



A INFORMALIDADE URBANA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS NO SUDESTE DO PARÁ

Urban informality and institutionalization of land regularization actions in Informal Urban Centers in Southeast Pará

Ana Carolina Campos de Melo

Universidade Federal do Pará

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9576-9362>

E-mail: carolmelo.08@gmail.com

Gabriel Moraes Outeiro

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1521-2220>

E-mail: gmouteiro@gmail.com

Patricia Capanema Alvares Fernandes

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7386-5764>

E-mail: pcapanema@gmail.com

Sergio Moreno Redón

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9580-413X>

E-mail: smredon@unifesspa.edu.br

Rafael Gonçalves Gumiero

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6193-8698>

E-mail: gumiero@unifesspa.edu.br

Trabalho enviado em 8 de fevereiro de 2023 e aceito em 7 de setembro de 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 17, N.03., 2025, p. 439-464

Ana Carolina, Gabriel, Patricia, Sergio e Rafael

DOI: 10.12957/rdc.2025.73332 | ISSN 2317-7721

RESUMO

Este artigo explora o relacionamento entre Núcleos Urbanos Informais (NUIs) e a institucionalização de ações de planejamento urbano e regularização fundiária no sudeste paraense. O estudo avaliou o quadro das políticas de regularização fundiária e a adesão dos municípios do sudeste do Pará ao cumprimento da Lei n. 13.456/2017, a partir da análise de questionário aplicado em 18 prefeituras da região, com distintas situações de informalidade. Conceitualmente, busca-se compreender a questão fundiária urbana e o processo de urbanização à luz do conceito de “urbanização extensiva”, no esforço de responder à seguinte pergunta: Como a atuação das prefeituras nos processos de ordenamento urbanístico, especialmente de regularização fundiária, se relaciona com as situações de informalidade no sudeste paraense? Para além da pesquisa qualitativa, realizamos revisão de literatura e pesquisa documental sobre informalidade e processos de urbanização. Concluiu-se mostrando que as administrações locais têm se esforçado para colocar em prática instrumentos para efetivação da política urbana, como o Plano Diretor, as Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS/AEIS) e programas de regularização fundiária e que, no entanto, devido às fragilidades institucionais identificadas, os instrumentos de regularização fundiária não são passíveis de aplicação em sua totalidade.

Palavras-Chave: Sudeste do Pará. Núcleos Urbanos Informais. Informalidade. Urbanização extensiva. Regularização fundiária.

ABSTRACT

This article explores the relationship between Informal Urban Centers (NUIs) and the institutionalization of urban planning and land regularization actions in southeastern Pará, Brazil. The study evaluated the framework of land regularization policies and the adherence of municipalities in the southeast of Pará to compliance with Law n. 13,456/2017, based on the analysis of the questionnaire applied in 18 municipalities in the region, with different situations of informality. Conceptually, we seek to understand the urban land issue and the urbanization process in the light of the concept of “extensive urbanization”, in an effort to answer the following question: How does the performance of local administrations in urban planning processes, especially land regularization, relate to the situations of informality in southeastern Pará? In addition to qualitative research, we carried out a literature review and documentary research on informality and urbanization processes. We conclude by showing that local administrations have made an effort to put into practice instruments for the implementation of urban policy, such as the Master Plan, the Zones or Special Areas of Social Interest (ZEIS/AEIS) and land regularization programs, however, due to the weaknesses identified institutions, land regularization instruments cannot be applied in their entirety.

Keywords: Pará Southeast. Informal Urban Centers. Informality. Extensive urbanization. Land regularization.

INTRODUÇÃO

A informalidade na produção habitacional, sempre presente como temática de relevância para os estudos urbanos, vem recebendo especial destaque nas últimas décadas visto que grande parte da



população das cidades do Sul Global ainda vive em condições de moradia e trabalho informais (DAVIS, 2006; GOUVERNEUR, 2015), associadas a contextos de ilegalidade, ações de autoconstrução e a conflitos pela posse da terra, além dos serviços informais que representam uma parcela significativa da economia urbana (SANTOS, 2000; CORAGGIO, 2000; DINIZ, 2016).

A este respeito, há um crescente paradoxo nos estudos urbanos: enquanto a maior parte da urbanização acontece nos países em desenvolvimento, a maioria das teorias urbanas é formulada nos países desenvolvidos (ROY, 2005). Abordagens contemporâneas sobre a cidade e sobre o processo de urbanização têm buscado situar como fundamentais a produção de conceitos e de teorias pensados a partir do Sul Global, diante da urgente necessidade de (re)formulação teórico-metodológica dos instrumentos e leituras sobre essas realidades (ROBINSON, 2002; ROY, 2015; SANTOS, 2004).

Este debate se torna ainda mais relevante no contexto amazônico, onde a urbanização ocorreu, e ainda ocorre, produzindo diferentes arranjos e formas socioespaciais (MONTE-MÓR, 2004), de grande complexidade e diversidade morfológica (CARDOSO et al, 2020). Neste sentido, este estudo pretende avançar no entendimento desse processo de urbanização e, mais especificamente, contribuir para o debate sobre Núcleos Urbanos Informais¹ (NUIs), a partir da investigação do marco regulatório e das ações de planejamento urbano e regularização fundiária em NUIs localizados em 18 municípios do sudeste paraense.

No contexto brasileiro, há também um paradoxo entre a realidade concreta e as teorias urbanas, explicado por Maricato como "um descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbanos, (...), e a realidade socioambiental de nossas cidades, em especial o crescimento da ocupação ilegal das favelas" (2000a, p. 121-122). Nas palavras de Roberto Schwarz, são "as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias". Maricato aponta para o fato de que, apesar de existir um abundante aparato regulatório que trata sobre o tema da ocupação urbana no Brasil, o assentamento ilegal e a precariedade habitacional não só são permitidos como formam partes intrínsecas do modelo de desenvolvimento urbano brasileiro. São funcionais para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho (MARICATO, 2000a), além de constituírem um modo capitalista de produção por excelência, ao criarem variações entre espaços valorizados e desvalorizados, a partir do que é "formal" ou "informal" (ROY, 2010).

Apesar da pertinência dos argumentos de Maricato (1996, 2000a, 2000b), consta-se que há também um descolamento entre o que a autora se refere como urbanismo e cidade brasileira e as diversas

¹ Termo utilizado pela primeira vez no Estatuto da Cidades foi posteriormente definido pela Lei 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária.

realidades e complexidades regionais. Por exemplo, ao descrever o complexo e detalhado aparato regulatório das cidades – planos diretores, zoneamentos, códigos de obras, etc. – e o padrão de ilegalidade urbana encontrado – favelas, ocupações, periferias, áreas ignoradas pela especulação imobiliária, etc. – a autora está de fato se referindo à realidade das grandes metrópoles brasileiras, sobretudo aquelas do Sudeste.

Como demonstrado por Monte-Mór (2004), Cardoso (2006, 2020), Castriota (2021), dentre outros, o urbano amazônico tem outras dimensões e texturas, não devendo, portanto, ser explicado pelas mesmas matizes. Em consequência, os núcleos urbanos informais nesse contexto também têm suas peculiaridades, que devem ser melhor compreendidas e explicadas, sobretudo se considerarmos que a regularização dos mesmos está sujeita primordialmente às legislações na escala federal.

Assim, a caracterização dos NUIs nesse contexto geográfico, faz-se necessária vis-à-vis as limitações da teoria urbana brasileira em abarcar territorialidades tão distintas. Estudos aprofundados acerca da informalidade, que destaquem as diversidades de contextos históricos e regionais específicos, devem enriquecer as teorias do planejamento, a partir da compreensão da informalidade como um modo de produção do espaço (ROY, 2010), e não como materialização marginal ao planejamento, como comumente é tratado.

Alguns autores, com o intuito de construir uma tipologia de assentamentos precários brasileiros destacando as diferenças regionais e locais, dentre outros objetivos, acabam focando exclusivamente em regiões metropolitanas (Belém, Manaus, Recife, Vitória, Rio de Janeiro e Curitiba), não abrangendo outras realidades (MORAIS; KRAUSE; LIMA NETO, 2016). Cardoso (2016), destaca a precariedade das informações sobre a quantificação e caracterização de tais assentamentos, para a formulação de uma política nacional.

Até recentemente, as únicas estatísticas de abrangência nacional sobre assentamentos informais definiam a classificação do setor censitário como aglomerado subnormal ou favela, excluindo loteamentos, cortiços, conjuntos irregulares e precários, além de contabilizar somente aqueles com mais de 51 domicílios, provocando a subestimação de assentamentos informais, o que justifica a necessidade de novas pesquisas. Desta forma, busca-se responder a seguinte questão: Como a atuação das prefeituras nos processos de ordenamento urbanístico, especialmente de regularização fundiária, se relaciona com as situações de informalidade no sudeste paraense?

Este texto faz parte de um projeto mais amplo de identificação e caracterização de núcleos urbanos informais no sudeste do Pará, realizado em 14 municípios durante o ano de 2020² e, que está

² Estudo realizado com o apoio institucional e financeiro do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

tendo continuidade a partir de um projeto de diagnóstico dos Núcleos Urbanos Informais no Sul e Sudeste do Pará, com o objetivo a subsidiar a elaboração de políticas públicas de planejamento territorial, para um número mais amplo de 38 municípios e desenvolvido ao longo de 24 meses de trabalho, de junho/2021 a junho/2023³. Para este trabalho, foi escolhido o estudo de 18 municípios do sudeste do Pará, a partir da análise dos resultados preliminares da aplicação de um questionário formulado, com intuito de obter um quadro atual sobre as políticas de planejamento urbano e regularização fundiária, sobretudo em relação à aplicação da atual lei de regularização fundiária, a Lei n. 13.645/2017 e a definição de NUI que essa lei traz.

O objetivo desse artigo é avaliar tanto o conhecimento conceitual da legislação federal quanto à sua aplicação na atuação de 18 prefeituras paraenses nos processos de ordenamento urbanístico, especialmente de regularização fundiária, entendendo que esses estão diretamente relacionados com as soluções propostas pelas prefeituras para as situações de informalidade locais. Para responder a esse objetivo, foi analisado o conhecimento da legislação sobre regularização fundiária dos responsáveis políticos e técnicos dos municípios no sudeste paraense.

Este trabalho está dividido em 5 seções. Inicialmente há a definição do marco legislativo utilizado, a saber, a Lei n. 13.465/2017, com seus conceitos e definições legais. No momento seguinte, é apresentado o conceito de urbanização extensiva e o histórico de ocupação do sudeste paraense. Em seguida, é apresentado o procedimento metodológico da pesquisa, com destaque para a coleta de dados e da construção do questionário utilizado, para, finalmente, na próxima seção, discutir as ações de regularização fundiária. Ao final, são tecidas as conclusões da pesquisa.

Espera-se que essa pesquisa possa contribuir para reflexões sobre as teorias que discutem a cidade e o espaço urbano, para trazer soluções que possam melhorar a qualidade de vida das pessoas, por meio de instrumentos de garantia de cidades mais inclusivas, em que se nota que há uma distância entre o que é definido na legislação federal e o que é aplicado no âmbito municipal.

1. A DEFINIÇÃO DO CONTEXTO LEGAL

O Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 pode ser citado como importante marco legal resultante do movimento da Reforma Urbana, que teve como um dos principais eixos a questão fundiária urbana, O Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001), ao detalhar e regulamentar esse capítulo, coloca em seu artigo 2º a regularização fundiária e urbanização de áreas precárias como uma

³ Projeto de pesquisa com apoio institucional do Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional (IEDAR/UNIFESSPA) e apoio financeiro da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA).

das diretrizes gerais da política urbana nacional. O termo “núcleos urbanos informais” é utilizado no artigo 10 do Estatuto para descrever assentamentos suscetíveis de serem usucapidos⁴ coletivamente, sem, no entanto, dar uma conceituação do termo. Os instrumentos citados referem-se, entretanto, apenas à dimensão jurídica da regularização fundiária enquanto a única menção a instrumentos de regulação urbanística é feita na menção às Zonas Especiais de Interesse Social como um dos instrumentos políticos e jurídicos incluídos na lei. Somente em 2009, a Lei 11.997 estabelece legislação específica para a regularização fundiária de assentamentos urbanos, posteriormente substituída pela Lei 13.645/2017.

Desde antes desses marcos regulatórios, as definições dos assentamentos informais se entrecruzam àquelas dos assentamentos precários, historicamente tratados por muitas nomenclaturas: favelas, loteamentos irregulares de baixa renda, cortiços, conjuntos habitacionais degradados (MORAIS, KRAUSE, LIMA NETO, 2016), além de referências populares, como ocupação e invasão⁵.

A referida lei estabelece os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana, denominada Reurb, abrangendo as “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017).

Segundo o §1º do Artigo 33 da lei de Reurb, para os casos de Reurb de interesse social (modalidade Reurb-S) a elaboração e o custeio dos projetos de regularização fundiária, bem como a implantação de infraestruturas essenciais necessárias cabem ao Município ou ao Distrito Federal, enquanto na modalidade Reurb-E, para casos especiais que não sejam de interesse social, os projetos e custos ficam a cargo dos potenciais beneficiários ou requerentes ou do Município, se sobre áreas públicas, com o interesse público (BRASIL, 2017).

Quanto aos projetos de regularização fundiária e projetos urbanísticos, itens essenciais dentro dos procedimentos previstos no Reurb, os artigos 35 e 36 enumeram uma série de exigências técnicas e processuais, que incluem levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, estudo preliminar das desconformidades jurídicas, urbanísticas e ambientais, propostas de soluções, estudos técnicos de situações de risco, ambientais, dentre outros (BRASIL, 2017). Contudo, apesar das exigências, a lei não prevê a capacitação do corpo técnico para a elaboração de tais projetos, nem a destinação de recursos para contratação dos mesmos.

⁴ O artigo 183 da CF/88, aborda o instrumento do usucapião, garantindo o direito ao título de domínio ou concessão de uso de imóveis urbanos, desde que utilizados para moradia, artigo posteriormente regulamentado nos capítulos 9 a 14 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). A concessão de uso especial para imóveis públicos, tratada no art. 183 da Constituição, foi por sua vez regulamentada pela Medida Provisória 2.220/2001, texto posteriormente alterado pela Lei 13.465/2017, no âmbito da regularização fundiária.

⁵ termos encontrados na pesquisa, utilizados por agentes das prefeituras.

Em relação aos projetos urbanísticos (art. 36), apesar de definir os itens considerados de estrutura essencial, tais como abastecimento de água, coleta de esgotamento sanitário e drenagem, energia elétrica, o §3º estabelece que: “As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb” (BRASIL, 2017). Ou seja, dá abertura para que a regularização seja finalizada, com a emissão dos títulos, sem que a devida infraestrutura urbanística seja instalada. Dessa maneira, os núcleos podem permanecer precários, apesar de titulados, uma vez que nos procedimentos necessários ao Reurb estão incluídos a elaboração e aprovação dos projetos, mas não a exigência da execução dos mesmos.

No caso de núcleos urbanos informais que estejam situados em áreas de proteção permanente, a lei exige, no Artigo 11, que sejam feitos estudos ambientais por pessoal técnico capacitado e, caso o município os disponha, a aprovação ambiental pode ser feita pelos Estados (art. 12 §3º), observados os artigos 64 e 65 da Lei Federal 12.651/2012 que dispõe sobre a preservação da vegetação nativa. Tanto para Reurb-S quanto para Reurb-E a regularização fundiária é admitida em núcleos urbanos informais que ocupem Áreas de Preservação Permanente (na Reurb-E, excluem-se os casos em áreas de risco), por meio da aprovação de projeto de regularização fundiária. Tal projeto deve incluir estudo técnico demonstrando a melhoria das condições ambientais com garantia de sustentabilidade urbano-ambiental, com especificação dos sistemas de saneamento básico, proposição de intervenções para prevenção e controle de riscos geotécnicos e inundações e para recuperação de áreas degradadas, dentre outras exigências.

Assim, apesar da regularização fundiária nessas áreas ser passível de realização, ela é potencialmente dificultada diante da complexidade dos estudos técnicos e projetos envolvidos, além dos custos envolvidos em soluções técnicas também complexas.

Ainda, a Lei 13.645/2017 (BRASIL, 2017) prevê a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento do território, mas não condiciona a regularização fundiária às mesmas.

Apesar da não obrigatoriedade, a instituição de ZEIS possibilita a diferenciação de áreas em relação aos parâmetros urbanísticos exigidos no restante da cidade, de maneira que possa incluir a população de baixa renda, além de dar prioridade aos investimentos em infraestrutura e em habitação. São instituídas através dos Planos Diretores, instrumento básico de ordenamento territorial no município, assim definido pelo §1 do artigo 182 da Constituição Federal/88 e posteriormente reforçado pelo Estatuto da Cidade. Visto que o acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), fonte de recursos para regularização fundiária e implementação de infraestruturas, é condicionada à determinação

em Plano Diretor ou lei equivalente, como Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) tais legislações têm significativa importância nos processos de regularização.

Apesar de haver algum espaço de competência constitucional para o município legislar sobre os seus instrumentos jurídicos ou critérios de aplicação das medidas legais, adequando as disposições da lei federal, para a realidade local municipal, fica claro que o Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001) e a Lei n. 13.465/2017 acabam vinculando as regras gerais para a Reurb. Isto já leva a uma problematização sobre como os municípios lidam com esse quadro normativo.

2. APRESENTAÇÃO DO CONTEXTO DO SUDESTE DO PARÁ

O sudeste do Pará tem sido a linha de frente das políticas de ocupação e da expansão agropecuária e mineral na Amazônia desde a década de 1960, embora sua história remonte ao século XVI, quando o Estado do Maranhão e Grão-Pará foi criado pelos portugueses (VELHO, 1973). A região foi um dos pontos retardatários da economia da borracha, formando suas primeiras nucleações apenas no final do século XIX, ao longo dos rios Tocantins, Araguaia e Xingu. Durante os primeiros ciclos de exploração da natureza (drogas do sertão, cacau, borracha), houve a configuração de um padrão de ocupação e circulação regido pelos rios, cuja hierarquia e distribuição das cidades se associava à própria ramificação dos rios e seus afluentes, como salientam Cardoso e Lima (2006, p. 67):

“O padrão de ocupação vinculado aos rios é o mais antigo, e está associado à natureza extrativista das atividades econômicas praticadas na Amazônia durante séculos; as cidades que apoiaram ciclos econômicos (extração de ervas do sertão, de borracha ou madeira) prosperaram na medida em que funcionavam como entrepostos comerciais, em geral localizadas nas calhas dos rios mais importantes (ex. Negro, Amazonas, Tapajós, Tocantins), onde a atividade portuária e a concentração de casas de aviamento indicavam a extensão de seus *hinterlands*, até que fossem construídas novas rodovias”.

Ao analisar a questão da metropolização contemporânea brasileira em relação à questão ambiental, Roberto Luís Monte-Mór (1994) coloca a necessidade de se pensar para além das cidades, atingindo o conjunto dos espaços urbanizados, incluindo o rural. Apesar de não se estar tratando de metrópoles, as transformações recentes dos espaços urbanizados no sudeste paraense estão intimamente relacionadas às transformações da metrópole contemporânea brasileira, na medida em que a origem dos mesmos é consequência direta de projetos de extração e colonização, incorporando populações, racionalidades e modos de vida tipicamente urbanos. É o caso por exemplo de vilas e núcleos urbanos periféricos do sudeste do Pará, muitas vezes originados a partir de projetos de assentamentos rurais, mas que hoje estão inextricavelmente ligados ao urbano.



Para o entendimento do urbano amazônico é fundamental, portanto, a noção de urbanização extensiva desenvolvida por Monte-Mór (1994, 2004, 2006). Segundo o autor, a complexidade da urbanização da Amazônia requer novas abordagens para compreender a diversidade das formas socioespaciais e os processos criados no território, indo além da dicotomia cidade-campo (MONTE-MÓR, 2004), uma vez que o fenômeno urbano na região não é encontrado somente nas cidades, mas em diversas outras formas socioespaciais tais como áreas de mineração, projetos de colonização, siderúrgicas, empreendimentos agropecuários, além das concentrações urbanas de comércio e serviços espalhadas pela região (MONTE-MÓR, 2004).

A urbanização extensiva, como definida por ele, é “essa urbanização que ocorreu para além das cidades e áreas urbanizadas, e que carregou com ela as condições urbano-industriais de produção (e reprodução) como também a práxis urbana e o sentido de modernidade e cidadania” (MONTE-MÓR, 2006, p. 12). Ou seja, a urbanização é encontrada em espaços nem sempre definidos como tipicamente urbanos, como os assentamentos rurais e os espaços da mineração, de acordo com a argumentação de Castriota (2021).

Tal conceito permite, portanto, observar o rural com as mesmas lentes teóricas com que se observa o urbano, a partir do entendimento de sociedade urbana, no sentido dado por Lefebvre, ou seja, aquela formada sob as lógicas urbano-industriais. Assim, no contexto amazônico, o estudo dos NUIs se estende para além das cidades, na medida em que se considera o processo de formação de muitos desses núcleos, intimamente ligados a projetos de mineração e colonização agrícola, e da recente expansão do modelo do “agro-minero-negócio” como definido por Michelotti (2019).

No sudeste paraense, a matriz ribeirinha articulou entrepostos comerciais e incentivou a ocupação nos vales dos rios, em regiões mais acessíveis, configurando uma rede urbana dendrítica (CORRÊA, 1987), que deu suporte às diferentes atividades na região. Foi nesse período que se estabeleceram as nucleações que mais tarde formariam os municípios de Marabá (1913), Itupiranga (1947), Jacundá (1961) e São João do Araguaia (1961), núcleo mais antigo da região, originado ainda no século XVIII, por iniciativa da capitania do Grão-Pará, para estabelecer um entreposto militar na confluência dos rios Tocantins e Araguaia. Marabá logo assumiu a posição de liderança nessa rede, devido à grande produção de borracha e por sua localização estratégica na confluência dos rios Itacaiúnas e Tocantins.

Com o declínio da economia da borracha na década de 1920, Marabá se tornou um importante centro de extração e comércio da castanha do Pará. A economia da castanha estabeleceu um arranjo territorial denominado Castanhal, no início baseado em um sistema de castanhais livres, os “castanhais do povo”, mais tarde substituído por um sistema de arrendamento controlado por uma camada de



comerciantes e grupos familiares, que deu origem a uma oligarquia local, com poder político e econômico sobre toda a região do médio Tocantins (EMMI, 1999). Nesse período, Marabá cresceu e começou a ser povoada por coletores de castanhas, agricultores, comerciantes e garimpeiros, que habitavam de forma temporária a cidade (VELHO, 1973).

Na década de 1930, a atividade de coleta das castanhas foi ampliada e o sistema de arrendamento passou a predominar com apoio do governo estadual. Foi nesse período que parte da população começou a se fixar na chamada Marabá Pioneira, núcleo mais antigo de ocupação, onde a pequena agricultura e a pecuária foram introduzidas (VELHO, 1973). Antes disso, a maioria dos indivíduos, coletores de castanha e dos comerciantes, vindos do Maranhão, trabalhavam em regime temporário e tinham grande mobilidade no território.

O acesso aos castanhais permaneceu definido por um sistema de arrendamento até a década de 1950, quando o governo do Estado do Pará passou a conceder títulos definitivos, os chamados aforamentos, que passaram a garantir a apropriação permanente dos castanhais. Neste momento, algumas famílias se estabeleceram como proprietários influentes na região. Os Mutran, comerciantes que se instalaram em Marabá durante a década de 1920, chegaram a possuir mais de 80% das concessões de terras na região (EMMI, 1999; PETIT, 2003), controlando parte da coleta, produção de óleo e comercialização da castanha. Até a década de 1980, as concessões de extensas glebas a grupos empresariais se expandiram continuamente e a população cresceu de modo rápido.

Para os coletores, comerciantes, fazendeiros e especuladores recém-chegados, o sudeste do Pará se apresentava como um lugar de oportunidades promissoras. No entanto, esse processo já apontava para a consolidação de uma estrutura fundiária baseada na formação de propriedades dominadas pelos grupos de poder ligados aos Castanhais. Apesar da influência dos proprietários de terras locais, até meados da década de 1960, as terras da região eram em sua maioria públicas (LOUREIRO, 2015; LOUREIRO, PINTO, 2005). Isso explica, em certa medida, a expansão e a interiorização de novos assentamentos no sudeste paraense, que mais tarde se tornaram municípios ou vilas.

Assim, a partir de 1950, se constituíram os assentamentos de São Domingos do Araguaia, Palestina do Pará, Brejo Grande do Araguaia, Abel Figueiredo, Bom Jesus do Tocantins e Rondon do Pará, com suas origens imbricadas tanto com o padrão de ocupação tradicional/dendrítico como ao novo vetor de expansão moderno/rodoviário, que transformou a rede urbana amazônica secularmente baseada nos rios criando um novo tipo de mobilidade espacial com a abertura de estradas, que caracterizam a constituição e o crescimento, na década de 1970, de municípios como Floresta do Araguaia, Nova Ipixuna, Piçarra, Sapucaia, e mais recentemente Parauapebas, Canaã Dos Carajás e Rio Maria (ver Quadro 1).

Quadro 1 – Caracterização dos municípios por origem, criação e tipologia de padrão de ocupação.

Município	Origem do assentamento inicial	Criação/emancipação	Motivo surgimento/expansão	Tipologia
Marabá	1890	1913	Entrepasto comercial, economia da borracha e da castanha. Expansão ligada à abertura da PA-070 e BR-230 (Transamazônica)	Híbrida
Itupiranga	1890	1947	Extrativismo do caucho e da castanha e agricultura. Expansão ligada à rodovia BR-230	Híbrida
Jacundá	1890	1961	Pequeno povoado ribeirinho utilizado como parada para quem navegava pelo rio Tocantins. Expansão associada à rodovia PA-150	Dendrítica
São João do Araguaia	1770	1961	Entrepasto militar na confluência dos rios Tocantins e Araguaia.	Dendrítica
Rio Maria	1980	1982	Implantação da rodovia BR-155	Rodoviária
Rondon Do Pará	1960	1982	Construção da rodovia PA-070 (atual BR-222)	Rodoviária
Bom Jesus Do Tocantins	1960	1988	Origem ligada ao município de São João do Araguaia. Expansão associada à construção da rodovia PA-070 (atual BR-222)	Dendrítica
Parauapebas	1980	1988	Programa Grande Carajás	Rodoviária
Abel Figueiredo	1960	1991	Construção da rodovia PA-070 (atual BR-222)	Rodoviária
Brejo Grande Do Araguaia	1950	1991	Origem ligada ao município de São João do Araguaia. Expansão associada à descoberta de garimpo em 1960.	Dendrítica
Palestina Do Pará	1950	1991	Desmembramento do município de Brejo Grande do Araguaia.	Dendrítica
São Domingos Do Araguaia	1950	1991	Expansão associada a abertura da BR-230 em 1970	Rodoviária
Floresta Do Araguaia	1970	1993	Extrativismo, colonização agrícola às margens do Rio Araguaia. Expansão ligada à estrada de ligação com a BR-155	Híbrida
Nova Ipixuna	1970	1993	Construção da Hidrelétrica de Tucuruí	Híbrida
Canaã Dos Carajás	1980	1994	Projetos de colonização agrícola criados pelos GETAT e PGC.	Rodoviária
Piçarra	1970	1995	Extrativismo da Castanha. Expansão em 1980 com a construção da PA-477	Híbrida
Sapucaia	1970	1996	Desmembramento do município de Xinguara	Rodoviária

Fonte: IBGE (2021) e sites das prefeituras de cada município.

Em 1953 o governo brasileiro criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), com o objetivo de incentivar projetos de desenvolvimento econômico na região. Inicialmente, grande parte da intervenção federal na Amazônia concentrou-se na abertura das rodovias e de estradas vicinais. A primeira, uma das mais importantes, foi a rodovia Belém-Brasília (BR-010), iniciada ainda na década de 1950, pela SPVEA. Esta agência se tornou a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em 1966, acelerando a integração da região ao território brasileiro.

A SUDAM promoveu uma política de incentivos fiscais (Lei nº 5.174/67), decisiva para a reestruturação do espaço regional e urbano da Amazônia e, em particular, do sudeste paraense. Os incentivos fiscais dirigidos à iniciativa privada, atraíram grandes indústrias do sul do Brasil para o estabelecimento de negócios pecuários na Amazônia, e também incentivaram os proprietários locais, herdeiros das concessões de títulos de castanhais, a converterem suas terras em fazendas de criação de gado. Os proprietários utilizaram a mão de obra dos castanheiros e migrantes recém-chegados para transformação de florestas em pastagens. Esses trabalhadores eram muitas vezes expulsos dessas terras após o preparo das terras para pastagem. Nas décadas de 1970 e 1980, essa forma de exploração do trabalho resultou no deslocamento de trabalhadores em busca de novos postos de trabalho, assim como mobilizou a ocupação de terras devolutas e imóveis improdutivos (com títulos definitivos ou de aforamentos) (PEREIRA, 2013).

As ações de incentivo do governo federal à indústria pecuária, madeireira e de exploração mineral, contribuíram de forma substantiva para a formação de uma estrutura fundiária marcada pela concentração de terras (EMMI, 1999), com profundas implicações sobre as formas de apropriação, controle e uso do solo rural e urbano no sudeste do Pará (MELO, 2015).

A expansão urbana recente do sudeste paraense está fortemente associada a esse padrão de ocupação e crescimento econômico moderno-rodoviário, que acompanhou a intensificação da migração de trabalhadores para a Amazônia. As extensas rodovias promoveram o encontro de diferentes grupos marginalizados no espaço: extrativistas, camponeses, posseiros, trabalhadores urbanos e trabalhadores rurais, que foram atraídos pelos programas de reforma agrária do INCRA e pelas concessões de crédito rural. Esses grupos sociais marginalizados começaram a formar sindicatos, ocupar terras e reivindicar direitos, resultando no aumento das disputas por terra e no avanço da ocupação continental e urbana, cuja expressão se deu com a formação de bairros pobres e periféricos, tanto em cidades maiores como Marabá e Parauapebas como nos núcleos urbanos às margens das rodovias de integração e colonização ou vinculados aos projetos de mineração (LEITÃO, 2005), como Canaã dos Carajás e Piçarra.

Os padrões de ocupação dendrítico e rodoviário foram utilizados para classificar os municípios pesquisados, segundo 3 tipologias: tradicional-dendrítica, moderno-rodoviária e a híbrida, a última para

o caso de municípios que combinam as duas manifestações. Também se considerou importante ressaltar as singularidades dos municípios sob influência da mineração, a saber: Parauapebas, Canaã, Marabá, uma vez que a atividade minerária gerou dinâmicas socioespaciais de exceção nesses territórios (ZHOURI; BOLADOS; CASTRO, 2016; SVAMPA, 2019).

Nos municípios de tipologia tradicional-dendrítica, como São João do Araguaia, Itupiranga e Jacundá, embora existam ocupações informais, seus bairros e assentamentos mais antigos tendem a apresentar características mais homogêneas e situações de precariedade que não oferecem risco aos moradores (IPEA, 2021). Encontram-se moradias vernaculares, casas populares em madeira e alvenaria, proximidade de margens de cursos d'água, integração à malha urbana, consolidação mais antiga e estável, níveis de densidade populacional, lotes bem definidos e infraestrutura de abastecimento de água e energia elétrica adequada, embora não tenham cobertura de rede de esgoto. Quanto à estrutura administrativa, os municípios da tipologia tradicional-dendrítica apresentam quadro de técnicos municipais reduzido, carência de infraestrutura e de recursos para o levantamento de dados (IPEA, 2021).

Nos municípios de tipologia moderno-rodoviária, observam-se dois grupos, cidades mineradoras que passaram por intensas e aceleradas transformações ao longo das últimas décadas, como Parauapebas e Canaã dos Carajás, e cidades com menor dinamismo econômico, maior estabilidade nas formas de ocupação, porém características de precariedade mais acentuadas do que os municípios dendríticos (IPEA, 2021). As atividades mineradoras produziram condições excepcionais nas cidades. Em Canaã dos Carajás e Parauapebas os NUIs apresentam diversas tipologias (ocupações espontâneas, loteamento irregular e clandestino, conjunto habitacional, vilas), e variados níveis de consolidação e precariedade. Em geral, essas cidades apresentam dinâmicas mais próximas daquelas encontradas em contextos metropolitanos, com características diversas quanto aos padrões de moradia, relacionamento com o ambiente natural, integração à malha urbana, traçado e dimensão dos lotes. Quanto à cobertura de infraestrutura, estas cidades tanto apresentam maior cobertura de infraestrutura básica (água, esgoto, energia elétrica), quanto maior absorção de recursos e de empreendimentos associados à programas federais como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e o habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV). A urbanização em cidades mineradoras, revela maior grau de aderência de padrões de modernização de outras realidades, ademais são exceções também em termos de arrecadação municipal, devido às rendas decorrentes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

As cidades que cresceram após 1960, com a abertura de estradas, porém sem o impacto direto de grandes projetos de mineração, como Abel Figueiredo, Rio Maria, Rondon do Pará, são cidades menores, com menor número de núcleos informais, baixa cobertura de serviços e infraestrutura básica e com diversas dificuldades para implantação de políticas de regularização fundiária (IPEA, 2021).



3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Trata-se de pesquisa qualitativa, que se utilizou de pesquisa bibliográfica e documental. Inicialmente, foi feito um levantamento de teorias que discutem o espaço urbano e a legislação aplicável. Para compreender os marcos legais, então, iniciou-se um estudo sobre a Lei n. 13.465/2017 e suas definições legais, para seguir para as teorias que explicam a urbanização. Sendo o objeto estudado o sudeste do Pará, entendeu-se mais adequado utilizar o conceito de urbanização extensiva, como adotado por Monte-Mór (2004), bem como estudos que trazem critérios para a definição de tipologias de assentamentos, como o estudo de Cardoso (2016).

De acordo com a proposta de Cardoso (2016), baseada naquela de Denaldi, os assentamentos seriam caracterizados quanto às dimensões de propriedade; quanto à dimensão da precariedade física (risco, acessibilidade, infraestrutura, nível de habitabilidade e qualidade ambiental do assentamento); e enquanto sua dimensão de carência e vulnerabilidade, como sendo ou não objeto de programas sociais articulados com ações de urbanização e/ou como objeto prioritário de políticas de inclusão social de mais amplo espectro (vulnerabilidade).

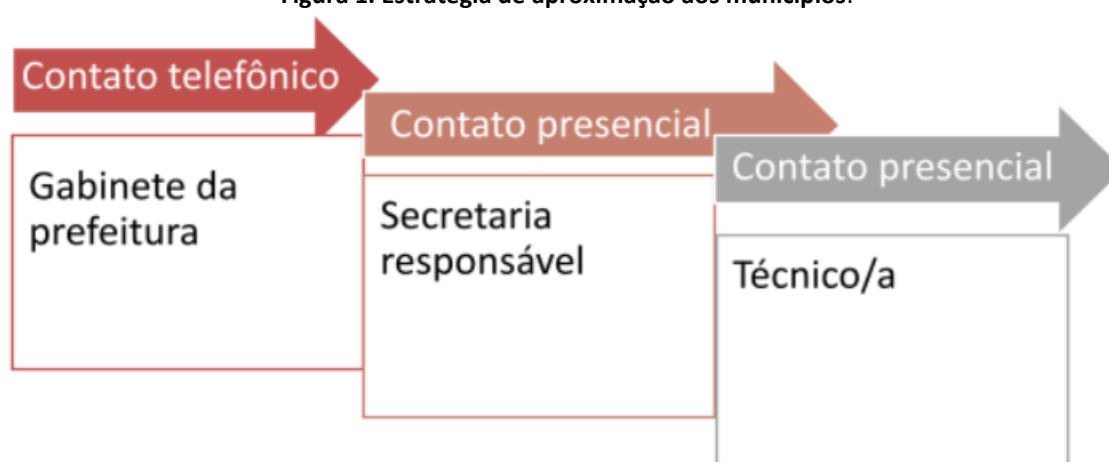
Logo, foi construído um questionário que permitisse identificar, nas prefeituras e técnicos municipais, o conhecimento e uso dos conceitos acima mencionados, além de outros tópicos, como a utilização de instrumentos de regularização fundiária. Assim, a pesquisa buscou avaliar a situação local das prefeituras em relação à capacidade institucional, expertise técnica e aplicação de políticas de regularização fundiária urbana existentes. Para tal, foi preciso situar o que são os NUIs em termos gerais e como são tratados pela legislação para, posteriormente, com base nos dados obtidos com a aplicação de questionário em 18 prefeituras, analisar a atuação das prefeituras nos NUIs do sudeste paraense, a partir das políticas de planejamento urbano e de regularização fundiária urbana. Buscou-se destacar suas principais especificidades e sobretudo, as dificuldades e potencialidades encontradas em respeito à regularização fundiária municipal.

O procedimento de coleta de dados baseou-se na aplicação de um questionário com responsáveis políticos ou técnicos das prefeituras. O questionário é formado por 38 perguntas divididas em seis blocos: a) aspectos normativos, b) aspectos operacionais (ações sobre os núcleos urbanos informais), c) aspectos gerais, d) aspectos espaciais, e) organização dos dados municipais e f) capacidade técnica e infraestrutura. As perguntas de cada bloco foram formuladas no sentido de criar evidências sobre a situação do marco regulatório sobre planejamento urbano (Plano Diretor, ZEIS) e regularização fundiária (lei de regularização fundiária, parcelamento do solo), sobre o conhecimento e aplicação pelo corpo técnico municipal da Lei

13.465/2017, sobre o mapeamento e ação sobre os núcleos urbanos informais e sua inserção espacial no território.

Devido a pandemia do covid-19, o contato com os técnicos municipais foi feito, de forma geral, por telefone. O primeiro contato foi feito com o gabinete do município, seguido de um encaminhamento até algum técnico ligado à pasta de regularização fundiária ou habitação que concordasse em responder ao questionário para obtenção dos dados indicados acima. Por último, caso se esgotassem as tentativas de contato telefônico, era feita uma visita presencial ao município, observando-se protocolos de segurança vigentes em relação à pandemia (ver Figura 1).

Figura 1. Estratégia de aproximação aos municípios.



Fonte: Elaboração dos autores (2020).

A pesquisa de campo foi realizada entre os meses de agosto de 2020 a novembro de 2021, compreendendo os municípios de São João Do Araguaia, Itupiranga, Jacundá, Marabá, Brejo Grande Do Araguaia, Palestina Do Pará, São Domingos Do Araguaia, Abel Figueiredo, Bom Jesus Do Tocantins, Rondon Do Pará, Floresta Do Araguaia, Nova Ipixuna, Piçarra, Sapucaia, Canaã Dos Carajás, Parauapebas, Rio Maria e Eldorado dos Carajás. A estratégia de campo priorizou o levantamento de informações dos municípios onde foram escolhidos NUIs como estudos de caso (Marabá e Canaã dos Carajás) e/ou com destaque na rede urbana da região (Parauapebas). E, em segundo lugar, a realização de pesquisa de campo nos municípios onde ainda não tinha sido possível levantar os dados, com destaque especial para o caso de Marabá.

As maiores dificuldades encontradas decorreram, de modo geral, da dificuldade de contatar os técnicos dos setores de Terras, Regularização Fundiária ou Habitação e da mobilidade quando houve necessidade de visitar os municípios, sendo o menor deslocamento igual a 48 km e o maior igual a 226 km. Em geral, as visitas de campo nos permitiram observar a frágil capacidade técnica de muitos dos

municípios pesquisados, que em sua maioria possuem poucos funcionários nas secretarias municipais, ausência ou precária infraestrutura de trabalho, inexistência de informações organizadas, acessíveis e georreferenciadas. Nos 8 municípios visitados, o levantamento das informações dependeu do conhecimento acumulado pelo próprio técnico sobre a realidade dos NUIs. A pesquisa de campo foi fundamental para a coleta de informações e para que houvesse maior clareza das características dos NUIs e da situação da informalidade urbanístico-fundiária no Sul e Sudeste Paraense.

4. MAPEAMENTO DE AÇÕES DE PLANEJAMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO SUDESTE DO PARÁ

Como a literatura sobre o planejamento e a legislação urbana no Brasil demonstrou (MARICATO, 2000a), a regulação urbanística e suas respectivas formas de ação sobre o espaço urbano muitas vezes tem um efeito limitado ou frustrado em relação aos problemas concretos da ocupação ilegal e da precariedade da habitação. No entanto, esse aparato normativo ainda é institucionalmente a principal orientação para a implementação de políticas urbanas e, em alguns casos, condiciona a própria liberação de recursos públicos para execução de ações de regularização fundiária ou de provisão de infraestrutura urbana ao cumprimento das premissas contidas na legislação urbana. Os resultados dessa pesquisa reconhecem os avanços das políticas urbanas desde o período de redemocratização, mas também indicam a necessidade de ampliação e aprofundamento do levantamento de informações locais, especialmente, geoespaciais, sobre os núcleos urbanos informais.

QUADRO 2 – Aspectos legais de planejamento e regularização fundiária.

Município	Possui Plano Diretor?	Data	Houve revisão do PD?	Quando?	Possui legislação de regularização fundiária?	Possui ZEIS?
Abel Figueiredo	Não	-	Não	-	Não	Não
Bom Jesus Do Tocantins	Não	-	Não	-	Não	Não
Brejo Grande Do Araguaia	Não	-	Não	-	Não	Não
Canaã Dos Carajás	Sim	2007	Sim	2012	Sim	Sim
Eldorado dos Carajás	-	-	Sim	2018	Não	Sim
Floresta Do Araguaia	Sim	2006	Não	-	Não	-
Itupiranga	Sim	2006	Sim	em andamento	Sim	Sim
Jacundá	Sim	2006	Sim	2017	Não	Sim
Marabá	Sim	2006	Sim	2018	Não	Sim
Nova Ipixuna	Sim	2006	-	-	Sim	Sim, previstas em decreto

Palestina Do Pará	Sim	2006	-	-	Em andamento	Sim, mas defasadas
Parauapebas	Sim	2006	Sim	2021	Sim	Sim
Piçarra	Sim	2006	Sim	2017	Sim	Sim
Rio Maria	Não	-	Não	-	Sim	Não
Rondon Do Pará	Sim	2006	Sim	em andamento	Sim	Sim
São D. Do Araguaia	Sim	2006	Não	-	Não	Sim
São João do Araguaia	Sim	2018	Não	-	Não	Não
Sapucaia	Sim	-	Não	-	Não	-

FONTE: entrevistas de campo realizadas de agosto/2020 até novembro/2021.

O primeiro bloco da entrevista aplicado aos técnicos municipais sobre o quadro regulatório do planejamento urbano e de regularização fundiária (ver Quadro 1), mostrou que 13 dos 18 municípios pesquisados possuem Plano Diretor, dos quais mais da metade foram elaborados em 2006 e 2007, existindo apenas um registro mais recente referente à São João do Araguaia, que aprovou o Plano Diretor em 2018. Vale ressaltar que do conjunto dos municípios estudados, 9 têm população inferior a 20 mil habitantes e, portanto, não possuem obrigatoriedade de elaborar um Plano Diretor. Ainda assim, apenas 4 destes 9 municípios ainda não haviam elaborado o Plano.

Quando perguntados sobre a revisão do Plano Diretor existente, apenas 6 municípios afirmaram ter planos revisados, sendo que alguns estavam em andamento, como foi o caso de Rondon do Pará e Itupiranga. Os demais municípios revisaram seus planos entre 2017 e 2018, buscando cumprir a previsão legal do Estatuto da Cidade de que os planos sejam revisados a cada 10 anos, com exceção de Canaã dos Carajás que possui apenas uma alteração no Plano Diretor feita em 2012, registrada oficialmente como revisão. Este resultado indica que todos os municípios em estudo com população superior a 50 mil habitantes possuem Planos Diretores e realizaram suas revisões ou estavam com esse processo em andamento. Apenas Floresta do Araguaia, atualmente com 20.742 habitantes, não possuía e São Domingos do Araguaia, com 25.945, não realizou revisão, do conjunto de municípios onde há obrigatoriedade (QUADRO 2).

Quanto à existência de legislação sobre legislação fundiária, apenas 7 dos 18 municípios possuíam normativa sobre o tema, dois deles impactados pela mineração, Canaã dos Carajás e Parauapebas. Marabá, mesmo sendo a principal cidade da região e possuindo grande número de NUIs identificados em área urbana e rural (63 NUIs no total), não possui legislação municipal para regularização fundiária. Também investigamos se os municípios estão atendendo à recomendação da Lei 13.465/2017 de demarcação de ZEIS e a pesquisa mostrou que mais de 60% (11 municípios) cumpriram esta previsão legal, sendo que apenas Floresta do Araguaia, dos municípios com mais de 20 mil habitantes, não possuía demarcação de ZEIS. Do conjunto dos municípios Piçarra, Rondon do Pará, Itupiranga, Canaã dos Carajás

e Parauapebas apresentaram o mais qualificado quadro legal de planejamento e regularização fundiária, possuindo todos os dispositivos ou estando com eles em processo de aprovação. Em oposição, Abel Figueiredo, Bom Jesus do Tocantins e Brejo Grande do Araguaia não possuíam nenhum dos instrumentos normativos avaliados.

QUADRO 3 – Estrutura de aprovação de empreendimentos imobiliários e cadastro de parcelamentos.

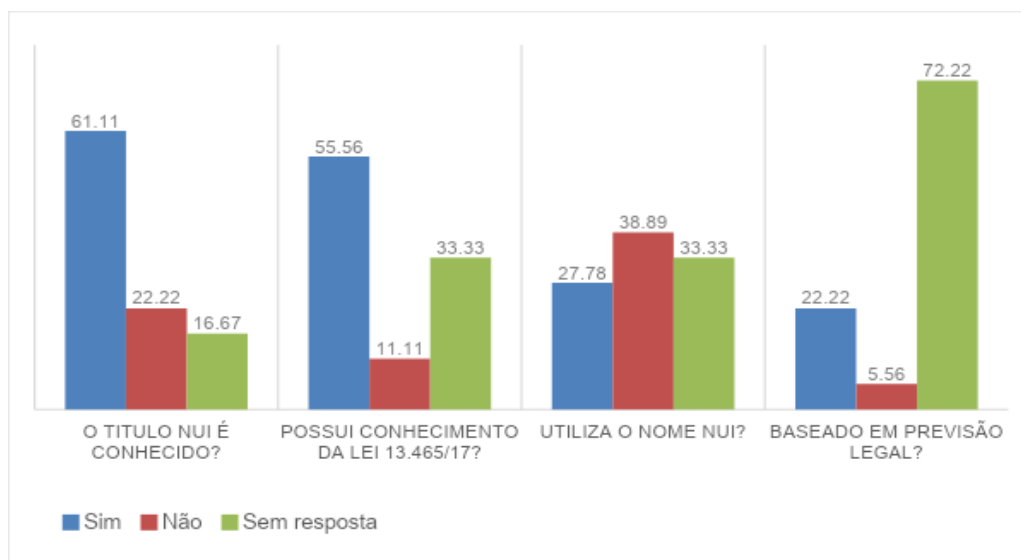
Município	Há órgão responsável pela aprovação de empreendimentos?	Há cadastro dos parcelamentos aprovados?
Abel Figueiredo	Sem resposta	Sem resposta
Bom Jesus Do Tocantins	Sim	Sem resposta
Brejo Grande Do Araguaia	Sim	Sim
Canaã dos Carajás	Sim	Sim
Eldorado dos Carajás	Sim	Sim, caso a caso
Floresta Do Araguaia	Sim	Sim
Itupiranga	Sim	Sim
Jacundá	Sim	Sim
Marabá	Sim	Sem resposta
Nova Ipixuna	Sim	Sim
Palestina Do Pará	Sim	Sim
Parauapebas	Sim	Sim
Piçarra	Sim	Sim
Rio Maria	Sim	Sim
Rondon Do Pará	Sim	Sim
São Domingos Do Araguaia	Sem resposta	Sem resposta
São João do Araguaia	Sim	Sem resposta
Sapucaia	Não	Sim

FONTE: entrevista de campo realizada de agosto/2020 até novembro/2021.

Na sequência, perguntou-se aos técnicos se haviam órgãos responsáveis pela aprovação de empreendimentos, dos quais 15 responderam positivamente e apenas Sapucaia não possuía; dos municípios de Abel Figueiredo e São Domingos do Araguaia não obtivemos resposta. Quando indagados sobre a existência de algum tipo de cadastro dos parcelamentos aprovados, 13 afirmaram possuir, porém também registramos que em muitos casos esse registro se dá de forma incompleta ou precária, sem uma base sistematizada de informações (QUADRO 3).

Figura 2 – Entrevistas sobre o reconhecimento da Lei 13.465/2017.



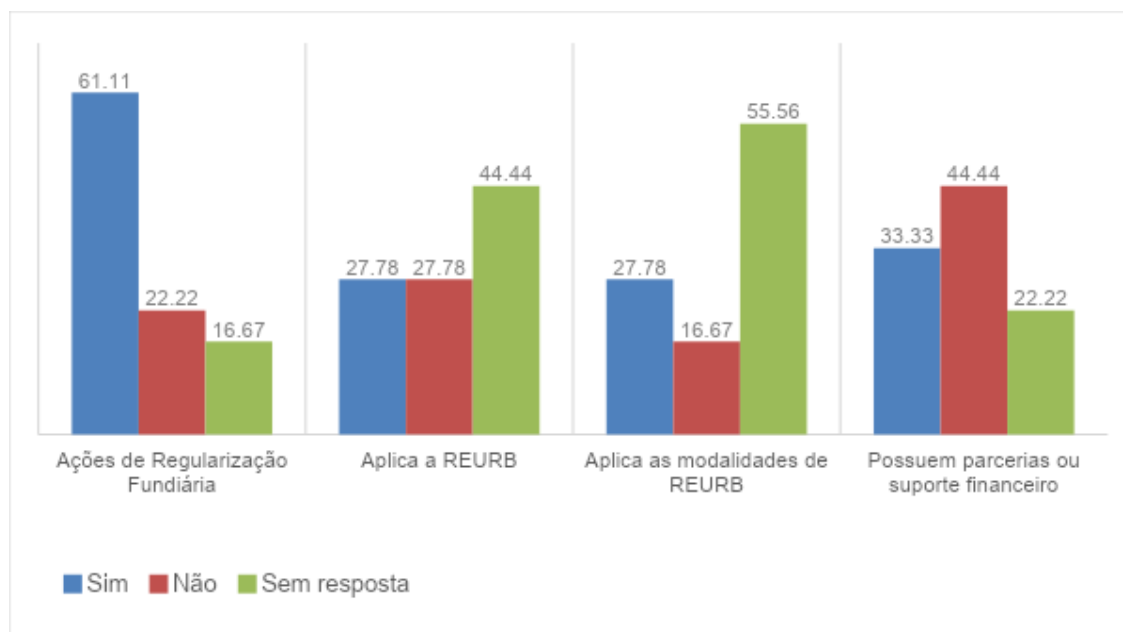


FONTE: entrevista de campo realizada de agosto/2020 até novembro/2021.

O questionário foi elaborado também de modo a fazer questionamentos sobre o conhecimento dos técnicos municipais e dos órgãos responsáveis pela política de regularização ou equivalente sobre a atual lei de regularização fundiária (13.465/2017). A respeito da nomenclatura núcleo urbano informal, mais de 60% dos entrevistados afirmaram ter conhecimento sobre a definição de NUI, enquanto os técnicos entrevistados em Brejo Grande do Araguaia, Eldorado dos Carajás, Jacundá e Palestina afirmaram não conhecer o título. Sobre o conhecimento do técnico a respeito da lei propriamente dita, apenas 55% dos entrevistados afirmou ter conhecimento sobre a Lei; os técnicos de Brejo Grande do Araguaia e Eldorado dos Carajás não tinham conhecimento da Lei até o momento da entrevista (ver Figura 2).

Quando questionados sobre o uso do termo núcleo urbano informal, apenas 27% dos entrevistados demonstrou utilizá-lo na rotina administrativa municipal e um número menor de entrevistados afirmou que utiliza o termo com base em alguma previsão legal do município sobre o tema. Os apontamentos acima sugerem que o termo NUI e, de forma geral, as orientações da Lei 13.465/2017, ainda não foram de fato incorporadas ao cotidiano dos departamentos responsáveis pela política de terras no sudeste do Pará. As entrevistas também permitiram observar que grande parte do conhecimento técnico dessas pessoas está mais associado à regularização fundiária no âmbito rural ou ainda a uma visão mais conservadora desses técnicos a respeito de áreas informais. Isso é evidenciado quando foi questionado quais os outros termos utilizados para se referir aos NUIs e foi possível observar que muitos técnicos ainda utilizam o termo “invasão” para se referir às áreas de NUIs.

Figura 3 – Entrevistas sobre o conhecimento da Lei 13.465/2017 e ações efetivas de regularização fundiária.

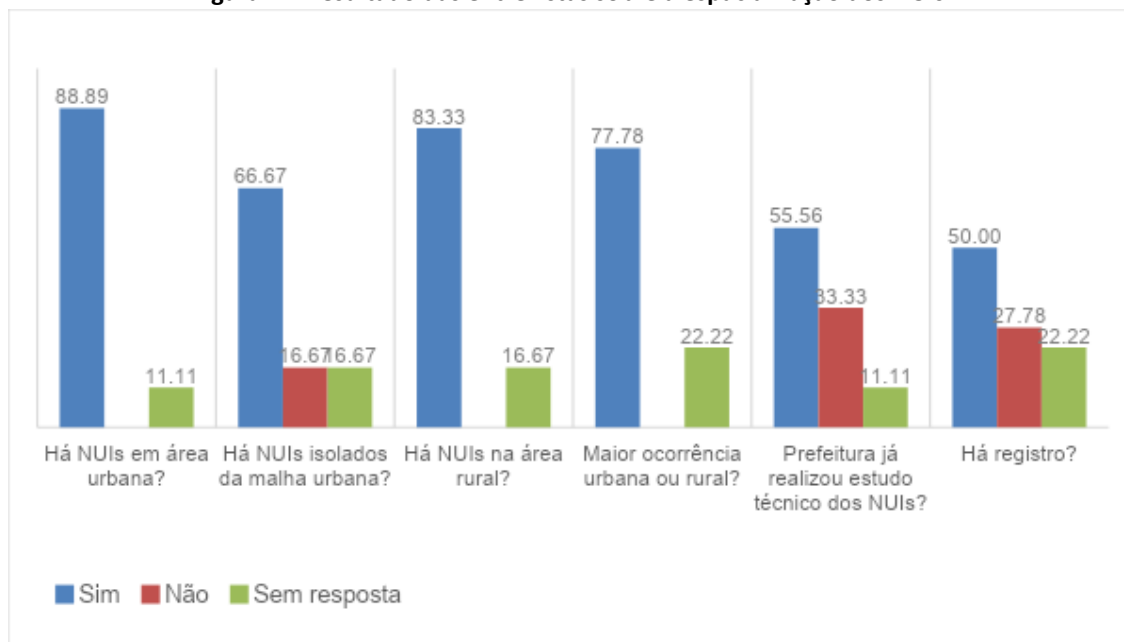


FONTE: entrevista de campo realizada de agosto/2020 até novembro/2021.

Sobre as ações municipais de regularização fundiária e o atendimento à Lei 13.465/2017, bem como a existência de parcerias e suporte financeiro para execução das ações, os resultados do estudo apontaram que mais de 10 dos 18 dos municípios investigados realizam algum tipo de ação de regularização fundiária urbana. Somente Abel Figueiredo, Eldorado dos Carajás, Floresta do Araguaia e Sapucaia, afirmaram que não realizam ações de Reurb atualmente. Isso pode estar associado ao fato de que essas ações já estão sendo feitas a nível estadual ou que os projetos de assentamento, localizados na área peri-urbana, são os principais focos de projetos de políticas de regularização, muitas vezes operacionalizadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e, em menor grau, pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA) (ver Figura 3). Também pode ser um indicativo da baixa capacidade institucional ou da ausência de recursos ou convênios para execução de ações pelo município. A análise das demais respostas sobre a aplicação da REURB e das modalidades, revela que um baixo número de municípios de fato está aplicando a Lei 13.645/2017, dos quais se destacam Canaã dos Carajás, Nova Ipixuna, Palestina do Pará, Parauapebas e Piçarra, que possuíam ações em andamento e aplicavam as modalidades de REURB-S e REURB-E em seus municípios. Em Abel Figueiredo, Eldorado dos Carajás, Floresta do Araguaia e Sapucaia⁶, além da não aplicação da Lei, não haviam iniciativas atualmente por parte do município.

⁶ No momento de redação desse artigo o município de Sapucaia está passando por assessoria técnica do grupo Rede Amazônia, atualmente realizando ações de regularização fundiária em municípios selecionados nos estados da região amazônica. Ainda não são conhecidos os resultados desse processo.

Figura 4 – Resultado das entrevistas sobre a espacialização dos NUIs.



FONTE: entrevista de campo realizada de agosto/2020 até novembro/2021.

No último bloco de perguntas que foi analisado neste estudo, avaliou-se as características urbano-rurais dos NUIs. Nessa via, identificou-se que 15 dos 18 municípios dos entrevistados afirmaram existir NUIs em área urbana no município pesquisado, 66% afirmaram que há NUIs isoladas da malha da cidade e 88% também afirmaram que há NUIs em áreas rurais. No entanto, a predominância de NUIs se dá no ambiente urbano (77%) (ver Figura 4). Além disso, 55% dos técnicos entrevistados afirmaram que a prefeitura realizou algum tipo de estudo técnico sobre áreas de NUIs ou semelhantes e 50% declarou haver algum tipo de registro dessas áreas no âmbito do município.

Ao final, percebe-se que os municípios que recebem mais recursos públicos, como Parauapebas e Canaã de Carajás, ou maiores em nível populacional, como Marabá, estão mais bem preparados para aplicar os instrumentos de Reurb. Esses três municípios recebem *royalties* de mineração. Porém, ainda assim, possuem as suas dificuldades em implementar os instrumentos jurídicos. Ao mesmo tempo, os municípios menores, que sofrem com efeitos indiretos do aumento populacional de grandes projetos, já tem mais dificuldade em aplicar os instrumentos de Reurb. De modo geral, as prefeituras têm preferido regularizar imóveis localizados em áreas públicas, em que há menor conflito, usualmente, doando as áreas aos ocupantes.

Ademais, a existência de NUIs em áreas rurais, que pela própria natureza do termo indicam que são núcleos urbanos, apontaram a existência de uma mistura entre urbano e rural, que representa um desafio para a gestão municipal. Por fim, apesar do contato com técnicos municipais ou visitas às

prefeituras com setores que lidam com questões sobre planejamento urbano e Reurb, o fato de que parte deles não possuem conhecimento sequer se há estudo sobre um NUI aponta um deslocamento entre a consciência de que há um assentamento informal, o registro dessa informação em algum meio oficial, e a adoção de alguma medida efetiva para lidar com a questão.

Assim, conclui-se que há a adoção de algumas medidas de Reurb, mas de forma limitada e com variação entre os municípios, em que boa parte tem mais dificuldade de concretizar o ideal de cidades inclusivas e democratização do acesso ao solo.

5. CONCLUSÕES

O artigo discutiu a informalidade, a questão da terra e a política de planejamento urbano e regularização fundiária no contexto do sudeste do Pará. Argumentou que o debate sobre informalidade é fundamental para a compreensão das cidades no contexto brasileiro, e que este debate deve ser desenvolvido a partir da produção de conceitos e da elaboração teórico-metodológica dos sujeitos que estão diretamente envolvidos com aquela realidade. Também contextualizou, a partir da ideia de urbanização extensiva, os processos urbanos e econômicos importantes para a formação do sudeste do Pará, em particular sobre as dinâmicas ligadas ao uso da terra, à expansão urbana e ações estatais de grande impacto no sudeste paraense. Este estudo também fez uma breve análise da lei 13.465/2017 e dos instrumentos da política urbana mais importantes para compreensão do quadro da política de planejamento e regularização fundiária incidente sobre o contexto dos municípios do sudeste do Pará.

A partir deste quadro teórico-conceitual, analisou-se o resultado dos questionários quanto à aplicabilidade da Lei 13.465/2017, bem como o desenvolvimento de políticas urbanas pelo município e de ações sobre os núcleos urbanos informais. Sobre NUIs a pesquisa também buscou identificar a espacialização destes no território. Os resultados do estudo foram analisados e apresentados em relação ao levantamento de informações em 18 municípios do sudeste do Pará e, do ponto de vista teórico, a análise se baseou no conceito de urbanização extensiva, que permite interpretar dinâmicas associadas à mineração, à agropecuária, aos projetos de colonização agrária, às políticas de migração e às formas de ocupação da população, como movimentos entrelaçados pelo urbano, e que exigem um olhar atento sobre a realidade para compreensão das especificidades do espaço urbano do sudeste do Pará.

As entrevistas mostraram que há um esforço dos municípios para institucionalizar ações de planejamento urbano, como o Plano Diretor, a definição de ZEIS, a identificação de NUIs e a realização de ações efetivas de regularização fundiária, no entanto, devido às fragilidades institucionais identificadas, normativas federais como a Lei 13.465/2017, muitas vezes não são passíveis de aplicação em sua totalidade, à exceção de municípios com melhor capacidade financeira, técnica e organizacional, como



Parauapebas e Canaã dos Carajás, que evidenciam um processo de urbanização, inclusive no que se refere à característica dos NUIs, mais próximo ao cenário metropolitano.

Finalmente, este estudo recomenda que as políticas de regularização fundiária para o sudeste paraense considerem o aporte de recursos e de ações técnicas, em especial para municípios de menor porte, voltadas para o levantamento de dados sobre núcleos urbanos informais. Tais estratégias são fundamentais para a efetiva implementação de políticas de regularização fundiária a partir de uma abordagem integrada entre planejamento urbano, ambiental e ordenamento territorial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ROLNIK, R.; SAULE JUNIOR, N. (coord.). **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Pólis, 2001.

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 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 e revoga e altera leis, medidas provisórias e decretos-lei**. Brasília, DF, 2017.

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M. da P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. L. (eds). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016, p. 29-52.

CARDOSO, A. C. D., & LIMA, J. J. F. Tipologias e padrões de ocupação na Amazônia Oriental. In: CARDOSO A. (Ed.). **O urbano e o rural na Amazônia**. Belém: EdUfpa, 2006, p. 55-110.

CARDOSO, A. C. D. *et al.* Morfologia Urbana das cidades amazônicas: a experiência do Grupo de Pesquisa Cidades na Amazônia da Universidade Federal do Pará. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, p. 1–18, 2020.

CASTRIOTA, R. **Urbanização Extensiva na Amazônia Oriental**: Escavando a não-cidade em Carajás. 2021. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Economia, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

CORAGGIO, J. L. Da Economia dos Setores Populares à Economia do Trabalho. In: KRAYCHETE, G. et al. (Orgs.). **Economia dos setores populares**: entre a realidade e a utopia. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 91-133.

CORRÊA, R. A periodização da rede urbana na Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, ano 49, n. 3. P. 39-68, 1987.

COSTA, S. C. D. da. **Do precário ao plural**: realidades e possibilidades da economia popular no Brasil contemporâneo. 2016. 204 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Economia, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2016.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.



DINIZ, S. C. **Do precário ao plural**: realidades e possibilidades da economia popular no Brasil contemporâneo. 2016. 204 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Economia, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

EMMI, M. **A Oligarquia do Tocantins e o Domínio dos Castanhais**. Belém. UFPA/NAEA, 1999, p. 196.

IPEA. **Relatório parcial de pesquisa de campo contendo aprofundamento do conhecimento sobre os aspectos físicos e territoriais dos NUI no Polo Marabá**. Brasília: Ipea, 2021. 81 p.

GOUVERNUER. **Planning and Design for Future Informal settlements**: shaping the self-constructed city. Londres/Nova York: Routledge, 2015.

LEITÃO, K. O. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento**: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. 2009. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/T.16.2009.tde-04032010-140034. Acesso em: 2023-02-01.

LOUREIRO, V. R. **História da Amazônia – da borracha aos dias atuais**. Belém, Cultural Brasil, 2015, p. 337.

LOUREIRO, V. R.; PINTO, J. N. A. **A questão fundiária na Amazônia**. Estudos Avançados, n. 19 (54), 2005.

MARICATO, E. **Metrópole da periferia do capitalismo**. Ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: HICITEC, 1996.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, v. 1, 2000a.

_____. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, v.14, 21-33, 2000b.

MELO, A. C. **Modernização e transformações recentes nos processos intraurbanos no Su-deste do Pará**. 2015. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, UFPA, Belém, 2015, p. 139.

MICHELOTTI, F. **Territórios de Produção Agromineral**. 2019. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

MONTE-MÓR, R. L. O Que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, p. 09-18, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/58/61>. Acesso em: 08 fev. 2023.

_____. Urbanização Extensiva e Lógicas de Povoamento: um olhar ambiental. In: LIMONAD, E. **Espaço, tempo e crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019. p. 251-262.

_____. **Modernities in the Jungle**: Extended Urbanization in the Brazilian Amazonia. 2004. Tese (Doutorado) – Programa de Planejamento Urbano, University of California, Los Angeles, 2004.



MORAIS, M. da P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. L. (eds). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016.

PEREIRA, A. R. **A Luta pela Terra no Sul e Sudeste do Pará: migrações, conflitos e violência no campo**. 2013. Tese (Doutorado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

ROBINSON, J. Global and world cities: a view from off the map. **International Journal of Urban and Regional Research**, v.26-3, p. 531-554, 2002.

ROY, A. Urban informality: Toward an epistemology of planning. **Journal of the American Planning Association**, v. 71, n. 2, p. 147–158, 2005.

ROY, A. Who's Afraid of Postcolonial Theory? **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 40, n. 1, p. 200–209, 2015.

ROY, A. Informality and the Politics of Planning. In: HILLIER, J.; HEALEY, P. **The Ashgate Resesarch Companion to Planning Theory: Conceptual Challenges for Spatial Planning**. Ashgate, 2010

SANTOS, B. DE S. **Conhecimento prudente para uma vida decente: Um discurso sobre as ciências revisitado**. [S.l.]: Edições Afrontamento, 2004.

SANTOS, M. **Espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: Edusp, 2000.

SVAMPA, M. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. São Paulo: Elefante, 2019. 192 p.

VELHO, O. **Frentes de expansão e estrutura agrária**. Petrópolis: Editora Vozes, 1973.

ZHOURI, A.; BOLADOS, P.; CASTRO, E. **Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais**. São Paulo: Annablume, 2016. 382 p.



Sobre os autores:**Ana Carolina Campos de Melo**

Doutora em Economia pelo PPGE-UFPA. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará (FAU-UFPA)

Universidade Federal do Pará

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9576-9362>

E-mail: carolmelo.08@gmail.com

Gabriel Moraes Outeiro

Doutor em Desenvolvimento Socioambiental. Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia da Unifesspa. Advogado.

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1521-2220>

E-mail: gmouteiro@gmail.com

Patricia Capanema Alvares Fernandes

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG. Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG.

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7386-5764>

E-mail: pcapanema@gmail.com

Sergio Moreno Redón

Doutorado em Geografia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia (PPGPAM), da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA)

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9580-413X>

E-mail: smredon@unifesspa.edu.br

Rafael Gonçalves Gumiero

Doutor em Ciência Política. Coordenador e professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia (PPGPAM), da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA)

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6193-8698>

E-mail: gumiero@unifesspa.edu.br