações da população, quando questionada sobre o serviço de iluminação pública na localidade. Destaque-se o alto percentual de aprovação do serviço, já que 75% dos entrevistados consideram o fornecimento de energia elétrica como bom.



Fonte: Autora, 2020.

4.4.9 Coleta de lixo

No ano de 1999 não havia coleta de lixo no bairro. O resíduo doméstico era depositado em terrenos baldios, queimado ou mesmo enterrado (CARVALHO, 199). Em 2004, a coleta já era realizada pela Prefeitura de São Luís, 3 vezes por semana (PEREIRA, 2004). Segundo o IBGE (2010), 73,17% do lixo são coletados; 6,84% queimados na propriedade; 0,30% enterrado na propriedade; 19,11% jogados em terreno baldio ou logradouro; 0,05% é jogado no córrego Santo Antônio; e 0,53% tem outra destinação. A população entrevistada indicou que 100% do lixo são coletados.

4.4.10 Transporte Público

Sobre o serviço de transporte público, este também esteve disponível desde os anos iniciais da ocupação. A maioria considera o serviço como bom (GRÁFICO 10).

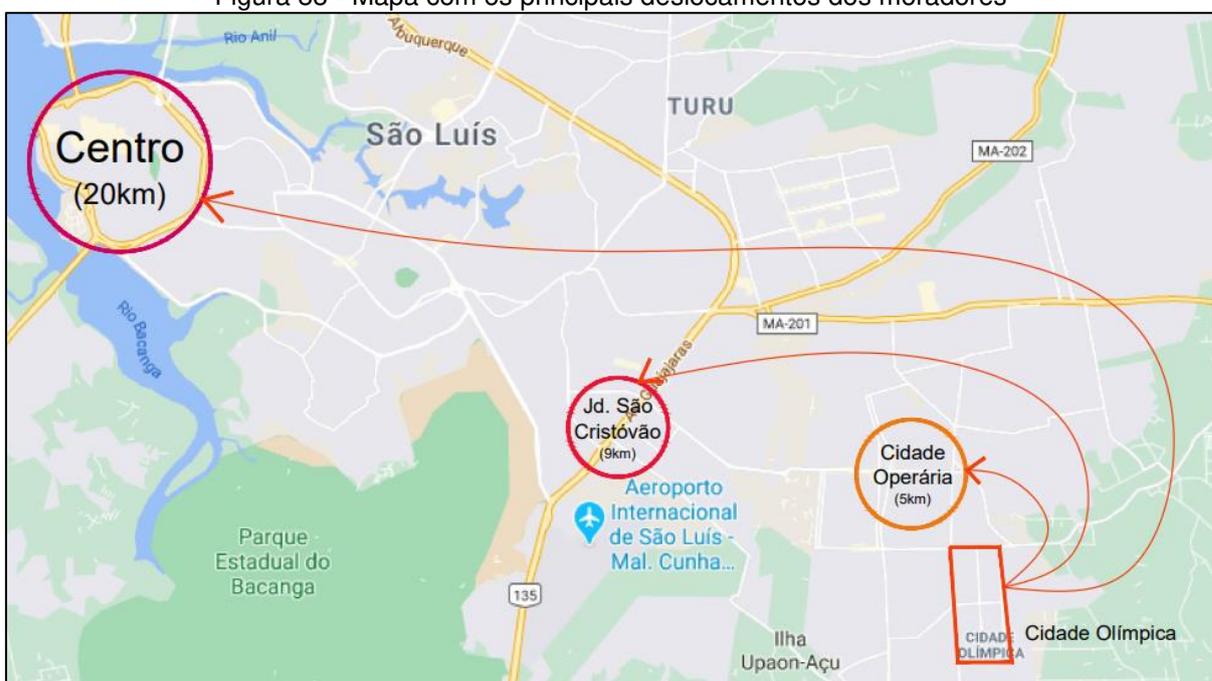
Gráfico 10 - Percepção quanto ao transporte coletivo



Fonte: Autora, 2020.

Cumprido que no bairro não existe agência bancária, agência dos Correios e casa lotérica. A maior parcela da população depende de transporte público para se deslocar para outros bairros em busca de tais serviços. Questionou-se à população entrevistada, quais os principais bairros que ela frequenta, quando necessita dispor dos referidos serviços. Expõe-se na figura 81 o mapa com resultado das respostas, onde a Cidade Operária é citada por 54% (5 km) dos entrevistados, depois o Centro com 21% (20 km) das respostas e Jardim São Cristóvão com 13% (9 km). Os demais 12% são bairros diversos que aparecem poucas vezes nas respostas.

Figura 83 - Mapa com os principais deslocamentos dos moradores



Fonte: Autora, 2020.

4.4.11 Segurança

Em 2015, por meio do Relatório Quantitativo de Criminalidade na Grande Ilha de São Luís, publicado pelo Ministério Público do Maranhão (MPMA), o bairro Cidade Olímpica liderava o ranking de criminalidade com 17,2% em índice de violência urbana na capital. No 1º semestre de 2017, o mesmo estudo foi realizado e, novamente, a localidade ocupou o 1º lugar em Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), conforme, se pode verificar, com base no quadro 5.

Quadro 5 - Bairros com os maiores registros de CVLI para o 1º semestre de 2017

BAIRRO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	1º SEM	%T
Cidade Olímpica	4	3	4	4	2	4	21	5,88%
Coroadinho	4	1	4	2	0	5	16	4,48%
Fátima	3	2	3	1	3	1	13	3,64%
Liberdade	3	2	2	1	3	2	13	3,64%
Anjo da Guarda	1	1	1	3	2	0	8	2,24%
Centro-SLZ	2	2	2	1	0	1	8	2,24%
São Raimundo	1	3	1	1	1	0	7	1,96%
Vila Vitória	2	3	1	0	0	0	6	1,68%
Cidade Operária	0	1	1	1	1	1	5	1,40%
Estiva	0	1	1	1	1	1	5	1,40%

Fonte: MPMA, 2017.

Outro dado sobre a violência na Cidade Olímpica, indicado pelo MPMA, aponta que o bairro apresenta o maior número de ocorrências de crimes violentos para jovens, considerando-se até 29 anos. De acordo com o relatório (MPMA, 2017, p. 28), “a esses fatores se associam a carência de ações do poder público com o histórico de violência desses bairros, onde o crime coopta jovens para execução de atividades criminosas”. No ano de 1999, já havia posto policial no bairro (FIGURA 82), entretanto, este não funcionava e a segurança da localidade era de responsabilidade do quartel da Cidade Operária, que designava uma viatura para fazer a ronda (CARVALHO, 1999). Conforme Rabêlo (2012), em 2002 foi fundada a delegacia do bairro, atualmente 18º Distrito Policial da Capital.

Em 2017 foi concluída a Unidade de Segurança Comunitária (USC) no bairro (FIGURA 83), em uma ação do Governo do Estado juntamente com a Secretaria de

Segurança Pública (SSP). Nesse mesmo ano, a população avaliou a segurança pública da seguinte forma: 45% consideraram péssima; 31% ruins; 18% boa; 5% informaram não existir; e 1% não respondeu (RIBEIRO, 2017).

Figura 84 - Posto Policial na Cidade Olímpica nos anos iniciais



Fonte: AMCOL, 2019.

Figura 85 - USC / 3ª Companhia do 6º BPM – Cidade Olímpica



Fonte: COBRAPE-STCP, 2017.

Nos questionários aplicados em 2019, a maioria dos entrevistados avaliou como ruim os níveis de segurança pública do bairro, conforme gráfico 11.

Gráfico 11 - Percepção quanto aos níveis de Segurança Pública



Fonte: Autora, 2020.

4.4.12 Áreas de lazer e equipamentos públicos

O bairro não dispõe de arborização pública, ciclovias, praças e/ou áreas de lazer, com exceção do campo de futebol que ocupa a área de duas quadras (G e J) no Bloco A. Em 2017, a avaliação da população quanto à prestação do referido serviço foi: 74% indicaram a ausência do serviço; 15% consideraram péssimo; 9% classificaram como ruim; e 2% o considerou como bom (RIBEIRO, 2007). Os dados de 2019 são expostos no gráfico 12.

Gráfico 122 - Percepção quanto às áreas de lazer do bairro



Fonte: Autora, 2020 (questão regular não obteve nenhuma resposta).

A Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos (SAAM/SECID) informou que há um projeto em elaboração, intitulado Parque Urbano do Rio Santo Antonio, no qual são previstas áreas de lazer, arborização, ciclovias, dentre outros equipamentos urbanos, além da drenagem do canal Santo Antonio⁴² (03/02/2020). Não obstante, até o momento, não há previsão para sua implantação. O custo para essa execução é

⁴² A Resolução Conama nº 369/2006 e o Código Florestal Brasileiro de 1965 estabelece limite de faixa não edificável de 15 metros e de faixa de preservação permanente para cursos hídricos com largura de até 10 metros. Fonte: <http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT2-243-120-20140710190757.pdf>.

alto (números não fornecidos), tendo em vista a necessidade de remoção de algumas famílias, cujas residências estão situadas à margem do córrego. Na figura 84, há dados sobre o projeto.

Figura 86 - Projeto para Parque Urbano do Rio Santo Antonio

<p>INFORMAÇÕES GERAIS</p> <p>Área de Projeto: 39.565,77m² (39,57Ha) Extensão do canal: 2.800m Bairros beneficiados: Vila Janaína, Cidade Olímpica e Vila Zé Reinaldo, em São Luís.</p> <p>ESPORTE</p> <p>Quadra poliesportiva Academia aberta Pista caminhada</p> <p>LAZER</p> <p>Mesas jogos Playground</p> <p>CULTURA</p> <p>Espaço aula</p> <p>MOBILIÁRIO</p> <p>Bicicletário Bebedouros Lixeiras</p> <p>INFRAESTRUTURA</p> <p>Postes iluminação Guarda-corpo Passarelas Pintura de Muros Construção de Muros Calçadas Ciclovía Cercas (APP)</p> <p>PAISAGISMO</p> <p>Gramado Arborização</p>	<p>Situação atual:</p>  <p>Projeto:</p>  <p>Elaboração dos estudos hidrológicos e do anteprojeto de parque urbano linear em uma extensão de 2.800m às margens do córrego do Rio Santo Antônio, na Cidade Olímpica.</p> <p>Projeto desenvolvido em parceria com a Associação de Moradores da Cidade Olímpica, para criação de espaços públicos e desobstrução do canal, minimizando os riscos de inundações, com benefícios diretos para os bairros de Vila Janaína, Cidade Olímpica e Vila Zé Reinaldo.</p>
---	---

Fonte: SAAM/SECID, 2020.

4.4.13 Percepção quanto ao título de propriedade

De acordo com Fernandes (2002, p. 16), “os programas de regularização acabam por reproduzir a informalidade urbana em vez de promover a integração socioespacial.” Para esse autor, “a regularização fundiária só é efetivamente demandada pela população quando existe ameaça de expulsão. Passada a ameaça,

a demanda maior é por urbanização e por melhores condições de habitabilidade”. De fato, a busca pela regularização fundiária da área foi o principal motivo de mobilização da comunidade em seus anos iniciais e demandou muitos anos de ação conjunta da população, da associação de moradores e articulação desta com os órgãos governamentais responsáveis pela regularização fundiária da área. Nesse sentido, a entrevistada 5 (28/09/2019) afirmou que a regularização só aconteceu no bairro, em virtude da persistência de sua comunidade. Ressaltou ainda:

Foi a própria a associação que procurou o Governo do Estado. Este sonho de cada morador ter seu título de propriedade é desde o início. A Cidade Olímpica sempre foi muito organizada nessa questão de movimentos sociais, de manifestação, de se posicionar em favor da comunidade.

Entrevistado 17 em 06/01/2020

Por que fazer a regularização fundiária na Cidade Olímpica, sendo que existem ocupações em São Luís bem mais antigas que essa?

Resposta: a resposta é simples. Primeiro era área do Estado. **Segundo o grau de organização da comunidade** (grifo nosso). A Cidade Olímpica é uma referência por ser um dos maiores aglomerados urbanos da América Latina. Uma referência em história. Os moradores insistentemente faziam gestão na SECID para resolver o problema. Porque já tinha levantamento e matrícula para orientar.

Entrevistado 1 em 29/08/2019

Nesses anos de trabalho na Cidade Olímpica, vocês perceberam mudança das pessoas ou na localidade em relação a esse trabalho de titulação?

Resposta: algumas pessoas dizem que agora já podem pleitear um empréstimo na CAIXA para melhorar meu banheiro, meu quarto, fazer um quarto, porque agora eu já tenho a documentação do imóvel para apresentar. Outros se inscreveram no Programa Cheque Minha Casa, daqui da SECID, para baixíssima renda e recebe uma ajuda financeira para fazer essas melhorias. Então as pessoas passam a ter uma visão de algo que eles não tinham antes, porque eles só aceitam fazer a regularização sabendo dos benefícios que vão ter com isso. A área por já ter sido regularizada, o Governo passa a ter obrigações com aquela comunidade.

Entrevistado 4 em 03/09/2019

Qual a sua visão sobre essa titulação? O que mudou na vida das pessoas?

Resposta: primeira coisa que mudou foi a segurança jurídica da pessoa que mora naquele local. Ela tem a segurança de que ninguém vai tomar a casa dela. O segundo é que são áreas que podem se desenvolver. Sempre tem gente vindo aqui querendo abrir uma farmácia, alguma coisa, que precise de alvará da Vigilância Sanitária. Ele não pode tirar porque não tem o registro do imóvel. Ou seja, áreas que não tinham uma série de equipamentos agora vão poder ter.

Em relação aos questionários aplicados, as pessoas indicaram que, durante o processo de regularização fundiária, foram perceptíveis algumas mudanças no bairro, a saber: (a) construção da escola de Ensino Médio; (b) construção do Batalhão da Polícia; (c) melhoria nas casas (reformas das edificações); (d) pavimentação; (e) iluminação; (f) segurança em relação ao imóvel e possibilidade de venda; (g) valorização do bairro; (h) reforma do posto de saúde. Para 25% dos entrevistados as mudanças não foram perceptíveis são. Elencadas algumas respostas, apresentadas a seguir (TABELA 13):

Tabela 13 - Percepção das pessoas quanto ao título de propriedade

Nº do Questionário	Resposta do entrevistado (19/10/2019)
4	Mais uma forma de cidadania. É um documento tipo o título de eleitor que vai te mostrar que a pessoa é cidadã. Documento muito importante. Antes era a insegurança de a qualquer momento ter a casa tomada.
5	Vai mudar muito. Com o título a gente pode vender a casa, pode financiar. Sem o título nada disso podia ser feito.
42	Uma segurança que agora não é invasão é meu mesmo.
59	Maior segurança; a habitação é a base.
67	Mais uma forma de cidadania. É um documento tipo o título de eleitor que vai te mostrar que a pessoa é cidadã. Documento muito importante. Antes era a insegurança de a qualquer momento ter a casa tomada.
75	Gera uma sensação de garantia e estimula a melhora.

Fonte: Autora, 2019.

A titulação sempre foi algo de muita luta pela população. Todavia, com o passar dos anos e a perspectiva da não retirada ou despejo da área, os anseios da comunidade se tornaram outros. Não há o que questionar sobre a importância da conquista, contudo, segundo os moradores, a prioridade atual seria o esgotamento sanitário na localidade. Nesse sentido, em 15/10/2019 foi feito o seguinte questionamento às pessoas:

Se vocês tivessem a opção de escolher entre o esgotamento sanitário ou a entrega dos títulos, qual seria a escolha de vocês?

Resposta: o esgotamento sanitário, porque a gente tem que pensar na nossa saúde. O título de posse vem depois. Eu acho que as pessoas escolheriam o sanitário. Por que as pessoas querem o melhor para o seu bairro né?!

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento das cidades brasileiras, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, tem trazido consigo a informalidade que cresceu mais rápido que a capacidade do Poder público de regularizar e urbanizar as terras ocupadas, ou invadidas, uma vez que, historicamente, as cidades não destinaram áreas para a população de baixa renda que, ao ser privada de adquirir lotes e/ou moradia no mercado formal, foi empurrada para a informalidade, que somente é produzida pela falta de acesso.

As políticas habitacionais e o mercado formal imobiliário não conseguiram atender à grande demanda por moradia, tendo em vista ser um produto caro e de alto risco financeiro. De acordo com Maricato (1997), o financiamento habitacional oferecido pelo mercado privado legal não tinha alcance para a população que ganhava menos de 10 salários-mínimos. Com isso, a partir dos anos 1980 o número de ocupações de terras urbanas explodiu no Brasil, momento em que o país passa por intenso processo de urbanização e crescimento demográfico, quando, num curto período de tempo (1991 a 2005), a população brasileira teve um crescimento próximo a 38 milhões de indivíduos (IBGE, 2010).

Dessa forma, as soluções para a moradia foram oferecidas por um mercado clandestino, à revelia dos controles formais do Estado e do mercado, sendo as favelas, invasões ou ocupações e loteamentos irregulares, a alternativa habitacional e solução possível para milhões de pessoas. Cabe destacar os números levantados pelo IBGE no ano de 2019, em estudo prévio do Censo para coletar informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19, por exemplo, Belém possui 55,49% de sua população vivendo em ocupações desordenadas, seguida de Manaus (53,38%), Salvador (41,83%), Vitória (33,16%) e São Luís, com 32,42% de seus habitantes residindo em aglomerados subnormais.

Esses números indicam que grande parcela dos imóveis do país possui algum tipo de irregularidade e a regularização fundiária das propriedades se tornou pauta nos movimentos de luta por moradia e reforma urbana. Com isso, no início da década de 1980, as políticas de regularização e urbanização de favelas se consolidaram no Brasil e, a partir de 1990, as experiências de urbanização e regularização de assentamentos precários se disseminam no país (PROFAVELA – Belo Horizonte,

PREZEIS – Recife, Programa Favela Bairro – Rio de Janeiro e Programa Pós-Urbanização de São Paulo, São Bernardo e Santo André).

Tais experiências foram fundamentais para delinear os primeiros passos para a formulação de Políticas Públicas de regularização fundiária. Em princípio, com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e depois com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, Lei do Minha Casa, Minha Vida em 2009 e a Lei do REURB em 2017.

Contudo, apesar do arcabouço legal existente no sentido de flexibilizar o processo de regularização de favelas em áreas irregulares, Fernandes (2007), por exemplo, aponta que somente o reconhecimento de títulos de propriedade não é capaz de promover a integração socioespacial. De fato, apesar da Cidade Olímpica ter passado por um processo de regularização fundiária nos últimos 7 anos (2013 a 2020), tal ação não foi um agente transformador para a comunidade. São inegáveis as conquistas e melhorias na localidade, e para tanto se destaca o relatório produzido pelo Governo do Estado, referente ao resultado do IDHM das Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH) da Região Metropolitana de São Luís em 2013, a partir de indicadores do PNUD, Fundação João Pinheiro e IPEA, em que o bairro com maior crescimento, comparando os anos de 2000 a 2010, foi a Cidade Olímpica, cujo índice saltou da classificação de Muito baixo desenvolvimento (0,451), em 2000, para de Médio desenvolvimento (0,608), em 2010.

Entretanto, ao caminhar-se pelo bairro, percebe-se a inexistência de áreas livres, de vegetação e, principalmente, a carência no fornecimento de serviços públicos essenciais, como esgotamento sanitário e drenagem urbana. E este cenário de precariedade existente na área favorece as condições de insalubridade e violência, sendo o bairro apontando desde 2015 como o mais violento da Grande São Luís (MPMA, 2017), o que justifica as constantes Políticas sociais e intervenções urbanas desenvolvidas na área ao longo dos últimos anos.

O saneamento e urbanização de bairros populares, o desenvolvimento de espaços verdes ou implantação de parques e de atividades culturais, um bom sistema de transporte coletivo: tudo isto não é um luxo social e ecologista, mas sim uma condição de desenvolvimento econômico. (LIPIETZ, 1996, p. 16).

De acordo com Sennet (2015), reinventar a forma de construir as cidades é tarefa urgente. E essa construção das cidades perpassa pela necessidade de se

ampliar o acesso e direito à cidade para todos seus cidadãos e de envolver as pessoas em sua construção. A comunidade da Cidade Olímpica sempre se mobilizou, desde os anos iniciais (1996), na busca pela regularização fundiária. E a regularização fundiária é um instrumento importante no processo de inclusão social e desenvolvimento econômico. Contudo, para que ocorra de forma plena, é essencial que esteja conjugada com a regulação, o ordenamento urbanístico e a intervenção social, visando dotar a área de condições adequadas de habitabilidade. Com a recente conquista dos títulos para a maioria da população, seus esforços agora estão voltados para a disponibilização do esgotamento sanitário na localidade, tendo em vista que 68% das residências possuem fossa séptica, 28% fossa rudimentar e 4% outros tipos de solução de esgotamento, conforme apontado pelas entrevistadas 5, 9, 10, 18, 19 e 20.

Desta forma, conclui-se que a regularização fundiária na Cidade Olímpica foi realizada com a emissão de 5.035 títulos de propriedade, sendo: 1531 no Bloco A, 1564 no Bloco B e 1940 no Bloco C, restando então a titulação de 5.695 lotes. Contudo, verificou-se que neste processo houve a priorização na emissão dos títulos, apesar de o aspecto jurídico ter igual relevância no processo de regularização fundiária quando comparado aos aspectos sociais, urbanísticos e ambientais.

Ao avaliar os métodos e critérios adotados na regularização fundiária do bairro, aponta-se que a SECID, SINDUSCON-MA, CCJ-MA, órgãos envolvidos diretamente no processo, seguiram a metodologia difundida em bibliografia específica sobre o tema, com a realização e execução do levantamento planialtimétrico cadastral, a selagem dos imóveis, o cadastro socioeconômico e a entrega dos títulos. No entanto, ocorreu apenas a coleta de dados que não se transformaram em informação. Ressalte-se que a produção de informações, principalmente num trabalho dessa magnitude, é essencial para delinear estratégias para reforçar a Política Pública de regularização fundiária em curso no Estado do Maranhão. Os dados coletados pela Secretaria, são apenas números, ou seja: são fatos não processados. Com isso, a SECID não consegue extrair um significado detalhado do trabalho de Regularização Fundiária da Cidade Olímpica, por não ter sistematizado os dados e, tampouco permite que outros o façam, pois somente a informação é capaz de dar sentido ao que de fato foi analisado.

Conclui-se isso na medida em que, apesar de ter sido realizado o levantamento planialtimétrico cadastral, não houve a elaboração do mapa da área

com os lotes titulados. Outrossim, pela ausência do banco de dados do cadastro socioeconômico e pela falta do Plano de Urbanização. Aponta-se que, neste último, deveriam constar as ações de infraestrutura previstas para a área, em especial na questão ambiental, tendo em vista a situação do canal Santo Antônio, que atualmente, recebe esgoto doméstico *in natura* e lixo e, em períodos de chuva, são recorrentes as inundações na localidade, além de um estudo e/ou planejamento para a retirada das famílias que ocupam as margens do canal, e que, por isso, não puderam nem poderão ser tituladas. Assinale-se ainda a indefinição quanto a datas, prazos e recursos para a implantação dos serviços de esgotamento sanitário, drenagem urbana e disponibilização de equipamentos públicos. Aqui destaque-se os apontamentos de Alfonsin e Baptista (2002), ao indicarem que o êxito de um processo de regularização fundiária depende da urbanização implantada na localidade.

Quanto ao arcabouço legal que subsidiou o Programa de Regularização Fundiária no bairro, pelo processo de titulação ter-se iniciado em 2003, os títulos basearam-se tanto nas diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, quanto na lei no PMCMV e, mais recentemente, na Lei do REURB. Destaque-se como ponto inicial a aquisição da área pelo Governo Estadual em janeiro de 1998, fato que permitiu a promulgação da Lei Estadual nº 7.935 de julho de 2003, autorizando a doação da área da Cidade Olímpica para os ocupantes com vistas a regularizar o projeto de assentamento. Em seguida, temos a publicação do Provimento nº 25/2015 e Decreto Estadual nº 30.928 de julho de 2015, que instituiu o Programa de Demarcação Urbanística, com o objetivo de regularizar áreas do Estado do Maranhão, constituídas de assentamentos irregulares urbanos ocupados predominantemente por população de baixa renda. O decreto teve fundamentação jurídica nos artigos 46 a 68 da Lei Federal nº 11.977/2009. Destaque-se ainda a Medida Provisória nº 295 de junho de 2019, que instituiu o Programa de Regularização Fundiária Urbana no Estado do Maranhão (REURB), baseado nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017.

No que concerne aos aspectos urbanísticos, sociais, jurídicos e ambientais, conforme dados coletados na aplicação dos questionários e entrevistas, os ganhos são significativos. Em termos urbanísticos há a construção de equipamentos públicos como escolas, posto de saúde, Batalhão da Polícia Militar, pavimentação de ruas, especialmente no Bloco C, e disponibilização de iluminação pública em todas as vias. Nos aspectos sociais, é apontada pelos moradores a melhoria nas casas (esta de responsabilidade dos proprietários), situação que indica uma melhora na renda para

investir na reforma dos imóveis. Em relação à questão jurídica, os títulos representam a segurança em relação ao imóvel, com possibilidade de venda. Já no que se refere aos aspectos ambientais, estes precisam avançar, principalmente no tratamento do esgoto, na drenagem urbana e na recuperação do canal Santo Antônio.

Deste modo, conclui-se que a ausência de um Plano Macro de regularização fundiária permitiu ações isoladas de Políticas Públicas, em muitos casos, desencontradas, causando o retrabalho de alguns processos e desconfiança de parte da população que foi submetida a três processos de regularização fundiária. Compreende-se, assim, que esta pesquisa não encerra a discussão sobre o assunto, mas, se acredita que ela poderá subsidiar o debate sobre os processos de regularização fundiária e seus efeitos nas comunidades, pois, de acordo com Fernandes (2011), são raros os relatórios sistemáticos com resultados dos projetos de regularização fundiária na América Latina.

Finaliza-se com o apontamento de Albuquerque (2020), sobre a forma de regularizar assentamentos informais no país em que esse aponta como um quadro de “enxugar gelo”. Ressalta-se que não houve exposição da opinião anteriormente, mas trata-se apenas de uma reflexão que talvez possa gerar discussões para uma próxima pesquisa. O autor indica que se faz necessária uma mudança crucial na forma de regularizar os assentamentos informais no país, transferindo essa incumbência da regularização para a iniciativa privada, criando-se mecanismos para que a própria comunidade resolva o problema de falta de infraestrutura, uma vez que o poder público não vai dar conta de resolver o problema de todos os assentamentos informais, vista a sua dimensão.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. Regularização Fundiária. **Caos Planejado**, São Paulo, v. 22, mar. 2020. *Podcast*. Disponível em: <https://caosplanejado.com/?s=andr%C3%A9+albuquerque>. Acesso em: 14 ago. 2020.

ALFONSIN, B. D. M. Depois do Estatuto da Cidade: Ordem Jurídica e Política Urbana em disputa: Porto Alegre e o urbanizador social. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 47-59, 2005. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/144>. Acesso em: 14 ago. 2020.

ALFONSIN, B. D. M. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. *et al.* **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 68-99.

ALFONSIN, B. D. M.; BAPTISTA, D. D. C. Construindo um Programa de Regularização. In: **REGULARIZAÇÃO da terra e da moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. p. 30-33.

ALIGHIERI, Dante. **A divina comédia - Inferno**; tradução e notas de Italo Eugenio Mauro. São Paulo: Ed. 34, 1998.

AMADO, J. **Seara Vermelha**. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1951.

ARANTES, P. F. Da (Anti) Reforma urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. **Carta Maior**, Rio de Janeiro, 12 nov. 2013. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/Da-Anti-Reforma-Urbana-brasileira-a-um-novo-ciclo-de-lutas-nas-cidades-/38/29523>. Acesso em: 14 ago. 2020.

AZEVEDO, A. **O cortiço**. São Paulo: Ática, 1998.

AZEVEDO, S. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, O. A. L. **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 13-41. (Coleção Habitaré).

BASTOS, T. Cidade Operária: a história de um dos maiores conjuntos habitacionais de SL. **O Estado**, São Luís, 14 mar. 2020. Disponível em: [https://imirante.com/oestadoma/noticias/2020/03/14/cidade-operaria-a-historia-de-um-dos-maiores-conjuntos-habitacionais-de-sl/#:~:text=Cidade%20Oper%C3%A1ria%3A%20a%20hist%C3%B3ria%20de%20um%20dos%20maiores%20conjuntos%20habitacionais%20de%20SL,-Conjunto%](https://imirante.com/oestadoma/noticias/2020/03/14/cidade-operaria-a-historia-de-um-dos-maiores-conjuntos-habitacionais-de-sl/#:~:text=Cidade%20Oper%C3%A1ria%3A%20a%20hist%C3%B3ria%20de%20um%20dos%20maiores%20conjuntos%20habitacionais%20de%20SL,-Conjunto%20). Acesso em: 01 ago. 2020.

BEZERRA, J. F. R.; SILVA, Q. D. D. **Relatório de estudo hidrológico do canal da Cidade Olímpica no alto curso do rio Santo Antônio, município de São Luís, Maranhão**. São Luís: SECID, 2017.

BIONDI, P. A PEC de Flávio Bolsonaro que altera função social da propriedade é inconstitucional? **Brasil de Fato**, São Paulo, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/06/11/pec-de-flavio-bolsonaro-que-altera-funcao-social-da-propriedade-e-inconstitucional>. Acesso em: 01 mar. 2020.

BLANCO JÚNIOR, C. **As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990**: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André. 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Urbanismo e Tecnologia) - Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, 2006.

BONATES, M. F. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Risco Revist de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v. 7, p. 147-184, 2008.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, São Paulo, v. XXIX, n.127, n. (3ª), p. 711-732, 1994.

BOSCO, F. O que é um lar. **Revista CULT**, 20 fev. 2017. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/francisco-bosco-o-que-e-um-lar/>. Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942**. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm#:~:text=Institui%20a%20corre%C3%A7%C3%A3o%20monet%C3%A1ria%20nos,Urbanismo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art. Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. **Medida provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o par. 1º do art. 183 da constituição, cria o conselho nacional de desenvolvimento urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, 2001b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm. Acesso em: 08 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11977-7-julho-2009-589206-publicacaooriginal-114190-pl.html>. Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Maranhão. **Relatório de Prestação de Contas**. São Luís: SPU/MA, 2012.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. **Por uma cultura de direitos humanos**. Brasília, 2013.

BRASIL. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 132, 12 de julho de 2017.

BRITO, C. D.S. B. **O processo de uso e ocupação do solo urbano previsto no plano diretor de São Luís - MA**. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Rondônia, 2009.

BURNETT, F. L. **Uso do solo e ocupação territorial na região**: dinâmica econômica e realidade socioambiental dos municípios. São Luís: Setagraf, 2012.

BURNETT, F. L. **São Luís por um triz**: escritos urbanos e regionais. São Luís: UEMA, 2011.

CÂMARA, P. **Cidade Operária**. São Luís: Comissão de Mutuários da Cidade Operária, 2012.

CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos Metrópole**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 9-25, 2º sem., 2003.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, p. 219-240, 1º semestre 2007. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/CARDOSO_Avancosedesafiosnaxperienciabrasileiradeurbanizacaoeavelas.pdf. Acesso em: 25 ago. 2020.

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. *In*: IPEA. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiros. Brasília: IPEA, 2016. p. 29-52.

CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. D.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2017.

CARVALHO, C. S. O Programa Papel Passado. *In*: ROLNIK, R. **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 304.

CARVALHO, H. A. D. **O processo de ocupação de invasão**: Cidade Olímpica - São Luís/MA. 1999. Monografia (Graduação em Geografia)- Universidade Federal do Maranhão, 1999.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

COSTA, F. C. V. D.; BUENO, L. M. D. M. Ocupações e Favelas. *In*: **REGULARIZAÇÃO da terra e da moradia**: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. p. 70-81.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Bointempo, 2006.

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas**: evolução e impasses. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, 2003.

DIAS, L. J. B. D. S.; NOGUEIRA JÚNIOR., J. D. D. M. Contribuição às análises ambientais da Ilha do Maranhão. **Ciências Humanas em Revista**, São Luís, dez. 2005.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. **Regularização Fundiária**: Guia de orientação para áreas de ocupação consolidadas à luz da Lei federal nº11.977/09. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2016.

FACCHINI, N. M. O direito à moradia x o direito de propriedade. **Conteúdo Jurídico**, 10 out. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/41158/o-direito-a-moradia-x-o-direito-de-propriedade>. Acesso em: 02 nov. 2019.

FAJERSZTAJN, L.; VERAS, M.; SALDIVA, P. H. N. Como as cidades podem favorecer ou dificultar a promoção da saúde de seus moradores? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 30, n. 86, p. 7-27, 2016.

FERNANDES, E. Os programas de regularização. *In*: **REGULARIZAÇÃO da terra e da moradia**: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. p. 15-16.

FERNANDES, E. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. *In*: ROLNIK, R. *et al.* **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 18-33.

FERNANDES, E. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy - Foco em Políticas Fundiárias, 2011.

FERREIRA, A. J. A. **A produção do espaço urbano em São Luís do Maranhão**: passado e presente; há futuro? São Luís: EDUFMA, 2014.

FERREIRA, J. S. W. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à brasileira". **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n.71, p. 73 - 88, jan./abr. 2011.

FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um Brasil urbano**: parâmetros de qualidade para implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO MARANHÃO (FIEMA). **Moradores da Cidade Olímpica são beneficiados com programa de regularização fundiária**. São Luís: ASCOM/SINDUSCON, dez. 2015.

FREITAS, L. F. V. D. PROFAVELA: conquistas e limites do movimento favelado em Belo Horizonte na transição democrática da década de 1980. **Revista de Direito da Cidade**, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, p. 988-1022, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. 6. ed. Belo Horizonte: FJP, 2018. 78 p.

GLAESER, E. L. **Os centros urbanos**: a maior invenção da humanidade: como as cidades nos tornam mais ricos, inteligentes, saudáveis e felizes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GONÇALVES, R. S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009.

GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro**: história e Direito. Rio de Janeiro: Pallas - Ed. PUC-Rio, 2013a.

GONÇALVES, R. S. A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 1-23, 2013b.

GONÇALVES, R. S.; BAUTÈS, N.; MANEIRO, M. A Informalidade Urbana em Questão. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano XXI, n. 42, p. 9-26. set./dez. 2018.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e Debates: temas Urbanos e Regionais**, São Paulo, p. 6-35, 1982.

HARVEY, D.; ALFREDO, A.; SCHOR, T.; BOECHAT, C. A. A liberdade da cidade. **GEOUSP Espaço e Tempo**, v. 13, n. 2, p. 09-18, 2009.

HISTÓRIA de um clã. Direção: Luis Ortega. Produção: Pablo Culell. Intérpretes: Arquímedes Puccio. Argentina: Telefe, 2015.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE. **Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal**: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IPEA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília, 2016.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

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

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2006.

LIMA, J. A. D. A. Urbanismo como ciência, técnica e arte: sua política e sua. **Arquitextos**, v. 27, ago. 2002.

LIMA JÚNIOR, H. M. **Colonização de fronteira agrícola**: um novo modelo de desenvolvimento rural. São Luís: EDUFMA, 1987.

LIPIETZ, A. Globalização, reestruturação produtiva e impacto intra-urbano. Seminário de Políticas Públicas para o manejo do solo: experiências e possibilidades. **Polis**, São Paulo, n. 27, 1996.

LOPES, J. A. V. **São Luís Ilha do Maranhão**: guia de arquitetura e paisagem. Sevilha: Bilíngue, 2008a.

LOPES, J. A. V. **Sao Luís Ilha do Maranhão e Alcântara**: guia de arquitetura e paisagem. Sao Luís / Sevilla: Ministério da Cultura, 2008b.

LOPES, J. A. V. **São Luís, cidade radiante**: o plano de expansão da cidade de São Luís do eng. Ruy Ribeiro de Mesquita (1958). São Luís: Sete Cores, 2016. 160 p. (v. 1).

LUZ, J. S. D. **Lutas por moradia e expansão do espaço urbano na cidade de São Luís**. 2004. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, 2004.

MARANHÃO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Maranhão**.

Disponível em:

http://www.stc.ma.gov.br/files/2013/03/CONSTITUI%C3%87%C3%83O-DO-ESTADO-DO-MARANH%C3%83O_atualizada_at%C3%A9_emenda69.pdf. Acesso em: 15 ago. 2020.

MARANHÃO. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento 18/2013**. Dispõe sobre o procedimento de regularização imobiliária e fundiária. Maranhão: TJMA, 2013.

Disponível em:

https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/porta/web/provimento_no_182013_21112013_1129.pdf. Acesso em: 15 ago. 2019.

MARANHÃO. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento 25/2015**. Dispõe sobre o procedimento de regularização imobiliária e fundiária. Maranhão: TJMA, 2015.

Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/atos/cgj/geral/409552/205/o>. Acesso em: 15 ago. 2019.

MARANHÃO. Governo do Estado. **Manual Prático da REURB**. São Luís: SECID, 2016.

MARANHÃO. Ministério Público do Estado. **Relatório Quantitativo de Criminalidade na Grande Ilha de São Luís: 1º Semestre de 2017**. São Luís: MPMA, 2017. p. 76.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: HUCITEC, 1996.

MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira..também nas cidades. **Cultura Vozes**, v. 93, n. 6, p. 7-22, nov./dez. 1999.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, 151-167, maio/ago. 2003.

MARICATO, E. Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades, São Paulo, 2005.

MARICATO, E. Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada. *In*: WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **A cidade de São Paulo**: relações internacionais e gestão pública. São Paulo: EDUC PUC- SP, 2009. p. 269-292.

MARICATO, E. Metrôpoles Desgovernadas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011.

MASTRODI, J.; ALVES, E. D. S. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 1, p. 27-49, jan. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23262>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MASULLO, Y. A. G.; SANTOS, J. D. R. C. D. Geoprocessamento aplicado a análise do avanço do processo de urbanização e seus impactos ambientais na Ilha do Maranhão. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 5., 2014, Belo Horizonte. **Anais** [...]. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais, 2014. p. 1-10.

MATEUS, C. G. Direito à moradia x direito à propriedade. **SEDEP**, 2005. Disponível em: <https://www.sedep.com.br/artigos/direito-a-moradia-x-direito-a-propriedade/#:~:text=%E2%80%93%20A%20moradia%20diferencia%2Dse%20da,vazes%2C%20dispens%C3%A1vel%2C%20isto%20%C3%A9%2C>. Acesso em: 02 nov. 2019.

MORAES, L. M. E. D. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. *In*: CARDOSO, A. L. **Habituação Social nas Metrôpoles Brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 415-435.

MORETTI, B. V.; ANDRADE, V. 75% de informalidade nas cidades brasileiras. **Arq.Futuro**, 15 mar. 2018. Disponível em: <https://arqfuturo.com.br/post/75--de-informalidade-nas-cidades-brasileiras>. Acesso em: 08 ago. 2020.

MOTA, A. D. S.; PERNAMBUCANO, U. **Fábrica Martins Irmão & Cia**: trajetória fabril na dinâmica urbana de São Luís. São Luís: EDUFMA, 2014.

NADALIN, V. G.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. **Texto para Discussão**: distribuição de aglomerados subnormais na rede urbana e nas grandes regiões brasileiras. Brasília: IPEA, 2014.

NEVES, G. K. M. **Ações e descontinuidades na Política Habitacional no Rio de Janeiro**: o descompasso entre a concepção e a implementação de programas habitacionais nos governos Leonel Brizola e Moreira Franco (1983-1995). 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

OLIVEIRA, M. M. C. D. **O processo de socialização na questão da habitação: o residencial Rio Anil Camboa**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Maranhão, 2016.

OLIVEIRA, S. D. R. D. **A informalidade como alternativa à moradia na cidade**. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de Brasília, 2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Organizações das Nações Unidas, 1948.

ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1976.

ONU. ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050. **ONU News**, 2019a. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 07 ago. 2020.

ONU. **World Population Prosects 2019**. New York: United Nations, 2019b.

OSBORN, C. A História das Urbanizações nas Favelas Parte I: 1897-1988. **Rio on Watch**, 14 jan. 2013. Disponível em: <https://riononwatch.org.br/?p=4676>. Acesso em: 14 ago. 2020.

PADILHA, L. L. Propriedade e moradia, Direitos que se opõem na realidade brasileira (PARTE 2). **JusBrasil**, 2017. Disponível em: <https://leopadilha95.jusbrasil.com.br/artigos/489209626/propriedade-e-moradia-direitos-que-se-opoem-na-realidade-brasileira-parte-2>. Acesso em: 02 nov. 2019.

PEREIRA, J. C. G. D. A. **Entre o direito à moradia e o direito de propriedade**: análise jurisprudencial e concreta à luz das políticas públicas que versam sobre direitos sociais prestacionais. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) -Universidade Federal de Pernambuco, 2012.

PEREIRA, R. C. **O percurso de uma ocupação urbana em São Luís: o caso da Cidade Olímpica.** Universidade Federal do Maranhão. São Luís. 2004.

QUARESMA, D. R. A propriedade privada e sua função social no Brasil pós- 1988 - Aspectos jus-sociológicos. **JusBrasil**, 2018. Disponível em: <https://diegorenoldi.jusbrasil.com.br/artigos/637438414/a-propriedade-privada-e-sua-funcao-social-no-brasil-pos-1988>. Acesso em: 10 jan. 2020.

RABÊLO, R. D. L. **Direito à cidade capitalista: da luta popular pela terra ao impasse no acesso à propriedade e aos serviços públicos na Cidade Olímpica em São Luís-MA.** 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) - Universidade Estadual do Maranhão, 2012.

RIBEIRO, C. C. P. **Regularização Fundiária Urbana: o bairro da Cidade Olímpica em São Luís-MA.** Unidade de Ensino Superior Dom Bosco. São Luís, 2017.

RIBEIRO, W. D. P. O. **Dinâmica socioespacial da Cidade Olímpica no período de 1996 a 2006.** 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Federal do Maranhão, 2007.

RIBEIRO JÚNIOR, J. R. B. **Formação do Espaço Urbano de São Luís: 1612-1991.** 2. ed. São Luís: Ed. do autor, 2001.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado. **Regularização Fundiária: como implementar.** Porto Alegre: MPRS, 2011.

ROLNIK, R. A dimensão política da irregularidade e da regularização. *In:* FERNANDES, E. **Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar.** São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: FAPESP/NOBEL, 2003.

ROLNIK, R. *et al.* **Regularização Fundiária Sustentável: conceitos e diretrizes.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 304 p.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Bointempo, 2015.

ROLNIK, R. Para ter onde cair vivo. [Entrevista cedida a] Ivan Marsiglia. **TRIP/TPM**, São Paulo, 22 fev. 2016. Disponível em: <https://revistatrip.uol.com.br/tpm/a-urbanista-raquel-rolnik-defende-a-moradia-como-direito-humano>. Acesso em: 15 ago. 2020.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social.** São Paulo: Pólis, 1997. v. 29.

ROYER, L. D. O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, 2009.

RUBIN, G. R.; BOLFE, S. A. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, v. 36, n. 2, p. 201-213, maio-ago. 2014.

SACCON, R. **Cidade Olímpica**. São Luis - MA - Brazil, 1997. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/rsacson/2681153637/in/photostream/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SALLES, V. A. D. P. Regularização Fundiária. In: ROLNIK, R. *et al.* **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 130-189.

SANTO, J. M. E. **São Luís: uma leitura da cidade**. São Luís: Instituto da Cidade, 2006.

SANTORO, B. Por que não existe propriedade privada de imóveis no Brasil. **Mises Brasil**, 2011. Disponível em: <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=965#:~:text=Restou%20amplamente%20comprovado%20que%20n%C3%A3o,todo%20tipo%20de%20arbitrariedade%20governamental>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SANTOS, C. N. F. D. A desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta. **Revista de Administração Municipal - Municípios - IBAIM**, Rio de Janeiro, ano 54, n. 271, p. 8-13, jul./set. 2009.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova**. 6. ed. São Paulo: Ucitec/Edusp, 2004.

SANTOS, M. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: EDUSP, 2014.

SÃO LUÍS. **Diário de Sao Luíz**. [S.l.], 1949.

SÃO LUÍS. Câmara Municipal. **Lei nº 4634 de 03 de agosto de 2006**. Cria o fundo municipal de habitação e urbanismo e dá outras providências. São Luís, 2006a. Disponível em: <https://camara-municipal-de-sao-luis.jusbrasil.com.br/legislacao/830031/lei-4634-06>. Acesso em: 17 ago. 2019.

SÃO LUÍS. Câmara Municipal. **Lei nº 4.669 de 11 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o plano diretor do Município de São Luís e dá outras providências. São Luís, 2006b. Disponível em: <http://www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%204669.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2019.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural. **Mapa de vazios urbanos de São Luís**. São Luís: INCID, 2000. Disponível em: https://www.agenciasaoluis.com.br/midias/anexos/2253_vazios_urbanos.pdf. Acesso em: 17 ago. 2019.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural. **Mapa da evolução urbana de São Luís**. São Luís: INCID, 2010. Disponível em:

https://www.agenciasaoluis.com.br/midias/anexos/2253_evolucao_urbana.pdf. Acesso em: 17 ago. 2019.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural. **Mapa de zoneamento de São Luís**. São Luís: INCID, 2010.

Disponível em:

https://www.agenciasaoluis.com.br/midias/anexos/2253_zoneamento_1992.pdf

Acesso em: 17 ago. 2019.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. **Implantação da Gestão Estratégica orientada para resultados na Prefeitura de São Luís**: Bloco 1: Estratégia de Longo prazo 2033. São Luís: Macroplan, 2013. 240 p.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado. **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: MPSP, 2017.

SECCHI, B. **A cidade dos ricos e a cidade dos pobres**. Belo Horizonte - MG / Veneza - Itália: Áyiné, 2019.

SENNETT, R. Reinventar as cidades é tarefa urgente. [Entrevista cedida a] Gabriel Manzano. **São Paulo São**, 3 set. 2015. Disponível em:

<https://saopaulosao.com.br/conteudos/outros/598-para-o-soci%C3%B3logo-richard-sennet-reinventar-as-cidades-%C3%A9-tarefa-urgente.html#:~:text=Para%20o%20soci%C3%B3logo%20Richard%20Sennet%20re inventar%20as%20cidades%20%C3%A9%20tarefa%20urgente',-03%20Sete.>

Acesso em: 01 mar. 2020.

SILVA, G. M. **Traços desejantes da cidade**: o apelo pela modernização em São Luís (1889-1970). 2012. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, 2012.

SILVA, L. O. D. F. E.; OTERO, R. **Habitação e cidade**: curso de pós-graduação lato sensu Escola da Cidade 2013. São Paulo: Ecidade, 2014. 270 p.

SILVA, P. R. P. **Um olhar sobre a centralidade e urbanidade**: bairro da Cidade Operária, São Luís, MA. 2016. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Estadual do Maranhão, 2016.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOARES, F. S. A. **Cidade Olímpica**: a memória da luta pela terra urbana. Monografia (Graduação em Geografia) - Universidade Estadual do Maranhão, 2008.

SOTO, H. D. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, J. S. A regularização fundiária na pauta metropolitana: apontamentos sobre o novo marco jurídico da regularização fundiária de interesse social no Brasil. *In*: VELOSO, L. L.; PEIXOTO, M. C. C.; FABER, R. D. P. E. **Cadernos da Defensoria**

Pública do Estado de São Paulo - Lei nº13465/2017: o novo marco legal da regularização fundiária. São Paulo: EDEPE, v. 3 n.17, p. 33-43, 2018.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização.** São Paulo: Geografia Contexto, 1996.

SPOSITO, M. E. B. A produção do Espaço Urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. *In:* CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.). **A produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2017. p. 123–147.

SUERTEGARAY, D. M. A. Espaço geográfico uno e múltiplo. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias,** Porto Alegre, v. 93, p. 10, jul. 2001.

TOPALOV, C.; LEME, M. C. S. **Os saberes sobre a cidade: tempos de crise? Espaço e Debates,** v.11, n. 34, p.28-37, 1991.

VASCONCELOS, P. E. S. **Habitação Social em São Luís do Maranhão: um estudo sobre a produção de habitação dos Institutos de previdência e do Banco Nacional da Habitação.** 2007. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2007.

VASCONCELOS, P. E. S. **Política Habitacional e estado autoritário em São Luís (1964-1985).** 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) - Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2014.

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

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In:* DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil.** 2. ed. São Paulo: USP, 2015. p. 169-244.

ZAMONER, T. A nova lei e os velhos desafios no contexto de atuação da Defensoria Pública em processos de regularização fundiária de interesse social. *In:* DEFENSORIA, E. D. **A nova lei e os velhos desafios no contexto de atuação da Defensoria Pública em processos de regularização fundiária de interesse social.** São Paulo: EDEPE, 2018. v. 17, Cap. 2, p. 21-32.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Lista de entrevistados

Nº	Data	Entrevistado	Órgão/Instituição	Função
1	29/08/2019	Luís Carlos	SECID*	Gerente de Projetos da Fundação Josué Montelo – Coordenador
2	29/08/2019	Thainara Braga Cordeiro	SECID*	Técnica Social da Fundação Josué Montelo
3	03/09/2019	Nyvaldo Macieira	SEDES**	Engenheiro da equipe de infraestrutura da SEDES e ex-coordenador do Programa de Regularização Fundiária da SECID
4	03/09/2019	Alysson Monteiro	SECID*	Coordenador técnico de Regularização Fundiária
5	28/09/2019	Kênia Delany Pinheiro dos Anjos	AMCOL	Presidente da Associação de moradores da Cidade Olímpica
6	28/09/2019	Gregório Cantanhede Viegas Filho	Morador – Aposentado	Ex-presidente da AMCOL e morador da Cidade Olímpica
7	29/09/2019	Jucilene da Conceição Barbosa	União Estadual por Moradia Popular no Maranhão	Membro da instituição e ex-participante do Fórum pela Moradia
8	30/09/2019	Yata Mazullo	SECID*	Assessor Especial da Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos
9	15/10/2019	Rosa Carina	Moradora – Dona de Casa	Ex-participante da Comissão de Moradores da Cidade Olímpica
10	15/10/2019	Maria de Souza Castro	Moradora – Cobradora de ônibus	Ex-participante da Comissão de Moradores da Cidade Olímpica
11	04/11/2019	Clemilson Sousa Moura	Cartório do 1º Ofício de São José de Ribamar	Tabelião / Registrador Substituto
12	18/11/2019	Roberto Furtado	Sinduscon-MA	Ex-coordenador Geral do Programa Projeto de Regularização Fundiária da Cidade Olímpica pelo SINDUSCON-MA
13	18/11/2019	Tamires Melo	SECID*	Advogada do setor jurídico de Regularização Fundiária
14	18/11/2019	Ana Letícia	SECID*	Advogada do setor jurídico de Regularização Fundiária
15	02/12/2019	Camila Ribeiro	SECID*	Arquiteta do setor técnico de Regularização Fundiária
16	06/01/2020	Luís Carlos Reis (Carlito)	SECID*	Gestor de Articulação Institucional
17	03/02/2020	José Antônio Lopes	SECID*	Secretário da Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos
18	15/10/2019	Francinilde Mendes Rocha	Moradora – Desempregada	Residente na Cidade Olímpica há 21 anos, desempregada, porém envolvida com a associação de moradores
19	15/10/2019	Elizângela Maria Rodrigues Martins	Moradora – Desempregada	Residente na Cidade Olímpica desde a ocupação,

Nº	Data	Entrevistado	Órgão/Instituição	Função
				desempregada, porém envolvida com a associação de moradores
20	15/10/2019	Cecília dos Santos Caldas	Moradora – Desempregada	Residente na Cidade Olímpica desde a ocupação, desempregada, porém envolvida com a associação de moradores
21	15/10/2019	Raimunda Cardoso	Moradora – Desempregada	Residente na Cidade Olímpica desde a ocupação, desempregada, porém envolvida com a associação de moradores

*Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano

** Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

*** Associação de Moradores da Cidade Olímpica

APÊNDICE B – Roteiro de questões da entrevista semiestruturada realizada nas Secretarias e instituições ligadas ao Programa de Regularização Fundiária

1. Com se dá a regularização fundiária urbana em São Luís?
2. As ocupações irregulares da cidade de São Luís estão situadas em que tipo de áreas: municipais, estaduais, privadas ou da União?
3. Por que a SECID, Secretaria do Governo Estadual, está realizando este trabalho em área municipal?
4. Baseado em quais legislações (municipais, estaduais e federais) foi possível promover a regularização fundiária no bairro Cidade Olímpica?
5. Por que fazer a regularização fundiária na Cidade Olímpica?
6. O bairro Cidade Olímpica está em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)?
7. Quando foi iniciado o processo de regularização fundiária no bairro Cidade Olímpica?
8. Foi elaborado o Plano de Regularização Fundiária para a Cidade Olímpica?
9. A titulação dos imóveis esteve vinculada a algum projeto de melhoria de infraestrutura urbana no bairro?
10. Por qual razão os primeiros títulos entregues, no ano de 2014, foram cancelados e posteriormente substituídos?
11. Qual a percepção dos moradores ao terem seus títulos cancelados e substituídos?
12. Quantos imóveis existem na Cidade Olímpica, segundo levantamento da SECID?
13. Quantos títulos já foram emitidos? Quantos ainda serão emitidos?
14. Quais os critérios utilizados para a emissão dos títulos de propriedade?
15. Foi realizada pesquisa socioeconômica no bairro?
16. Foi gerado um banco de dados com as informações levantadas na pesquisa?
17. A SECID pode fornecer o material elaborado para o processo de regularização fundiária da Cidade Olímpica? Minuta no título emitido, fotos, pesquisa socioeconômica e número de títulos emitidos?
18. Quais são os agentes responsáveis no processo de regularização fundiária no bairro Cidade Olímpica?
19. Como se deu a participação da associação no processo de regularização fundiária?
20. Qual o tipo construtivo das casas identificados no bairro?
21. Qual a percepção das pessoas ao receberem os títulos de propriedade?

APÊNDICE C – Roteiro de questões da entrevista semiestruturada realizada com as lideranças comunitárias e moradores do bairro Cidade Olímpica

1. De que forma se deu a ocupação na Cidade Olímpica?
2. Qual seu papel e atuação nesse processo?
3. Por que ocupar a área que atualmente é o bairro da Cidade Olímpica?
4. Qual o ano da ocupação e quantas pessoas participaram desse movimento?
5. Quais as principais pessoas envolvidas no processo de ocupação e que estavam à frente desse movimento?
6. Essas pessoas atualmente moram na Cidade Olímpica?
7. Em todos esses anos que o bairro existe, qual foi a atuação da prefeitura e governo estadual?
8. Quando o Estado comprou a área da Gás Butano para fazer o loteamento, como foi feita a distribuição dos lotes por família? Exemplo: qual foi o critério para definir quem ocuparia o setor A, B e C?
9. Depois que vocês tiveram a permissão para se estabelecer na área, quanto tempo levou para ser disponibilizado os serviços de energia elétrica, abastecimento de água, transporte público, posto de saúde, escola e delegacia?
10. Como se deu o processo de regularização fundiária? Quando se iniciou?
11. De que forma a associação de moradores participou do processo de regularização fundiária?
12. Quem é o principal agente nesse processo de regularização fundiária?
13. Você tem conhecimento da existência do Plano de Regularização Fundiária e/ou Urbanização para a Cidade Olímpica?
14. Com a regularização fundiária, quais os principais avanços tiveram no bairro?
15. Sobre a infraestrutura, qual a sua visão sobre os serviços de: água, esgoto, energia elétrica, transporte, saúde, segurança, educação e drenagem de águas da chuva?
16. O que mudou no bairro após a emissão dos títulos de propriedade privada aos moradores?
17. Quantas pessoas já foram tituladas? Você recebeu o título do seu imóvel?
18. O que você acha que mudará na vida da população ter o título de propriedade privada da sua casa?
19. E o que mudará na sua vida, ter a posse legal do seu imóvel?

APÊNDICE D – Questionário aplicado com moradores da Cidade Olímpica – Parte 1

PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA CIDADE OLÍMPICA

QUESTIONÁRIO PARA OS MORADORES TITULADOS

Entrevistador: _____

Data da entrevista: _____

1 – IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO (A)

- 1.1. Nome: _____
- 1.2. Há quanto tempo você reside no bairro Cidade Olímpica?
 1. Menos de 1 ano 2. Entre 1 e 3 anos 3. Entre 3 e 5 anos 4. Acima de 5 anos
- 1.3. Você participou do processo de ocupação da Cidade Olímpica, em 1996?
 1. Sim 2. Não
- 1.4. Qual bloco você mora?
 1. A 2. B 3. C
- 1.5. Quais os motivos para você vir morar neste bairro?
 1. Não tinha opções 3. Havia parente residindo neste bairro 5. Outros
 2. Próximo ao trabalho 4. Preço do aluguel ou do imóvel mais barato
- 1.6. Antes de morar neste bairro, onde você residia?
 1. Em outro domicílio em São Luís 3. Em outra cidade do Maranhão
 2. Em outro Estado 4. Sempre morou na Cidade Olímpica
- 1.7. Quanto tempo você leva para chegar ao seu trabalho? (Descrever as horas e minutos e o bairro)
 1. Tempo: : 2. Qual o bairro? _____
- 1.8. Quais são os principais bairros que você frequenta em São Luís?

2 – IDENTIFICAÇÃO DA INFRAESTRUTURA

- 2.1. Como você considera o serviço de iluminação pública no seu bairro?
 1. Bom 2. Regular 3. Ruim 4. Péssimo 5. Não existe
- 2.2. Como você considera o serviço de abastecimento de água no seu bairro?
 1. Bom 2. Regular 3. Ruim 4. Péssimo 5. Não existe
- 2.3. O esgoto da sua casa é escoado (lançado) em:
 1. Rede geral de esgoto 3. Fossa rudimentar (fossa negra)
 2. Fossa séptica 4. Outro
- 2.4. O lixo da sua casa é:
 1. Coletado na porta 3. Jogado em terreno baldio ou na via pública
 2. Enterrado/Queimado 4. Outro
- 2.5. Como você considera o nível de segurança do seu bairro?
 1. Bom 2. Regular 3. Ruim 4. Péssimo 5. Não existe
- 2.6. Como você avalia o serviço de saúde pública do seu bairro?
 1. Bom 2. Regular 3. Ruim 4. Péssimo 5. Não existe
- 2.7. Como você considera o serviço de educação pública do seu bairro?
 1. Bom 2. Regular 3. Ruim 4. Péssimo 5. Não existe
- 2.8. Como você avalia as áreas de lazer do seu bairro?
 1. Bom 2. Regular 3. Ruim 4. Péssimo 5. Não existe
- 2.9. Como você avalia o serviço de transporte público do seu bairro?
 1. Bom 2. Regular 3. Ruim 4. Péssimo 5. Não existe
- 2.10. Como você considera o serviço pavimentação das ruas do seu bairro?
 1. Bom 2. Regular 3. Ruim 4. Péssimo 5. Não existe

APÊNDICE D – Questionário aplicado com moradores da Cidade Olímpica – Parte 2

3 – PERCEÇÃO SOBRE O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

3.1. Você participou das reuniões na comunidade para discutir o processo de regularização fundiária no bairro?

1. Sim 2. Não

3.2. Como você soube que o bairro estava passando pelo processo de regularização fundiária?

1. Associação 2. Vizinho 3. Funcionário do Estado 4. Outros

3.3. Quais benefícios você percebeu desde que o processo de regularização fundiária foi iniciado em 2015?

3.4. Você acha que a regularização do seu imóvel vai mudar o que na sua vida? (Pedir autorização e gravar a resposta)

APÊNDICE E – Ofício protocolado na SECID em 17/09/2019

	UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO	UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO CENTRO DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA E GEOGRAFIA PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA –	
--	--	---	--

Ofício nº 17/2019 – PPGeo São Luís (MA), 17 de setembro de 2019.

De: Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço-PPGeo
E-mail: ppgeo.uema@gmail.com

Ao Secretário de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID

Vossa Excelência, Sr. Rubens Pereira Júnior

	N. PROTOCOLO: 0000239907/2019	19/09/2019
	ORIGEM: SECID-SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES E	
	AUTOR: UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO - PPG	
	DESCRICAÇÃO: SOLICITA INFORMAÇÕES .	
	TIPO DE DOC: OFÍCIO - 17/2019	

OBS: SOLICITA INFORMAÇÕES .

Tendo em vista a pesquisa em nível de mestrado acadêmico realizada pela discente Ângela Maria Pinheiro da Silva, matrícula 20181001605, sob a orientação do Prof. Dr. Cristiano Nunes Alves do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço (PPGeo) da Universidade Estadual do Maranhão-UEMA, cuja dissertação é intitulada “DIREITO DE PROPRIEDADE E BEM-ESTAR: análise da política fundiária do bairro Cidade Olímpica a partir da ocupação de 1996”. Venho, através deste ofício, solicitar de Vossa Senhoria, as seguintes informações:

1. Plano de Urbanização e Regularização fundiária;
2. Relação de todas as pessoas beneficiadas com o título de propriedade;
3. Mapa com os imóveis titulados e não titulados;
4. Dados da pesquisa socioeconômica realizada com todos os moradores;
5. Fotos com imagens aéreas da localidade; *afinal 10 de maio*
6. Minuta do documento de titularidade do imóvel;
7. Minuta do questionário socioeconômico realizado.

ntato (98) 98829-2955 e-mail: angela_arquitetura@hotmail.com

Atenciosamente,

Prof. Dr. Cláudio Eduardo de Castro
Coordenador do PPGeo
Matrícula: 158923

ANEXOS

ANEXO A – Resposta da SECID ao ofício em 16/03/2020 – Parte 1

 SECID MA	COMUNICAÇÃO INTERNA	NÚMERO: 01/2020
Nº CÓPIAS	DESTINATÁRIO	EMITENTE
01	OUVIDORIA SECID	DEPARTAMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

São Luís/MA, 16 de março de 2020.

Senhora Ouvidora,

Cumprimentando-a cordialmente, servimo-nos do presente para prestar as informações solicitadas pela Sra. Ângela Maria Pinheiro da Silva, no dia 03 de março de 2020.

Segue abaixo a lista das perguntas e suas respectivas respostas:

1. Plano de Urbanização e Regularização Fundiária: não foi realizado plano ou projeto de regularização fundiária. Na época, a legislação vigente era a Lei Federal nº.11.977/2009 e Provimento nº. 25/2015 TJ/MA, ambos dispensavam a exigência de projeto e/ou plano.

2. Relação dos beneficiários: anexo 01

3. Mapa com os imóveis titulados e não titulados: Não possui.

4. Dados da pesquisa socioeconômico realizada com todos os moradores: Os dados coletados pela equipe do social são feitos por meio de questionário socioeconômico (anexo 03). Tais informações instruem os processos administrativos individualizados dos ocupantes e não foram sistematizados/digitalizados. Portanto, não é possível fornecê-los.

5. Minuta do questionário socioeconômico: anexo 02

ANEXO B – Resposta da SECID ao ofício em 16/03/2020 – Parte 2

6. Minuta do documento de titularidade do imóvel: anexo 02

7. Legislações utilizadas:

- **Lei nº. 6.015/1973**, dispõe sobre a Lei de Registros Públicos;
- **Lei nº. 13.465/2017**, dispõe sobre a Regularização Fundiária Rural e Urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências;
- **Decreto nº. 9.310/2018**, institui as normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para avaliação e alienação dos imóveis da União;
- **Lei Estadual nº. 11.140/2019**, institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana no Estado do Maranhão (REURB-MA).

8. Qual o custo total e individual para emissão de cada título (escritura e registro) para o estado do Maranhão:

A SECID promove a Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S). Por esta razão, tem direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais, nos termos do art. 30, §1º, da Lei n. 13.465/2017 e art. 23, §1º, do Decreto Federal n. 9.310/2018

9. Em alguns casos há a averbação do imóvel e em outros não. Solicito esclarecimento quanto a essa questão.

A regularização fundiária promovida por esta Secretaria de Estado garante o registro imobiliário do lote e da sua área construída. Por esta razão, não é necessária posterior averbação.

Por fim, esclarecemos que as referidas perguntas e solicitações de documentação já foram compartilhadas com a solicitante e com sua irmã.

Atenciosamente,

ANEXO C – Diretrizes para o trabalho de regularização fundiária na Cidade Olímpica estabelecido pela Corregedoria Geral de Justiça do Maranhão – Parte 1

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – CIDADE OLÍMPICA E ADJACÊNCIAS

1. A regularização nesta área terá como base a Lei nº 7.935 de 14 de julho de 2003 e a Lei nº 8.179 de 27 de outubro de 2004, em que o Estado do Maranhão doou aos ocupantes o imóvel de sua propriedade nela especificado, bem como concedeu isenção do Imposto de Transição *causa mortis* e doação nos atos de registro de cada um dos imóveis transmitidos.
2. Com a autorização legislativa falta tão-somente a elaboração de memoriais descritivos e plantas dos demais lotes das ocupações não superiores a 250 m² de terreno, e de construção não superior a 70 m², para os fins de gratuidade perante o registro de imóveis da área parcelada e transmitida, tudo conforme o Provimento nº 18/2013 e a Lei nº 11.977/2009, no projeto de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda de São Luís/MA.
3. Elaboração do memorial descritivo:
 - a) Localização do imóvel com a indicação do logradouro público e a numeração.
 - b) Fixação de ponto de referência ou amarração, que corresponderá à distância existente entre o imóvel, e o mais próximo ponto de intersecção de vias públicas.
 - c) O ponto de referência tratado no item anterior será considerado como ponto “1”, que comporá juntamente com o ponto “2”, a parte frontal no imóvel, sendo que os demais pontos devem indicar a mesma sequência.
 - d) Todas as medidas perimetrais devem ser apresentadas com duas casas decimais, assim como a área de superfície.

ANEXO D – Diretrizes para o trabalho de regularização fundiária na Cidade Olímpica estabelecido pela Corregedoria Geral de Justiça do Maranhão – Parte 2

- e) O polígono que o imóvel representa deve ser formado com a indicação dos Ângulos internos de deflexão.
 - f) Indicação dos confrontantes para localização do imóvel e dado tabular (matrícula ou transcrição) podendo ser indicado o nº de contribuinte.
 - g) Fazer incluir a área construída com sua metragem.
4. Levantamento Socioeconômico dos moradores, constantes de: RG, CPF, Certidão de Casamento ou Declaração de União Estável, Comprovante de Endereço, Declaração de Bem Único e Comprovante de Renda Familiar.
5. Não podem ser objeto de Regularização Fundiária (art. 8º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), c/c o art. 54 da Lei nº 11.977/2009):
- a) Terrenos alagadiços e sujeitos à inundações;
 - b) Terrenos que tenham sido aterrados com materiais nocivos à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
 - c) Terrenos com declive igual ou superior a 30%;
 - d) Áreas de preservação ecológica ou que poluição impeça condições sanitárias suportáveis.