

## **Conflitos fundiários no Baixo Amazonas: ocupações urbanas na cidade de Santarém (PA)**

*Land conflicts in the Lower Amazon: urban occupations in the city of Santarém (PA)*

*Conflictos de tierras en el Bajo Amazonas: ocupaciones urbanas en la ciudad de Santarém (PA)*

Erick Rodrigo Porto Pinho<sup>1</sup>  
Yuri Santana Rodrigues<sup>2</sup>  
Fabrício Novak<sup>3</sup>  
Ana Beatriz Oliveira Reis<sup>4</sup>

**Resumo:** Apresentamos neste trabalho o levantamento das principais ocupações urbanas na cidade de Santarém-PA realizado no ano de 2017 por meio de pesquisa de campo. Essa investigação se realizou no contexto específico do Baixo Amazonas onde os conflitos fundiários urbanos se intensificaram nas últimas décadas. Constatamos limitações administrativas no âmbito da política urbana municipal além da insuficiência dos programas voltados à moradia do governo federal frente ao déficit habitacional de Santarém. Logo, as ocupações urbanas surgem como alternativa para o exercício do direito à moradia em que pese a não inclusão de seus moradores na cidade devido à condição de abandono.

**Palavras-chave:** Conflitos fundiários; Baixo Amazonas; Ocupações urbanas; Santarém; Pará.

**Abstract:** We present in this work the survey of the main urban occupations in the city of Santarém-PA conducted in the year 2017 through field research. This research was carried out in the specific context of the Baixo Amazonas where urban land conflicts intensified in the last decades. We found administrative limitations in the municipal urban policy, besides the

---

<sup>1</sup> Graduado em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Graduando em Ciências Econômicas pela mesma universidade. E-mail: rodrigo.rpcd-pinho@hotmail.com. OrcID: <https://orcid.org/0000-0001-5562-4281>.

<sup>2</sup> Graduando em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). E-mail: yuri.96srodrigues@gmail.com. OrcID: [orcid.org/0000-0001-5531-2958](https://orcid.org/0000-0001-5531-2958)

<sup>3</sup> Graduado em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Graduando em Ciências Econômicas pela mesma universidade. E-mail: fnovakk@hotmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-8004-6612>

<sup>4</sup> Professora de Direito do Programa de Ciências Econômicas e Desenvolvimento Regional da UFOPA. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Política e Planejamento Urbano pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UF RJ). E-mail: reis.aboliveira@gmail.com. OrcID: <https://orcid.org/0000-0002-0429-3125>

insufficiency of the programs directed to the housing of the federal government against the housing deficit of Santarém. Therefore, urban occupations arise as an alternative to the exercise of the right to the city in spite of the non-inclusion of its residents in the city due to the condition of abandonment.

**Keywords:** Land conflicts; Baixo Amazonas; Urban occupations; Santarém; Pará.

**Resumen:** Presentamos en este trabajo el levantamiento de las principales ocupaciones urbanas en la ciudad de Santarém-PA realizado en el año 2017 por medio de investigación de campo. Esta investigación se realizó en el contexto específico del Bajo Amazonas donde los conflictos agrarios urbanos se intensificaron en las últimas décadas. Constatamos limitaciones administrativas en el ámbito de la política urbana municipal además de la insuficiencia de los programas dirigidos a la vivienda del gobierno federal frente al déficit habitacional de Santarém. Por lo tanto, las ocupaciones urbanas surgen como alternativa para el ejercicio del derecho a la vivienda en que pese a la no inclusión de sus habitantes en la ciudad debido a la condición de abandono.

**Palabras clave:** Conflictos de tierras; Baixo Amazonas; Ocupaciones urbanas; Santarém; Pará.

## 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o município de Santarém, sede da região metropolitana de mesmo nome, tem experimentado intensas transformações no seu espaço, o que fomenta grandes discussões sobre os temas acerca das diferentes dinâmicas de uso e ocupação do solo. Sendo uma das principais cidades da região amazônica, a área urbana santarena está em constante crescimento, em decorrência do aumento demográfico e novos empreendimentos, como a expansão do setor agropecuário, imobiliário, infraestrutura logística. Essas dinâmicas exógenas se confrontam com práticas tradicionais acerca da relação dos moradores com a natureza, o que torna esse processo ainda mais peculiar, uma vez que grande parte dos cidadãos ainda dependem das florestas para exercerem suas atividades de trabalho (CASTRO, 2008).

Segundo Gomes et al. (2017), evidenciam-se as peculiaridades dessa recém metrópole que, nas últimas décadas, passou a sofrer maiores pressões do agronegócio voltado para a produção da soja e do mercado imobiliário. Nesse contexto, o espaço urbano da região metropolitana de Santarém pode ser considerado ambivalente por, cada vez mais, atender ao perfil hegemônico de cidade (cidades globais) e por ainda concentrar populações que reproduzem

modos seculares de vida (GOMES et al., 2017).

A pressão pela integração do Baixo Amazonas ao eixo de exportação e produção da monocultura de soja geram impactos diretos na cidade de Santarém. Em busca de melhores oportunidades, muitas famílias de outros municípios da região, cujas terras são vendidas aos produtores de soja de outras regiões do país, chegam à Santarém. Contudo, essas pessoas nem sempre conseguem custear suas moradias na cidade, tendo em vista os altos valores dos aluguéis e dos imóveis. Além disso, passam a ser inseridas em uma outra dinâmica de vida, na qual o dinheiro assume maior peso na subsistência das próprias famílias que antes tinham na agricultura familiar, no extrativismo e na pesca as fontes dos seus sustentos. A esse contexto, soma-se o fato de que os recentes empreendimentos destinados à cidade de Santarém têm gerado a valorização do solo urbano, cujo preço é incompatível com a renda de grande parte da população do Baixo Amazonas (GOMES et al., 2017; BENTES, 2018).

Portanto, as ocupações urbanas em terrenos que não cumprem o dever constitucional da função social da propriedade urbana, consagrado na Carta Magna de 1988, são, para a população de baixa renda, uma alternativa para a efetivação do direito à moradia. Neste contexto, cresce o número de ocupações urbanas no município, tornando-se um enorme desafio para a administração pública municipal acompanhar esse fenômeno por meio da regularização fundiária e a viabilização das políticas de âmbito federal (Programa Minha Casa Minha Vida) e estadual (Companhia de Habitação do Estado do Pará) mais coerentes com a realidade, fundamentadas no direito à moradia e à cidade.

Em busca de compreender essas dinâmicas no espaço urbano santareno, o presente trabalho tem como objetivo geral apresentar levantamento das principais ocupações urbanas na cidade de Santarém-PA realizado no ano de 2017 por meio de pesquisa de campo. Essa investigação se realizou no contexto específico do Baixo Amazonas onde os conflitos fundiários urbanos se intensificaram nas últimas décadas. Destacamos, ainda, o papel do poder público municipal na administração desses conflitos.

A pesquisa trata-se de um estudo de caso, constituindo-se o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real (YIN, 2010), por meio do qual, primeiramente, buscou-se fazer uma investigação bibliográfica e documental, paralelo a um levantamento de campo junto às principais ocupações urbanas do município informadas pelo poder público municipal, além da realização de entrevista junto à Coordenadoria

Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

## 2. CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

O intenso processo de urbanização das últimas décadas vem acompanhado de um grande efeito de efervescência nas cidades brasileiras, que traz consigo inúmeras consequências, como ocupações de áreas inadequadas, segregação social, precariedade urbana e irregularidade fundiária. Isso fortalece os grandes conflitos sociais sobre o espaço, que se dão em face dos ditames de influência do capital e em obediência à lógica de um mercado imobiliário excludente.

O espaço urbano com o tempo passou a ser compreendido através de duas vertentes, na qual de um lado é representado pela ideologia neoliberal que, em nome do empreendedorismo urbano, tem incentivado a adoção de políticas urbanas habilitadoras das forças mercantilizadoras do solo urbano, da moradia, privatização dos serviços coletivos, e na transformação da cidade em uma mercadoria. Em contraste, os sujeitos coletivos, na busca do cumprimento de seus direitos promovem as lutas sociais, conjuntura descrita por Vainer (2007):

Com efeito, é a luta social, o conflito aberto o principal, senão o único, caminho através do qual grupos sociais dominados constituem-se enquanto sujeitos coletivos no espaço público – isto é, enquanto sujeitos políticos. Sem conflito, não podem os grupos e classes sociais dominados gerarem identidades, projetos coletivos, práticas coletivas, AÇÃO POLÍTICA (VAINER, 2007, p. 6, grifo do autor).

Deste modo, sem uma política habitacional efetiva para a população de baixa renda, estes são obrigados pela lógica da necessidade. Segundo Ferreira (2012), essa forma de produção de habitação é consequência de um processo histórico de organização social que se dá por meio de uma demanda recorrente da população de baixa renda, a moradia. A luta que começa pela moradia digna – uma necessidade e direito social –, no decorrer desse processo, expande-se para a luta pelo acesso à educação, à saúde, à cultura, ao lazer, à cidade, dentre outros, bem como pela participação nos processos decisórios, constituindo-se em uma luta de acesso, construção e constituição no que se refere ao direito à cidade.

## 3. OCUPAÇÕES URBANAS

Nessa perspectiva adversa, os conflitos fundiários ainda persistem de forma significativa, e acabam fomentando um debate ideológico que mascara a realidade e gera um efeito pedagógico errôneo sobre a leitura das manifestações dos grupos sociais que reivindicam um direito constitucional básico. Essas manifestações promovidas pelos ditos sem-terra tratam de invasão ou ocupação?

Acontece que o debate sobre o conceito de invasão está muito ligado, como dito, às questões ideológicas do mercado imobiliário e seus investidores, cujos interesses são econômicos, com o intuito de estereotipar os grupos sociais que buscam a garantia de seus direitos em meio ao déficit habitacional existente. Quanto ao termo ocupação, remete à questão do uso da terra, seja como propriedade ou utilização para fins de atividades econômicas. Almeida (2006) traz uma definição para os dois termos, distinguindo-os da seguinte forma:

Invasão, de certo, possui um sentido construído em torno de alguma ilegalidade. Como afirmam os dicionaristas, denota algo contrário ao juízo de valor social, algo reprovável. De seu turno, a ocupação mitiga essa ilegalidade e nos põe a par de um sentido mais brando, é posse legalizada de algo; significaria ter a posse legal de uma coisa abandonada ou ainda não apropriada. Ocupação, aliás, possui até mesmo um sentido outro: o de trabalho, de labor, de emprego de força intelectual ou física para auferir renda ou para produção de algo. (ALMEIDA, 2006).

Ou seja, falar de ocupação da terra, é falar de práticas sociais que regulam o uso dessa terra. Essa diferenciação entre invasão e ocupação fica muito mais notória frente aos acontecimentos atuais envolvendo manifestantes de movimentos sem-terra e possuidores de grandes porções dela, como os latifundiários e investidores imobiliários. As justificativas mútuas ganham maior relevância quando travadas entre esses sujeitos ou sob sua ótica (ALMEIDA, 2006).

Corroborando com Almeida (2006), Santos Júnior (2011) diz que o termo “invasão” ocorre no sentido de criminalizar a ação do movimento popular em ocupar uma área para fins de moradia, e isso seria reconhecer o direito à propriedade privada como superior aos demais direitos. Já o termo “ocupação” tem o sentido de reconhecer o direito do movimento popular em se apropriar, com a mesma finalidade, de uma propriedade que não esteja cumprindo com sua função social.

Canettieri (2017) concebe que as ocupações urbanas ocorrem quando um grupo de pessoas, sem acesso à moradia, passa a ocupar terrenos e construções dos quais não têm a posse formal. Essas ações são impulsionadas pela necessidade de uma moradia adequada para a reprodução social daquele grupo, quando não satisfeita pela lógica do Estado, cujo acesso ocorre por meios de políticas públicas, e do Mercado, mediada pelo interesse do capital imobiliário (ABRAMO, 2009).

De acordo com Barbosa e Bartoli (2012, s/p), os principais fatores motivadores do processo de produção das ocupações urbanas são o “desemprego, déficit habitacional, ausência ou precariedade de políticas públicas voltadas a produção da moradia, especulação imobiliária,

inexistência de áreas destinadas a função social [...]”. Ter uma moradia digna, argumentam os autores, implica ter o mínimo de estrutura para a reprodução da vida, ou seja, requer dinheiro. Logo, a falta de emprego pressupõe a falta ou a precariedade das condições de moradia. Nesse contexto, Canetti (2017) explica que as ocupações urbanas oferecem aos ocupantes a reestruturação econômica, da condição provocada pelo desemprego, haja vista que, ao ocupar, os mesmos estarão isentos de uma série de custos como os da luz, água, impostos e aluguéis.

Outra questão bem expressiva que corrobora com o processo das ocupações urbanas é a especulação imobiliária (ROLNIK, 1997), que ameaça a reprodução social de determinada classe, cujas condições econômicas são mais limitadas, e causa desigualdade no acesso à terra, tendendo a expulsá-la para áreas ainda não vislumbradas pelos interesses do capital. Esse processo contribui, também, para o fenômeno da periferização.

Acerca dos motivos que ensejam as ocupações urbanas, Morado Nascimento expõe:

As ocupações são uma realidade cabal e só não enxerga quem não quer ver. São tão intensas quanto necessárias, pois são a política habitacional mais efetiva no Brasil de hoje e ainda serão até que a reforma urbana seja feita e as cidades deixem de ser planejadas para a minoria rica, passem a privilegiar os outros 99% que a constroem todos os dias. As ocupações são espaços de saberes, de experiências populares, partes componentes do embrião que gerará o novo (MORADO NASCIMENTO, 2016, p 146).

Desta forma, as ocupações urbanas emergem com o intuito de dirimir desvios existentes em função da grande necessidade da população que sofre com a falta de habitação própria no país, como consequência da ausência do Estado em fomentar políticas de habitação que coexistam com a realidade desses indivíduos da camada mais pobre. Esses sujeitos apresentados não escolhem viver na informalidade, mas são incumbidos a reivindicarem por um direito social, presente na Constituição Federal de 1988. No entanto, em função da não efetivação desse direito, tais sujeitos se utilizam da ação direta de ocupação de áreas não habitadas, buscando, dessa forma, como apresentado por Ferreira (2012), reformas urbanas e a radicalização da participação social na formulação e gestão das políticas urbanas.

#### **4. CARACTERIZAÇÃO DA EXPANSÃO URBANA EM SANTARÉM (PA)**

O município de Santarém, pertencente à região oeste do Pará, de acordo com dados do IBGE (2018), possui uma estimativa de 302.667 habitantes. Seu território é composto por uma área de 22.887 km<sup>2</sup>, que corresponde à 1.83% do território paraense. Sua área urbana, que passa por contínua expansão, é orientada através de quatro vetores rodoviários: a Avenida Fernando Guilhon (Santarém-Aeroporto), que dá acesso ao aeroporto do município; a PA-457 (Rodovia

Everaldo Martins), em direção à Alter do Chão; a BR-163 (Rodovia Santarém-Cuiabá), e a PA-370 (Rodovia Curuá-Una) (SANTARÉM, 2010).

A década de 1960 marcou o início de uma nova configuração do processo de urbanização ocorrido da Amazônia. Com o objetivo de inserir a região no circuito capitalista e integrá-la ao restante do país, foram pensadas políticas de incentivo à urbanização e migração para a região, viabilizadas através da abertura de rodovias e o aporte de grandes projetos minerais e energéticos (DONATO, 2010). Neste contexto, o município de Santarém, por estar estrategicamente localizado na região oeste do estado do Pará, em uma posição intermediária entre as principais metrópoles da região, Belém e Manaus, exerceu um importante papel de entreposto comercial ao longo dos principais "*booms*" econômicos da região (OLIVEIRA, 2008).

A partir de 1980, o município passou por um acelerado processo de expansão urbana, orientados por suas principais rodovias: Av. Curuá-Una (PA-370), Av. Cuiabá-Santarém (BR-163) e Av. Fernando Guilhon. Em virtude da intensidade de tal expansão, esta aconteceu desacompanhada de planejamento por parte do poder público, processo que deu origem a inúmeras ocupações urbanas no município, lugares estes caracterizados pela precariedade de infraestrutura e serviços: ruas sem pavimentação, ausência de rede de esgoto, e sem o provimento de serviços de abastecimento de água, coleta de lixo e transporte público (OLIVEIRA, 2008).

Oliveira (2008) atribui o crescimento urbano de Santarém ao longo de sua história aos seguintes acontecimentos: a vinda de imigrantes norte-americanos oriundos da Guerra de Secessão, o *boom* da Borracha, o cultivo do cacau, a produção e industrialização da juta e a exploração madeireira. Mais recentemente, de 1980 a 1990, esta expansão se adensou pela intensa migração das populações rurais para a cidade, estimuladas fortemente pela introdução da cultura da soja, além da corrida pelo ouro aos garimpos do Tapajós. Desta forma, Santarém tornou-se o município mais populoso do Baixo Amazonas, e o terceiro do Pará, superado apenas por Belém e Ananindeua, ambos da Região Metropolitana de Belém.

Donato (2010) resume a trajetória da expansão urbana de Santarém:

O espaço santareno ascende como uma área importante primeiramente no seu âmbito geográfico-estratégico; depois no seu âmbito comercial de entreposto, localizando-se entre as duas maiores capitais da Amazônia (Belém e Manaus); a extração da borracha é outro marco; a abertura de rodovias regionais; a corrida do ouro; a chegada de multinacionais como a Cargill e a expansão da soja; a transição do município de rural a urbano; a mudança na dinâmica ribeirinha da cidade. Esses eventos nos dão uma ideia das metamorfoses do espaço urbano em Santarém, mudando a tecnosfera e a psicosfera de Santarém (DONATO, 2010, p. 8).

Desta forma, percebe-se que a cidade se expandiu e se reafirmou como a principal cidade do oeste do Pará, mas sua rápida e intensa expansão urbana apresenta um caráter de precariedade no que tange aos itens relacionados com infraestrutura e equipamentos de serviços. A existência de ocupações urbanas, moradias precárias e acentuada violência urbana, são fenômenos que são claras expressões da presença de áreas de exclusão e segregação sociais, em contradição com a área central, mais equipada (OLIVEIRA, 2008). Apesar de ter usufruído de crescimento econômico em virtude dos investimentos nela estabelecidos, o processo de urbanização de Santarém exprime grandes contradições sociais, consequência da sociabilidade excludente do capital, visto que seu espaço intraurbano é caracterizado por uma área central mais organizada e equipada, enquanto que as áreas periféricas são desprovidas de infraestrutura básica (OLIVEIRA et al., 2010).

## 5. PRINCIPAIS OCUPAÇÕES URBANAS DE SANTARÉM

Antes de apresentar as principais ocupações urbanas do município, é necessário entender como estas são entendidas no campo institucional. Segundo a Lei de Regularização Fundiária Urbana e Rural – REURB, as ocupações são referidas como “núcleos urbanos informais”:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

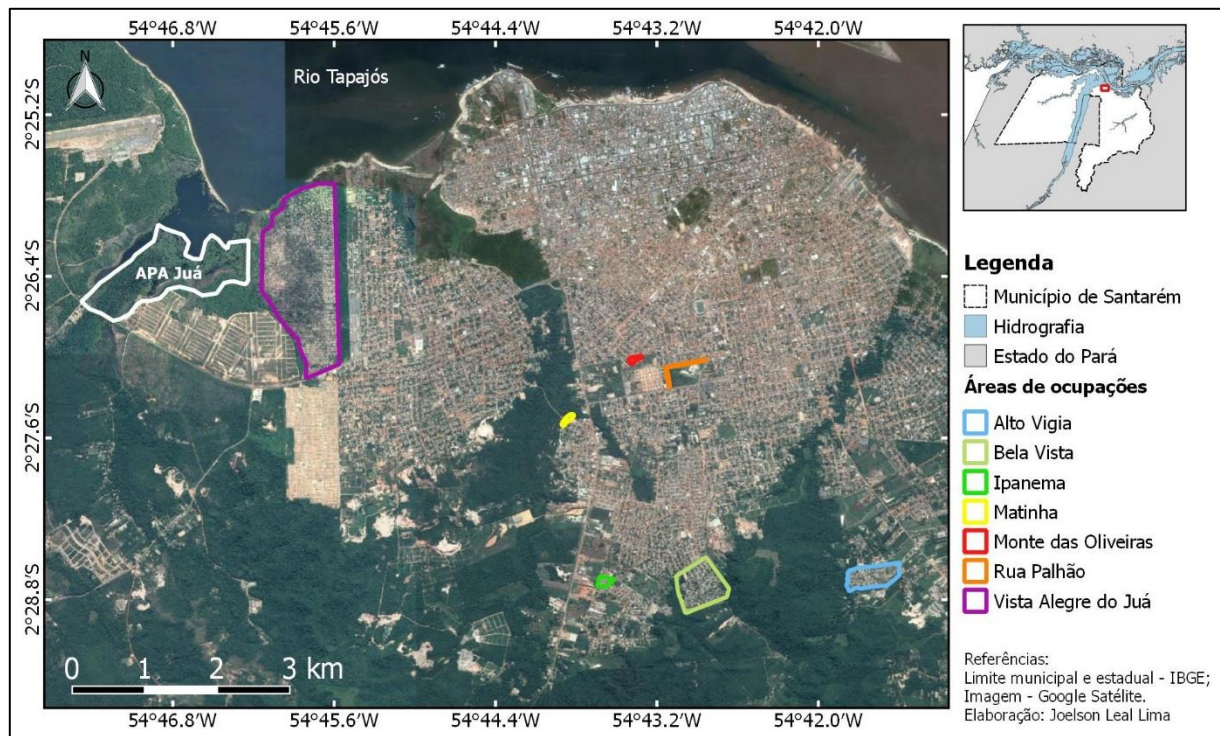
I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município; (BRASIL, 2017).

Em Santarém, a Coordenadoria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano identificou sete ocupações na área urbana do município, como é possível observar no mapa abaixo, sendo estas intituladas: 1) Alto Vigia; 2) Bela Vista; 3) Ipanema; 4) Matinha; 5) Monte das Oliveiras; 6) Rua Palhão; e 7) Vista Alegre do Juá. Essas ocupações são apontadas pela CHDU como sendo as maiores do município, as quais o poder público tem estudado formas de solucionar os conflitos existentes, seja mediante regularização fundiária ou por meio da reintegração de posse das áreas ocupadas.





**Figura 1** - Mapa das principais ocupações urbanas em Santarém. **Fonte:** Pesquisa de campo, 2017.

Em visitas de campo realizadas em cada uma das ocupações acima citadas, foram fornecidos dados gerais por seus moradores, descritos na tabela abaixo:

Ocupação	Início da Ocupação	Número de Famílias
Alto Vigia	2014	660
Bela Vista	2011	134
Ipanema	2014	74
Matinha	2001	52
Monte das Oliveiras	2007	33
Rua Palhão	1987	89
Vista Alegre do Juá	2009	3.000

**Tabela 1** - Dados gerais das ocupações urbanas em Santarém.

**Fonte:** Pesquisa de campo, 2017.

Dentre as sete, a maior em extensão e em número de famílias é a ocupação Vista Alegre do Juá, onde residem cerca de 3.000 famílias. Além disso, esta é a que atualmente está mais permeada por conflitos, por localizar-se entre uma Área de Preservação Permanente – algumas casas, inclusive, adentram a área, agravando o conflito frente ao Poder Público – e uma área altamente disputada pelo mercado imobiliário. No entanto, a articulação do Movimento dos Trabalhadores em Luta por Moradia (MTLM), que protagoniza a luta pelo acesso à terra urbana e

o direito à moradia em Santarém, contribuiu para o fortalecimento do movimento e a resistência da ocupação frente às pressões sofridas, onde incluem-se duas reintegrações de posse executadas e atualmente uma terceira encontra-se expedida<sup>5</sup>.

Em situação diversa, encontram-se as ocupações de Ipanema e Monte das Oliveiras, as quais possuem um diálogo mais avançado com o poder público do município, que atualmente, segundo seus moradores, trabalha em favor da regularização fundiária destas áreas. Ainda de acordo com os mesmos, o único impedimento para que isso aconteça é a falta de trabalhos de topografia, que já estão sendo feitos e são condições impostas pelo poder público para que estas venham a ser regularizadas.

Em contraste, as ocupações de Alto Vigia e Bela Vista passam por disputas judiciais, pois suas áreas são pleiteadas por particulares que alegam ter a titulação das áreas ocupadas. No caso de Bela Vista, uma decisão judicial de reintegração de posse foi expedida, mas não executada, situação que traz forte sensação de insegurança para os moradores da área. Vale ressaltar que esta ocupação não tem uma associação própria, mas se fazem ouvir por meio da associação<sup>6</sup> do bairro o qual está inserida e que leva o mesmo nome a ocupação. Já a área de Alto Vigia é atualmente disputada judicialmente entre a associação de moradores da ocupação e por um empresário que clama ter comprado a área, o qual afirma, segundo os moradores, que a mesma era uma grande e frutífera fazenda antes da ocupação.

Ao contrário das ocupações citadas, a de Matinha e a que é localizada na Rua Palhão não possuem representantes (associação de moradores ou liderança), como podemos ver no quadro 01, estando dependentes das associações de seus respectivos bairros e não fazem nenhum contato com o poder público. No caso da Rua Palhão, seus moradores relatam incerteza quanto aos seus futuros no local, uma vez que se especula a realização de obras viárias pelo poder público municipal na área. Além disso, apesar de ser uma das ocupações mais antigas do município, onde famílias residem há cerca de 20 anos, a mesma ainda apresenta certa precariedade quanto a oferta de serviços de energia elétrica, abastecimento de água e saneamento básico.

Como descrito, as dinâmicas de relação com o poder público são bem diversas nas

---

<sup>5</sup> O último mandado de reintegração de posse expedido pelo juízo da 3ª Vara Cível e Empresarial da Comarca de Santarém de 26/11/2015 ainda não foi cumprido. Processo nº: 0004202-12.2014.8.14.0051. Disponível em: <www.tjpa.jus.br>. Acesso em: 16.jan.2018.

<sup>6</sup> Associação de Moradores do Bairro Bela Vista (AMBBEVIS), criada em 2007, dois anos após o início do bairro que surgiu também como ocupação espontânea, mas que tem o território reconhecido pela prefeitura, dispondo de elementos básicos de infraestrutura, como abastecimento de água e iluminação pública.

ocupações urbanas de Santarém, posto que apenas duas possuem contato com a CHDU, enquanto o restante além de não possuírem este contato, passam por situações de disputa judicial ou incerteza quanto a regularização de suas áreas, o que corrobora com a fala da Coordenadora da CHDU: “a Coordenadoria (CHDU) é um braço estendido da Seminfra, e deixou de ser secretaria há muito tempo, e isso faz com que tenhamos muita dificuldade de ter um corpo técnico pra fazer fiscalização, pra fazer o que tem que ser feito pra amenizar [...]” – quando trata do aumento de ocupações.

Os processos de ocupações urbanas descritos tomam como base alguns eixos de convergência, que retratam, principalmente, a busca pela reivindicação e concretização do direito à moradia. Por outro lado, se distinguem no que diz respeito aos seus processos organizativos, já que algumas ocupações demonstram um processo de luta por moradia que constitui uma relação de grande complexidade no campo político, atribuída a uma forma de organização mais consolidada de movimento social e também de planejamento na construção do espaço, sendo que outras constituíram-se de maneira espontânea, sem a presença de associações ou mesmo liderança.

A fim de compreender essa questão, foi iniciado a busca pelo posicionamento do poder público diante das sete ocupações, em função das diversas formas apresentadas pela administração municipal, por favorecer a regularização de algumas áreas e dificultar o reconhecimento de outras.

## **6. ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO FRENTE ÀS OCUPAÇÕES URBANAS**

Tendo apresentado como ocorreu expansão urbana no município de Santarém, além de se ter caracterizado suas principais ocupações urbanas, procurar-se-á descrever neste item como ocorre a atuação do Poder Público Municipal frente à estas, atividade atribuída à Coordenadoria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CHDU), setor que é vinculado à Secretaria Municipal de Infraestrutura (Seminfra). Tal conjuntura de atuação foi apresentada por sua atual coordenadora, que a expôs e detalhou por meio de entrevista. As principais incumbências da CHDU são planejar e executar a política de habitação e desenvolvimento urbano de Santarém, além de ser responsável pelos trabalhos de regularização fundiária, sendo, portanto, quem fiscaliza e acompanha as ocupações urbanas do município.

Neste sentido, segundo Nelcilene, a CHDU tem como objetivo maior fazer a regularização fundiária de Santarém, como exposto em suas palavras: “tirar o município da

estrada de chão, trazer infraestrutura pro [sic] município e melhorar a condição social dos munícipes”, além de fiscalizar quaisquer irregularidades que dizem respeito às questões fundiárias. Resta claro que o município tem interesse no combate às ocupações urbanas que estão irregulares, pois, no entender da coordenadora, esses núcleos informais clandestinos, irregulares ou os quais não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, mesmo que atendida a legislação – no que diz respeito aos critérios para consolidação – estão passivos à reintegração de posse, como ocorrido nas ocupações até então existentes nos bairros Urumari<sup>7</sup> e Interventoria<sup>8</sup>, e mesmo pelos processos judiciais instaurados nas ocupações Alto Vigia, Bela Vista e Vista Alegre do Juá, além das tentativas de reintegração de posse já ocorridas, como podemos analisar no quadro abaixo.

Ocupação	Conflito judicializado?	Reintegração de Posse	Possui associação própria?
<b>Alto Vigia</b>	Sim	-	Sim
<b>Bela Vista</b>	Sim	01	Não
<b>Ipanema</b>	Não	-	Não
<b>Matinha</b>	Não	-	Não
<b>Monte das Oliveiras</b>	Não	-	Sim
<b>Rua Palhão</b>	Não	-	Não
<b>Vista Alegre do Juá</b>	Sim	03	Sim

**Quadro 1** - Levantamento das situações de conflito e representatividade das ocupações.

**Fonte:** Pesquisa de campo, 2017.

No caso de Vista Alegre do Juá, esta sofreu reintegração de posse nos anos de 2014 e 2015, incluindo a prisão da principal liderança da ocupação e do Movimento dos Trabalhadores em Luta por Moradia (MTLM), Margarete Teixeira, fatos que demonstram que o instituto jurídico da propriedade privada prevalece, no que diz respeito aos diferentes usos em disputa da cidade, em detrimento da posse<sup>9</sup>. Atualmente, encontra-se expedido, desde dezembro de 2015, o terceiro mandado de reintegração de posse, o qual ainda não foi executado pela prefeitura que alega falta de contingente militar no município para a operação frente à quantidade de ocupantes da área.

Em termos práticos, segundo a entrevistada, o município tem buscado formas de atenuar

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/pm-cumpre-mandado-de-reintegracao-de-posse-em-area-ocupada-no-bairro-urumari.ghtml>> Acesso: 08.dez.17

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/area-da-uniao-invadida-em-santarem-e-desocupada-com-auxilio-do-gto-e-trator.ghtml>> Acesso em: 08.dez.17

<sup>9</sup> Problema este o qual Santos Júnior (2011) acusa ser ocasionado pelo sistema de produção capitalista, que põe o direito à moradia e ao solo urbano como mercadorias e bens privados, podendo seu acesso, portanto, ser mediado pelas regras da propriedade privada.

as problemáticas relacionadas a habitação, primeiramente, por meio da inscrição do município no Programa Municipal de Regularização Fundiária (PROMURF), além da regularização do bairro Área Verde, este que teve início por meio de uma ocupação e ao longo dos anos se tornou um núcleo informal urbano, que hoje atende aos critérios necessários para se consolidar como um bairro. Além disso, de acordo com Nelcilene, o atual prefeito de Santarém, Nélio Aguiar (DEM), é “parceiro do povo”, e busca atender sempre que possível os representantes dos movimentos sociais, inclusive os que lutam pelo direito à moradia, em vias de viabilizar soluções para a legalização das áreas ocupadas, o que ocorre atualmente em duas das sete ocupações já citadas. Entretanto, algumas dificuldades impedem uma atuação mais abrangente e eficaz por parte da CHDU, como relatado por sua coordenadora:

Quando você não tem autonomia você é engessado, não realiza sonhos, não consegue contratar pessoas pro teu quadro funcional, tu não consegue fazer projetos, não consegue ter pessoas capacitadas no teu órgão, e fica mais difícil, até pra nossa própria administração, e quando você tem autonomia, quando tu tem um foco, tu consegue fazer com que aquele projeto aconteça. Quando você não tem um foco, você não consegue. [...] Tendo autonomia, sendo secretaria, pode ir pra Brasília atrás de emenda, o secretário vai no Ministério das Cidades ver qual o programa, e começa a colocar o pessoal para trabalhar naquele programa que vai ser feito, então tudo tu tem mais foco, e quando tu tem uma secretaria imensa pra cuidar de toda Santarém com mais programas da habitação, fica mais difícil. (NELCILENE LOPES, 2017).

Neste contexto, por ser uma coordenadoria, à CHDU é destinada uma quantidade inferior de recursos em relação à secretaria a qual é subordinada (Seminfra). Isso inclui também limitações no que tange a tomada de decisões, o que inviabiliza tal coordenadoria de aumentar seu quadro funcional e diminuir as suas possibilidades de desenvolver mais projetos que busquem soluções para os conflitos fundiários no município.

Mapeadas e caracterizadas as ocupações urbanas de Santarém e apresentada a CHDU, faz-se necessário oferecermos nossas considerações sobre os aspectos que podem nos indicar como ocorre a atuação do poder público municipal no que tange a essa importante questão urbana.

Um primeiro aspecto a ser considerado, é o fato da questão habitacional ser tratada pela administração pública do município por meio apenas de uma coordenadoria, que contém inúmeras limitações administrativas e financeiras. Essas limitações são reconhecidas pela atual coordenadora, que afirma que a CHDU está engessada frente aos urgentes desafios da pauta habitacional em Santarém. Diante dessa limitação, indagamos se a efetivação do direito à moradia têm sido prioridade do poder público municipal uma vez que essa importante pauta tem

sido relegada a uma coordenadoria que é subordinada à Secretaria de Infraestrutura. A questão da habitação deve ser pensada por diferentes campos e saberes, uma vez que deve enfrentar a complexa situação fundiária da Amazônia em sua dinâmica com processos econômicos que avançam para a região do Oeste do Pará, por exemplo. Logo, seria necessário pensar uma outra estrutura administrativa, que proporcione maior liberdade para a tomada de decisões, maiores recursos financeiros, e alocação de um corpo técnico mais extenso para que se possa pensar políticas públicas por intermédio de um olhar multidisciplinar para tratar a questão da habitação em Santarém.

Outro aspecto importante é a definição do que seja o direito à moradia na Amazônia, tendo em vista as peculiaridades da região em seus aspectos ambientais e culturais que, por séculos, conciliaram as necessidades humanas à preservação da diversidade de ecossistemas. O morar na Amazônia tem como premissa essa integração da vida cotidiana à natureza sendo o rio e a floresta elementos fundamentais tanto para a subsistência como para a formação das subjetividades. Feita essa consideração, questionamos: será que o modelo de habitação projetado pelo Programa Minha Casa Minha Vida atende as necessidades das famílias santarenas no exercício do direito à moradia adequada?

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Podemos verificar que a questão habitacional – e o déficit desta que resulta nas ocupações urbanas – não é uma das prioridades da administração pública de Santarém, fato refletido em sua estrutura administrativa, onde uma coordenadoria é responsável por essa área que ganha cada vez mais importância no município devido a sua constante expansão. Embora reconheçamos que a questão da moradia não se restrinja à uma questão de execução de políticas públicas, tendo em consideração a produção capitalista excludente do espaço, compreendemos que a falta de autonomia e limitações financeiras da CHDU impedem a mesma de expandir seus trabalhos. As visitas realizadas nas ocupações demonstraram as consequências disso, onde foi constatado que apenas duas das sete ocupações dialogam de maneira mais efetiva com o poder público

Além disso, verificamos que, apesar da cidade ter sido contemplada pelo PMCMV com dois residenciais, a oferta de habitação de interesse social em Santarém ainda é insuficiente frente ao déficit habitacional do município, contribuindo para o aumento de ocupações urbanas que esbarram com as limitações do poder público em acompanhar tais fenômenos.

As ocupações urbanas em Santarém são uma realidade inegável decorrente das dificuldades do acesso à moradia – que segue a lógica do mercado, mediada pelo interesse do capital imobiliário, como apresentado por Abramo (2009) – e a insuficiência das políticas públicas habitacionais que resultam no agravamento dos conflitos fundiários e a intensificação dessas ocupações. Logo, há a necessidade de estas serem inseridas no contexto da cidade e dos serviços públicos por ela oferecidos, pois ao contrário, como pôde ser observado com a pesquisa *in loco*, a carência ou deficiências desses serviços e precária infraestrutura, acabam levando os movimentos populares a buscarem preencher tais lacunas de forma autogestionária, com a construção de casas em locais de risco ou próximo a áreas de preservação ambiental e sem a garantia de alguns serviços essenciais como o acesso à energia elétrica.

As considerações aqui apresentadas não se pretendem conclusivas. Ao contrário, pretende-se fomentar um debate necessário e urgente na cidade de Santarém tendo em vista as novas dinâmicas que se impõem na região e que impactam significativamente na vida dos diversos sujeitos que vivem na cidade. Novos estudos e olhares são fundamentais para uma melhor compreensão desse processo. Espera-se, portanto, ter contribuído com a sistematização de dados empíricos e a análise, ainda em construção, dessa realidade.

## 8. REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. La Ciudad Calidoscopica. **Apuntes del Cenes**, v. 28, p. 125-196, 2009.

ALMEIDA, G. do C. de. Invasão ou ocupação? Ensaio sobre a função social da propriedade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1158, 2 set. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8882>>. Acesso em: 04 set. 2006.

BARBOSA, T. da R.; BARTOLI, E. **Ordem na Desordem**: o planejamento popular nas ocupações urbanas de Manaus. *In*: 9 Seminário Internacional de Arquitetura e Urbanismo: BRICS e a habitação coletiva sustentável. São Paulo, 2012.

BENTES, Elber C. P. **A verticalização urbana**: um estudo de caso sobre os condomínios verticais em Santarém-PA. Trabalho de conclusão de curso. Gestão Pública e Desenvolvimento Regional, UFOPA: Santarém, 2018, 47 fl.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: 8.set.2017.

CANETTIERI, T. O debate sobre as ocupações urbanas revisitado: entre o vício (da virtude) e a virtude (do vício), a contradição. **Revista e-Metropolis**, nº 29. Junho de 2017.

CASTRO, E. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. In: **Cidades na Floresta**. CASTRO, E. (org.). São Paulo: Annablume, 2008, pp 13-37.

DONATO, A. V. M. **Expansão Urbana e Periferização em Santarém-PA**: estudo sobre o vetor da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163). Encontro Nacional dos Geógrafos, v. 17, 2010.

GOMES, T. do V.; CARDOSO, A. C. D.; COELHO, Helder A. and OLIVEIRA, K. D. Santarém (PA): um caso de espaço metropolitano sob múltiplas determinações. **Cadernos MetrÓpole**. [online]. 2017, vol.19, n.40, pp.891-918.

FERREIRA, J. S. W; LEITÃO, K. de O. (Orgs.). Dossiê: Cidades em conflito, conflitos nas cidades. **Revistas Margem Esquerda** – 24ª ed. – Boitempo: 2015.

FERREIRA, R. **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil**: do acesso à moradia ao direito à cidade. 2º Fórum de Sociologia “Justiça Social e Democratização”. Buenos Aires: 2012.

IBGE. **Estimativa populacional de Santarém-PA em 2018**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/santarem/panorama>> Acesso em: 01.abr.2019.

MORADO NASCIMENTO, D. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 145-164, abr.2016.

OLIVEIRA, J. M. G. C. de. Expansão urbana e periferização de Santarém-PA, Brasil: questões para o planejamento urbano. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. **Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica**, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008.

OLIVEIRA, J. M. G. C de; DONATO, A. V. M; MENDES, L. A. S.; LEÃO, R. F. de C. **Espaços Híbridos e espacialidades rurais-urbanas na Amazônia**: o caso de uma periferia urbana em Santarém-PA. Encontro Nacional dos Geógrafos, v. 17, 2010.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo:Studio Nobel, 1997.

SANTARÉM. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, 2010.

SANTOS JUNIOR, O. A dos. A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (Orgs.). **Políticas Públicas e Direito à Cidade**: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das MetrÓpoles: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 67-74.

VAINER, C. **Palestra proferida no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos**. Salvador: 2007. Disponível em:



<<http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/TextoVainer.pdf>> Acesso em:  
17.nov.2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

---

Artigo do dossiê

Data do envio: 20 de fevereiro de 2019

Data do aceite: 25 de junho de 2019

Como citar:

PINHO, Erick Rodrigo Porto; RODRIGUES, Yuri Santana Rodrigues; NOVAK, Fabrício; REIS, Ana Beatriz Oliveira. Conflitos fundiários no Baixo Amazonas: ocupações urbanas na cidade de Santarém (PA). **Revista Científica Foz**, v. 2, n. 1, p. 143-159 jul. 2019