

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA LEGAL: MORAR, CONVIVER, PRESERVAR. REDE AMAZÔNIA

DURBENS MARTINS NASCIMENTO  
MYRIAN C. ATAÍDE DOS SANTOS  
RENATO MARTINS DAS NEVES  
ORGANIZADORES





## **Universidade Federal do Pará – UFPA**

Reitor: Emmanuel Zagury Tourinho

Vice-Reitor: Gilmar Pereira da Silva

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação: Maria Iracilda da Cunha Sampaio

## **Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA**

Diretor Geral: Armin Mathis

Diretora Adjunta: Mirleide Chaar Bahia

## **Editora**

Editor-Chefe: Silvio José de Lima Figueiredo

Divisão de Editoração: Aurilene Ferreira Martins

Albano Rita Gomes

## **Conselho Científico**

Presidente – Prof. Dr. Armin Mathis – Universidade Federal do Pará

Vice-Presidente - Profa. Dra. Mirleide Chaar Bahia – Universidade Federal do Pará

Profa. Dra. Ana Paula Vidal Bastos – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Alberto Mejías Rodriguez – Universidad de La Habana, Cuba

Prof. Dr. Germán Alfonso Palacio Castañeda – Universidad Nacional de Colombia, Letícia

Prof. Dr. Julien Meyer – Université Grenoble Alpes, CNRS, GIPSA-lab, France

Prof. Dr. Josep Pont Vidal – Universidade Federal do Pará

Profa. Dra. Maria Manuel Rocha Teixeira Baptista – Universidade de Aveiro, Portugal

Prof. Dr. Miguel Piñedo-Vasquez – Columbia University – New York, EUA

Prof. Dr. Ronaldo de Lima Araújo – Universidade Federal do Pará

## **Coordenação de Comunicação e Difusão Científica**

Armin Mathis

## **COMITÊ CIENTÍFICO DA COLETÂNEA**

Prof. Me. Arleisson Fernan Pedreira Furo

Prof. Me. Daniel Alvino Mesquita

Prof. Dr. Daniel Araújo Sombra Soares

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento

Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Luly Rodrigues Cunha Fischer

Prof<sup>ª</sup>. Ma. Maria do Carmo Campos da Silva

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Myrian Silvana S. C. Ataíde dos Santos

Prof. Dr. Renato Martins das Neves

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Rosaly de Seixas Brito

**REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA URBANA  
NA AMAZÔNIA LEGAL:  
MORAR, CONVIVER,  
PRESERVAR.  
REDE AMAZÔNIA**

**DURBENS MARTINS NASCIMENTO  
MYRIAN SILVANA S. C. ATAÍDE DOS SANTOS  
RENATO MARTINS DAS NEVES**  
ORGANIZADORES

**BELÉM | NAEA  
2022**



Texto revisado conforme as regras do novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Revisão de texto

Albano Gomes | Roseany Caxias | Larissa Aviz

Revisão de ABNT

Rosângela Mourão

Editoração e Criação da capa

Ione Sena

Apoio financeiro

Este livro foi produzido com apoio financeiro do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Governo Federal, por meio do Programa Morar, Conviver e Preservar: Rede Amazônia.

Os organizadores não se responsabilizam, legalmente, pelo conteúdo dos artigos que compõem o livro.

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Biblioteca do NAEA/UFPA-Belém-PA**

---

R344r Regularização fundiária urbana na Amazônia Legal [recurso eletrônico]: morar, conviver, preservar - Rede Amazônia / Durbens Martins Nascimento, Myrian Silvana S. C. Ataíde dos Santos, Renato Martins das Neves, organizadores. — Belém: NAEA, 2022.  
1 recurso online (543 p.)

Modo de acesso: <http://www.naea.ufpa.br/index.php/livros-publicacoes>

Inclui bibliografias

Reúne artigos apresentados ao Curso de Especialização em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e Melhorias Habitacionais e Sanitárias, do Programa Rede Amazônia: Morar, Conviver e Preservar

ISBN: 978-85-7143-215-4

1. Planejamento urbano - Aspectos sociais - Amazônia. 2. Direito urbanístico - Amazônia. 3. Direito à moradia - Amazônia. 4. Programa Rede Amazônia. I. Nascimento, Durbens Martins, org. II. Santos, Myrian Silvana S. C. Ataíde dos, org. III. Neves, Renato Martins das, org.

---

CDD 23. ed. – 307.7609811

Elaborado por Ruthane Saraiva Silva – CRB-2/1128

© Direitos Reservados à Editora NAEA

Av. Perimetral, nº 1 - Campus Universitário do Guamá

Belém - PA - CEP 66.075-750 – (91) 3201-7231

[nacaeditora@gmail.com](mailto:nacaeditora@gmail.com), [editora\\_naea@ufpa.br](mailto:editora_naea@ufpa.br)

## AUTORES

Adailson Oliveira Bartolomeu	Ielma Francione Assunção da Silva
Anderson da Costa Hianes	Jaqueline Barbosa Torres
Anderson Maycon Tavares Lameira	Jefferson Barbosa da Silva
Andressa Karla Silva Vasconcellos	José Júlio Ferreira Lima
Andreza dos Santos Filizzola Lopes	Lorenna Alves de Sousa
Anny da Silva Linhares	Luly Rodrigues Cunha Fischer
Antonio Cleison de Souza Costa	Maria de Lourdes Gomes Barradas
Antonio Mascarenhas Junqueira Neto	Maria do Carmo Campos da Silva
Arleisson Fernan Pedreira Furo	Milene Miranda Luz
Artemisa Ferreira Pimenta	Myrian Silvana S. C. Ataíde dos Santos
Cassilda Figueira da Silva	Nilma Batista Pinto
Daniel Alvino Mesquita	Paulo Ricardo Carvalho de Freitas
Daniel Araújo Sombra Soares	Rafael Pompeu Dias
David Figueiredo Ferreira Filho	Raiana Siqueira Mendes
Débora Cristina Salomão Corrêa	Renato Martins das Neves
Deliana Hilda Pereira Gonzaga	Roberta Andrade Cavalleiro de Macedo
Durbens Martins Nascimento	Rosaly de Seixas Brito
Elielson Rabelo Almeida	Suzete Verônica Amaral Nascimento
Ellen de Melo Quaresma	Tamires da Silva Lima
Elton Luis Silva da Silva	Tatiane Rodrigues de Vasconcelos
Glauca Suzi Barbosa Reis	Telma Maria da Silva Viana
Hudson Nascimento de Sousa Filho	Vanessa Cunha Barros

# SUMÁRIO

**EPÍGRAFE**

**DEDICATÓRIA**

**AGRADECIMENTOS**

**PREFÁCIO**

19

**INTRODUÇÃO**

23

**PARTE I**

**DIREITO À CIDADE, PREVENÇÃO, PLANEJAMENTO, GARIMPO ILEGAL, SANEAMENTO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA INSTITUÍDA PELA LEI N. 13.465/17 E OS IMPACTOS SOCIAIS NO DIREITO À MORADIA .....

27

*Artemisa Pimenta, Andressa Vasconcelos, Luly Rodrigues da Cunha Fischer*

ANÁLISE JURÍDICA SOBRE OS IMPACTOS DO GARIMPO ILEGAL EM CACHOEIRA DO PIRIÁ (PA): POSSIBILIDADES PARA REURB .....

51

*Tamires da Silva Lima; Tatiane Rodrigues de Vasconcelos; Durbens Martins Nascimento*

NOTAS SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL EM IRANDUBA (AM): PERCEPÇÕES, CONFLITOS, AVANÇOS E LIMITES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA REURB .....

75

*Ellen de Melo Quaresma; Arleisson Fernan Pedreira Furo; Carolina Cassia Batista Santos*

CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, PREVENÇÃO DE CONFLITOS E MELHORIAS HABITACIONAIS E SANITÁRIAS NA AMAZÔNIA LEGAL.....

103

*Vanessa Cunha Barros; Myrian Silvana S. C. Ataíde dos Santos*

UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS ECONÔMICOS FUNDIÁRIOS PARA FOMENTAR A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DO EMPREENDIMENTO EM ÁREA DE REURB: ESTUDO DE CASO DO DISTRITO DE ENTRE RIOS, MUNICÍPIO DE NOVA UBIRATÃ (MT) ..... 123  
*Suzete Veronica Amaral Nascimento; Luly Rodrigues da Cunha Fischer*

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ATENDIMENTO AOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NA AMAZÔNIA LEGAL ... 145  
*Andrezza dos Santos Filizçola Lopes; Anny da Silva Linhares; Rosaly de Seixas Brito*

**PARTE II**  
**MOVIMENTOS SOCIAIS, CONFLITO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E MOBILIZAÇÃO SOCIAL**

COMUNICAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UM CAMINHO PARA A HABITAÇÃO SAUDÁVEL ..... 173  
*Débora Cristina Salomão Corrêa; Jefferson Barbosa da Silva; Renato Martins das Neves*

DÍALOGO, CONFLITO E JOGOS RETÓRICOS DO PODER NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA ALTO TROMBETAS EM ORIXIMINÁ (PA) ..... 193  
*Raiana Siqueira Mendes; Glancia Suzi Barbosa Reis; Rosaly de Seixas Brito*

MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE LUZINÓPOLIS (TO) ..... 211  
*Cassilda Figueira da Silva; Lorenna Alves de Sousa; Maria do Carmo Campos da Silva*

DINÂMICA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES (AP) ..... 237  
*Elielson Rabelo Almeida; Arleisson Fernan Pedreira Furo; Maria do Carmo Campos da Silva*

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A CULTURA, A ARTE E A CIÊNCIA INTEGRADAS COMO FERRAMENTAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PREVENÇÃO DE CONFLITOS ..... 257  
*Maria de Lourdes Gomes Barradas; Myrian Silvana da S. C. Ataíde dos Santos; Durbens Martins Nascimento*

PROJETO SOCIAL EM REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL E MEDIDAS SOCIAIS EM REURB, MUNICÍPIO  
DE SAPUCAIA (PA) .....  
*Ielma Francione Assunção da Silva; Nilma Batista Pinto; Maria do Carmo Campos da Silva*

283

### **PARTE III GEOTECNOLOGIAS, CARTOGRAFIA APLICADA E ÁREAS DE RISCO**

DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DAS ÁREAS COM RISCO AMBIENTAL  
NA CIDADE DE FERREIRA GOMES (AP) .....  
*Elton Luis Silva da Silva; Daniel Araújo Sombra Soares*

311

IDENTIFICAÇÃO DE ÁREAS COM RISCO DE INUNDAÇÕES  
EM ORIXIMINÁ (PA): CONTRIBUIÇÕES À ELABORAÇÃO DO  
ZONEAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL .....  
*David Figueiredo Ferreira Filho; Hudson Nascimento de Sousa Filho; Daniel Araújo Sombra Soares*

331

INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS NA ELABORAÇÃO DA CARTOGRÁFICA:  
USO DO GNSS/RTK E DRONE PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA URBANA.....  
*Antônio Cleison de Souza Costa; Daniel Alvino Mesquita*

359

USO DAS GEOTECNOLOGIAS NA GESTÃO E REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES (AP) ....  
*Adailson Oliveira Bartolomeu; Anderson Maycon Tavares Lameira; Daniel Alvino Mesquita*

381

DIAGNÓSTICO DE AVALIAÇÃO DOS ÍNDICES DE SANEAMENTO DA  
ÁREA URBANA DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA (PA) .....  
*Anderson da Costa Hianes; Daniel Araújo Sombra Soares*

405

### **PARTE IV PESPECTIVAS URBANÍSTICAS E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE REURB**

PARÂMETROS URBANÍSTICOS APLICADOS EM REURB: O CASO DO  
BAIRRO SÃO LÁZARO EM ORIXIMINÁ (PA).....  
*Roberta Andrade Cavalleiro de Macedo; Jaqueline Barbosa Torres; José Júlio Ferreira Lima*

427

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OCUPAÇÃO URBANA EM APP: O CASO DO BAIRRO OLÍMPICO EM BOA VISTA (RR) .....	447
<i>Paulo Ricardo Carvalho de Freitas; Rafael Pompeu Dias; José Júlio Ferreira Lima; Cláudia Helena Campos Nascimento</i>	
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO APORTE AO DESENVOLVIMENTO LOCAL: REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES (AP) .....	477
<i>Milene Miranda Luz; Telma Maria da Silva Viana; Arleisson Fernan Pedreira Furo</i>	
PLANO DE AÇÃO PARA O DISTRITO DE ENTRE RIOS: PERSPECTIVAS URBANÍSTICAS APLICADAS A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	505
<i>Antonio Mascarenhas Junqueira Neto; Deliana Hilda Pereira Gonzaga; Myrian Silvana S. C. Ataíde dos Santos</i>	

## **DEDICATÓRIA**

As pesquisas foram realizadas em plena pandemia da Covid-19, por isso dedicamos esta obra a todas as vítimas, em particular aos professores: José Cauby Soares Monteiro, Mario Amin Garcia Herreros, e William Monteiro Rocha.

## TERRA

*Terra  
Objeto de cobiça  
Não coletiva,  
Mas sobretudo individual!  
E o direito à moradia,  
Como fica no capital?*

*Se eu parcelo  
E se tu parcelas  
Como vamos compartilhar?*

*Se desdubro,  
Não é o dobro,  
Como vamos lembrar?*

*O lote cabe na gleba,  
Mas a gleba não cabe no lote.  
Terra no campo chama gleba  
Na cidade chama lote  
Mas seja gleba, seja lote,  
É possível parcelar.*

*Lotear é dividir  
Desmembrar é separar  
Desdobrar é fracionar*

*Mas para sobreviver  
É preciso poder morar,  
Conviver e, sobretudo, preservar.*

**(Por Myrian Silvana S. C. Ataíde dos Santos, 2020).**

## AGRADECIMENTOS

Este livro contém os trabalhos monográficos, em forma de artigos científicos, elaborados e apresentados pelos alunos para a obtenção do grau de especialista. Neste sentido, os organizadores gostariam de agradecer às instituições, aos agentes e aos autores, que, no percurso de desenvolvimento e consolidação do Programa Rede Amazônia, especialmente do curso de especialização, contribuíram de várias maneiras para o alcance das metas e para a ampliação e fortalecimento desse programa, na Amazônia Legal.

Em primeiro lugar, nossos agradecimentos ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em nome da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e ao Departamento de Urbanização, que nos forneceu o suporte necessário para o andamento das atividades.

À diretora Mirna Quinderé Belmiro Chaves, pelo apoio e atendimento das demandas do Programa.

Nosso reconhecimento à Coordenação Geral de Regularização Fundiária Urbana do MDR, na pessoa do coordenador José Cristiano Rilling da Nova Cruz.

Registrar os agradecimentos à Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (Fadesp), que gerencia com êxito o Programa e seus subprojetos entre eles o Curso de Especialização.

Nossa gratidão à Reitoria da UFPA, que não mede e nem mediu esforços para dar o suporte institucional para a formulação e implantação do Programa.

À Pró-Reitoria de Administração da UFPA, que nos cedeu o espaço onde hoje está instalada a Comissão de Regularização Fundiária da UFPA (CRF-UFPA). E à UFPA pela visão estratégica de fornecer os apoios necessários para aglutinar as pesquisas e o trabalho extensionista por meio da Pró-Reitoria de Extensão (PROEX), lidando diretamente com a regularização fundiária.

Agradecimentos a todos os professores e discentes do curso de Especialização em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários, pela colaboração e dedicação às atividades do Rede e do curso de Especialização. Agradecimento

especial à Secretária do Programa de Pós-Graduação Lato sensu (PPLS) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), a técnica Ana Rosa Pinheiro da Silva, que lidou de forma eficiente e carinhosa com os assuntos do curso. Laços afetivos importantes foram criados para além das interações objetivas do fazer científico.

A todos os autores do livro. São jovens, dedicados, que carregam os desafios da construção de uma sociedade livre e democrática, ombreados com experientes pesquisadores e extensionistas que consolidaram e ampliaram uma área importante para à concretização de políticas públicas destinadas a garantir direitos às famílias na/da Amazônia.

Agradecemos em particular aos profissionais revisores pelos trabalhos de língua portuguesa e de normatização do livro.

Às universidades parceiras da Amazônia Legal e às prefeituras integrantes do Programa Rede Amazônia. O fortalecimento da cooperação na implantação da política de regularização fundiária na Amazônia Legal merece um reconhecimento à parte pela vontade de superar os problemas identificados no decorrer do processo de construção do programa.

Nossos agradecimentos à Aurilene Ferreira Martins, Coordenadora da Divisão de Editoração do NAEA, pelo cuidado e competência à frente das atividades executivas relativas a todo o livro.

Por fim, nossa dívida com o Comitê Científico da Coletânea e com a Editora NAEA, sobretudo, com os integrantes do Conselho Editorial.

Os organizadores

## PREFÁCIO

# REGULARIZAÇÃO, PREVENÇÃO DE CONFLITOS E MELHORIAS SOCIOAMBIENTAIS URBANAS: UM DESAFIO INTERINSTITUCIONAL NA AMAZÔNIA LEGAL

Este livro reúne estudos e reflexões sob diversos olhares, debates e perspectivas, desenvolvidas pela primeira turma do curso de Pós-graduação em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e Melhorias Habitacionais e Sanitárias, do Programa Rede Amazônia: Morar, Conviver e Preservar. O curso foi desenvolvido sob a coordenação político-pedagógica do NAEA-UFPA e teve a coordenação geral da CRF-UFPA, com recursos provenientes do Termo de Descentralização de Crédito do MDR, para a fase de implantação do Programa Rede Amazônia (2019-2023).

O desenho desse programa partiu das experiências de atuação em redes de assistência técnica. Sobre essas experiências, cabe destacar importantes esforços, desde o período pós-aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, que culminaram na campanha de elaboração dos planos diretores municipais, reunindo um conjunto de instituições e movimentos sociais nesta empreitada, em meio a avanços e retrocessos inestimáveis, dentre eles a extinção do Ministério das Cidades em janeiro de 2019.

No estado do Pará (PA), podem ser citadas as ações de fortalecimento institucional por meio de programas, projetos e ações em formato de redes de assistência técnica em prol do fortalecimento municipal e da gestão municipal. A exemplo podem ser citados o Programa Pará Urbe (2001 a 2010); a campanha de elaboração dos planos diretores (2006); o Projeto de implementação dos planos diretores e regularização fundiária (2008 a 2010); o Projeto Moradia Cidadã (2012 a 2018) e, atualmente em fase de implantação o referido Programa Rede Amazônia: morar, conviver e preservar, em desenvolvimento desde 2019 (SANTOS, 2018).

Por sua vez, o Programa Rede Amazônia tem se revelado como uma experiência inovadora, de alcance regional e que articula gestão, ensino, pesquisa

e extensão, reunindo um conjunto de 10 instituições de ensino superior na Amazônia Legal. Os resultados já alcançados demonstram a importância da cooperação interinstitucional e transescalar, tendo as universidades, se destacado como corpo articulador e coordenador dessa estrutura, além de atribuir um caráter de continuidade, para além do tempo institucional descontínuo, que as administrações públicas apresentam.

Durante o período inicial de implantação do Programa Rede Amazônia, em 2019, vivenciamos a crise global, decorrente da pandemia de covid-19, o que exigiu, especialmente, das ciências, ações coordenadas e respostas urgentes ante as questões sanitária, política, econômica, social e ambiental, num cenário de perdas irreparáveis. Nesse contexto, reafirmamos a certeza do distanciamento e da ineficiência das políticas públicas ligadas à garantia do direito à cidade, da moradia, do saneamento, dentre outras necessidades das pessoas que habitam o lugar, para além da condição fundiária e da estrutura física da moradia.

Conflitos, intimidações e violações de direitos devem compor as pautas de debates e resultar na definição de medidas de impacto social nas comunidades em processo de regularização, historicamente, rotuladas de “irregulares” ou “informais”. E, por conseguinte, são áreas excluídas das políticas de acesso à cidade e à urbanização, embora, sistematicamente, incluídas nas políticas fiscais e econômicas, nas distintas esferas de governo.

Como forma de contribuição para a superação desse desafio interinstitucional na Amazônia Legal, o Programa Rede foi estruturado a partir de três projetos com objetivos e metas distintas, sendo eles: formação de Grupos de Trabalho Estaduais (GTE's), por estados que compõe a Amazônia Legal, totalizando 09 GTE's; realização de capacitação em formato de pós-graduação, residência clínica e cursos livres, beneficiando aproximadamente 52 municípios, do total de 138 contemplados no Programa Terra Legal; e, o terceiro projeto, voltado à prestação de assistência técnica e tecnológica a 17 municípios piloto, como exercício de regularização fundiária, prevenção de conflitos e melhorias habitacionais e sanitárias.

Em virtude das restrições sanitárias da covid-19 e da abrangência do Programa, a estruturação do projeto político-pedagógico do curso de pós-

graduação ora citado foi marcada pela necessidade de adaptação ao formato de aulas remotas das disciplinas, articulando o desenvolvimento de atividades práticas com pesquisa bibliográfica, estudos de caso, visita técnica no conjunto das 17 áreas selecionadas para regularização dos municípios pilotos.

As áreas piloto estudadas envolvem diferentes escalas de ocupação humana (vila, cidade, bairro, quadra, lote), tipologias de cidades (cidade ribeirinha, turística, margem de rodovia, de grandes projetos, mineração), tempos e estágio de consolidação de infraestrutura e dinâmicas socioeconômicas e socioculturais em contexto institucional administrativo diverso, dentre outras especificidades.

Foi neste universo, que os trabalhos de conclusão do curso de pós-graduação foram desenvolvidos em formato de artigo e plano de ação, sob orientação dos docentes do curso. Para a realização desses estudos, ainda houve o apoio dos professores integrantes dos GTE's, e, dos técnicos dos Grupos de Trabalhos dos Municípios Piloto (GTM's) nas diversas oficinas e seminários realizados.

Foi da reunião desses esforços, que nasceu esta obra, contendo 20 artigos produzidos por autores que atenderam aos requisitos de seleção do curso de pós-graduação, com experiências e vinculação em instituições públicas (62%), movimentos sociais (5%), bolsista do Programa Rede Amazônia (5%), bem como, técnicos sem vinculação institucional em condição de vulnerabilidade social (28%). Quanto à formação profissional, estes autores são graduados em diferentes áreas, como: administração (5%), ambiental (5%), engenharia (15%), geografia (10%), geoprocessamento (2%), jurídica (15%), social (17%), urbanística (18%), tecnologia em gestão, turismo, pedagogia, antropologia e ciências sociais totalizam 5% dos autores.

Os estudos reunidos neste livro expõem a complexidade e a necessidade de construção de uma nova perspectiva para a articulação entre inovação e tecnologias aplicadas à regularização, prevenção de conflitos e melhorias habitacionais e sanitárias, como contraponto à ênfase da visão meramente econômica e registral do processo de regularização imobiliária. Ao mesmo tempo, demonstra como as instituições de ensino superior, podem e devem atuar em redes interinstitucionais de assistência técnica, inovação e tecnologia, fomentando o fortalecimento das instituições e de movimentos sociais, tendo

como ponto de partida as abordagens teóricas de Henri Lefebvre e David Harvey que entendem o direito à cidade, como bem coletivo e não individual, alinhado às questões climáticas e socioculturais.

As leituras organizadas sugerem que esta articulação é, sem dúvida, um desafio que exige uma atuação de forma transversal nos ambientes de gestão, ensino, pesquisa e extensão de forma multi e interdisciplinar. Elas revelam a Amazônia para além da floresta, do significado de coisa única e homogênea, pois aborda perspectivas endógenas, sob diferentes vertentes teóricas e metodológicas, além de expor e recriar olhares sobre as múltiplas, diversas e complexas estruturas, dinâmicas, tradições e culturas que aqui vivenciamos. São estudos que mostram a articulação de ferramentas e tecnologias para ampliar a capacidade institucional, o capital social e a comunicação sociocultural, apontando caminhos para a superação de entraves, disputas de interesses e a violação de direitos, para além de nossa compreensão, reafirmando a certeza de que a Amazônia é a nossa moradia, lugar de convivência, de preservação e de equilíbrio socioambiental.

Myrian Silvana S. C. Ataíde dos Santos  
Coordenadora Rede Amazônia

## INTRODUÇÃO

O Programa morar, conviver, preservar: Rede Amazônia, criado no ano de 2019 objetiva promover a formação teórica e prática de agentes multiplicadores de regularização fundiária, urbana e prevenção de conflitos de natureza socioambiental, habitacional e sanitária na Amazônia Legal. Concebido no Instituto de Tecnologia da UFPA, com suporte da CRF, dessa instituição, possui financiamento do MDR, uma vez que inseriu como uma de suas metas, a capacitação de Agentes Públicos que operam a regularização fundiária na Amazônia Legal. É uma rede formada por instituições de ensino superior e de gestão pública dedicada ao fomento e à difusão de experiências e expertises em políticas públicas, alternativas e gratuitas, de inovação, assistência técnica e tecnológica, aplicadas à regularização fundiária urbana, articulada com medidas de prevenção de conflitos e melhorias de natureza socioambiental, habitacional e sanitária na Amazônia Legal.

O curso de Especialização em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários, executado pelo NAEA da UFPA, foi uma das ações/metastas de capacitação realizada no período de 2021 a 2022. Nele, formaram-se 36 (trinta e seis) especialistas de diversas áreas do conhecimento científico e técnico, que puderam se aperfeiçoar acerca do uso das ferramentas conceituais e tecnológicas, necessárias para a inserção no universo da regularização fundiária.

O livro está organizado em três partes e capítulos que as integram. A Parte I, trata do Direito à cidade, prevenção, planejamento, garimpo ilegal, saneamento ambiental e desenvolvimento local. Os capítulos dessa parte, abordam os impactos da Lei n. 13.465/17, no direito à moradia, os obstáculos à execução de Reurb em município onde há garimpo ilegal em áreas públicas, impondo severas restrições ao planejamento urbano. Aborda-se também, o tema urbano, assim como analisa o tema do Planejamento urbano e regional. Percepções, conflitos, avanços e limites, bem como a capacidade institucional para a integração de políticas para a prevenção e melhorias habitacionais são tratados, na perspectiva do papel de

atores governamentais e da participação social na definição e a utilização dos instrumentos econômicos para fomentar a Reurb, e, sobretudo a análise dessa ferramenta visando atender povos e comunidades na Amazônia Legal.

A Parte II reúne trabalhos monográficos que focam nas formas de comunicação e de mobilização das comunidades interessadas no processo de Reurb. A questão consiste em saber quais as estratégias disponíveis para envolver coletivamente os atores locais, as dinâmicas dos movimentos sociais, a partir da cultura e da arte, como elementos imprescindíveis para uma visão global no processo de legitimação democrático de Reurb, principalmente quando se trata de territórios Quilombolas.

A Parte III, aglutina artigos científicos que discutem o uso das geotecnologias. Descrevem a relevância do diagnóstico em área de risco ambiental e a importância do Zoneamento Ambiental Municipal (ZAM), bem como, as ferramentas inovadoras para a elaboração cartográfica, seu uso na gestão, no diagnóstico de Avaliação dos Índices de Saneamento da Área Urbana, em diferentes municípios da Amazônia Legal.

Por fim, a Parte IV, intitulada “Perspectivas urbanísticas e avaliação de programas de Reurb”, avança no debate sobre o desenvolvimento local e os parâmetros urbanísticos aplicados, abordando a ocupação urbana em Área de Preservação Permanente (APP), assim como, traz um plano de ação aplicado em Reurb.

Durbens Martins Nascimento  
Myrian Silvana S. C. Ataíde dos Santos  
Renato Martins das Neves

## PARTE I

DIREITO À CIDADE, PREVENÇÃO, PLANEJAMENTO,  
GARIMPO ILEGAL, SANEAMENTO AMBIENTAL  
E DESENVOLVIMENTO LOCAL



# CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA, INSTITUÍDA PELA LEI N. 13.465/17 E OS IMPACTOS SOCIAIS NO DIREITO À MORADIA

Artemisa Ferreira Pimenta<sup>1</sup>  
Andressa Karla Silva Vasconcellos<sup>2</sup>  
Luly Rodrigues da Cunha Fischer<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Atualmente mais de 54% da população mundial, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2022), se concentram em áreas urbanas, esse número continua crescendo em um ritmo acelerado o que impacta significativamente na constituição das cidades e no direito à moradia. Em virtude da necessidade de alojar uma grande quantidade de pessoas em um limitado espaço urbano, proporcionam-se condições para a ocupação de áreas menos desenvolvidas, acarretando o surgimento de núcleos urbanos não planejados e sem infraestrutura promovida por serviços públicos básicos os quais são essenciais para o bem-estar da população. Dessa forma, emergem-se espaços informais de moradia com habitações precarizadas e a problemática relacionada a regularização fundiária a qual tem sido base de enfrentamento de diversos movimentos sociais

---

<sup>1</sup> Bacharel em Serviço Social. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Assistente Social da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM). E-mail: artemisapimenta@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Graduada em Direito pela Faculdades Integradas Brasil Amazônia. Coordenadora de Regularização Patrimonial da CODEM. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. E-mail: andressaksv1@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutora em Direito pela UFPA e Universidade de Paris, França. Professora Adjunta do Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ) da UFPA. E-mail: lulyfischer@ufpa.br

A irregularidade fundiária e a informalidade dos assentamentos urbanos são, ainda no século XXI, crescentes junto a um déficit de serviços públicos nessas localidades, atingindo em larga escala a população de baixa renda por ser a maior ocupante de áreas informais. Para Sousa Junior e Lima (2020, p. 1839) a “irregularidade fundiária pode ser tida como uma materialização da disparidade social que acomete as cidades brasileiras”.

A irregularidade fundiária carrega consigo, além da insegurança sobre a propriedade do imóvel, o uso irregular do meio ambiente, proporcionando uma situação de vulnerabilidade aos desastres ambientais, a ausência do poder público e o não acesso à moradia digna, impactando o direito à moradia através do não acesso a serviços e bens públicos, escassez de segurança pública, saneamento básico, água potável, energia elétrica e lazer, além da inexistência de equipamentos urbanos. Com isso, a irregularidade fundiária contribui significativamente para o acirramento da pobreza (BECKER, 2012). Nesse sentido, a Lei n. 13.465/2017 foi instituída no sentido de facilitar a regularização fundiária, simplificando seus procedimentos e reformulando a forma de se fazer regularização fundiária urbana no Brasil, e imprimindo mais celeridade ao processo com vistas a aplicação da função social da propriedade. Ressalta-se que não nos cabe aqui nesse breve trabalho analisar as mudanças advindas com a lei, pois são várias ou se esta cumpre o objetivo a que foi proposta.

A referida lei visa facilitar, principalmente, a regularização de núcleos urbanos informais através da organização de novos instrumentos e reformulação dos já vigentes. É nesse sentido que a lei em tela se utiliza de alguns instrumentos para consolidação da propriedade e que serão objeto de análise neste trabalho por meio das seguintes hipóteses previstas na lei, são elas: especialização de condomínio pro diviso; substituição de titulação previamente outorgada e registrada em cartório de registro de imóveis, e o registro de parcelamentos anteriores ao ano de 1979.

Portanto, este artigo tem como objetivo analisar a consolidação do direito de propriedade conforme a Lei Federal n. 13.465/17 e os efeitos dessa regularização para o direito à moradia. Nesse cenário, entendemos que uma propriedade está consolidada quando inserida no sistema registral, assim sendo, é individualizada, publicizada e ao mesmo tempo está associada aos direitos de

forma livre e irrestrita, ou seja, o proprietário tem total e irrestrita autonomia sobre o bem para usar, gozar, dispor e reivindicar.

A pesquisa consistiu em um estudo teórico de abordagem dedutiva, pois partiremos de uma análise geral utilizando as técnicas da pesquisa bibliográfica, por meio de livros e artigos científicos já publicados que versam sobre a referida temática. A documentação está disponível, em sua maioria, de forma online pressupondo ser uma temática recente ao se considerar o ano da legislação para realizar uma investigação acerca do assunto aqui abordado. A pesquisa documental é outra técnica utilizada, tendo em vista a análise da Lei Federal n. 13.465 e o Decreto n. 9.310/18, que regulamenta essa lei.

Desta feita, a pesquisa apresentada neste artigo foi organizada em três seções para melhor contextualização dos fatos. Na primeira, discorre-se sobre a proteção jurídica da propriedade e da moradia, incluindo suas distinções. A segunda seção trata-se do advento da Lei Federal n. 13.465 e as hipóteses de consolidação do direito de propriedade trazidas pela referida legislação e seu decreto regulamentador n. 9.310/18. Na seção três tem-se por objetivo discorrer sobre os pontos positivos e negativos para a proteção do direito à moradia e a utilização dos instrumentos de consolidação de propriedade positivados pela legislação supracitada.

Deste modo, o presente estudo tem sua relevância na prática considerando a consolidação do direito de propriedade por meio da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), instituída na Lei Federal n. 13465/17 e as consequências sociais que recaem sobre essa aquisição, podendo dar suporte a tomada de decisões quanto à escolha do melhor instrumento.

## **DIREITO DE PROPRIEDADE E DIREITO DE MORADIA: PROTEÇÃO JURÍDICA E DISTINÇÕES**

Cabe nesta primeira seção discorrer sobre as questões inerentes ao direito de propriedade e moradia com o objetivo de elucidar o presente ensaio, tendo em vista a essencialidade do tema em relação à regularização fundiária urbana.

## DIREITO DE PROPRIEDADE: ASPECTOS TEÓRICOS, CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS

Segundo Tartuce (2018), a propriedade é um dos institutos mais controversos do Direito, principalmente no que se refere ao seu próprio conceito, perpassando pela sua análise jurídica e seus atributos, salienta ainda, que o tema propriedade sempre foi cerne de tensões. Neste sentido, este autor ressalta que “a propriedade é o grande foco de tensão entre as correntes individualistas e solidaristas. O direito de propriedade, no Estado democrático e social de direito, como o da Constituição Brasileira de 1988, termina por refletir esse conflito” (TARTUCE, 2018, p. 02). Para Malheiros (2018), a propriedade está historicamente interligada ao poder econômico e as diversas tentativas de conceituá-la perpassam mais intimamente aos poderes que a ela conduz, do que ao direito em si.

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz em seu art. 170 os princípios da ordem econômica brasileira, observando os princípios da propriedade privada e sua função social, nos incisos II e III, respectivamente. O direito de propriedade se encontra presente também na seara dos Direitos e Garantias Fundamentais, no caput do art. 5º da Constituição Federal. Cumpre mencionar que além da Carta Magna, o Código Civil de 2002 se preocupou em positivizar o tema direito à propriedade no art. 1.228, o qual enfatiza que o referido direito deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais. Neste cenário, da leitura do dispositivo, resta claro que a conveniência dos interesses privados está condicionada, também, aos interesses da coletividade (PAGANI, 2009).

O legislador não efetivou a conceituação do direito de propriedade no Código Civil, mas sim, os atributos da propriedade. Conforme Pinto (2013, p. 77), o direito de propriedade é “o poder jurídico concedido pela lei a alguém para usar, gozar, dispor de um determinado bem e de reavê-lo, de quem quer que injustamente o esteja possuindo”.

O Código brasileiro de 2002 trouxe novidades no que se refere à relatividade desse direito, isto em virtude também da necessidade de um olhar social do Estado

em detrimento aos anseios sociais por uma igualitária distribuição de riqueza e pela imprescindível intervenção estatal para tal. Logo, o direito de propriedade passa a perder a conotação de direito absoluto para se tornar relativo, nascendo uma noção de sociabilidade e solidariedade.

Com efeito, mesmo que o direito de propriedade seja um direito real<sup>4</sup>, oponível a terceiros, o surgimento do instituto da função social da propriedade<sup>5</sup> vincula o exercício do referido direito à utilização da propriedade de forma consciente, recriminando a subutilização da propriedade no caso de não haver a observância de seu cumprimento social, ambiental e econômico.

Nesta esteira, a propriedade detém em seu bojo os seguintes componentes: a) usar - utilizar-se da coisa em seu benefício/interesse, não sendo obrigatório o uso em si, pois o mesmo é uma faculdade do proprietário, mesmo que o proprietário não a use, não há de se falar em perda da propriedade; b) gozar (ou fruir) – a possibilidade de o proprietário obter as utilidades econômicas advindas da coisa; c) dispor – a garantia de poder alienar a coisa, ou gratuitamente ou onerosamente; d) reivindicar – é um direito subjetivo, pois é facultado ao proprietário o direito de restauração de sua propriedade, de recuperar aquilo que injustamente lhe foi retirado.

Cumprе mencionar que para Soto *apud* Scripes (2014), um dos principais referenciais teóricos para a edição da Lei n. 13465/2017, a propriedade formal é muito mais ampla que a mera posse. O autor expõe que a propriedade formal é indispensável, pois fornece ao indivíduo as condições de alcançar capital, algo tangível para os indivíduos, para que desta forma aqueles que detêm a propriedade possam desfrutar do capital escondido por trás da mesma. Ressalta, ainda, que a propriedade deve ser atingível a todos. Contudo, para alcançar este objetivo, afirma a necessidade de um efetivo arcabouço de leis inerentes à propriedade

---

<sup>4</sup> Conforme Lafayete *apud* Carrenho e Gregui (2019, p. 5), o direito real “é o que afeta a coisa direta e imediatamente, sob todos ou sob certos respeitos e a segue em poder de quem quer que a detenha”

<sup>5</sup> A função social da propriedade é aqui entendida quando o interesse em comum prevalece sobre o individual. É a utilização de forma justa do espaço urbano fomentando a apropriação do território pelos cidadãos e cidadãs, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura com justiça social e condições ambientalmente sustentáveis” (TORRES; GINTERS, 2016).

privada a fim de facilitar a compreensão, melhorar as relações e possibilitar o aumento da produtividade.

Portanto, os direitos reais podem ser classificados como direitos reais sobre coisa própria (ilimitado) e direito real sobre coisa alheia (limitado). No que se refere à classificação dos direitos reais plenos e limitados, somente a propriedade é direito real pleno. Por isso é importante citar que o Art. 1228 do Código Civil de 2002 ressalta as faculdades que o proprietário tem em usar, gozar, e dispor da coisa, bem como de reavê-la. Desse modo, para se falar em direito real pleno é necessário que o indivíduo reúna, no mínimo, todas as faculdades descritas acima.

Nos direitos reais limitados, de que é exemplo o usufruto, em contrapartida, ocorre um destaque de um ou mais poderes inerentes à propriedade que são transferidos para outra pessoa, formando-se um direito real na coisa alheia. Nesse caso, é atribuído um dos poderes sobre a propriedade a terceiros que pode ser usar, gozar ou dispor, formando assim, o direito real sobre a coisa alheia denominado de direito real limitado. Os direitos poderão incidir no de usar ou de usar e gozar, formando, então, o direito real de uso e o direito real de usufruto (RIZZARDO, 2012)

Além das características acima expostas, em relação ao direito de propriedade, cumpre mencionar a importância que o Sistema Registral tem para a manutenção e constituição desse direito positivado tanto na Constituição Federal quanto no Código Civil, tendo em vista que o registro confere eficácia *erga omnes*, além de dar publicidade ao ato e segurança jurídica aos titulares de bens imóveis.

O Art. 1º da Lei n. 6.015/73, confirma que os Registros Públicos darão autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos, pois reúne todos os dados da propriedade imobiliária, possuindo informações sobre os direitos reais do mesmo e a proteção em relação aos direitos e deveres do proprietário, conforme Silva (2017). O sistema registral tem grande valia no ordenamento jurídico e na consolidação do direito de propriedade, pois os direitos reais, realizados entre as partes, necessitam do registro no Cartório de Registro de Imóveis para sua constituição, conforme o art. 1.227 do Código Civil/2022.

Neste sentido, os registros públicos têm como finalidade atribuir autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos e extrajurídicos, garantindo

a publicização dessa autenticidade e legalidade é ainda meio para a proteção do direito à propriedade, conforme Erpen e Lamana *apud* Oliveira (2018). A publicidade registral imobiliária pode ser analisada sob dois aspectos: o material que diz respeito aos efeitos oriundos da publicidade e o formal que tem a ver com a materialização ou concretude da publicidade que é feita por meio da certidão do Registro de Imóveis (TORRES, 2012).

O registro imobiliário apresenta importante função quanto à proteção e consolidação do direito de propriedade, o ato registral confere ao adquirente do bem as características de dono do imóvel, garante a manutenção da segurança jurídica das relações individuais de propriedade. Traz à sociedade as informações referentes ao real proprietário de certo imóvel (seus direitos e obrigações), por meio da fé pública que é cabível às Serventias de registro de imóveis. Cadastra a propriedade imobiliária e permite, a partir daí, a certificação à sociedade quanto às características, possíveis alterações e extinções de direitos inerentes a determinado bem imóvel. Sendo a instituição do Registro de Imóvel, segundo Da Luz Júnior (2018), a mola propulsora de manutenção da segurança jurídica e da autenticidade dos negócios jurídicos efetuados entre as partes, no âmbito do direito de propriedade. Posto que se presume dono, aquele cujo nome estiver no registro imobiliário.

Contudo, devemos ressaltar a necessidade de se atentar não somente ao direito de propriedade como também às questões referentes ao direito de moradia, positivado na legislação pátria e discutido no rol de direitos sociais.

## DIREITO DE MORADIA: ASPECTOS TEÓRICOS, CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS

Segundo Souza (2016), a moradia passou a ser vista no âmbito capital, não apenas como uma necessidade de vida, mas também como uma mercadoria adentrando na seara de troca, muitas vezes se tornando mercadoria com alta valoração e extremamente concorrida, devendo ser entendida dentro das acepções de valor de uso e valor de troca. Para Carlos *apud* Souza (2016, p. 75) “[o] direito de propriedade sobre determinada parcela do planeta confere a seu proprietário

o direito de dispor da terra apropriando-se de um lucro excedente, sob a forma de renda”. Para Souza (2016), parafraseando Marx, o valor de uso não possui relação de produção, porém é a base para a relação econômica expressada pelo valor de troca, onde os bens produzidos podem ser comercializados conforme as regras do mercado.

Por outro lado, Souza (2016, p. 82) ratifica também que a moradia, da perspectiva de quem necessita dela para viver, é um valor de uso imprescindível e que não pode ser vista como uma mercadoria, apresentando com isso, outra forma de contemplar a moradia, diferente da visão dos sujeitos capitalistas que a entende como valor de troca.

Assim, a habitação é mais que um abrigo ou simples endereço. Ela é o lugar onde se estabelece a vida, a referência de onde o indivíduo se vê na cidade e no mundo. É onde ele constrói sua participação nos espaços privados e públicos, as relações com os indivíduos, com o meio natural, com a vizinhança, com as centralidades e redes urbanas e assim por diante. É a partir da casa que cada pessoa cria sua história particular, que é parte de uma história coletiva. Isso porque a moradia, como espaço social definido pelo cotidiano, tem aspectos da sociedade inteira. Tanto os acontecimentos mais gerais (como os atuais movimentos globais do capitalismo) quanto as especificidades de cada formação socioespacial, em conjunto, denotam o mundo em que se vive e, assim, a história individual e coletiva, sendo essa a razão de uma mesma casa poder representar significações e valores de uso diversos (SOUZA, 2016, p. 82).

A Carta Magna traz em seu art. 6º a positivação das questões inerentes aos direitos sociais, e neste cerne, o direito à moradia. Vejamos: “art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”

É importante frisar que a Constituição Federal de 1988 remete que o Direito à moradia tem como propósito assegurar um lugar de habitação que possa ser compreendido como moradia adequada basicamente deve englobar a segurança, saúde e bem-estar. Nessa conjuntura, Ferreira e Santos (2015) afirmam

que, o direito à moradia não deve ser entendido apenas como a aquisição de um teto, e sim um arcabouço bem mais amplo que o próprio morar e que contribua ao alcance das condições materiais de desenvolvimento digno ao sujeito de direito. Neste cenário, a questão da inadequação da moradia, conforme Bezerra e Chaer (2020), está relacionada à caracterização da unidade habitacional à falta de estrutura urbana (água, luz, esgoto e coleta de lixo) e ainda à inadequação construtiva, a esse respeito ele ressalta a inadequação da moradia.

Destaca-se que a população mais afetada pela questão da precariedade habitacional e pela irregularidade fundiária são aqueles de baixa renda, geralmente localizada em favelas e invasões nas periferias das cidades, as quais se encontram em situação de risco social com acesso precário a serviços públicos. Estes imóveis que não possuem registro no cartório de registro de imóveis e são ocupados informalmente são denominados como capital morto, segundo Soto *apud* Vieira e Kempfer (2021, p.153), e quando esse são regularizados passam a ter outro status, pois agrega-se valor econômico, social e jurídico:

Os imóveis existentes nos loteamentos informais encontram-se exatamente na situação de capital morto. São frações ideais irregulares e desprovidas de título de propriedade (e por isso mesmo negociadas por preços abaixo daqueles das propriedades regularizadas), razão pela qual estão sujeitas a inúmeras limitações: não podem ser usadas na forma de garantia real em operações de crédito; sujeitam-se a restrições quanto à obtenção de licenças dos órgãos públicos para construção de edificações e benfeitorias; não podem ser formalmente alienadas, dentre outros (SOTO *apud* VIEIRA ; KEMPFER,2021, p.153).

Alves, Junior e Cordeiro (2018) afirmam que somente a previsão legal não ser o bastante para a solução de problemas na área da habitação, é importante a compreensão do significado social em uma sociedade com características semelhantes à brasileira, além disso, políticas públicas que possam efetivar o direito à moradia. Segundo Maricato (2015), mesmo com o alargamento e retomada de investimentos no setor habitacional de interesse social, não houve impacto de forma eficaz nas desigualdades sobre a questão fundiária no Brasil. Na tentativa de mitigar

esse cenário surge a necessidade da aplicabilidade por meio de políticas públicas, da execução dos aspectos contidos na legislação no que se refere às medidas sociais, urbanísticas e ambientais no processo de regularização fundiária urbana.

Com efeito, verifica-se que o direito de moradia reflete uma das mais importantes garantias à dignidade da pessoa humana configurando-se como elemento primordial da cidadania em si.

## DIFERENÇAS E SIMILITUDES ENTRE DIREITO À PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA

Nesta esteira, há de se falar em diferenciação do direito à moradia e do direito de propriedade, tendo em vista que esse pode ser entendido como um direito real concernente ao bem, já o direito à moradia tem sentido amplo aquele que pode acrescentar a qualidade de vida e dignidade da pessoa humana.

O direito de moradia encontra-se no âmbito dos direitos sociais, exigindo do ente estatal um comportamento ativo em relação à justiça social, refletindo uma necessidade intrínseca e vital do próprio indivíduo. Enquanto que o direito de propriedade faz parte do campo dos direitos civis e políticos, limita-se a intervenção estatal, e destaca a importância da efetividade de sua função social, positivado também no Código Civil de 2002, no Art. 1.228.

Assim apreende-se neste ensaio que a plenitude do direito de propriedade e sua consolidação é alcançada quando os elementos dispostos no Código Civil, usar, gozar, dispor e reivindicar, estiverem presentes de forma livre e irrestrita, e a propriedade inserida no Sistema Registral esteja devidamente individualizada e publicizada para se ter a propriedade plena.

Desse ponto de vista, a regularização dos imóveis quando concebida através do registro em cartório de imóveis passa a integrar o mercado, principalmente o imobiliário, já que se concretiza em mais uma possibilidade para seu proprietário de utilizá-lo como fonte de renda:

Incorporado ao mundo jurídico mediante regularização, ao imóvel é acrescido valor de mercado e ampliado o leque de opções de operações em que o seu proprietário pode empregá-

lo. Torna-se possível oferecê-lo em garantia para operações de crédito, transformar-lhe em ponto de comércio formal junto à municipalidade com a obtenção de alvará de licença ou constituir direitos reais sobre ele (VIEIRA; KEMPFER, 2021. p.153).

Silento e Santos Junior (2021) afirmam que isso não passa de uma estratégia econômica voltada para atender os interesses do capital sob a ótica da geração de renda e mascarada pela desburocratização do processo, na verdade para eles,

A nova diretriz da política urbana e de habitação social brasileira, que supostamente facilita a titulação (aquisição do direito real de propriedade), atende aos interesses dos mercados financeiro e imobiliário, de modo a descoletivizar os distintos modelos de ocupação da terra para fim de moradia e geração de renda existentes no Eixo em questão (SILENTO; SANTOS JUNIOR, 2021, p. 511)

Deste modo, é possível afirmar que somente a regularização fundiária não é o suficiente para impactar na redução da pobreza, como foi o caso do Peru:

Já em relação à redução da pobreza, é difícil atribuí-la às alterações observadas resultantes da regularização fundiária. Apesar da diminuição das taxas de pobreza em relação as taxas da América Latina como um todo (dados de 2000), vários outros aspectos influenciam as reduções dessas taxas, não havendo relação exclusiva com a segurança de posse (BEZERRA; CHAER; BLANCO, 2020, p. 66).

Logo, em relação ao Brasil, embora longe de apresentarmos uma visão holística ou mesmo centralizada, a consolidação do direito de propriedade por meio da regularização fundiária urbana sozinha não é capaz de solucionar problemas sociais que estão enraizados na sociedade brasileira e reduzir a pobreza de forma significativa. Mas não se pode negar que essa ação já é um passo para a união de forças com outras políticas públicas, contraponto para o problema instalado. Para Malheiros (2018, p. 149), por exemplo, “o registro imobiliário se torna um dos principais agentes da regularização fundiária urbana, passando a exercer funções social e econômica, decorrentes da transformação do direito de propriedade”. Para este autor em se tratando de regularização fundiária, esta:

Mais do que garantir moradia para as pessoas menos favorecidas, serve, pois, de instrumento ao desenvolvimento econômico do país. Isso porque seria capaz de induzir investimentos em melhoria dos próprios imóveis e viabilizar o acesso a financiamentos para investimentos em pequenos negócios. (MALHEIROS, 2018, p. 149).

O argumento não traduz a realidade de milhões de brasileiros, principalmente os que vivem em áreas não regularizadas as quais predominam as relações de informalidade tanto da moradia quanto da forma de acesso à renda. Apesar de sob esse ponto de vista o registro imobiliário proporciona o desenvolvimento do país, não pode ser considerado como única resolutividade capaz de suprir as demandas urgentes no cotidiano das populações de baixa renda que se encontram em maioria dentro dessas áreas. É pouco provável que parcela da população com urgência do acesso a serviços e bens públicos priorizem investir em pequenos negócios ou, para ser ainda mais exato, consigam realizar financiamentos que podem até lhe custar o que tem de mais valioso, a moradia.

Nesse sentido, considerando os aspectos trazidos neste trabalho acerca do direito de propriedade e de moradia, a seção seguinte tem como escopo a Lei n. 13.465/17, no que se refere às possibilidades de consolidação da propriedade.

## **A LEI N. 13.465/2017 COMO MEIO DE CONSOLIDAÇÃO DA PROPRIEDADE NO BRASIL**

No centro da discussão temos a regularização fundiária urbana e, conseqüentemente, a Lei Federal n. 13.465/17 como um marco inovador para a política de regularização fundiária no Brasil, diante disso, conforme Ferreira Filho (2018),

[...] mudou a lógica na condução da política pública de regularização fundiária urbana. O referido diploma legal visou à desburocratização dos projetos de regularização fundiária e deu um enfoque especial à concessão de títulos de propriedade. (FERREIRA FILHO, 2018. p. 1462).

A Lei n. 13.465/17, em seu art. 9º, define a regularização fundiária de imóveis urbanos (Reurb) como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Cunha (2021) ressalta que a lei traz soluções de ordem jurídica pelo fato de propiciar ferramentas capazes à regularização plena dos núcleos por meio da identificação de tais áreas e pelo fato de tratar as desconformidades por meio de mecanismos como: o parcelamento do solo, instituição de condomínio, direito real de laje, regularização das edificações e da outorga da propriedade aos ocupantes identificados no referido núcleo.

Além do que, a lei traz em seu art. 10, importantes objetivos, como: 1) identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; 2) criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; 3) ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; 4) promover a integração social e a geração de emprego e renda; 6) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; 8) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; 11) conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher.

Pelo exposto, entende-se que a regularização fundiária urbana, instituída por meio da Lei n. 13.465/17, é importante mecanismo à manutenção do direito à moradia. Contudo, mais que garantir moradia para a população, a aplicação da referida legislação contribui, também, ao desenvolvimento econômico do país, tendo em vista que pode ser ferramenta às melhorias nos imóveis, objetos de Reurb, viabilizando o acesso a financiamento de pequenos negócios, como já mencionado.

Nesse sentido, as possibilidades de consolidação da propriedade trazidas pela Lei n. 13.465/17 auxiliaria a fixação de características econômicas ao imóvel

regularizado, podendo estes serem utilizados como garantias nas transações, gerando créditos e investimentos. Certo que a referida consolidação se dá após o ingresso desse imóvel no sistema registral para que então possa haver a exploração econômica da propriedade de maneira plena e adequada, posto que o imóvel regularizado e formalizado deixa de ser “um ativo morto, pois posses defectivas são ativos que não podem ser adequadamente valorizados, funcionando à margem da sociedade”, nas palavras de Malheiros (2018, p 149).

## ESPECIALIZAÇÃO DE CONDOMÍNIO PRO DIVISO

O Art. 45 da Lei n. 13.465/15<sup>6</sup> prevê a viabilidade de individualização da propriedade no registro de imóveis, por meio do condomínio pro diviso. O dispositivo possibilita ao município a indicação, de forma ou individual ou coletiva, das unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais registradas para haver a especialização daquelas áreas registradas em comum.

Importante frisar, mesmo que brevemente, o conceito de condomínio conforme Maximiliano *apud* Amaral e Marquesi (2010) para o qual condomínio é uma relação de igualdade limitada como equilíbrio entre as partes que possuem direitos iguais e ao mesmo tempo limitado poder de gozo e disposição de algo comum.

E, em seguida, o entendimento de condomínio pro diviso, que para Amaral e Marquesi (2010, p. 12) pode ser visto “a partir do enquadramento da coisa quanto a sua forma de divisão, quando existe comunhão de direito, mas não de fato, pois cada condômino exerce poderes privativos sobre sua unidade”. Ou seja, os comunheiros exercem o direito de propriedade de maneira exclusiva, localizando-se em uma parte certa e determinada do imóvel.

Na leitura de Cunha (2021) é possível o município verificar núcleos urbanos informais advindos de glebas que estejam matriculadas ou transcritas em nome de vários condôminos, no regime de condomínio geral e, situação que pode haver também, é no caso de o parcelamento do registro da regularização fundiária urbana suceder em regime de condomínio geral. “O defeito da especialização e da

---

<sup>6</sup> O disposto foi reproduzido também no Art. 43 do Decreto Federal n. 9.310/2018.

titulação” poderá, conforme Cunha (2021, p. 355), ser sanada com requerimento ao município para instauração da Reurb disposta pela Lei n. 13.465/17.

O Art. 45 da Lei n. 13.465/17 (condomínio pro diviso) remete às situações em que a propriedade não se encontra devidamente individualizada e traz soluções para tal, ou seja, é possível que na situação fática o morador tenha o imóvel registrado, contudo em fração ideal, onde se faz necessário que este imóvel esteja devidamente individualizado no Sistema Registral, permitindo a obtenção do direito de disposição e fruição de forma plena e não somente de forma limitada, com a aplicação do dispositivo pode haver também a individualização de melhorias e obrigações pertinentes ao bem.

Portanto, se o direito de dispor e fruir se encontra limitado, entende-se que, na seara prática este imóvel pode até visivelmente estar individualizado, contudo, no âmbito jurídico não. É importante, então, que as duas situações, práticas e jurídicas, estejam igualladas para corresponder a uma propriedade que possua livre uso, gozo, disposição, fruição bem como individualização no registro de imóveis para então se falar em propriedade plena.

## SUBSTITUIÇÃO DE TITULAÇÃO PREVIAMENTE OUTORGADA E REGISTRADA EM CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

A respeito do Art. 92, § 4º do Decreto regulamentador da Lei n. 13.465/17<sup>7</sup>, entende-se que o legislador trouxe a possibilidade para os legitimados municípios ou Distrito Federal efetivarem a substituição de titulação previamente outorgada e registrada perante o Cartório de Registro de Imóveis. O disposto ratifica os registros de títulos que conferiram direitos reais e foram efetuados, à época, em consonância à Lei Federal n. 11.977/2009 poderão ser efetuados, hoje em dia nos termos da Lei n. 13.465/17 e de seu Decreto regulamentador n. 9.310/18.

Entendemos que o instituto jurídico da Legitimação Fundiária, art. 15, I e art. 23 da Lei n. 13.465/17, poderá ser empregado como meio para a aplicação, na prática, do art. 92 § 4º do Decreto regulamentador desta lei, que deixa clara a possibilidade de utilização dos termos da lei vigente de Reurb e, conseqüentemente, seus institutos jurídicos.

---

<sup>7</sup> Remete-se ao Art. 75 da Lei n. 13.465/17.

Desta forma, compreendemos que o dispositivo traz inovações no que se refere à consolidação do direito de propriedade, tendo em vista que no caso de titulação supracitada ter sido efetuada por meio de institutos jurídicos referentes a direitos reais limitados, como por exemplo a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)<sup>8</sup> e a Concessão de Uso Especial<sup>9</sup> para fins de Moradia (CUEM), haverá a possibilidade de o indivíduo obter, pela utilização do referido artigo, a alteração desses direitos reais, primeiramente outorgado como limitado, para direito real pleno.

Cunha (2021) ratifica que o município poderá, nas situações em que já tenha concluído a fase de parcelamento do solo com o devido registro imobiliário e que não tenha sido averbada as construções e outorgada a titulação final, concluir as demais fases da Reurb com a utilização dos institutos jurídicos dispostos na Lei n.º 13.465/17, como por exemplo a legitimação fundiária. Ressalta, ainda, a possibilidade de substituição das CDRU e CUEM outorgadas na vigência da Lei n.º 11.977/09 pelo referido instituto da legitimação fundiária, à luz do art. 92, § 4º do Decreto n.º 9.310/18, considerando que aqueles direitos reais outorgados à época não proporcionam ao ocupante a possibilidade de usufruir do valor econômico do imóvel em si.

Em vista disso, entendemos que a aplicação do presente dispositivo é de grande valia também à consolidação do direito de propriedade, pois resolve a questão dos direitos reais limitados, previamente outorgados ao beneficiário, possibilitando a livre disposição e fruição do bem quando da aplicação do art. 92 § 4º do Decreto regulamentador da Lei n.º 13.465/17 e utilização da legitimação fundiária, por exemplo.

## REGISTRO DE PARCELAMENTOS ANTERIORES AO ANO DE 1979

Em relação à terceira hipótese de consolidação do direito de propriedade, trazida pelo art. 69 da Lei n.º 13.465/17, entende-se que o dispositivo facilita o registro da propriedade e conseqüentemente a constituição deste direito de propriedade, quando da inserção do imóvel no Sistema Registral. Posto que, de

<sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 271/67

<sup>9</sup> Medida Provisória n.º 2.220/2001.

acordo com o já explanado neste ensaio, a plenitude do direito de propriedade não se dá apenas com a possibilidade de usar, gozar/fruir, dispor e reivindicar, mas também pela necessidade de o imóvel estar devidamente registrado no cartório de registro de imóveis (individualizado e publicizado), contribuindo à constituição desse direito.

O Art. 69 da Lei n. 13.465/17 determina, basicamente, que os parcelamentos ocorridos antes da promulgação da Lei n.º 6.766/1979 poderão ser regularizados de forma mais simplificada, tendo como pressuposto que a infraestrutura das áreas já está regularmente implantada, bem como a ocupação e integração à cidade se deu em momento anterior aos ditames da lei de parcelamento de solo urbano.

Conforme Cunha (2021, p. 364), o dispositivo supracitado deixa clara a possibilidade de os municípios utilizarem os instrumentos previstos na Lei n.º 13.465/17 “os municípios poderão fazer uso dos instrumentos previstos nesta lei e que estão elencados em rol não exaustivo no art. 15 da lei e no art. 8º do Decreto, dentre eles, a legitimação fundiária”.

Neste contexto, pode-se entender que a Lei n. 13.465/17 apresenta possibilidades inovadoras e práticas para o alcance da consolidação da propriedade, conforme hipóteses apresentadas, sendo de grande valia no âmbito da regularização fundiária urbana e proteção do direito à propriedade

Percebe-se que os instrumentos expostos acima possuem cada uma sua particularidade e critérios que podem ser aplicados pelo município conforme a situação de cada imóvel e as características do assentamento, mas todos eles têm em comum o fato de serem formas de consolidar a propriedade.

## **ASPECTOS SOCIAIS EM RELAÇÃO À PROTEÇÃO DO DIREITO DE MORADIA QUANDO DA CONSOLIDAÇÃO DA PROPRIEDADE POR MEIO DA LEI N. 13.465/17**

Considerando cada um dos casos da seção anterior, analisaremos nesse tópico, os efeitos extrajurídicos, ou seja, os impactos reais na vida das pessoas conforme cada caso, visando verificar se altera de fato o direito à moradia. Como visto anteriormente, consideramos que moradia e propriedade são distintas. A

consolidação da propriedade de forma plena propicia ao seu proprietário dispor do seu bem como bem entender e, nesse caso, o imóvel está apto à sua inserção no mercado já que a ele é agregado valor, expandindo as opções comerciais desse imóvel que passa a estar formalmente constituído, podendo gerar crédito, e até mesmo a sua venda, o que é um ponto de alerta se considerarmos que o beneficiário pode ao se desfazer do imóvel voltar a ocupar áreas irregulares e dessa forma não ter garantido o seu direito à moradia.

Isto posto, a alternativa que se vislumbra está relacionada à união de esforços que capazes de, a médio e longo prazo, dar respostas à irregularidade habitacional, nesse âmbito a consolidação da propriedade por meio da regularização fundiária pode ser umas das formas de dar visibilidade aos problemas instalados nas áreas irregulares e com isso agregar outras políticas públicas para que o problema seja enfrentado de forma conjuntural e não setorialmente. Mas vale ressaltar que a consolidação da propriedade sozinha não consegue imprimir impactos objetivos em assentamentos, careçam de esforços amplos para dirimir problemas sociais. O que não poderíamos afirmar quando se trata de locais em que na existência de uma estrutura urbana, o título seja a formalização e a complementação de políticas que já se fazem presentes.

Aduz-se dizer que a consolidação da propriedade não é o suficiente para concretizar o direito de moradia *per se*, visto ser este mais amplo e que necessariamente impacta em outros direitos como o acesso a saúde e educação; embora seja eficaz para proporcionar segurança jurídica, de fato ela sozinha não garante o direito à moradia digna. Ambas podem coexistir e se complementarem. Deste modo, é possível perceber que em curto prazo a consolidação da propriedade não tem impactos positivos no direito à moradia, exceto o cumprimento do caráter registral da propriedade.

De todo modo, é possível perceber, que cada caso concreto apontado na seção anterior e conforme se pode visualizar no quadro abaixo, tem seus prós e contras e o beneficiário poderia escolher o procedimento mais adequado conforme sua situação, e não pressupor que dando propriedade a pessoa tem mais direito à moradia.

**Quadro 1.** Síntese dos benefícios da consolidação da propriedade

Hipóteses de consolidação da propriedade	Legislação	Benefícios ao direito de propriedade	Benefícios ao direito de moradia
Especialização de condomínio pro diviso	Art. 45 da lei 13.465/17	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individualização do imóvel;</li> <li>• Individualização de melhorias e obrigações inerentes ao imóvel;</li> <li>• Disposição e fruição de forma plena.</li> </ul>	A consolidação do direito de propriedade é mecanismo adicional ao alcance do direito de moradia e não exclusivo.
Substituição de titulação previamente outorgada e registrada	Art. 92 § 4º do Decreto 9.310/18 e art. 75 da lei 13.465/17	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direitos reais limitados para ilimitados (plenos)</li> <li>• Faculdade de dispor e fruir livremente</li> </ul>	
Registros de parcelamento anteriores a 1979	Art. 69 da Lei 13.465/17	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimento simplificado;</li> <li>• Facilita o registro dos imóveis inseridos em parcelamentos anteriores a 1979;</li> <li>• Registro, publicidade do ato e segurança jurídica</li> </ul>	

**Fonte:** Lei nº 13.465/2017. Organizado pelas autoras, (2022).

Nesta conjuntura, e de posse destas informações este beneficiário estaria apto à escolha da regularização que mais atendesse as suas demandas, permitindo também aos demandantes a possibilidade de ter outro ponto de vista. Nosso objetivo é mostrar o cenário em que ela se encontra de forma que ela contribua com a permanência de seus moradores e seja capaz de trazer consigo outros direitos inerentes à moradia.

Nesse sentido, mediante o exposto, é necessário que cada caso seja analisado de forma individualizada e assim com base nas análises das possibilidades existentes, a decisão mais assertiva seja a que prevaleça na tomada de decisões. De todo modo, deve-se priorizar pela manutenção da moradia digna com segurança

e aspectos que propiciem bem estar da população. Na verdade, esse aspecto é o mais importante e o que mais deve ser resguardado sem anular os demais.

## CONCLUSÃO

Considerada nesta pesquisa a plenitude do direito de propriedade e sua consolidação como a reunião dos direitos, de usar, gozar, dispor e reivindicar, estando estes elementos presentes de forma livre e irrestrita, juntamente com a inserção deste imóvel no Sistema Registral com sua individualização e publicização. Além disso, atendendo o entendimento de que a Lei n. 13.465/17, nos dispositivos citados na seção dois, apresenta as hipóteses facilitadoras da consolidação do direito à propriedade e que o objetivo central deste trabalho era analisar a forma como a consolidação desse direito afeta o direito à moradia, podemos concluir que ambos direitos devem ser efetivados em consonância.

Nesse contexto, o direito à moradia deve ser garantido para que seja alcançada a dignidade da pessoa humana, em contraponto ao direito de propriedade, ambos direitos garantidos constitucionalmente podem ser efetivados em consonância, pois a efetivação apenas do direito à propriedade não supre a demanda do direito à moradia e conseqüentemente não soluciona sozinho as necessidades e anseios sociais em relação à regularização fundiária urbana e moradias adequadas. A consolidação do direito de propriedade é um fator importante quando se trata de regularização fundiária, mas é importante frisar que este deve estar a serviço da comunidade e não do capital como uma estratégia do mercado.

A legislação em tela vem facilitar o registro dos imóveis em cartório, consolidando a propriedade, e o tornando mais simplificado; mas para além disso, as famílias que estão em ocupações irregulares carecem mais do que o título de propriedade que também lhes é um direito. É importante reforçar que deve haver esforços em conjunto para que seus moradores tenham acesso pleno aos serviços, amenizando nessas áreas problemas históricos vivenciados após as ocupações e que têm raízes na formação das cidades.

A regularização fundiária não pode ser entendida isoladamente, pois ela está inserida em um contexto que é social, político, econômico e cultural, com

relações de poder e forças conflituosas nesse território, com dinâmicas individuais e coletivas, vislumbrando a concretização daquele lugar como um espaço que por direito é seu, já que somente a previsão legal não é o suficiente para consolidar a posse dos territórios ocupados ao longo de décadas.

São ainda mais urgentes, as providências relacionadas à infraestrutura urbana, à instalação de equipamentos e serviços públicos, bem como habitações menos precarizadas. O processo de transição da informalidade para a formalidade precisa estar acompanhado desse leque multifacetado de políticas públicas para que de fato haja transformação significativa desses núcleos urbanos. Portanto, só a consolidação da propriedade não é capaz de transformar a vida das pessoas e, mais ainda, do núcleo urbano, com a impactação de maneira considerável no déficit habitacional.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, A. C. C. Z.; MARQUESI, R. W. Uma visão panorâmica do condomínio geral no código civil. **Revista do Direito Privado da UEL**, v. 3, n. 1. p. 1-28, 2010.

ALVES, J. M.; JUNIOR, M. E. A.; CORDEIRO, S. M. A. Remanejamentos forçados: a contradição entre a propriedade do solo urbano e o direito à moradia. *In*: ARREGUI, C. C.; PAZ, R. D. O. (org.). **Trabalho social, territórios e moradia: a construção do direito à cidade**. Editora Veras, 2018.

BECKER, B. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor produtivo. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, v. 17, p. 17-126, 2012.

BEZERRA, M. C. L.; CHAER, T. M. S. Formação da cidade informal. *In*: BEZERRA, M. C. L.; CHAER, T. M. S. (org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática**. Brasília, DF. Ed. Universidade de Brasília, p. 19-50, 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 mar. 2022.

BRASIL. **Código civil**, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 2 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 23 ago. 2022.

CARRENHO, F. A. H; GREGUI, P.A.M. Análise do gênero direitos reais diante do direito das coisas e dos direitos pessoais. **Encontro de Iniciação Científica**, v.15, n. 15, 2019.

CUNHA, M.F.F. **Manual de regularização fundiária urbana**. São Paulo: editora JusPodium, 2021.

LUZ JUNIOR, A. L. **A importância do registro de imóveis para a efetiva segurança jurídica no exercício do direito de propriedade imobiliária no Brasil**. 2018. 70 f. Monografia (Especialização em Negócios Imobiliários) – Faculdade Baiana de Direito e Gestão, Salvador, 2018.

FERREIRA, F; SANTOS, S. O direito à moradia urbana e a expropriação social no código civil de 2002. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 2, p. 437-467, 2015.

FERREIRA FILHO, P. S. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, ago. 2018.

MAIA, N. M. **Breve análise acerca dos direitos reais sobre coisa alheia**. Juscombr. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/54818>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MALHEIROS, R. T. A Formalização da Propriedade Imobiliária e a Oferta de Crédito: a regularização fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 12, n. 2, p. 136-1552, 2018.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão popular, 2015.

NAVES NETO, R. C. **O direito social e fundamental á moradia e a regularização fundiária da lei 13.465/2017**. Ribeirão Preto, 2019. Disponível em: [https://repositorio.unaerp.br/bitstream/handle/12345/392/Disserta%  
c3%a7%o%a3o%20Direito%20Ronan.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unaerp.br/bitstream/handle/12345/392/Disserta%c3%a7%o%a3o%20Direito%20Ronan.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 2 mar. 2022.

OLIVEIRA, F. G. **Segurança jurídica do registro de imóveis**: Benefícios da atuação do registrador de imóveis na consolidação de direitos reais e da publicidade. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050**. ONU News, 2019a. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 26 fev. 2022.

PAGANI, E. A. **O direito à propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. EDIPUCRS, 2009. Disponível em: <https://books.google.com.br>. Acesso em: 9 mar. 2022.

PINTO, L.F.A. **Direito de propriedade. Direitos reais**. (Série aperfeiçoamento de magistrados 16). Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/serie\\_aperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais\\_75.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serie_aperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_75.pdf). Acesso em: 2 mar. 2022.

RIZZARDO, A. **Direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SILVA, H. S. **Registros imobiliários**: um direito essencial da sociedade. 2017. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/49683/registros-imobiliarios-um-direito-essencial-da-sociedade>. Acesso em: 10 mar. 2022.

SCRIPES, T.V; SOTO, H. O mistério do capital. **Revista do Direito Público**, Londrina, v.9, n.1, p.245-248, 2019.

SOUSA JÚNIOR, A. M; LIMA, D. F. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana: foco nas Leis 11.977/2009 e 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, v.12, n.3, 2020.

SOUZA, L. A. Considerações acerca da mercadoria moradia: a questão habitacional. **Espaço em Revista**, v. 18, n. 2. p. 67-84, 2016.

TARTUCE, F. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**. v. 23, n.3, p. 1-23, jul./set. 2018.

TORRES, M. K. F. **A publicidade no sistema registral imobiliário**. 2012.

TORRES, S; GINTERS, I. (org). **Cartilha reforma urbana já!** São Paulo: Instituto Polis, 2016.

VIEIRA, E.; KEMPFER, M. A regularização fundiária urbana enquanto instrumento de formalização da propriedade: possibilidades para o desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, v. 12, n. 1, p. 145-157, jan./jul. 2021.

# ANÁLISE JURÍDICA SOBRE OS IMPACTOS DO GARIMPO ILEGAL EM CACHOEIRA DO PIRIÁ (PA): POSSIBILIDADES PARA A REURB

Tamires da Silva Lima<sup>1</sup>  
Tatiane Rodrigues de Vasconcelos<sup>2</sup>  
Durbens Martins Nascimento<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Este artigo pretende examinar as limitações da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no município de Cachoeira de Piriá. A premissa adotada é a de que as limitações impostas pela atividade de garimpo ilegal e a falta de informação sobre a Lei nº 13.465, de julho de 2017, prejudicam a efetividade do direito à propriedade nos assentamentos informais da população de Cachoeira do Piriá (PA).

É importante deixar registrado que o município de Cachoeira de Piriá tem o paradoxo de ser uma cidade periurbana, com predominância de atividades rurais, que articulam movimentos urbanos, dificultando a determinação dos

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Faculdade de Direito pela UFPA. Especialista em Direitos Fundamentais pelo Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ) da UFPA. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Mestra em Direitos Humanos e Meio Ambiente pelo Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) da UFPA. E-mail: tamiresllimaufpa@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduada em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA), (2021). Especialista em Processo Civil e Direito Civil (FGV), (2016). Especialista em Direito Ambiental (CESUPA), (2019). Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Mestra em Direitos Humanos pelo PPGD-UFPA. E-mail: tatirov@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> PhD em Sociedade e Natureza (2015). Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental (2005). Professor Titular da UFPA. Atualmente é diretor de Relações Interinstitucionais e Sociais da Pró-Reitoria de Extensão (PROEX-UFPA). E-mail: durbens@ufpa.br.

limites físicos e sociais do espaço urbano e do rural. Esta resulta da implantação dispersa do povoamento urbano em meio rural.

Na primeira seção é descrita sucintamente a legislação fundiária urbana e seu contexto de aplicação no município de Cachoeira de Piriá aos ocupantes de assentos informais.

A segunda seção introduz a problemática da atividade do garimpo ilegal, com enfoque na situação da Amazônia paraense. Igualmente são apresentadas as iniciativas do processo de regularização fundiária por meio do Terra Legal.

Por sua vez, a terceira seção aborda o processo de Regularização fundiária no município Cachoeira de Piriá e as dificuldades apresentadas e a forma como estas transformações dialogam com as normas editadas.

A hipótese levantada é a demonstração das dificuldades que obstaculizam o processo de Reurb no município de Cachoeira de Piriá com a prática do garimpo ilegal urbano.

Dentre as técnicas de pesquisa utilizadas destacam-se fontes primárias (documentos produzidos, como à Cartilha do Ministério das Cidades, Processo administrativo de doação da área, SEI nº 56417.000881/2013-54; notas técnicas; reportagens; conteúdos disponíveis em sites especializados em Reurb; e, mineração e garimpo. No conteúdo bibliográfico cita-se, especialistas que já realizaram pesquisa em Cachoeira do Piriá (PA), como: Leal (2014); Lima (2005); Santos (2004) e Sousa (2020). Todo esse arcabouço referencial é relevante porque contém as informações diretamente relacionadas ao objeto de análise no presente estudo, bem como à reflexão proposta.

Deste modo, em que pese a questão da Reurb ser ampla e multidisciplinar, nesta pesquisa foi dada maior ênfase na discussão jurídica sobre a temática, porém abrangendo também enfoques geográficos, econômicos e sociais do município.

Torna-se relevante informar que na pesquisa foi usada a técnica de entrevista estruturada com um pesquisador do Programa Rede Amazônia, o qual esteve no município de Cachoeira do Piriá a fim de desenvolver a coleta de dados no modo investigação qualitativa. A entrevista foi realizada por meio de questionário, melhor detalhado no tópico 3.2, submetido por e-mail, e, respondido pela mesma via. As entrevistas fornecem informações relevantes de acordo com os objetivos

da pesquisa, assim como, o tempo e os recursos disponíveis para a sua realização (ROSA; ARNOLDI, 2006).

O objetivo geral é compreender como as questões do garimpo ilegal podem impactar a realização do processo de Reurb no município de Cachoeira do Piriá. Os objetivos específicos são: 1) Analisar os requisitos legais da Reurb para o município de Cachoeira do Piriá e os impactos do garimpo ilegal; 2) Descrever sobre os aspectos e os impactos do garimpo ilegal com implantação da Reurb no município de Cachoeira do Piriá, e; 3) Indicar as dificuldades que obstaculizam a Reurb para o município de Cachoeira do Piriá.

Os objetivos específicos do artigo buscam compatibilizar informações de que as atividades de garimpo desenvolvidas no município de Cachoeira do Piriá prejudicam ou inviabilizam a possibilidade de execução de Reurb. Para tanto, tais objetivos são condicionantes técnicas de direcionamento do Rede Amazônia para que promova uma espécie de elaboração de plano ou incidência de diagnóstico na área objeto de estudo.

O estudo visa aferir os efeitos da Reurb no município de Cachoeira do Piriá, com nível de desconformidades sobre os impactos do garimpo ilegal. Assim, o desafio da pesquisa é indicar aspectos jurídicos e sociais dos núcleos informais no município de Cachoeira de Piriá e demonstrar os impactos socioambientais do garimpo ilegal urbano.

## CONTEXTO HISTÓRIO E LEGAL DA REURB

Avançou-se na construção de uma política fundiária para as cidades, com a alteração da Lei n. 11.977, de 2009<sup>4</sup> por meio da Lei n. 13.465, de 2017<sup>5</sup>. Esta, cria

---

<sup>4</sup> Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/111977.htm). Acesso em: 11 fev. 2022.

<sup>5</sup> 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

instrumentos e desburocratiza os procedimentos de regularização, ampliando as possibilidades e a escala de atuação das prefeituras e dos cartórios de registro de imóveis.

Segundo a cartilha do Ministério das Cidades (MCID) (2017), os procedimentos preconizados pela Lei nº 13.465, de 2017 demandam apenas ajustes técnicos, institucionais e alguma repactuação com os principais atores, tendo em vista a mudança de algumas atribuições. Desse modo, torna-se fundamental a participação dos municípios brasileiros que em grande parte ainda não criaram sua política de Reurb.

De acordo com a Lei n.13.465, de 2017, a Reurb é o conjunto de 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).

A Reurb proporciona segurança sobre o direito de usar, gozar e dispor da terra, terrenos, tendo impacto em financiamentos bancários, participação em programas sociais, manutenção e defesa de direitos. O Decreto nº 9.310, de 2018, indica as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes. Ou seja, a efetividade da Lei da Reurb proporciona aos cidadãos o cumprimento das políticas de habitação, saneamento básico, meio ambiente, mobilidade urbana, integração social e geração de emprego e renda.

O Decreto n. 9.310/2018<sup>6</sup> indica as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes. Ou seja, a efetividade da lei de Reurb proporciona aos cidadãos o cumprimento das políticas de habitação, saneamento básico, meio ambiente, mobilidade urbana, integração social e geração de emprego e renda.

---

âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/l13465.htm). Acesso em: 11 fev. 2022.

<sup>6</sup> Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm) Acesso em: 11 fev. 2022.

Na tentativa de viabilizar a efetividade e o cumprimento da lei, a Rede Amazônia sendo uma Rede de Instituições de Ensino Superior (IES) dedicada ao fomento e à difusão de experiências e expertises em políticas públicas, alternativas e gratuitas, de assistências técnica e tecnológica aplicadas à Reurb, articulada com medidas de prevenção de conflitos de naturezas socioambiental, habitacional e sanitária sendo um dos municípios escolhido Cachoeira do Piriá.

Cachoeira do Piriá pertence à microrregião do Guamá, que estabelece limites ao norte com o município de Viseu, a leste com o estado do Maranhão e ao Sul com Nova Esperança do Piriá. Fica a 248 km da capital do estado, Belém do Pará, e está localizado à margem da BR-316, no trecho Pará-Maranhão (LEAL, 2014, p. 11).

O município em estudo possui um dos maiores polos de garimpo da região nordeste do Pará, ou seja, apresenta características de riqueza e interações propiciadas pela atividade do garimpo que promovem modos de vida de riqueza e ao mesmo tempo de extrema pobreza à população. Cabe frisar que as atividades econômicas do núcleo urbano são principalmente a administração pública e o comércio de gêneros alimentícios, que estão centralizados na avenida principal, à margem da BR-316 devido à sua configuração histórica (SOUSA; OLIVEIRA; SANTOS, 2020, p. 109).

Sousa, Oliveira e Santos (2020, p. 111) salientam que a pesca artesanal é uma das atividades de subsistência em diversas comunidades do município<sup>7</sup>, o que indica “riscos de saúde à população, principalmente em relação ao consumo dos peixes capturados na lagoa utilizada como descarte direto da atividade garimpeira” (LIMA, 2005, p. 95).

Por outro lado, o garimpo, segundo os próprios garimpeiros, é o único meio de manter muitas famílias, em que pese caber apenas 2% do lucro, uma média de 200 a 450 reais por semana para os mesmos. Os autores notaram que há receio para os garimpeiros adentrarem nos assuntos relacionados à comercialização do ouro, informaram apenas que é feita em barra ou com ouro bruto entre os comerciantes da cidade e com compradores de fora.

---

<sup>7</sup> A exemplo da comunidade da Bela Vista, localizada aproximadamente a 12 km da zona urbana, à jusante da bacia hidrográfica do rio Macaco, mais precisamente onde se encontra situada a sua foz.

Com o intuito de proporcionar alternativas e viabilizar a efetividade do direito aos ocupantes de assentos informais, o Rede Amazônia, no projeto de Reurb para Cachoeira do Piriá, busca promover alternativas para os graves problemas relacionados às precárias condições de moradia, bem como, a informalidade dos lotes habitacionais da população.

A Reurb é importante para Cachoeira do Piriá, pois embora seja um município rico em recursos naturais, sua população sofre com mazelas sociais como desemprego, baixa qualificação profissional, índices de analfabetismo e exposição a riscos ambientais em decorrência da atividade de garimpo urbano ilegal, fato que reflete no seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,473<sup>8</sup>, um dos menores do Brasil, segundo o IBGE (2010). Já na posição do *ranking* estadual do IDH está em 140 de 143. Desse modo, a Reurb pode proporcionar maior segurança para a comunidade, pois é sabido que há edificações para fins de moradia em áreas de risco atualmente.

Ademais, esse cenário é preocupante porque não há dados que indiquem a existência no município de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), tampouco núcleo de Defesa Civil, o que sugere atendimento de casos de desastres (alta complexidade) por um equipamento de baixa complexidade. Além disso, nas pesquisas preliminares até o presente momento realizadas não foi encontrado plano de contingência para casos de desastres ambientais.

## MINERAÇÃO: GARIMPO URBANO ILEGAL E OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA A REURB

Segundo o Governo do Pará (s.d.), a indústria mineral responde por considerável parcela da economia do país<sup>9</sup> e, é fundamental para o equilíbrio macroeconômico nacional. Neste contexto, o estado do Pará tem em torno de 10% do PIB, 85% de exportações, 1,5% de empregos diretos e 3% de ICMS.

<sup>8</sup> Faixa do IDHM – Muito Baixo (IDHM entre 0 e 0,499).

<sup>9</sup> 4,2% do PIB, 20% das exportações e 8% dos empregos da indústria (PNM-2030).

No que tange aos *royalties* da mineração, sabe-se que o atual marco legal está previsto no Art. 20, inciso IX da CRFB/88<sup>107</sup>, na Lei n. 7.990<sup>11</sup>, de 28 de dezembro de 1989 e na Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990<sup>12</sup>.

Quanto à mineração na Amazônia, Enríquez (2014) relata que o Pará se destaca nos minerais metálicos e se apresenta com o maior PIB mineral, maior valor e os maiores volumes de exportações minerais, fatores que são positivos para a Balança Comercial Brasileira. A mencionada autora pontua dois aspectos similares entre os estados do Amazonas, Pará, Amapá e Rondônia. O primeiro é a “persistência da atividade garimpeira e seus efeitos negativos aos ecossistemas e aos sistemas socioeconômicos locais” (p. 155). O segundo é “a baixa agregação de valor aos bens minerais extraídos” (p. 155).

Desse modo, entende-se que garimpo “é uma atividade que desde o século XX expandiu-se pela Amazônia [...]. Serra Pelada, que em 1980 [...] tornou-se o maior garimpo a céu aberto registrado da história” (SOUSA, OLIVEIRA e SANTOS, 2020, p. 101).

Berbet e Neto (1996, p. 239) *apud* Enríquez (2014) elencam cinco questões acerca dos garimpos, sob distintas perspectivas, a saber: a) institucional; b) político; c) tecnológico; d) social e; e) ecológico. Os autores entendem que apesar da evolução legal sobre a definição do garimpo, ainda é difícil um regramento preciso para essa atividade. Além disso, criticam o fato de as jazidas minerais não se limitarem às divisões político-administrativas, o que gera dificuldade para a sociedade diferenciar a atividade organizada do garimpo. Ademais, lamenta que o aproveitamento do garimpo seja de 50% do depósito, devido à falta de técnicas adequadas, associada a questões de precariedade trabalhista, de saúde e segurança ocupacionais, bem como, de violência, prostituição e ainda, dos evidentes danos ao meio ambiente, tanto físico quanto químicos.

<sup>10</sup> Art. 20. São bens da União: IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo.

<sup>11</sup> Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências.

<sup>12</sup> Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

A contribuição de Enríquez (2014, p. 168-169) é importante porque aponta para três direcionamentos em relação ao problema do garimpo na Amazônia, sendo: a) criação de linhas de apoio a estudos para identificar, criar e difundir tecnologia de baixo custo e para minimizar os problemas socioambientais provocados pelos garimpos; b) auto-organização da atividade por meio de associativismo e do cooperativismo voltados para os próprios garimpeiros e; c) ações de fomento para a implantação de plantas piloto que sirvam de demonstração sobre a possibilidade de se produzir de modo mais eficiente.

Santos (2004) propõe a formulação de uma nova política de incentivos fiscais na região, que privilegiem as ações com objetivo de recuperar o meio ambiente, considerando as condições de degradação do meio físico e do meio socioeconômico em Cachoeira do Piriá.

Neste contexto, sabe-se que Cachoeira do Piriá conta com 23 autorizações de pesquisa e 3 concessões de lavra, desde 1948, cujos títulos já passaram por 11 empresas, sem haver produção formal (Governo do Pará, s.d.)<sup>13</sup>.

Além disso, verificam-se disputas territoriais de áreas destinadas para assentamento e das áreas com potencial mineral. Desse modo, as áreas com potencialidades minerais estão legalmente na posse da empresa de mineração, que se encontra na região. Todavia, tais áreas estão dentro de uma “mega área de assentamento agrícola, criada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), em 1993”, o que gera estado de tensão permanente, tendo em vista que há sobreposição de jurisdição entre o Incra, a Prefeitura e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)<sup>14</sup>, além de conflitos concomitantes deste com a empresa de mineração e os agricultores que reivindicam direitos superficiais de suas terras (SANTOS, 2004, p. 173).

---

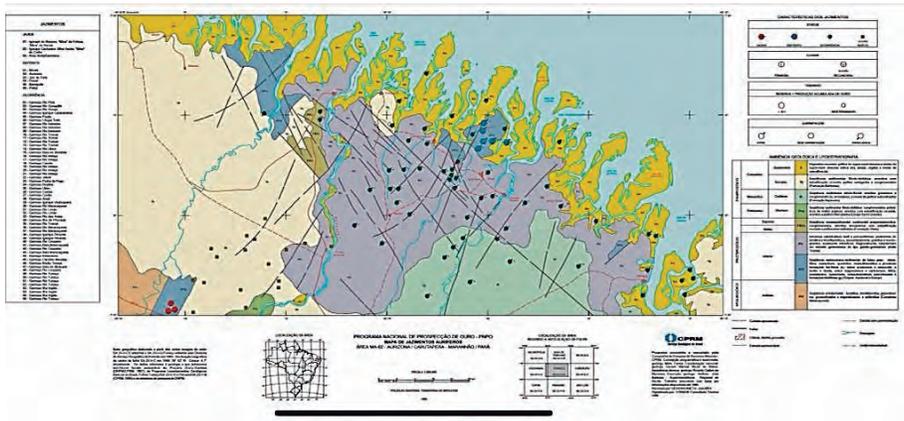
<sup>13</sup> Disponível em <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/Analise%20dos%20impactos%20Novo%20Mar%20co-DNPM.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.

<sup>14</sup> Foi substituído pela Agência Nacional de Mineração (ANM), criada pela Lei n. 13.575, de 26 de dezembro de 2017, que é uma autarquia federal sob regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, dotada de personalidade jurídica de direito público com autonomia patrimonial, administrativa e financeira, tem sede e foro em Brasília, Distrito Federal, e circunscrição em todo o território nacional.

Santos (2004) critica o Inbra por adotar uma política fora dos parâmetros da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA em relação à obrigatoriedade da elaboração do EIA/RIMA para os assentamentos.

De acordo com Benchimol-Barros *et al.* (2020, p. 256), Cachoeira do Piriá é reconhecidamente um dos maiores polos de garimpo da região Nordeste do Pará, e um dos seus garimpos é o chamado Garimpo do Macaco<sup>15</sup>, o qual teve o seu auge entre os anos de 1983 a 1984, e não possui registros oficiais de autorização para a extração de minérios, portanto, é clandestino, vez que “as áreas de extração são de responsabilidade majoritariamente de comerciantes e políticos da cidade” (SOUSA, OLIVEIRA ; SANTOS, 2020, p. 101).

**Figura 1.** Representação da jazida do igarapé do Macaco, “Mina” da Fofoca



**Fonte:** Brasil. Ministério de Minas e Energia (CPRM, 2001).

<sup>15</sup> É um topônimo que se justifica pelo acidente geográfico rio Macaco, que corta a cidade de Cachoeira do Piriá e cuja bacia hidrográfica está localizada no interflúvio dos rios Piriá e Gurupi (BENCHIMOL- BARROS, 2020, p. 256), o primeiro estabelecendo limite entre o estado do Maranhão/Pará e o segundo tem como principal afluente o rio Macaco, ambos do oceano Atlântico, sendo sua área total correspondente a 94,9 km<sup>2</sup>. A nascente do rio Macaco localiza-se na comunidade Barraca da farinha e desagua no rio Piriá, na comunidade da Bela Vista, seu comprimento é de 22,16 km (SOUSA, OLIVEIRA e SANTOS, 2020, p. 104).

No mesmo sentido, Sousa, Oliveira e Santos (2020, p. 99) demonstram a problemática dos impactos socioambientais da mineração na bacia do rio Macaco, no município em estudo, entre os anos de 2008 a 2018. Segundo os pesquisadores referidos, “após a garantia da posse da terra, caracterizada pela usucapião no ano de 2014, o proprietário atual expande a atividade por meio do arrendamento da área” (SOUSA, OLIVEIRA e SANTOS, 2020, p. 101).

A área tem características rurais, urbanas e de exploração ilegal do ouro, provocando a remoção da cobertura vegetal e do solo, o assoreamento, prejudicando a qualidade dos corpos hídricos e consequentemente afetando a saúde da comunidade local, tendo em vista que, mais recentemente, i.e, entre 2008-2018, apresenta “inúmeros poços, tanques, equipamentos e cavas, que ocasionam significativas alterações no relevo (SOUSA, OLIVEIRA e SANTOS, 2020, p. 101).

Destarte, a Reurb é um grande desafio e talvez inviável de realização com segurança razoável, pois segundo Sousa, Oliveira e Santos (2020, p. 111) o processo de exploração dos garimpos realiza de forma rápida e constante a remoção da cobertura vegetal e solo, dessa forma a área fica suscetível a processos erosivos, inclusive já há forte instabilidade na superfície que corresponde às áreas de garimpos no médio curso da bacia do rio Macaco, o estudo é conclusivo ao afirmar que há “um grau de alta vulnerabilidade” e “fortemente instável” (p. 115). Ademais, “o diagnóstico do passivo ambiental da área de Cachoeira do Piriá - PA comprovou que a mesma se encontra em desequilíbrio ambiental” (SANTOS, 2004, p. 173).

Já em 2004, pesquisas constataavam a contaminação dos igarapés da região, especificamente do Macaco, Currutela, Vermelho, Barraquinha e Vila (SANTOS, 2004, p. 172), bem como em 2005 estudos alertavam sobre “a atividade garimpeira em Cachoeira do Piriá ser realizada de forma rudimentar, desorganizada e sem planejamento” e afirmavam ser agravante o fato da “urbanização de áreas de garimpo abandonado” (LIMA, 2005, p. 95), isso porque a expansão urbana nessas áreas poderia pôr em risco a qualidade da água (SANTOS, 2004, p. 172).

Em pesquisa sobre possível recebimento de *royalties*<sup>16</sup> da mineração pelo município de Cachoeira do Piriá buscou-se no *site* da AGM<sup>17</sup> pelas palavras chaves *royalties*, e foi encontrado a lista dos estados e municípios que receberam a CFEM represada<sup>18</sup>, todavia, na mencionada lista não consta o município em análise.

Em pesquisa ao Inbra foi encontrado o processo de nº 56417.000881/2013-54, que trata da doação em área urbana e tem como interessado a Prefeitura Municipal de Cachoeira do Piriá. O referido documento tem 255 folhas e foi analisado, para conclusões mais precisas, no tópico a seguir.

## PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIARIA NA ÁREA URBANA DE CACHOEIRA DO PIRIÁ (PA)

### ASPECTOS GERAIS DO MUNICÍPIO

Cachoeira do Piriá (1995) tem sua origem no município de Viseu a partir de plebiscitos nos quais a população optou pela sua emancipação e a Assembleia

<sup>16</sup> Os municípios que possuem estruturas de mineração – como barragens de rejeitos, plantas de beneficiamento, pilhas de estéril, refeitórios, estação de tratamento de água e todas as estruturas que fazem parte da extração dos minérios – receberam R\$318 milhões de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), os *royalties* da mineração.

A verba é acumulada e estava represada desde junho de 2018, quando o Decreto n. 9.407/2018 passou a estipular que locais com construções que fazem parte da atividade mineral também são considerados afetados.

Diferentemente dos produtores, os estados e municípios afetados são aqueles que não produzem, mas, de alguma forma, são impactados pela mineração, seja abrigando portos, ferrovias ou minerodutos e as demais estruturas que fazem parte da extração dos minérios. Eles passaram a ser incluídos no repasse de CFEM por meio da Lei n.13.540/2017. A lista dos beneficiários afetados é revista todo mês de abril pela ANM, assim como o tamanho do impacto sofrido no ano anterior, que se transforma na verba de compensação, repassada diretamente às prefeituras. Do total da CFEM arrecadada, 60% vai para os municípios produtores, 15% para o estado produtor, 15% para os municípios afetados e 10% para a União. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/mas-de-mil-municipios-recebem-r-318-milhoes-por-abrigarem-estruturas-de-mineracao> >. Acesso em: 11 fev. 2022

<sup>17</sup> Disponível em <<https://www.gov.br/anm/pt-br>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

<sup>18</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/arrecadacao/apuracao-municipios-afetados/2020/pagamento-represado-estruturas>>. Acesso em: 29 maio 2020.

Legislativa do estado do Pará por meio da Lei n. 5.927, de 28 de dezembro de 1997, sancionou a criação do município. A formação étnica predominante no território tem caracterização indígena e portuguesa, com forte influência da cultura nordestina, tendo em vista o fluxo migratório na década de setenta a partir da construção da Belém- Brasília (BR 010) e da Pará-Maranhão (BR-316).

Consta nos autos do processo administrativo SEI nº 56417.000881/2013-54/ p. 33 que para fins de regularização urbana a área conhecida como sede, localizada no município de Cachoeira do Piriá objeto de pedido de doação da Prefeitura, inexistiam áreas reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União, ou que continham acessões ou benfeitorias federais.

Dentre as características de formação do município de Cachoeira do Piriá identificam-se áreas com remanescentes de quilombolas conforme quadro abaixo:

**Quadro 1.** Áreas com remanescentes de quilombolas no município de Cachoeira do Piriá (PA).

Comunidade	Nº de famílias	Área ocupada (ha)	Situação da terra	Associação proprietária
Bela Aurora	32	2.410,254	Titulada pelo Inca em 14.12.2004	Associação Quilombola Rural da Comunidade Bela Aurora
Camiranga	39	320,6121	Titulada pelo ITERPA em 16.01.2002	Comunidade de Remanescentes de Quilombos Camiranga
Itamoari	36	5.377,6028	Titulada pelo Inca em 08.12.1998	Centro Comunitário de Itamoari
Paca- Aningal	23	1.284, 2398	Titulada pelo Inca em 14.12.2004	Associação Quilombola Rural das Comunidades de Paca e Aningal

**Fonte:** Os autores, 2022, adaptado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), (2006).

O território tem como característica a dinâmica de assentamentos agrários, no qual o Incra deveria efetuar as políticas públicas e promover em créditos para construção de moradias e apoio à produção agrícola (crédito instalação); construção e recuperação de estradas vicinais, poços artesianos e na eletrificação rural.

Ressalta que a área pretendida como: a sede do município de Cachoeira do Piriá está inserida nos Projetos de Assentamento Cidapar I e Cidapar III, matriculada sob nº 1240/Lv.2-D/F1s. 40, devidamente registrados no Cartório do Único Ofício da Comarca de Viséu.

Entretanto, para casos em que as áreas urbanas foram consolidadas, mesmo estando sobrepostas a projetos de assentamento, são passíveis de regularização fundiária conforme inciso III, do Artigo 3º, da Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009.

Aliás de acordo com o disposto no Decreto n. 7.341, de 22.10.2010, publicado no Dou de 25.10.2010, Programa Terra legal, em meados de 2014 o Incra foi consultado para efetivação do processo de Reurb nas áreas de Vila Vila Cachoeira do Piriá - Área I/Área 2 localizado na gleba Cidapar I e III, constataram que elas estavam de acordo com as Normas Técnicas para Georreferenciamento em Ações de Regularização Fundiária Aplicada à Amazônia Legal.

Posteriormente, de acordo, com a Lei n. 11.952 de 25 de julho de 2010, no âmbito do Programa Terra legal, foram verificados os aspectos urbanísticos das áreas urbanas consolidadas, com área de 153,1801 ha, face existência de arruamento e edificações bem definidos e adensamento populacional, perdendo assim sua vocação agropecuária. O profissional responsável técnico pelos trabalhos Sérgio Paulo de Souza Jorge, credenciado no Incra sob o código de. DQE reconheceu as Anotações de Responsabilidade Técnica ART 7016 DPA/18-PA (BRASIL, 2013)

Segundo Nota Técnica nº 594/DAFUPR/SNAPU/MCIDADES, por intermédio da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, sobre o processo de transferência de áreas federais ao município de Cachoeira do Piriá, para fins de Reurb, no âmbito do Programa Terra Legal, conforme previsto no § 3º, do Art. 23, da Lei nº 11.952, de 2009, e no §4º, do Art. 5º, do



Observa-se que houve por parte do Ministério das Cidades, Inkra e Programa Terra legal manifestação e movimento favorável para o município, após o recebimento das terras, quanto ao procedimento de ordenamento da ocupação urbana da área solicitada, siga as determinações urbanísticas e ambientais da legislação em vigor para o controle da ocupação das áreas que requeiram cuidados específicos, especialmente as áreas com fragilidades ambientais.

Segundo dados do processo de nº 56417.000881/2013-54, o valor do imóvel, objeto da doação, foi utilizado com base na Planilha de Preços Referências de terras vigentes no Inkra, do ano de 2011, ainda em vigor (folha 58), representada pelos valores mínimos de mercado da terra nua, por hectare e microrregião geográfica, elaborada por equipe técnica do setor de Obtenção da Divisão Técnica da Superintendência Regional.

O cálculo foi realizado adotando a seguinte fórmula:

$VT = VTN \times AT$ , onde; VT é o valor total da área.

VTN é o valor da terra nua por unidade de hectares (ha)

AT é a área Total em hectares (ha).

Considerando a microrregião geográfica onde o imóvel está inserido, bem como a nota agrônômica (índice que associa capacidade de uso das terras a sua localização e acesso, o Valor mínimo da Terra Nua/ha (VTN) encontrado na planilha é de: R\$ 662,00 (seiscentos e sessenta e dois reais). Resultando assim, num valor total de: R\$ 38.455,69 (trinta e oito mil quatrocentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e nove centavos) para a área 1 e R\$ 55461,48 (cinquenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e um reais e quarenta e oito centavos) para a área 2 (BRASIL, 2013).

Através dos Títulos de nº 017553 e 017554 em 25.05.2015, a União, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, criado pelo Decreto n. 3.338, de 14 de janeiro de 2000, CNPJ 01.61.2.452/0001-97, doou ao município de Cachoeira do Piriá, a extensão de 64 ha, 41 ares 49 centiares, no valor de R\$ 38.455,69 e 92 ha, 90 ares 03' centiares, no valor de R\$ 55.461,48 concedendo-o domínio e demais direitos sobre a área doada, livre e desembaraçada de qualquer ônus, descrita no quadro 05, que é parte integrante de uma área maior,

matriculada em nome da(o) União, sob o nº 1.240, Livro 2D, folhas, folha(s) 40/41 do Cartório de feito: Ofício da Comarca de Viseu (PA) e que se destina à regularização urbana.

A ressalva para a área doada, que direito ao domínio, não é aplicável ao subsolo conforme artigo 20, inciso IX da Constituição Federal.

Destaca-se, que em razão do título doado, a prefeitura de Cachoeira do Piriá detém a responsabilidade de regularizar as ocupações nas áreas urbanas, de expansão urbana, de urbanização específica, além da responsabilidade de indenizar as benfeitorias de boa-fé, erigidas nas áreas insuscetíveis de regularização, nos termos dos Artigos 29 e 30 da Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009, observados ainda, os demais requisitos previstos em lei.

Observa-se que o procedimento de doação da área para fins de Reurb foi realizado em favor da Prefeitura de Cachoeira do Piriá, restando a esta, finalizar com a execução da Reurb, nos moldes da Lei n. 13.465/2017, a fim de promover a cidadania com os recursos que a lei outorga.

Segundo dados preliminares da equipe do Rede Amazônia é imprescindível o planejamento da metodologia a ser aplicada, da execução das atividades no município de Cachoeira do Piriá com a formação de uma equipe de técnicos multidisciplinares para conduzir todas as etapas do processo de Regularização Fundiária no local.

A análise detalhada das bases fundiárias, deve ser feita, mediante pesquisa cartorial e a da obtenção de dados, além do levantamento físico cadastral e da pesquisa socioeconômica, instruída por profissionais com vocação social.

Para a aprovação do Projeto de Regularização Fundiária, exige-se um diagnóstico ambiental que deve identificar os principais riscos ambientais. Ele deve apresentar a situação real existente na ocupação, apresentando as características das ocupações, o sistema de esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, distribuição de água potável, energia elétrica e possíveis áreas de risco.

O Projeto de Regularização Fundiária deve apresentar as soluções urbanísticas para a aprovação do novo parcelamento do solo, levando em consideração a legislação aplicável e as normas urbanísticas de acessibilidade, parcelamento do solo e do meio ambiente. A responsabilidade da confecção dos títulos é do cartório de imóveis, o qual só poderá realizar a titulação após a aprovação do parcelamento.

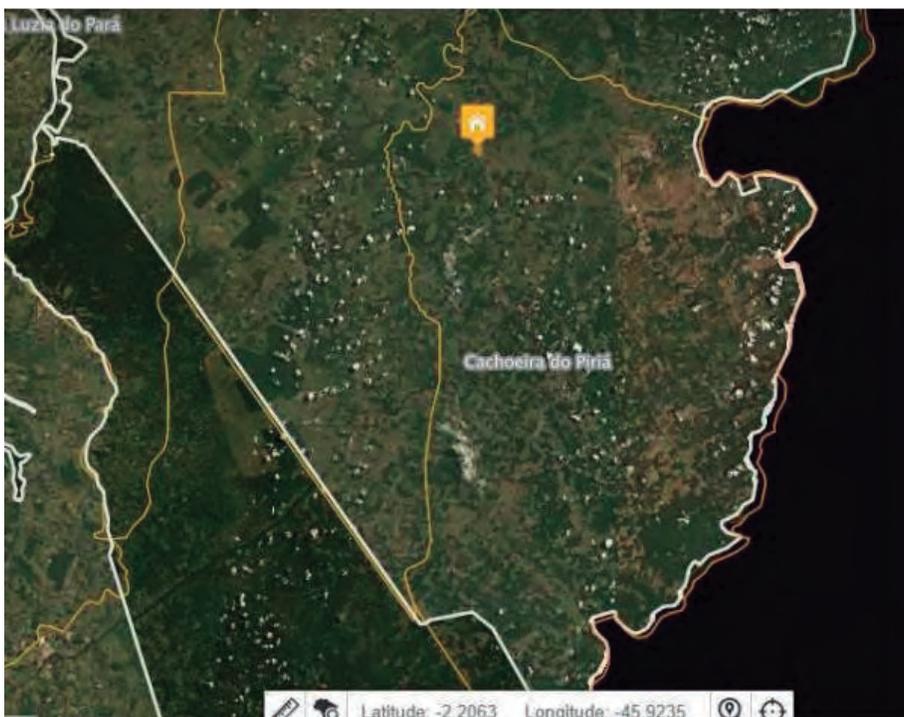


As coordenadas são 46 32' 2A e 46q 33' 21", longitude W e 1 e 45' 01" e 1 e 46' 22;' latitude sul. O acesso ao município de Cachoeira do Piriá se dá por meio da rodovia BR-316 (Pará/Maranhão), passando pelas cidades de Capanema e Santa Luzia, no Pará, totalizando um percurso de 300 km em estradas com deslocamento de veículos automotores.

Cachoeira do Piriá com população estimada de 35.307 pessoas, segundo o IBGE (2021), é um município do nordeste paraense com uma área territorial de 2.419,600 km<sup>2</sup> e possui apenas 2,9% de esgotamento sanitário adequado, 30,6% de arborização de vias públicas, 0% de urbanização de vias públicas.

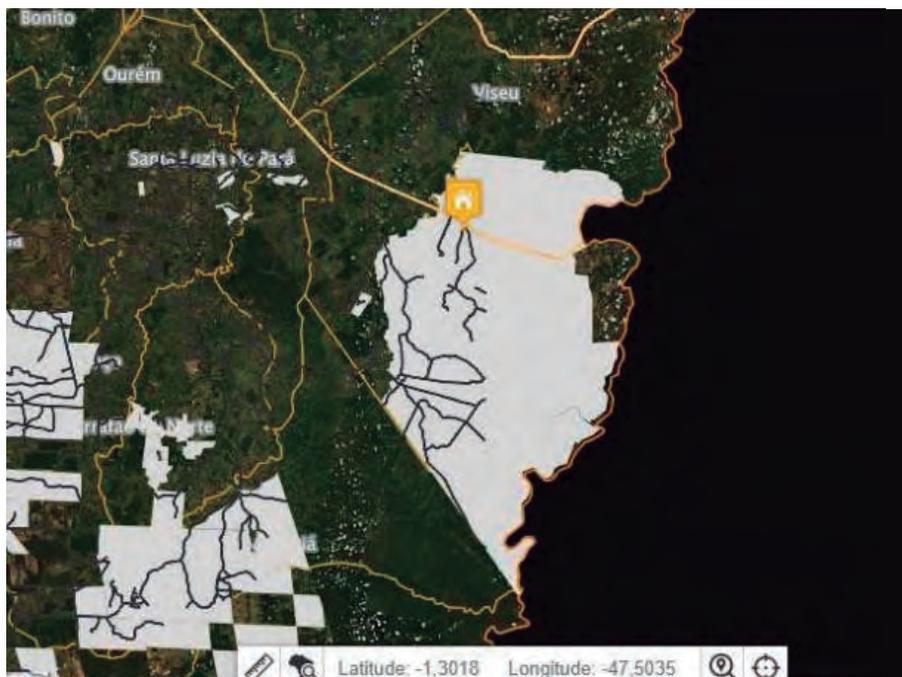
Em consulta ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Siscar), observou-se a área consolidada do município em estudo, conforme imagem abaixo:

**Figura 4.** Área consolidada de Cachoeira do Piriá, 2021.



Fonte: Incra, (2021).

**Figura 5.** Assentamento com integração viária de Cachoeira do Piriá.



Fonte: Incra, (2021).

No *site* da prefeitura de Cachoeira do Piriá, há o endereço eletrônico das dez secretarias, mas não há a listagem dos equipamentos em funcionamento nem de escolas e de Centros de Referência em Assistência Social (CRAS).

No Instagram oficial da prefeitura (<https://www.instagram.com/prefeituradecachoeiradopiria/>) há menção de 1 CRAS (Areia do Adelis) e Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA), ativo. Na referida rede social há imagens de ações de plantio de mudas de açaí e distribuição e plantio de mudas de outras espécies, mas não há quaisquer informações sobre prevenção e recuperação de danos ambientais decorrentes da extração ilegal do ouro.

Quem desconhece a realidade ligada à exploração de ouro naquele município, não encontrará qualquer indício dela na rede social oficial da prefeitura. Em reportagem do programa “Câmera Record” (2021) é possível

detectar a ausência de equipamentos essenciais e também de um hospital, onde possam ser realizadas cirurgias, como cesariana. É notório que o descumprimento da Constituição Federal vai muito além dos prejuízos físicos, causados pela exploração de ouro, ele contraria, dentre outros direitos, o direito à vida e à segurança, dispostos no Artigo 5º da Carta Magna.

Foram solicitadas, por mensagem direta ao Instagram da prefeitura, informações sobre os equipamentos governamentais e sobre suas complexidades (baixa, média e/ou alta), mas até às 08h21 do dia 27 de outubro/2021, não se obteve resposta.

Pesquisas na plataforma Google apontam que há mais de 1 escola de ensino médio, inclusive uma escola Quilombola; uma Unidade Básica de Saúde (UBS), na área urbana de Cachoeira do Piriá, um banco privado e um CRAS.

Apesar da obrigatoriedade prevista no Artigo 7, §4º, I, da Portaria n. 3.088, do Ministério da Saúde (BRASIL, 2011), não há registro de Centro de Atenção Psicossocial, nem dados que indiquem a existência de CREAS; tampouco Núcleo de Defesa Civil, o que sugere atendimento de casos de desastres (alta complexidade), por uma instituição de baixa complexidade, como o CRAS. Não foi encontrado plano de contingência para casos de desastres ambientais. Há somente plano de contingência municipal para o enfrentamento aos casos suspeitos ou confirmados de infecção pelo novo coronavírus (CACHOEIRA DO PIRIÁ, 2020).

O município tem uma área bastante comprometida em relação a risco de contaminação, tendo em vista que há uso de agente químico (a exemplo do mercúrio, óleos, graxas e chumbo nos cursos d'água), o que causa impacto como a degradação do solo, contaminação e assoreamento dos rios, desmatamento, destruição de lençol freático, desmatamento de mata ciliar, poluição pelo uso de mercúrio também no ar, desmonte hidráulico (no caso de garimpagem mecânica), deixando, inclusive, a água de poço imprópria para consumo humano.

A seleção do município para o Programa Rede Amazônia levou em consideração o critério de articulação técnica institucional, a localização, através do sistema desenvolvido pelo Incra para gestão de informações fundiárias do meio rural brasileiro, o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), o índice de

vulnerabilidade da população e a própria atividade do garimpo com as questões de impacto ambiental.

Segundo Outeiro *et al.* (2016), a equipe administrativa foi responsável pelo desenvolvimento de ações operacionais e técnicas, como a articulação institucional dos membros do município e o apoio ao levantamento de informações. O grupo jurídico examinou a legislação municipal urbanística para verificar sua adequação à Lei Federal nº11.952/2009 e apresentou sugestões para a elaboração ou adequação de leis urbanísticas, além de ter analisado o processo de regularização fundiária existente no município.

A garimpagem no Brasil movimenta uma série de crimes relacionados à mineração e ao meio-ambiente, mas, também ilegalidades quanto à proteção do Patrimônio da União (áreas de domínio da União), além do aumento da violência no município que começou a sentir problemas sociais, como o aumento do índice de homicídios, de tráfico de drogas e de prostituição. Esse contexto acentua a histórica desigualdade social na região.

A cidade se enquadra perfeitamente nas exigências da Lei n. 13.465/2017, apoiada pelo Projeto de Lei Municipal n. 05/2021, que aprova o projeto de Reurb. Entretanto, a atividade garimpeira afasta a população do extrativismo e da conservação do meio ambiente. Sem políticas públicas de incentivo à agricultura familiar e sem acesso a direitos sociais como saúde, educação e emprego, a população vê no garimpo uma alternativa possível de melhoria das condições de vida, potencializando a poluição ambiental e dando espaço a outras ilegalidades, como o tráfico de drogas e a prostituição. Os processos de concessão de lavra, de forma desordenada e sem compromisso com o ecossistema, compromete todo o meio biótico da bacia do município.

A expansão da área urbana, além de estar sujeita aos problemas da atividade garimpeira, traz também os processos de construção, asfaltamento, loteamento e a contribuição para a impermeabilização do solo.

Dados estatísticos e as pesquisas realizadas mostram que o mercúrio é encontrando desde a criação de porcos à plantação de hortas, que utilizam a terra contaminada na garimpagem. A população sobrevive com estilo de vida periurbano, que se cofunde com o rural e vive da venda, troca, e exportação do

ouro, às vezes usado até para as pequenas compras da semana e que custa em torno de R\$230,00 a R\$270,00 podendo chegar a R\$300,00, o grama, dependendo de quem faz o câmbio e da qualidade do minério (adaptado, APÚBLICA, 2021).

Observou-se que não há controle ou fiscalização sobre o material utilizado no garimpo, onde há o uso de dinamite, transportada em bicicletas, muito menos, se fiscaliza a compra e venda de ouro, praticada sem qualquer sistema de controle ou de segurança.

A cidade que durante muitas décadas não passou de um simples garimpo, às vezes rústico e hostil, às vezes semi-abandonado, começou a mudar sua história a partir da década de 1990, quando passou de vilarejo a município, com sua emancipação político-administrativa, porém sem mudar índices como o de pobreza que chega a 49,7%.

De toda sorte, a grande questão é saber como promover regularização fundiária para a população que vive nos assentos informais no município, literalmente sobre um depósito subterrâneo de ouro. E ainda, por estar em cima desse depósito, uma parcela dos moradores da cidade vai ter que deixar o local e ser remanejada para outra área?

A partir da reflexão do concreto, o artigo, sob o prisma de análise documental sugere a reflexão para a prática da regularização fundiária na Amazônia, da perspectiva jurídica, contudo, estando aberto o consenso com outras áreas do conhecimento, fomentando o entendimento de que a promoção de regularização fundiária deve ser vista como instrumento de inclusão social e de melhoria na qualidade de vida da população.

## CONCLUSÃO

Na perspectiva dos objetivos do artigo, ensaiou-se uma reflexão técnica sobre a premissa da (im)possibilidade de realizar a Reurb, dadas as circunstâncias e os indícios de comprometimento de que a atividade do garimpo ilegal afeta a moradia da população, sendo sugerido, antes de qualquer plano de elaboração de Reurb, um levantamento topográfico e de análise de risco na área, e, se for o caso, o indicativo de remanejamento gradual com contenção de risco, por meio de um projeto socioambiental. Não obstante, seguindo a Recomendação n.º 25/2021 do Ministério Público Federal (MPF) PRM-PGN-PA-00003223/2021 sugerimos

ao(à) prefeito(a) do município que divulgue, ampla e acessivelmente, inclusive no sítio oficial do município na internet: h.1) as áreas passíveis de regularização fundiária em glebas federais não destinadas e de titulação em projetos de assentamento; e h.2) a integralidade dos Acordos de Cooperação Técnicas formalizados com o Incra; e i) que assegure, previamente ao início da execução do Programa Titula Brasil, a efetiva participação e influência da sociedade civil, em geral, na definição do objeto e na formulação de metas e ações do plano de trabalho, referente ao Titula Brasil, procedendo à oitiva, no mínimo, de: i.1) entidades representativas de assentados e de agricultores familiares; i.2) sindicatos de trabalhadores rurais; i.3) povos e comunidades tradicionais, com observância dos respectivos modelos de auto-organização; i.4) entidades dedicadas à defesa socioambiental; e i.5) do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CDR) ou equivalente. Salienta-se que em razão de delimitações da pesquisa, tanto em relação à metodologia quanto acerca do deslocamento para o município desenvolver a pesquisa de campo, foram parte das dificuldades enfrentadas durante a pesquisa, especialmente devido à pandemia da covid-19, a qual impossibilitou a realização da pesquisa de campo presencialmente. Por isso, pretende-se, em um próximo trabalho acadêmico, dar continuidade à pesquisa, mapeando melhor a situação da Reurb e do garimpo, no município com a participação dos atores.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br> . Acesso em: 11 fev. 2022.

APUBLICA. Agência de Jornalismo Investigativo .2021. Ensaio em Cachoeira do Piriá, o garimpo ocupa até as casas, mas só semeia pobreza, doença e mortes. Disponível em: <https://apublica.org/ensaio/2021/04/em-cachoeira-do-piria-o-garimpo-ocupa-ate-as-casas-mas-so-semeia-pobreza-doenca-e-mortes/> . Acesso em:16 fev. 2022.

BENCHIMOL-BARROS, Silvia Helena *et al.* Especificidades terminológicas da ambiência do garimpo: contribuições aos estudos da tradução intralingual. **Revista Moara**, n. 57, v.1, p. 252-272.ago./dez. 2020.

BERBERT, C.O.; NETO, H. de A. O problema dos garimpos na Amazônia. *In*: PAVAN, C. (coord.). **Uma estratégia latino-americana para a Amazônia**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos da Amazônia Legal. São Paulo; Memorial, 1996. p. 227-240.

BRAGA, Roberto. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. **Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias**. Rio Claro: LPM-UNESP, v. 15, n. 0, p. 17-33, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm).

Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/110257.htm). Acesso em 26 de out. de 2021.

BRASIL. Incra. **Processo SEI nº 56417.000881/2013-54**. Dispõe sobre processo de destinação de área doada para o município de Cachoeira do Piriá. Belém, 2005.

BRASIL Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017**. Alexandre Baldy. 2017. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkajviewerhtml?pdfurl=https%3A%2F%2Ffantigo.mdr.gov.br%2Fimage\\_s%2Fstories%2FArquivosSNH%2FArquivosPDF%2FPublicacoes%2Fcartilha\\_Reurb.pdf;clen=53112939;chunk=true](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkajviewerhtml?pdfurl=https%3A%2F%2Ffantigo.mdr.gov.br%2Fimage_s%2Fstories%2FArquivosSNH%2FArquivosPDF%2FPublicacoes%2Fcartilha_Reurb.pdf;clen=53112939;chunk=true). Acesso em: 26 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.310**, de 15 de março de 2018. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm)  
Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL Ministério do Desenvolvimento Agrário – Mda. **Diagnóstico e Planejamento de Desenvolvimento do Território Rural do Nordeste Paraense**. Disponível em: [http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs\\_territorio061.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio061.pdf). Acesso em: 27 fev. 2022.

# NOTAS SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL EM IRANDUBA (AM): PERCEPÇÕES, CONFLITOS, AVANÇOS E LIMITES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA REURB

Ellen de Melo Quaresma<sup>1</sup>  
Arleisson Fernan Pedreira Furo<sup>2</sup>  
Carolina Cassia Batista Santos<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A complexidade da Amazônia em relação a sua diversidade, seja ambiental, social, assim como outras potencialidades nos suscita a situar os processos de uso e ocupação do solo para melhor compreender as políticas territoriais implantadas na região, em especial a partir da década de 60 e, com isso procurar entender seus reflexos na atualidade para o município de Iranduba, no estado do Amazonas que aderiu ao programa para execução de Reurb em área localizada na sua sede municipal.

Com o objetivo de buscar práticas responsáveis e inovadoras que potencializem as premissas estabelecidas na legislação nacional, discorreremos sobre o município de Iranduba, no estado do Amazonas, para entender seu

---

<sup>1</sup> Graduada em Serviço Social pela UFPA. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. E-mail: ellenquaresma@hotmail.com.

<sup>2</sup> Professor Convidado do PPLS-NAEA-UFPA e Bolsista de Pesquisa na Comissão de Regularização Fundiária da Universidade Federal do Pará (CRF-UFPA). Especialista em Urbanismo Social pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Mestre em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da UFPA. Bacharel em Direito pelo CESUPA. E-mail: arleisson@ufpa.br.

<sup>3</sup> Graduada em Serviço Social pela UFAM. Mestrado em Política Social pela UnB. Doutoranda em Ciências Sociais pela UNICAMP (2013). Atualmente é professora da UFAM. E-mail: carolinacassia@ufam.edu.br.

processo histórico em três áreas de estudos, sendo Distrito Cacau Pirêra, Comunidade Flutuante Lago Catalão e sede municipal.

Dentre os estudos sobre as ocupações populacionais no município, elege-se para iniciar o percurso histórico o Distrito Cacau Pirêra, região mais próxima de Manaus e cortada pela rodovia AM-070 (Manoel Urbano), que apresenta expressiva concentração de moradores e de instalação de atividades econômicas.

No contexto deste município abordaremos, também, as múltiplas ocupações existentes na Amazônia que, no caso, da comunidade flutuante Lago Catalão nos mostra práticas perpetuadas pelo modo de vida ribeirinha, característico da região e que mantém uma relação simbiótica com as dinâmicas ambientais presentes no ecossistema da várzea, em exímia adaptação às variações sazonais no nível das águas e outras condicionantes locais, estando tão próxima à capital amazonense.

Ao tratar da sede municipal, tem-se como objetivo compreender a constituição da sua ocupação nesse território e as relações estabelecidas entre os agentes sociais, vislumbrando as ações a serem desenvolvidas como projeto piloto de Reurb em Iranduba, a partir da definição da poligonal de atuação pelo Programa Rede Amazônia pretende-se discutir as percepções, avanços, conflitos e limites para construção de uma política fundiária para a cidade, inserida na Amazônia Legal.

## **PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO ESPAÇO AMAZÔNICO E O PLANEJAMENTO ESTATAL**

Ao buscar refletir sobre a configuração do território amazônico brasileiro torna-se indispensável o aprofundamento em estudos como de Saint-Clair (2015) e no próprio universo local (SOUZA, 2020; PINHEIRO, 2019; LOUZADA ; SANTOS, 2016; ALMEIDA ; PARAIZO, 2015) como possibilidade de pensar as políticas territoriais na Amazônia, entendendo importantes elementos da particularidade regional como o meio ambiente e as práticas culturais, bem como, as dimensões dos conflitos de interesses dos agentes sociais envolvidos (LOPES, 2019; KOHLHEPP, 2002).

Para isso, nos limitaremos a tratar nos próximos tópicos sobre a relação das políticas territoriais com a intervenção estatal, principalmente, a partir da década de 60. Todavia, a trajetória de ocupação que precede a este período na Amazônia brasileira permanece com suas marcas nos assentamentos populacionais existentes na floresta, que são formados por comunidades tradicionais indígenas e quilombolas; vilas e cidades, dos mais variados portes que trazem conexões urbano, rural e periurbano, ocupam áreas protegidas de uso sustentável e estão ocupadas por extensas atividades de exploração dos recursos naturais.

Desde então, tem-se visto no percurso para estabelecimento da fronteira brasileira na região amazônica, os sinais de movimentos para a colonização e exploração com a chegada dos europeus. Somente a partir do século XVIII vemos emergir as atividades da agricultura e da pecuária com um papel fundamental na região e, para atender às demandas de mão-de-obra houve exploração da população indígena e, depois, com a chegada de africanos como escravos.

Outro grande marco na história da ocupação da Amazônia foi a Revolução Industrial que encontrou na floresta brasileira uma importante matéria-prima: a borracha, cuja exploração teve diversas repercussões na sociedade local, modificou a infraestrutura da região e permitiu construir grandes obras urbanas, principalmente nas capitais Belém (PA) e Manaus (AM). Mas foi no governo de Getúlio Vargas (1930-1945) que a colonização da floresta passou a ser vista como estratégia para os interesses nacionais com incentivos governamentais, incutindo a visão de integração da região na agenda progressista estatal.

Apoiado nestas perspectivas, trazemos o recorte de meados do século XX para refletir a urbanização na Amazônia, em especial o controle da terra, também a política de migração induzida e financiada pelo Estado e o incentivo a grandes empreendimentos governamentais que se propuseram a assegurar o desenvolvimento da região. Na pretensão de compreender como o poder público procede em relação ao planejamento urbano e regional na Amazônia brasileira, para posterior alinhamento com as ações desenvolvidas no município de Iranduba, localizado no estado do Amazonas.

## AS AÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NAS DÉCADAS DE 60 E 70 DO SÉCULO XX NA AMAZÔNIA

As políticas de ocupação que buscavam um suposto desenvolvimento para a região amazônica, se deram por meio de interesses exógenos, os quais não visavam atender às demandas locais, mas sim, responder aos interesses do grande capital. Iniciava-se assim, o que muitos autores apontam como a fragmentação do território. Se pensarmos espaço como produto, condição e meio de reprodução das relações sociais, entendemos então como a construção desse território se deu e se dá, de formas diferenciadas, o que resulta em diversos espaços com suas especificidades.

Ainda que, o modelo de ocupação proposto tenha seguido um padrão geralmente arquitetado fora do espaço regional foi ao instituir o órgão para o planejamento regional na Amazônia, inicialmente denominado de Superintendência do Plano de Valorização Econômica na Amazônia (SPEVEA), a qual depois viria a ser, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e por meio dela, o governo militar conseguiu estabelecer amplamente seus objetivos econômicos alicerçados no modelo de desenvolvimento voltado para o crescimento econômico.

Os chamados Grandes Projetos idealizados pelo governo, assim como o modelo de urbanização proposto, mudou o padrão de ocupação da Amazônia de rio-várzea-floresta, para estrada-terra-firme-subsolo, abrindo em meio ao denso verde suas *veias de ligação*, as estradas, que buscavam escoar e conectar povoados aos núcleos urbanos e ainda atendiam a demanda externa de consolidar as estradas como principal meio de ligação no país. Dentre estas, a Rodovia Manuel Urbano (AM-070), inaugurada em 1965, com objetivo de escoar grande produção da região como as culturas permanentes e periódicas, interligando os municípios Manacapuru e Iranduba à capital Manaus.

Como enfatiza Pinheiro (2019), houve um reposicionamento da região a partir da década de 60 à divisão nacional e internacional do trabalho nos moldes urbano industrial e, este processo foi marcado pela implantação da Zona Franca de Manaus e o Distrito Industrial que teve por propósito criar um polo industrial,

comercial e agropecuário na Amazônia, estabelecendo uma conexão da cidade com a dinâmica industrial global, voltadas para exportação ou atendimento de demandas nacionais, trazendo ao contorno amazônico características de *floresta urbanizada*.

Não obstante, na esteira do dito progresso econômico em um período de ditadura militar que centralizou esta visão de organizar as cidades e se sobrepôs à realidade local em que predominava a relação estreita com a natureza, gerando ruptura com os valores e o modo de vida de segmentos populares tradicionais. Essas políticas geraram uma série de transformações para a cidade de Manaus que culminou com a expansão de seus núcleos populacionais para periferia, gerando adensamentos precários com carência de bens, trabalho e serviços públicos adequado, contribuindo para emergência de demandas no que diz respeito à educação, moradia, transporte, serviços de saúde, acesso e abastecimento de água, entre outros.

## AS POLÍTICAS DO ESTADO PÓS DÉCADA DE 1980

Durante a *redemocratização* e no período após o marco constitucional nota-se o acirramento de conflitos, preocupações sociais e ambientais que vem na esteira das crescentes transformações socioterritoriais na capital do maior estado do país e na Amazônia. Como tipo de análise têm-se estudos em escrutínio crítico das relações de poder envolvidas na transformação da natureza pelas relações sociais, como propõem Lopes (2019) à luz da *Ecologia Política* ao considerar que:

[...] potencialmente se ocupa de todos os processos de transformação material da natureza e produção de discursos sobre ela e seus usos, procurando realçar as relações de poder subjacentes a esses processos (agentes, interesses, classes e grupos sociais, conflitos etc.), em marcos históricos-geográfico-culturais concretos e específicos. Não há conhecimento que não possua um 'lugar de enunciação' próprio e muitas vezes inconfundível – ou, mais exatamente, um 'amalgama de lugares de enunciação', referente a distintos lugares, escalas e circunstanciais de socialização e existência (LOPES, 2019, p. 115).

No entendimento sobre as medidas implementadas de planejamento na Amazônia (KOHLHEPP, 2002), têm-se duas vertentes de desenvolvimento marcantes que predominam nos últimos anos e que, indicam agentes e interesses envolvidos: 1- *ação estatal* atuando na infraestrutura, concentrada no transporte rodoviário, como centralidade dos esforços de integração; projetos de colonização rural, redução de impostos para corporações e investidores privados; 2 – *ação privada* de investimentos em diversos setores econômicos mediante incentivos fiscais e redução de taxas tributárias, em especial na criação de gado, indústria e projetos de mineração.

Para além destes, Kohlhepp (2002) também aponta que existem outros agentes sociais envolvidos nessas dinâmicas que repercutem em numerosos conflitos de interesses. Seja por falta de respeito aos limites das reservas indígenas, insegurança com respeito a direitos legais e a continuada escalada da competição pelo uso da terra que tem levado a uma situação na qual a coexistência dos grupos sociais e seus objetivos econômicos ressaltaram a falha de objetivos comuns de desenvolvimento para a região Amazônica, refletindo em um custo alto do crescimento econômico, em detrimento a destruição da floresta tropical e a degradação ecológica e social.

As incertezas e impasses quanto aos direitos fundiários na Amazônia tem gerado entraves para o avanço das políticas de desenvolvimento sustentável na região. Até 2010, 50% das terras na região estavam distribuídas em áreas protegidas, assentamentos da reforma agrária e terras militares. O restante se dividia em terras públicas sem destinação ou devolutas, terras públicas ocupadas informalmente e títulos de terras privadas. No entanto, a ausência de cadastro de terras com dados confiáveis não permitia afirmar com certeza qual a proporção ocupada por essas categorias (IMAZON, 2011). Na Constituição de 1988, Art. 231, é reconhecido que os índios, povos originários, têm direito de viver em sua terra de origem e, também estabeleceu a necessidade de demarcar e proteger essas terras, no entanto vêm sofrendo com a invasão de grileiros, garimpeiros, madeireiros e desmatadores.

Compreendendo esse processo de efetivação das prerrogativas estabelecidas no marco da Constituição de 1988, constata-se que ainda estamos longe desse

Estado democrático de direitos e das políticas sociais a ele correspondentes. Sabe-se, no entanto, que as condições políticas e econômicas da década de 1990 em diante, implicaram em um giro conservador para o neoliberalismo, dificultando em muito a implementação real dos princípios orientadores democráticos, de modo que, hoje vivemos tempos de retrocesso que impactam nas relações de poder latente aos processos em marcos históricos-geográfico-culturais concretos e específicos, como no município em estudo que será apresentado a seguir.

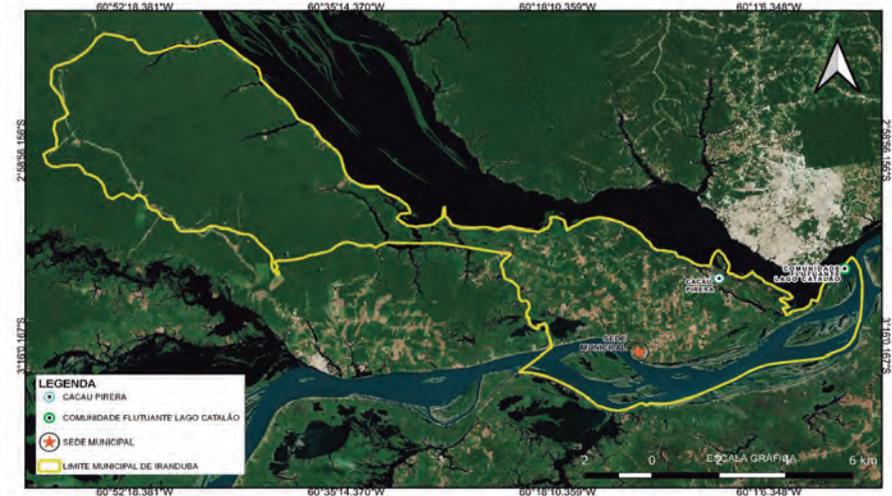
### **HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO NO MUNICÍPIO DE IRANDUBA (AM)**

Para tratar do contexto regulatório do solo urbano no estado do Amazonas, no que concerne ao processo de ocupação do espaço amazônico nos deteremos em Iranduba (AM). Esse município está inserido na Região Metropolitana de Manaus (RMM) e, consta na zona de influência direta do grande centro urbano manauara que margeiam o rio Negro e estão ligados pela Ponte Jornalista Phelippe Dauo, mais conhecida como Ponte Rio Negro, inaugurada em 2011.

Como outros municípios do Amazonas, este ocupa a margem de rios e abrange perímetro de confluência do Rio Solimões e Rio Negro. No ano de 1981, o Iranduba foi elevado a condição de município pela Emenda Constitucional nº 12, de 10 de fevereiro de 1981 (Art. 2º - disposições gerais transitórias), delimitado pelo Decreto Estadual nº-6.158, sendo desmembrado dos municípios de Manacapuru e Manaus. Sua localização é na mesorregião do centro amazonense (figura 1), com área territorial de 2.216,817 km².

De acordo com dados do IBGE (2021), a população do município está estimada em 49.718 habitantes, e decorreu da expansão de núcleos populacionais da cidade de Manaus criando fronteiras espaciais marcadas pela exclusão entre outras problemáticas sociais na própria cidade de Manaus e nos municípios circunvizinhos. No desenvolvimento da pesquisa que embasou este artigo houve limitações quanto às informações de dados atualizados especificando a população nas três áreas delimitadas de estudos: Distrito de Cacau Pirêra, Comunidade Flutuante Lago Catalão e Sede Municipal.

**Figura 1.** Localização do município de Iranduba (AM), banhado pelo Rio Negro e pelo Rio Solimões



Fonte: Adaptado de IBGE, 2021.

Visualizando a grande extensão territorial do município, destacam-se as condições materiais de sua base topográfica, do seu relevo, associado às dinâmicas socioespaciais e sua incidência na configuração dos lugares no terreno. Percebendo que Iranduba, também, é reconhecida como uma das regiões mais ricas da arqueologia brasileira e da América do Sul, tem sítios arqueológicos mapeados que representam uma diversidade de grupos sociais distintos que ocuparam a área, demonstrando a constante presença e intervenção humana nesse espaço (CASTRO, 2009).

É interessante perceber que também na história recente do município, uma das atividades econômico-produtivas mais importantes é o polo oleiro/cerâmico, especializado em tijolos e telhas, com extração de argila do solo para servir ao mercado imobiliário, que se expandiu com a urbanização concentrada da capital, o que demonstra um fio condutor histórico que se repete em outras áreas de produção. Como nos incentivos do polo econômico de hortifrutigranjeiro estabelecido na região para atender à demanda de Manaus, no período de expansão decorrente da implantação da Zona Franca.

Nesta acepção, tornam-se essenciais, análises das mudanças socioespaciais, pois cada lugar é reconhecido como central ou periférico, considerando as funções ou papéis exercidos nas possíveis redes de relações entre a conformação desses lugares, cabendo aqui destacar em Iranduba o estudo das três áreas (Distrito de Cacau Pirêra, Comunidade Flutuante Lago Catalão e Sede Municipal) e indicar aspectos de sua ocupação, que implicam nos condicionantes urbanísticos, ambientais e sociais da organização desse território.

## **DISTRITO DE CACAU PIRÊRA**

No contexto municipal, o Distrito de Cacau Pirêra se apresenta com a maior aproximação da capital Manaus, limitados apenas pelas águas do Rio Negro e conectados hoje pela ponte que dá acesso por via terrestre, além de ter na margem do rio, o acesso por via fluvial. Composto por onze bairros, identifica-se em estudos (ALMEIDA ; PARAIZO, 2015) que seus habitantes são provenientes de municípios das adjacências, especialmente de Manaus que após a implantação do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), as famílias remanejadas de bairros mais próximos a Iranduba, buscaram realocação na região pela facilidade do acesso, baixo custo do terreno e baixo custo da construção.

Segundo este e outros estudos (PINHEIRO, 2011; PINHEIRO, 2015; LOUZADA; SANTOS, 2016) indica-se alguns dos aspectos urbanísticos, ambientais e sociais que implicam nas condições habitacionais e sanitárias no distrito. Como em contraponto a abundância de recursos hídricos, há indicativos de precária prestação do serviço de abastecimento de água, com o uso de mecanismos de poços de captação profunda (água subterrânea) e captação superficial (rios e igarapés), sendo realizado pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE).

Como via principal, a rodovia AM-070 (Manoel Urbano), a partir da Ponte Rio Negro (Jornalista Phelippe Dauo) segue entrecortando a área do distrito. No entanto, existe indicativo de que as vias de circulação carecem de pavimentação, na maioria das ruas do distrito, dificultando o deslocamento da população e o acesso aos serviços. Dentre os bairros nestas condições destaca-se: Nova Veneza e

Multirão que apresentam grande precariedade na sua infraestrutura, com histórico de ocupação irregular de pessoas provenientes dos municípios mais próximos.<sup>4</sup>

Nos bairros como Cacau Pirêra (que tem mesmo nome do distrito) e Nova Veneza, têm-se visto ao longo dos anos, que sazonalmente, no dito *inverno amazônico*, as casas ficam parcialmente cobertas pelas águas da cheia do Rio Negro, em que muitas famílias são obrigadas a deixarem suas residências e/ou se adaptar de maneira improvisada para conviver com a água, influenciando negativamente na qualidade de vida dos moradores.

**Figura 2.** Enchente no Distrito Cacau Pirêra, Iranduba (AM)



**Fonte:** <https://www.acritica.com/channels/cotidiano/news/cheia-historica-assola-dia-dia-de-moradores-do-cacau-pirera-em-iranduba> (2021).

O Distrito de Cacau Pirêra seria o responsável por aproximadamente metade da renda do município de Iranduba e, estes recursos provêm principalmente das atividades econômicas de olarias instaladas na região. Dentre os aspectos ambientais e sociais, incidentes na produção de cerâmica está o processo de extração do solo argiloso que gera crateras nos terrenos, muitas vezes, localizados ao longo da rodovia Manoel Urbano AM-070 e, em período das cheias do rio, tais escavações se transformam em grandes lagoas com acúmulo de água parada.

<sup>4</sup> Notícia “Cheia histórica assola dia a dia de moradores do Cacau Pirêra, em Iranduba” publicada em 22/05/2021.

## COMUNIDADE FLUTUANTE LAGO CATALÃO

Ainda na área de jurisdição do município de Iranduba, localiza-se a comunidade que ocupa o espelho d'água na região do Catalão, e está ligada à Ilha do Xiborena, várzea do Rio Solimões próximo à confluência com o Rio Negro e como descreve Pinheiro (2019), compreende “terras baixas, com uma série de lagos interconectados que, conforme variação do nível da água, podem formar uma unidade contínua, isolar-se ou até mesmo secar, quase completamente”.

**Figura 3.** Visão aérea da Comunidade Lago Catalão, Iranduba (AM)



Fonte: Amend, *apud* Souza (2020).

É na perspectiva de desvelar as conformações deste *habitat* como comunidade flutuante na Amazônia que os estudos de Pinheiro (2019) e Souza (2020) vêm nos trazer valiosas reflexões sobre os modos de vida dos seus moradores, a relação simbiótica com as dinâmicas ambientais presentes no ecossistema da várzea, num movimento de busca para melhor adaptação às

variações sazonais no nível das águas (cheias e vazantes) e outras modificações da paisagem física por alterações no relevo de várzea.

Segundo levantado por Pinheiro (2019), a formação do assentamento remonta ao final da década de 1960 e sua proximidade com Manaus permitiu seu posicionamento como periferia. Ressalta-se que seu processo histórico se relaciona ao auge da produção madeireira na região, que na época tinha no Lago Catalão, o local de depósito nas águas para armazenamento das árvores extraídas de outras regiões do estado. Desde o princípio seus moradores utilizaram troncos de árvores como boias naturais para sustentar as edificações flutuantes, uma vez que dentro da água a madeira dura por décadas.

Com acesso somente por meio de embarcações, a comunidade flutuante Lago Catalão fica à dez minutos de distância da capital amazonense por via fluvial linear e, portanto, está inserida no contexto do urbano extensivo da região metropolitana. Como destaca Pinheiro (2019), ela tem se consolidado no desenvolvimento da autogestão territorial:

A autogestão territorial da comunidade baseia-se no conjunto de acordos tácitos estabelecidos pelos moradores para gerir a densidade ocupacional, o posicionamento e distância entre os flutuantes, a organização em grupos familiares, dentre outros, o que define o gradiente público-privado, e na gestão dos espaços comuns e de rota. As decisões que perpassam a autogestão se adaptam anualmente por meio das experiências das configurações do assentamento, entre o período de cheia e de estiagem (PINHEIRO, 2019, p. 77).

Evidencia-se, no processo das pesquisas (PINHEIRO, 2019; SOUZA, 2020) as relações de afeto, solidariedade e pertencimento nesses modos de vida de comunidade ribeirinha, que ao fortalecer os laços sociais potencializam a continuidade desta organização socioespacial frente às condicionantes para a construção do direito ao ambiente urbano, em ambiente natural. As edificações flutuantes são lugar de moradia, mas abrigam outros usos e ocupações como atividades de comércio, atividade de turismo de pesca de pirarucu criados em tanques, além da escola, das igrejas, do centro social também utilizado como casa de farinha.

Dentre as situações vividas pelos comunitários está a ausência de saneamento básico para as edificações flutuantes e, ainda, de reservatório de água para o período de estiagem. Identifica-se uma carência de iniciativas do poder público para a aplicação de tecnologias que atendam essas necessidades. Como a falta de regularidade na coleta de resíduos sólidos, que acontece uma vez por mês, ou, uma vez a cada dois meses pela prefeitura. As dinâmicas estabelecidas nas vivências dessa população nos apontam desafios de pensar o urbano e periurbano na Amazônia, e como o poder público vem (re)conhecendo as experiências locais para o devido planejamento regional.

### SEDE MUNICIPAL DE IRANDUBA (AM)

Em consonância com o estudo no município de Iranduba, avançamos para tratar da sua sede administrativa, a 22 km da cidade de Manaus, com acesso restrito à estrada Manoel Urbano (AM-070), apresentando sua porção territorial mais próxima ao Rio Solimões.

Sua ocupação foi marcada pelo processo de expansão urbana da capital do Amazonas, e a atual formação territorial da sede municipal apresenta no seu histórico de instalação processo de remoção para adequação nos padrões governamentais do que seriam as melhores condições habitacionais e sanitárias para a população. Como assinala Pinheiro (2006):

a constituição da Vila do Iranduba tem início com um pequeno povoado situado à margem esquerda do rio Solimões, numa localidade denominada Costa do Iranduba. O pequeno povoado foi elevado à categoria de Vila no ano de 1964, na gestão de Paulo Pinto Nery como Prefeito de Manaus. Em meados da década de 70, quando a grande enchente colocou em perigo a vida dos moradores, a Vila foi transferida por iniciativa do Estado do Amazonas para uma área em terra firme, onde se encontra a sede do município. Esta é a época em que a Vila do Iranduba constituía-se num distrito da cidade de Manaus. A transferência dos habitantes da Vila do Iranduba ocorreu em maio de 1976, sob a administração da Prefeitura de Manaus e do Inbra, em meio a uma das maiores enchentes vividas no Amazonas (PINHEIRO, 2006, p. 68).

A transferência da então Vila de Iranduba pelo governo atendia a propósitos bem definidos do poder local que negligenciava o modo de vida dos moradores da terra de várzea ao não resolver a questão social dos períodos dos alagamentos e viabilizar a realocação visando o desenvolvimento regional, pois à época, estava em pauta, a instalação de projeto hortifrutigranjeiro cujos objetivos eram, atender às demandas de fornecimento de produtos alimentícios para a crescente população da capital. Pelos estudos, foi destacado que houve muita pressão para que os moradores cedessem à proposta do governo, uma delas foi o fechamento das escolas existentes na várzea e a transferência autoritária dos professores para terra firme.

É interessante perceber como as ações governamentais na região foram voltadas para incentivo às dinâmicas econômicas, com aberturas de estradas, projetos que favorecem o desmatamento em maior ou menor escala, afetam o modo de vida da população local, a fim de inseri-la na produção da economia capitalista.

**Figura 4.** Visão aérea da sede municipal, Iranduba (AM)



**Fonte:** <https://portalamazonia.com/amazonia-az/iranduba> (2021)

Nesta lógica, torna-se imprescindível entender os desdobramentos da formação territorial em Iranduba (AM), que teve parceria firmada pela prefeitura municipal e pelo MDR, assim como, cooperação técnica com a Comissão de Regularização Fundiária (CRF/UFPA) para implementação de projeto de regularização fundiária urbana no município, com a sede municipal delimitada como poligonal de atuação piloto.

### **POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ADOTADA EM IRANDUBA (AM)**

No Plano Diretor de Iranduba, Lei Municipal nº 129/2011, é estabelecida a divisão do território “para fins de urbanização, tributação, e planejamento físico-territorial” (Art. 111) em zona rural, zona urbana e zona de expansão urbana e define precisamente zonas e macrozonas, descrevendo perímetro e indicando coordenadas de várias áreas que cria ou menciona e, os Artigos 3º e 5º tratam dos seus princípios e objetivos, repetindo algumas indicadas no Estatuto das Cidades, sobre o acesso à terra e destaca-se o respeito à função socioambiental da propriedade, preservação do ambiente natural e construído, entre outros.

Além disso, trata sobre a regularização fundiária como diretriz, no Art. 4º, o qual estabelece:

O Plano Diretor Participativo do Município de Iranduba, enquanto instrumento essencial para a política urbano-rural, visa alcançar seus objetivos mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - gestão democrática com a participação da representatividade dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos do desenvolvimento municipal;

II - firmação de cooperação com os governos federal e estadual, governos e organismos internacionais, iniciativas privadas e demais setores da sociedade e no processo de urbanização, em atendimento ao interesse público;

III - zoneamento das áreas urbana e rural;

IV - justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização;

V – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento municipal, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

VI - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

VII - ordenação e controle do uso do solo. (LEI MUNICIPAL N. 129, ART.4º, 2011).

O município de Iranduba, no contexto das ações estatais voltadas para a regulação das suas terras tem apresentado intervenções restritas às zonas rurais, através do Projeto de Integração de Colonização (PIC) Bela Vista, coordenado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Dentre estas experiências, destacam-se projetos modelo para o governo por conciliar produção agrícola inovadora, sustentabilidade e turismo ecológico com espaços de lavoura e educação agroecológica, além de nascentes e mata nativa preservada na reserva legal.<sup>5</sup>

A realidade rural e urbana no município está passando por profundas modificações sociais, econômicas e ambientais que incidem na sua população de Iranduba. É oportuno registrar que os dados do último censo indicaram 40.735 habitantes e, nos mais recentes estima-se população de 49.718 (IBGE, 2022), e pontua-se que dentre as mudanças que foram intensificadas relaciona-se a construção da Ponte Rio Negro (Jornalista Phelippe Dauo).

Portanto, compreender o histórico do município e seu papel na RMM com a priorização recente da infraestrutura de transporte rodoviário com a ponte, permite perceber uma combinação que favorece os objetivos da lógica do capital para expansão urbana de Manaus em direção ao município de Iranduba, na expectativa de desenvolvimento econômico, de progresso e de acesso aos serviços do centro urbano (saúde, educação, entre outros) para população irandubense.

---

<sup>5</sup> Notícia que trata sobre visita na Fazenda Rosa de comitiva de chefes de missões diplomáticas à Amazônia, organizada pelo vice-presidente por meio do Conselho Nacional da Amazônia Legal.

Com isso, tem-se visto que a urbanização se acentuou substancialmente na região e é válido se atentar aos contrapontos, como os impactos gerados no mercado de barqueiros, a escalada do mercado imobiliário com instalação de empreendimentos nas margens da rodovia, que ocupam áreas que potencializam a degradação do ambiente e a expulsão das populações tradicionais. Então, torna-se primordial entender as configurações do território, de maneira a contribuir para implementação da política de regularização fundiária urbana na região, sob a ótica da prevenção de conflitos, sejam eles socioambientais, habitacionais ou sanitários.

### **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM IRANDUBA: PERCEPÇÕES, CONFLITOS, AVANÇOS E LIMITES**

A partir das áreas retratadas nos apontamentos deste estudo, tem-se percepções preliminares quanto à formação do território de Iranduba, similar a outros da Amazônia Legal e teve a imposição de um planejamento urbano desenvolvimentista que sobrepujou valiosos ensinamentos e práticas das populações tradições, para favorecer a reprodução de arranjos espaciais voltados para economia imediatista e restrita a grupos específicos no poder (LOPES, 2019).

Mediante as percepções elencadas sobre o contexto irandubense, percebe-se que a região carece de um planejamento urbano que considere as especificidades regionais quanto as dinâmicas sociais, ambientais, econômicas e culturais estabelecidas nos núcleos consolidados, com destaque para seu ambiente natural, que historicamente vem sendo negligenciado e explorado levemente pelas intervenções governamentais que priorizam interesses de agentes para favorecer a lógica do capital.

Em face disso, e de acordo com a premissa da prevenção aos conflitos socioambientais, habitacionais e sanitários locais, na perspectiva de Lopes (2019) temos o entendimento de que o melhor que se pode fazer, não é tentar ignorar as dinâmicas existentes no território quanto aos interesses particulares, mas sim refletir sistematicamente sobre os conflitos de interesses, considerando a sociedade concreta, buscando entender as suas relações, fissuras, lutas e contradições como um contexto, na hora de examinar se e com que intensidade determinados objetivos são complementares ou conflitantes.

Atentos a este cenário, o estado do Amazonas tem avançado no desenvolvimento de um trabalho integrado de fomento ao ensino, à pesquisa e à extensão, por meio da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e da UFAM, com o Programa Morar, Conviver e Preservar a Amazônia: Rede Amazônia, uma parceria entre a Comissão de Regularização Fundiária da Universidade Federal do Pará (CRF-UFPA) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), envolvendo os nove estados da Amazônia Legal, na capacitação, inovação, assistência técnica em regularização fundiária urbana, prevenção de conflitos de natureza socioambiental e local. Isso resultou em um GTE consolidado e com diversas ações em andamento.

Nesse contexto, o município de Iranduba (AM) vem sendo inserido nos debates do Programa Rede Amazônia nos últimos anos, com a finalidade de entender seu perfil da regularização fundiária, as características da ocupação do solo e o uso regional para novas práticas de regularização local que contribuam para a aplicação de metodologia de trabalho do programa, baseada na cultura de análise descritiva e analítica acerca da política pública constitucional nessa região.

Em avanço às articulações efetivadas, a prefeitura assinou o Termo de Adesão ao Programa Rede Amazônia, passando a integrar a rede institucional de fomento e execução da política de regularização fundiária, por meio de cooperação técnica, nos parâmetros da Lei Federal n. 13.465/2017 e conforme metodologia específica do programa, que prima por consolidar suas ações pelo viés de consolidação de um laboratório de inovação tecnológica em regularização fundiária e prevenção de conflitos socioambientais.

Desde então, já se tem trabalhado com os representantes dos cartórios do município para o compartilhamento de conhecimentos visando as oportunidades para os trabalhos do programa na região e; assim, em um primeiro momento chegou-se à anuência junto ao MDR sobre a poligonal piloto (figura 2) de atuação, localizada na sede municipal, matrícula n. 15.911, destacada da Gleba Parte PIC Bela Vista, com área de 266,4586 ha (duzentos e sessenta e seis hectares, quarenta e cinco ares e oitenta e seis centiares), e perímetro de 10.338,69 m que pertence à prefeitura municipal a título de doação pelo Incra, datada de 18.07.2017.

**Figura 5.** Poligonal piloto no município de Iranduba (AM), localizado na sede municipal



**Fonte:** Adaptado – Programa Rede Amazônia, (2022).

Em busca de construir um novo olhar sobre o ordenamento urbano e a produção dos espaços públicos e privados, percebe-se a articulação com outros agentes locais, o diálogo construído pela equipe do Programa Rede Amazônia no município de Iranduba com as lideranças comunitárias para a adesão da Associação de Mulheres Jasmim, a qual já vem atuando no Distrito do Cacau Pirêra em parceria com o programa.

Cabe esclarecer que essa associação é sem fins lucrativos e foi criada por um grupo de mulheres com o objetivo de combater a violência de gênero de forma preventiva e educativa que desenvolve trabalhos em defesa dos direitos sociais, da cultura, da arte nas comunidades do Distrito do Cacau Pirêra. Ela possui trabalho articulado junto ao Grupo Interdisciplinar de Estudos Socioambientais e de Desenvolvimento de Tecnologias Sociais na Amazônia (Grupo Inter-Ação), com o Projeto “Ações Integradas de Pesquisa-Ação e Extensão Tecnológica para Inclusão Social no Meio Urbano em Comunidades Ribeirinhas no Estado do Amazonas”.

Dentre as limitações das ações de Reurb, convém assinalar sobre o período de pandemia da covid-19, quando o estado do Amazonas teve acentuado quadro crítico a nível nacional, o que resultou no ajuste do cronograma das atividades acadêmicas e administrativas na consolidação da área piloto no estado para o final do ano de 2021.

Todavia, foi munido do ímpeto por garantir a adesão de uma experiência modelo no estado do Amazonas, que o Programa Rede Amazônia segue para viabilizar em Iranduba (AM), as demais etapas da implementação da Reurb, dentre elas, a deliberação junto à prefeitura do Grupo de Trabalho Municipal (GTM), o qual será integrado à rede para apoio técnico na condução das ações inerentes ao projeto, que no mês de março de 2022 realizou trabalho de campo para marcação dos pontos de cartografia que subsidiará a elaboração das peças técnicas a serem projetadas a partir das imagens coletadas da gleba, ruas, quadras e lotes com uso do drone e, além disso, teve diálogo com a comunidade em oficina temática de elaboração de Projeto de Regularização Fundiária para discutir garantia de acesso à cidade e a cidadania para a população do território.

Além das ações na área piloto do município de Iranduba (AM), tem-se buscado ampliar para outros municípios no estado do Amazonas, a adesão ao Programa Rede Amazônia, dentre estes está o município de Apuí (AM), no sudeste do estado. Mantendo o empenho em avançar na região com projetos de fomento às experiências e expertises em políticas públicas, alternativas e gratuitas, de assistência técnica e tecnologias aplicadas à regularização fundiária urbana, articulada com medidas de prevenção de conflitos de natureza socioambiental, habitacional e sanitária.

## **CONCLUSÃO**

O presente estudo buscou traçar alguns apontamentos sobre o processo histórico de formação territorial do município de Iranduba (AM), com o intuito de focalizar na relação entre as políticas oficiais adotadas e a

lógica de apropriação desenvolvida em núcleos comunitários consolidados, visando fundamentar as premissas para a implementação do projeto piloto de regularização fundiária urbana.

Em observância as essas relações e transformações socioespaciais construídas ao longo do tempo no município de Iranduba percebe-se a relevância de ações, por meio das quais, as políticas de governo sejam corretamente executadas e gerem resultados satisfatórios para a sociedade. Não basta somente a aplicação de normas jurídicas nos níveis federal, estadual e/ou municipais. Têm-se que buscar fomentar o melhor preparo junto aos órgãos e entidades municipais envolvidos na implementação da política de regularização fundiária urbana para que consigam cumprir os planos recomendados pelo Estado.

É nesse sentido que o município, ao aderir ao Programa Morar, Conviver e Preservar a Amazônia: Rede Amazônia, aponta para um novo arranjo institucional de execução da política pública de desenvolvimento urbano e regional, em Iranduba que, até então, não apresentava experiência de regularização fundiária urbana, restringindo-se à experiência no âmbito rural, apesar de estar inserido na principal malha urbana do estado.

Distinguindo esta iniciativa e, em que pese o reconhecimento histórico da exploração ambiental não – sustentável na Amazônia, nos colocamos, no âmbito do Programa Rede Amazônia, na trilha por novas práticas de regularização local como desafio frente à necessidade de esforços em produzir conhecimento, aplicar tecnologias e práticas sustentáveis que favoreçam a efetividade das políticas públicas na Amazonia Legal, de maneira que estejam integradas à população local e ao ambiente natural de forma sustentável.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Antônia Lucia Silva de; PARAIZO, Greyce Hellen da Costa. **Perfil socioeconômico das Mulheres Jasmim no Amazonas:** subsídios para políticas públicas. Publicação do II Seminário Internacional Questões socioambientais e sustentabilidade na Amazônia, 2015.

AMAZONAS. Prefeitura Municipal de Iranduba. Estado do Amazonas, assina a adesão ao Programa Rede Amazônia. **Rede Amazônia**. 3 dez. 2021. Disponível em: <https://www.projetoredeamazonia.com/post/prefeitura-municipal-de-iranduba-no-estado-do-amazonas-assina-a-ades%C3%A3o-ao-programa-rede-amaz%C3%B4nia> . Acesso em: 1 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7990.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7990.htm) . Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.001**, de 13 de março de 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8001.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8001.htm) . Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.088**, de 23 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088\\_23\\_12\\_2011\\_comp.htm](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_comp.htm) 1. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Recomendação nº 25/2021**. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pa/saladeimprensa/documentos/2021/recomendacao\\_mpf\\_sistemas\\_antiincendio\\_escolas\\_paragominas-pa\\_22-10-2021.pdf](http://www.mpf.mp.br/pa/saladeimprensa/documentos/2021/recomendacao_mpf_sistemas_antiincendio_escolas_paragominas-pa_22-10-2021.pdf). Acesso em: 27 fev. 2022.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. **A regularização fundiária avançou na Amazônia?** os dois anos do Programa Terra Legal. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia-IMAZON, 2011.

CACHOEIRA DO PIRIA. **Lei Municipal nº 20**, de 02 de setembro de 2014. Dispõe sobre a política municipal de meio ambiente de Cachoeira do Piriá. Disponível em: <https://cachoeiradopiria.pa.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/LEI-MUNICIPALN%C2%BA-20-2014-POLITICA-DE-MEIO-AMBIENTE.pdf>. Acesso em Acesso em: 11 fev. 2022.

CACHOEIRA DO PIRIÁ. 2015. **Decreto Municipal nº 59**, 2015. Dispõe sobre a nomeação da comissão de acompanhamento do processo de elaboração do Plano Diretor Municipal Participativo. Disponível em: <https://cachoeiradopiria.pa.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/DECRETOMUNICIPAL-N%C2%BA-59-COMISS%C3%83O-DE-PLANO-DIRETOR.pdf>. Acesso em: 27 de fev. 2022.

CACHOEIRA DO PIRIÁ. **Estrutura organizacional do município de Cachoeira do Piriá**. Disponível em: <https://cachoeiradopiria.pa.gov.br/portaldatransparencia/estrutura-organizacional/>. Acesso em: 11 de fev. 2022.

CACHOEIRA DO PIRIÁ. **Plano de contingência municipal para o enfrentamento aos casos suspeitos ou confirmados de infecção pelo novo coronavírus**. Disponível em: <https://cachoeiradopiria.pa.gov.br/wpcontent/uploads/2020/07/Planodecontinge%C3%A7%C3%A3o-2020.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022

CÂMERA Record. 2020. **Em Cachoeira do Piriá (PA), garimpos ilegais assustam moradores. A cidade do ouro**. 17min.54seg. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qnxccG7QijM..> Acesso em: 11 fev. 2022.

CASTRO, Márcio Walter de Moura. **A cronologia dos sítios lago de Iranduba e Laguinho, à luz das hipóteses da ocupação humana para a Amazônia Central**. 2009. (Dissertação de mestrado), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CHEIA histórica assola dia a dia de moradores do Cacaú Pirêra, em Iranduba. **A crítica**. 22 maio, 2021. Disponível em: <https://www.acritica.com/channels/cotidiano/news/cheia-historica-assola-dia-a-dia-de-moradores-do-cacau-pirera-em-iranduba>. Acesso em: 17 jan. 2022.

DADOS arqueológicos indicam que a região do município de Iranduba esteve ocupada desde 7510 a.c até 2550 a.c. **Portal Amazônia**. Disponível em: <https://portalamazonia.com/amazonia-az/iranduba>. Acesso em: 27 mar. 2022.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Mineração na Amazônia. **Parc. Estrat.** Brasília, DF, v.19, n. 38, p.155-198./jan./jun. 2014.

GARNÉS, Silvio Jacks dos Anjos; CARNEIRO, A. F. T.; LEAL, S. M. R. **Proposta de metodologia para regularização fundiária de area públicas.** 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

GOOGLE MAPS. 2021. Cachoeira do Piriá. **Imagem do mapa jpg. Lansat. 500m.** Disponível em: <https://www.google.com/maps/@-1.7652089,46.5545805,8476m/data=!3m1!1e3?hl=pt-BR>. Acesso em: 26 fev. 2022.

GUIMARÃES, Joao Paulo. Ensaio: **Em Cachoeira do Piriá, o garimpo ocupa até as casas, mas só semeia pobreza, doença e mortes.** Disponível em: <https://apublica.org/ensaio/2021/04/em-cachoeira-do-piria-o-garimpo-ocupa-ate-as-casas-mas-so-semeia-pobreza-doenca-e-mortes/>. Acesso em: 03 mar. 2022.

IBGE. Cidades - **Estados:** Iranduba. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am/iranduba.html>. Acesso em: 16 jan. 2022.

IBGE. Área **consolidada do município de Cachoeira do Piriá.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/cachoeira-do-piria.html>. Acesso em: 11 fev. 2022.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, 2002, v. 16, n. 45, pp. 37-61. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142002000200004>. Acesso em: 21 fev. 2022.

LEAL, Flávio. J. S. **Entre a currutela e o barranco:** as memórias do universo de trabalho e de lazer dos migrantes do garimpo de Cachoeira do Piriá nos anos de 1980. 2014. 91 f. (Trabalho de conclusão de curso (Licenciatura em História) - Universidade Federal do Pará, Bragança, 2014.

LIMA, Ana Paula de Souza Lima. **Avaliação do impacto de uma atividade garimpeira no município de Cachoeira do Piriá, estado do Pará.** 2005. 115 f. Tese (Doutorado)- Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

LIMA, Jose Júlio. **Entrevista possibilidade Jurídica de Reurb no município de Cachoeira do Piriá.** 2022.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace.** Paris: Editora Anthropos, 1974.

LOUZADA, Reconfiguração espacial do município de Iranduba, com a inauguração da ponte Rio Negro, Amazonas, Brasil. **Revista Cesumar Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**, v.21, n.1, p. 29-44, jan./jun. 2016.

MASCARÓ, Juan Luis. **Loteamentos urbanos.** Porto Alegre, RS: Ed. L. Mascaró, 2003.

MINISTRA e comitiva conhecem projeto de regularização fundiária no Amazonas. **Notícias agrícolas.** 2020. Disponível em: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/273009-ministra-e-comitiva-conhecem-projeto-de-regularizacao-fundiaria-no-amazonas.html#.Yimzb3rMLDc>. Acesso em: 17 fev. 2022.

PARÀ. Governo do Estado do Pará. **O marco regulatório da mineração e seus impactos no Pará:** a questão da CFEM. SEICOM. Disponível em: <https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/analise%20dos%20impactos%20Novo%20Marco-DNPM.pdf> . Acesso em: 11 fev. 2022.

PINHEIRO, Hamida Assunção. **Fronteiras da vida:** o tradicional e o moderno no Cacau Pirêra/Iranduba. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia). Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2006.

PINHEIRO, Hamida Assunção. **Políticas públicas, urbanização e desenvolvimento na Amazônia:** a construção da Ponte sobre o Rio Negro e as consequências para o Distrito Cacau Pirêra/Iranduba (AM). Publicação V Jornada Internacional de Políticas Públicas – Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital (Artigo), 2011.

PINHEIRO, Hamida Assunção. **Oleiros da vida:** Trabalho, ambiente e o futuro dos trabalhadores do barro em Iranduba (AM). 2015. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia), Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2015.

PINHEIRO, Luana Campos. **A comunidade flutuante Lago Catalão – Iranduba (AM): um tecido urbano sobre as águas.** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Amazônia, Amazônias.** São Paulo: Contexto, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IRANDUBA. **Plano Diretor, Lei nº 129.** Manaus, 2011.

OUTEIRO, Gabriel Moraes de; GÓES, David Souza; NASCIMENTO, Durbens Martins. Neoinstitucionalismo, regularização fundiária urbana e o Programa Terra Legal. **Revista Novos Cadernos NAEA**, v. 19, p. 115-137, 2016. Disponível em: Acesso em: 15 mar. 2022.

OUTEIRO, Gabriel Moraes de; NASCIMENTO, Durbens Martins. Direito humano à moradia e a regularização fundiária na Amazônia: limites e possibilidades. **Revista Pensar**, v. 21 n. 2. 2016. Disponível: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2016.v21n2p507>.

Programa Rede Amazônia. Disponível em: <https://www.projetoredeamazonia.com/>. Acesso em: 11 fev. 2022.

ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo Pereira do Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzalez Colombo. **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para a validação dos resultados.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2006. 112 p.

SANTOS, Raimundo Nonato do Espírito Santo. **Investigação do passivo ambiental em investigação do passivo ambiental em Cachoeira do Piriá, NE do Pará:** base para a gestão ambiental em áreas garimpadas na Amazônia. 2004. DOI: 10.11606/T.44.2004.tde-22122015-110414. Acesso em: 21 mar. 2022.

SOUSA, Áurea M. D. C., OLIVEIRA, R. D. de; SANTOS, J. S. dos. 2020. Impactos socioambientais da mineração na bacia do rio macaco no município Cachoeira do Piriá, 2008-2018. **Periódico Técnico E Científico Cidades Verdes**, v. 8, n. 19. Disponível em: <https://doi.org/10.17271/2317860481920202528>. Acesso em: 21 mar. 2022.

SANTOS, Carolina C. B. Direito à moradia na cidade de Manaus. **SER Social**, n. 8, p. 209-234, 2009. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12882](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12882). Acesso em: 21 mar. 2022.

SOARES, Ana Paulina Aguiar; NETO, Antônio Gomes Tomaz; QUEIROZ, Matheus Silveira de. Comunidades rurais ribeirinhas e as águas do rio Solimões no município de Iranduba – Amazonas. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, v. 4, n. 1. 108-119, 2018.

SOUZA, Deise Nilciane Ferreira de. **O dever das águas os modos de vida dos moradores da comunidade lago do catalão em Iranduba (AM)**. 2020. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas). Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Ambientes e territórios: uma introdução à ecologia política**. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2019.

TRINDADE JUNIOR. Saint-Clair Cordeiro. Cidades médias na Amazônia oriental das novas centralidades à fragmentação do território. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, nov. 2011. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/399>. Acesso em: 20 fev. 2022.

# CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, PREVENÇÃO DE CONFLITOS E MELHORIAS HABITACIONAIS E SANITÁRIAS NA AMAZÔNIA LEGAL

Vanessa Cunha Barros<sup>1</sup>

Myrian Silvana S. C. Ataíde dos Santos<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros vêm passando por inúmeras transformações nas últimas três décadas, em virtude do aumento de suas responsabilidades causadas pela sua autonomia administrativa, política e financeira assegurada pela Constituição de 1988. Assim, os municípios tornaram-se os protagonistas frente à implementação e à provisão de políticas públicas. As novas atribuições “aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública” (VELOSO *et al.*, 2011, p. 16).

As novas atribuições revelam um entrave, dado que a maioria dos municípios possui uma baixa capacidade administrativa local. Sendo que a descentralização impele os municípios a desenvolverem suas capacidades estatais uma vez que mais atribuições passam a ser assumidas localmente (GRIN; ABRUCIO, 2018). Assim, diante das atribuições que um município detém, Silva, Rosim e Ferreira (2019, p. 6) evidenciam que “é necessário que este apresente um alto nível de capacidade institucional, fato este que explica a necessidade de estudos e atenção à capacidade institucional em nível subnacional.”

---

<sup>1</sup> Graduada em Administração pela UFPA (2017). Especialista em Gestão Financeira Empresarial pela UFPA. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. E-mail: cunhab.vanessa@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Desenvolvimento Socioambiental pelo PPGDSTU-NAEA. Professora da UFPA, lotada no ITEC. Integrante da CRF-UFPA. Coordenadora do Programa Rede Amazônia: Morar, Conviver e Preservar. E-mail. myrian@ufpa.br.

Silva, Rosim e Ferreira (2019, p. 8) conceituam a capacidade institucional “como o conjunto de habilidades técnico-burocráticas, recursos financeiros e capacidade política que se relacionam diretamente e proporcionalmente”. Segundo Fernandes (2016) a capacidade institucional está associada à capacidade de planejamento e de gestão das políticas públicas (desenvolvimento ou fortalecimento), e implica na eficiência e racionalização dos processos administrativos e financeiros. Assim, a capacidade institucional identifica os objetivos e metas da instituição com o propósito de aprimorá-la ou reforçá-la (MARTINS, 2013; FERNANDES, 2016).

Diante do cenário apresentado, este artigo analisará 17 municípios da Amazônia Legal que receberam áreas do Programa Terra Legal (PTLA) e são áreas pilotos do Programa Rede Amazônia: morar, conviver e preservar. Assim, chegamos ao problema que norteará o trabalho: qual o impacto dessa transferência na capacidade institucional municipal para promover as ações de garantia do direito à cidade de forma integrada?

## **JUSTIFICATIVA DO PROJETO**

No ano de 1988 se criou um paradoxo no federalismo brasileiro. Após a Constituição de 1988, todos os municípios transformaram-se em federativos, com *status* similar aos estados e à União. No entanto essa autonomia desperta uma preocupação latente, uma vez que foi instituída num cenário em que a imensa maioria das municipalidades não apresentava capacidade institucional para gerenciar suas políticas e programas.

Ao se falar de capacidade institucional municipal é importante ressaltar a sua autonomia municipal, Santin e Flores (2012) descrevem que a autonomia municipal é dividida em administrativa, financeira, normativa e política, cada uma dotada de elementos distintos. Esse cenário só reforça a importância de se discutir a capacidade institucional municipal, mas Silva; Rosim e Ferreira (2019, p. 3) evidenciam que:

Apesar da importância do tema, capacidade institucional vem sendo um grande desafio na academia devido à escassez de pesquisa sobre o tema e a grande quantidade de pesquisas que

focam em avaliar mais os programas de políticas públicas do que condições (estruturas institucionais) para que elas sejam bem implementadas [...] Isso ocorre por que além dessa estrutura de governo ser singular em relação às estruturas de governos subnacionais no mundo, os pesquisadores da área pública ainda insistem em focar mais nas políticas públicas em si, do que propriamente nas estruturas da gestão municipal como elo vital do federalismo para a materialização dos programas governamentais. Isto é exemplificado pela escassez de literatura e estudos sobre a capacidade institucional municipal (VIDAL, 2014 *apud* SILVA; ROSIM; FERREIRA, 2019, p.3).

Em vista disso, tem-se por objetivo analisar a capacidade institucional municipal dos 17 municípios pilotos que fazem parte do Programa Rede Amazônia: morar, conviver e preservar na implementação da política de regularização fundiária urbana, uma vez que essas áreas foram doadas aos municípios, no âmbito do PTLA, contudo essa doação vinha acompanhada de dois encargos a serem cumpridos pelos municípios: 1) que a referida área estivesse prevista em lei municipal e, 2) que o município implementasse a regularização das áreas ocupadas.

O artigo, analisará a capacidade institucional existente no município antes da sua adesão ao Programa Rede Amazônia e após a adesão, visto que, para a implementação da política de regularização fundiária urbana, os municípios tiveram que realizar ações que modificaram sua estrutura administrativa.

## **OBJETIVOS**

### **GERAL**

Analisar a capacidade institucional para a integração das políticas urbanas de regularização fundiária, prevenção de conflitos e melhorias habitacionais e sanitárias nos municípios que receberam áreas transferidas pelo PTLA.

### **ESPECÍFICOS**

- Identificar ações, programas e projetos desenvolvidos ou em desenvolvimento;

- Verificar o capital institucional, tecnológico, operacional e sociocultural;
- Medir a capacidade institucional municipal para atuação integrada entre Reurb, Prevecon e Athis;

## **COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO)**

A partir da Constituição Federal (CF) de 1988, os municípios ganharam uma maior autonomia para gerir o seu território. Seu Art. 30 apresenta as novas competências municipais. Assim, o município passa a ter competência de legislar sobre qualquer assunto de relevância local, podendo complementar as leis federais e estaduais, e é responsável pela criação e organização de distritos e prestação de serviços básicos de interesse coletivo (SAULE JR., 2004).

É da competência municipal também, o ordenamento territorial, o planejamento, o controle de uso, o parcelamento e a ocupação do solo, assim como, a proteção do patrimônio histórico-cultural local. Dessa forma é o município que define os parâmetros seguidos como exemplo, para o cumprimento ou não da função social da propriedade urbana e da cidade (SAULE JR., 2004).

A Lei n. 13.465/2017, de regularização fundiária vem reforçar a competência municipal de ordenamento territorial. Em seu Art. 10 ela expõe uma série de objetivos nos quais apresenta diretrizes que devem ser seguidas para gerir, organizar e planejar o ordenamento territorial que compete a cada ente e, os quais devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e pelos Municípios.

O ambiente urbano vem exigindo cada vez mais, protagonismo municipal e gestão compartilhada entre o poder público e a sociedade. Nesse sentido, a lei de regularização caminha ao encontro das novas inovações do Estatuto da Cidade/2001, que estabeleceu que o ente local tem o dever de promover o planejamento e a gestão territorial urbana, e a flexibilização de normativas urbanísticas e ambientais para incorporação dos parâmetros de ocupação consolidados (SANTOS, 2018).

Contudo, para colocar em prática, as diretrizes expostas pelo Estatuto da Cidade e a lei de regularização é necessário que o município tenha uma boa

capacidade institucional para fazer a gestão dessas políticas urbanas. Cardoso (2015) salienta que a capacidade municipal para promoção de políticas públicas urbanas integradas, via de regra, é deficitária principalmente no âmbito administrativo, técnico e instrumental. Assim, se faz necessário um aprofundamento no conceito de capacidade institucional.

## **CAPACIDADE INSTITUCIONAL**

O termo Capacidade Institucional (CI) surgiu em meados da década de 1980, por causa da falta de capacidade dos países em desenvolvimento para implementar e alocar de forma eficiente e eficaz suas políticas, programas e os recursos emprestados por instituições financeiras internacionais, esse fato instigou instituições como o Banco Mundial, a pesquisar os motivos pelos quais esses países não conseguiam investir de forma eficiente e eficaz (MIZARAH, 2004).

Mas, mensurar a capacidade que uma instituição detém para atingir seus objetivos e utilizar os recursos de forma eficiente não é uma tarefa fácil (CARMO; NERI, 2017). Diante desse cenário Mizhari (2004) define a capacidade institucional como o desempenho de uma organização para transformar seus recursos financeiros em políticas e programas de forma eficiente e eficaz.

O conceito de capacidade institucional evoluiu ao longo dos anos, contudo desde que surgiu é como um alvo em movimento. Silva, Rosim e Ferreira (2019) fazem uma evolução do conceito da CI até os dias atuais, no seu trabalho Proposição teórica de um modelo de análise da capacidade institucional dos municípios brasileiros, conforme o quadro 1.

Diante da evolução do conceito de Capacidade Institucional apresentado no quadro 1, concluímos que esse conceito ainda não está consolidado. Para este artigo, utilizamos o conceito, segundo o qual, capacidade institucional é um conjunto de habilidades técnico-burocráticas, de recursos financeiros e capacidade política que se relaciona diretamente e proporcionalmente (SILVA, ROSIM e FERREIRA, 2019).

**Quadro 1.** Evolução do conceito de capacidade institucional

<b>ANOS</b>	<b>FASE</b>	<b>CONCEITO</b>
<b>Início dos anos 1980 até metade dos anos 1980</b>	Nesta fase, o foco varia de um olhar de resultado final (desempenho) para um olhar de aperfeiçoamento dos meios (processos internos)	Capacidade institucional é definida como desempenho de uma organização para transformar seus recursos financeiros em políticas e programas de forma eficiente e eficaz, utilizando as técnicas de reengenharia organizacional com foco na construção, melhoria e fortalecimento da estrutura interna.
<b>Final dos anos 1980</b>	O foco principal neste momento continua sendo o aperfeiçoamento dos meios, mas há um leve avanço para o desempenho dos programas e políticas públicas.	Capacidade institucional é caracterizada como um conjunto de habilidades técnico-burocráticas relacionadas com o desempenho e o sucesso das políticas públicas de uma instituição pública.
<b>Início dos anos 1990</b>	Foco no ambiente organizacional com vários níveis, atores e influências, e com importantes interdependências entre eles.	Capacidade institucional é a capacidade das organizações para absorver responsabilidades, operar de forma mais eficiente e fortalecer a responsabilidade, sendo constituída com base na sua diversidade, pluralismo, autonomia e interdependência em relação a outras organizações do sistema.
<b>Final dos anos 1990</b>	Foco na governabilidade, sendo evidenciado que quanto maior a governabilidade maior será a capacidade institucional.	Capacidade institucional é a capacidade de empreender ações públicas coletivas de maneira sustentável sendo essa uma condição garantidora da continuidade do desempenho, da estrutura e dos processos instituídos nas unidades federativas.
<b>Anos 2000</b>	Foco na gestão administrativa, com ênfase nos governos subnacionais.	Capacidade institucional é a capacidade das organizações de absorver responsabilidades, operar com mais eficiência e fortalecer a responsabilidade.
<b>Anos 2010 até os dias atuais</b>	Foco nos componentes (capacidade administrativa e capacidade política) essenciais à existência da capacidade institucional.	Capacidade institucional, refere-se a um conjunto de características e habilidades técnico-burocráticas relacionadas com o desempenho e o sucesso das políticas públicas de uma instituição pública, tomando o Estado como referência.

Fonte: Silva, Rosim e Ferreira (2019, p.8)

Assim, mensurar a capacidade institucional não é uma tarefa fácil, diversos modelos vêm sendo aperfeiçoados nos últimos anos de forma que nos dias de hoje, a capacidade adquire diferentes níveis (HUERTA, 2008, p. 119-134) ao não se limitar apenas ao aparato institucional (agências do governo), mas também ao âmbito institucional (regras formais ou informais) e aos processos e práticas que estabelecem comportamentos, os quais são regulados com formas de governança (VIDAL, 2014, p. 165).

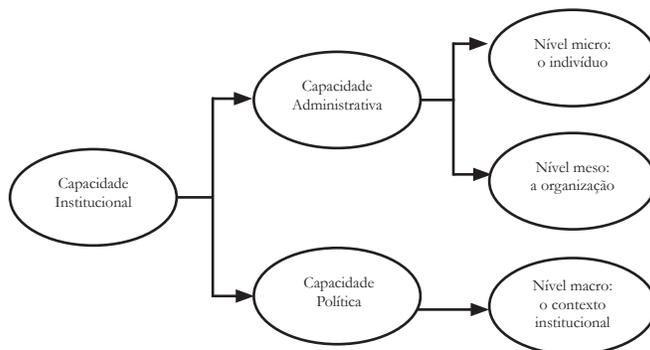
Segundo Huerta (2008, p. 128), “para avaliar a capacidade institucional, é necessário combinar os componentes (subtipos) dessa capacidade: administrativo e político.” Para complementar o entendimento sobre esses subtipos, Repetto (2004, p. 10) afirma que eles nos permitem considerar que o “Estado não é apenas o aparelho burocrático, mas, é também, uma arena política na qual há interesses e ideologias internas e externas à estrutura organizacional do Estado.”

Para melhor entendermos a capacidade institucional é necessário conhecermos os níveis de capacidade. Nessa perspectiva Grindle, Forss e Verson apresentam uma estrutura conceitual que permite identificar a capacidade institucional em vários níveis. Grindle (1997) propõe cinco níveis, desde o nível mais micro ao mais macro: os recursos humanos da organização, a própria organização, o conjunto de organizações com os quais se relaciona diretamente, o contexto institucional em que a organização está inserida e o ambiente econômico, político e social em que está estabelecida.

Assim como Grindle, Forss e (VERSON *apud* HUERTA, 2008) apresenta cinco níveis de capacidade institucional: 1.o individual (micro); 2. a organização (meso); 3. a rede de organizações; 4. governança pública; e 5. Normas, valores e práticas sociais (os níveis 3,4 e 5 compreende o nível macro).

Diante do exposto vemos que as contribuições desses autores se assemelham, assim Huerta (2008, p. 130) agrupa os níveis de capacidade institucional em três: “o micro: o individual; o meso: a organização; e o macro: o contexto amplo institucional”. Esses três níveis são agrupados entre os componentes da capacidade institucional, conforme a figura 1.

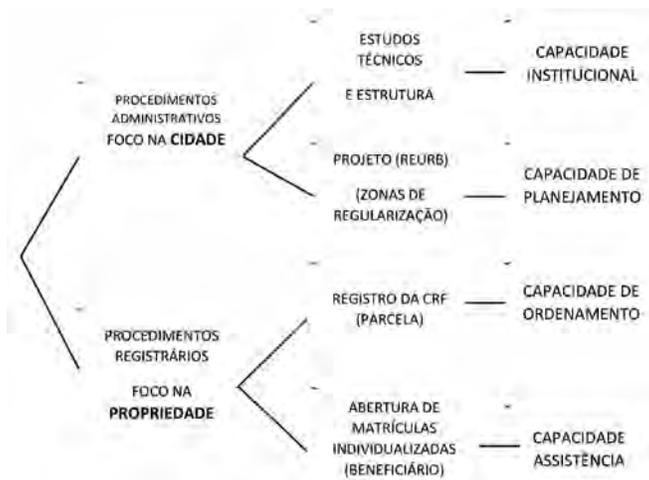
**Figura 1.** Componentes e níveis da capacidade institucional



Fonte: Huerta (2008, p. 131)

No âmbito da regularização, Santos (2018), apresenta 4 (quatro) dimensões de análise da capacidade institucional municipal para promover as ações de garantia do direito à cidade de forma integrada: a capacidade institucional, a capacidade de planejamento, a capacidade de ordenamento e a capacidade de assistência. Conforme a figura 2.

**Figura 2.** Diagrama de categorias de análise dos efeitos da regularização fundiária urbana



Fonte: Santos (2018, p. 93).

Levando em consideração os níveis de capacidade institucional de Huerta e as dimensões apresentadas por Santos (2018), podemos ver as similaridades entre eles. Dado que podemos identificar os elementos de Santos entre os níveis de Huerta. No entanto as dimensões apresentadas vão mais ao encontro deste trabalho, visto que eles foram formulados levando em consideração os princípios do direito à cidade.

### **MODELO DE MENSURAÇÃO DAS (DES)CONFORMIDADES SOCIOAMBIENTAIS, HABITACIONAIS E SANITÁRIAS**

A partir de uma discussão, no âmbito da regularização fundiária, ao identificar dois objetos de análise e considerando as alterações feitas na política nacional de regularização urbana pela Lei nº 13.465/2017, e os macroprocessos (administrativo e registral) nela observados, Santos (2018) apresenta 4 (quatro) dimensões de regularização para serem analisados: a capacidade institucional, a capacidade de planejamento, a capacidade de ordenamento e a capacidade de assistência.

Com base nas duas categorias selecionadas (a cidade e a propriedade) e os 4 procedimentos de regularização, foram selecionadas 36 variáveis relacionadas com esses procedimentos (SANTOS, 2018). Além disso, manteve-se a simetria com o Modelo de Amplitude, Intensidade e Taxa de desconformidade proposto por Cardoso (2012) que foi estabelecido com base nos princípios do direito à cidade.

Na seleção do conjunto 36 variáveis e buscou-se reunir procedimentos considerados primordiais no desenvolvimento da regularização fundiária e que mostrassem o limite aceitável de Conformidade Urbana e da mesma forma “indicasse como e em que medida a ação de regularização fundiária contribuiu para fomentar a capacidade institucional, de planejamento, ordenamento e assistência comunitária, constituindo-se como chave de acesso à cidade” (SANTOS, 2018, p. 93). A figura 3 apresenta a matriz de avaliação de desempenho.

**Figura 3.** Matriz de avaliação de desempenho

<b>NÍVEL 1</b>			
<b>DOMINIAL</b>	<b>INSTRUMENTOS OPERACIONAIS</b>	<b>GESTÃO DE INFORMAÇÃO</b>	<b>SOCIAL</b>
1 Perímetro Urbano	10 Base Cartográfica	19 Base Imobiliária	(Requisitos)
2 Matrícula Imobiliária	11 Delimitação Territorial	20 Base de Logradouro	28 Predominância de Renda
3 Ato Autorizativo	12 Malha de Parcelamento	21 Base de Atividades	29 Condições Sociais
			30 Perfil Ocupantes
<b>NÍVEL 2</b>			
<b>ESTRUTURA TÉCNICA</b>	<b>REQUISITOS URBANÍSTICOS</b>	<b>GESTÃO TERRITORIAL</b>	<b>TÉCNICAS (Peças/Pareceres)</b>
4 Responsável Técnico	13 Pl. Diretor Municipal	22 Posturas Municipais	31 Planta de Localização
5 Estrutura Operacional	14 Zoneamento/Zeis	23 Responsabilidades Fiscais	32 Medidas Perimetrais
6 Fluxo de Procedimentos	15 Urbanização/Infraestrutura	24 Uso e Funcionamento	33 Perfil Imobiliário
<b>NÍVEL 3</b>			
<b>POLÍTICA DE GESTÃO</b>	<b>REQUISITOS AMBIENTAIS</b>	<b>FUNÇÃO (Uso e Ocupação)</b>	<b>ANÁLISE JURÍDICA</b>
7 Participação Social	16 Planos Setoriais	25 Habitabilidade/Saúde	34 Passível a REURB
8 Pacto pela Regularização	17 Gestão de Risco Ambiental	26 Salubridade/Saneamento	35 Requisitos de Posse
9 Gestão Sociocultural		27 Segurança Estrutural	36 Instrumento

Fonte: Santos, (2018).

No modelo proposto por Santos (2018) as categorias poderiam ser conformes (valor 1) ou desconformes (valor 0), sendo que a condição da categoria poderia ser de conformidade parcial (valor 0,5) quando ocorresse a posituação de apenas uma categoria de análise para os efeitos de mensuração e análise de significância. “Esta codificação torna possível a análise estatística das conformidades, que indica a média e a moda de variáveis, dimensões e natureza de desconformidade, por exemplo” (SANTOS, 2018, p. 97).

A partir da aplicação do formulário serão obtidas as informações referentes à ausência/presença de conformidade. Na matriz de avaliação de desconformidades considera-se um conjunto de 36 variáveis multicategóricas que podem variar de 0 a 1, da seguinte forma:

- a) À resposta negativa à variável de análise será atribuído o valor 0 (desconformidade);
- b) A resposta sim a uma variável corresponderá ao valor 0,5 (parcialmente conforme);
- c) À resposta positiva a duas variáveis será considerado o valor 1 (conformidade).

## **DO PROGRAMA TERRA LEGAL AO PROGRAMA REDE AMAZÔNIA**

Perante a concentração de terras federalizadas na Amazônia Legal, o governo federal instituiu o PTLA, em 2009 (Lei Federal n. 11.952/2009), com o objetivo de agilizar o processo de transferências de terras da União para os municípios, estabelecendo critérios a serem cumpridos pelos municípios beneficiados. O programa foi coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (SANTOS, 2018).

O programa foi estruturado e idealizado no âmbito do Plano Amazônia Sustentável (PAS) que estabelece que a indefinição de direitos fundiário na Amazônia como um dos obstáculos para os avanços em políticas de desenvolvimento sustentável (RIBEIRO, 2016). A Amazônia Legal possui 502 milhões de hectares e dentre esse total de áreas, 113 milhões hectares são terras federais. Destas, 58 milhões com destinação e 55 milhões estavam sem destinação até o início do PTLA (RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016).

O PTLA tem como lema “Regularização Fundiária: caminho para o desenvolvimento sustentável” e tem como objetivo regularizar 300 mil posses localizadas em 436 municípios dos nove estados que compõem a Amazônia Legal e busca garantir a segurança jurídica aos posseiros, transformando sua parcela de terra em propriedade jurídica com a entrega do título (BRASIL, MDA, 2009).

Para que as áreas pudessem ser repassadas ao município, este apresentava um requerimento ao MDA solicitando o repasse, apresentava os documentos exigidos pelo PTLA, isto é: comprovação das condições de ocupação, planta e memorial descritivo do perímetro da área pretendida, cópia do Plano Diretor Municipal (PDM) ou lei municipal que contenha os elementos do ordenamento territorial urbano, salvo os casos de ocupações consolidadas, de relação de acessões e benfeitorias federais existentes na área pretendida, contendo identificação e localização (OUTEIRO, 2018).

A transferência de gestão da área para o município é acompanhada de encargos que devem ser cumpridos. E esses encargos pretendem beneficiar a comunidade local que reside na região. Para que as áreas possam ser alienadas em favor do município, o PTLA exige duas contrapartidas, o primeiro encargo é o de que as administrações locais promovam atos necessários para a regularização das áreas ocupadas (Art. 21 §1º, Lei Federal n. 11.952/2009). E o segundo requisito é que área a ser regularizada esteja prevista em lei municipal, que pode ser tanto o PMD ou outra Lei que aborde a questão (Art. 22, § 1º, Lei Federal n. 11.952/2009). Deste modo, caso se trate de áreas com ocupação consolidada para fins urbanos, a transferência da área poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida (Art. 22, §2º, Lei n. 11.952/2009).

Em continuidade à política fundiária federal, o extinto Ministério das Cidades estruturou um plano de atuação envolvendo Universidades Federais por meio de TED para a realização de estudos, desenvolvimento de metodologias e tecnologias de suporte a regularização fundiária envolvendo a UFRJ, UFERSA, UFABC, UFPA, UFTO e UFPE.

O Ted da UFPA foi coordenado pela CRF, a qual atuava desde o ano de 2006 na gestão do patrimônio imobiliário da instituição e, a partir de 2008 passou a atuar em regularização fundiária em núcleos urbanos consolidados em suas terras originárias do patrimônio federal. Com o passar dos anos foi convidada a desenvolver ações de assistência técnica para o governo estadual (nos anos de 2008 a 2010), em processos de regularização nos municípios de Marabá e Belém. Em 2011, a CRF-UFPA ampliou suas ações por meio de parcerias com a

Prefeitura Municipal de Belém (PMB) e com a Superintendência do Patrimônio da União (SPU) no município de Barcarena.

A partir de 2012, a UFPA em parceria com o Ministério das Cidades construiu uma metodologia de desenvolvimento de *software*, destinado à automatização do processo de confecção de peças técnicas e de gestão dos dados socioeconômicos e imobiliários, aplicáveis ao conjunto de seis municípios do nordeste paraense<sup>3</sup> beneficiados pelo Programa Terra Legal (Lei Federal n. 11.952/2009).

Nessa direção, em 2019 a CRF-UFPA celebrou um novo TED com o MDR para desenvolver ações de ensino, pesquisa e extensão, voltadas à produção e à difusão de saberes, capacitação e assistência técnica na temática de regularização fundiária urbana e prevenção de conflitos de natureza socioambiental, habitacional e sanitária, em áreas urbanas na Amazônia Legal.

O Programa Morar, Conviver e Preservar a Amazônia: rede de inovação, capacitação e assistência técnica em regularização fundiária e prevenção de conflitos de natureza socioambiental, habitacional e sanitária, doravante, Rede Amazônia: morar, conviver e preservar tem como objetivo promover a formação teórica e o exercício prático de agentes multiplicadores nessa área temática. O Programa Rede Amazônia é dividido em 3 projetos:

O primeiro é o projeto de fortalecimento institucional e difusão de boas práticas em regularização fundiária e prevenção de conflitos, onde foram constituídos 9 grupos de trabalhos estaduais, formados por instituições de ensino, da administração pública e grupos socioculturais;

O segundo é o projeto de capacitação em regularização e prevenção de conflitos, por meio do qual, o programa ofertou um curso de Especialização em Tecnologias de Regularização Fundiária para integrantes de instituições públicas na Amazônia Legal. Ofertou também, um curso de residência clínica e de capacitação livre, para instituições públicas e municípios integrantes ou não do Programa Rede Amazônia;

---

<sup>3</sup> O Projeto Moradia Cidadã atuou em 06 municípios pilotos, quais sejam: Capitão Poço, Concórdia do Pará, Ipixuna do Pará, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá e Tomé-Açu, com 23 áreas objeto de estudo, no período de 2012 a 2018.

O terceiro é o projeto de assistência técnica em regularização fundiária e prevenção de conflitos, onde foram selecionados 17 municípios pilotos que receberam terras do PTLA para serem trabalhadas nos 9 estados da Amazônia Legal.

## SÍNTESE METODOLÓGICA

Neste artigo, optou-se por um estudo do tipo exploratório. Gil (2006) ressalta que a pesquisa exploratória é utilizada principalmente quando o tema a ser estudado é pouco explorado, e tem a finalidade de uma visão ampla do fato estudado. Assim, o presente estudo tem como objetivo analisar a capacidade institucional para a integração das políticas urbanas de regularização fundiária, prevenção de conflitos e melhorias habitacionais e sanitárias nos municípios piloto, do Programa Rede Amazônia.

Para realização da pesquisa utilizou-se uma abordagem quali-quantitativa, que Knechtel (2014), define pela interpretação das informações quantitativas por meio de símbolos numéricos e os dados qualitativos, mediante a observação, interação participativa e interpretação do discurso dos sujeitos.

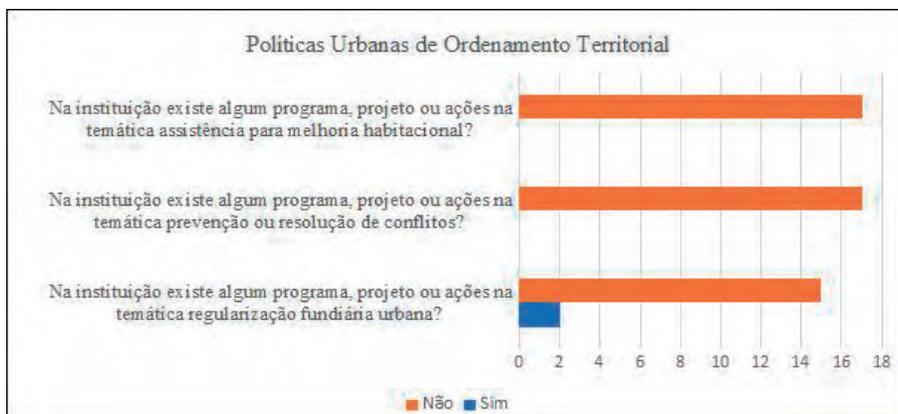
Na coleta de dados, optou-se por um questionário composto por nove (09) seções, cujos temas são: diagnóstico da estrutura administrativa do município, diagnóstico da legislação aplicada e outros instrumentos regulatórios do município, diagnóstico do material técnico e cartográfico do município, diagnóstico das bases cadastrais do município, diagnóstico sobre a política fundiária, diagnóstico da estrutura de Tecnologia da Informação (TI), diagnóstico social e informações complementares; incidentes na área piloto entre os sujeitos participantes (17 municípios piloto, do Programa Rede Amazônia), para a realização de um diagnóstico institucional a fim de analisar a capacidade institucional municipal, antes e após a adesão ao programa. Na análise dos resultados, os dados do questionário e as observações feitas nas visitas *in loco* pelas bolsistas de pós-graduação do projeto, foram adicionados à matriz de desconformidades urbanas, proposta por Santos (2018).

## RESULTADOS

Nos dias atuais, os municípios brasileiros possuem uma maior autonomia na gestão de seu território, mas essa autonomia veio atrelada a um número maior de competências. Diante desse cenário é relevante analisar a capacidade institucional municipal para implementar de forma integrada as políticas de direito à cidade.

Com base em dados de uma pesquisa feita pelo Programa Rede Amazônia, podemos perceber que os municípios ainda não desenvolvem políticas urbanas de regularização fundiária, prevenção de conflitos e melhorias habitacionais e sanitárias de forma integrada, sendo essa uma de suas competências, firmada pelo Art. 30 da Constituição Federal, isto é: promover o adequado ordenamento territorial, conforme apresentado no gráfico 01 abaixo.

**Gráfico 1.** Políticas urbanas de ordenamento territorial



**Fonte:** Autoria própria, (2022).

De acordo com o gráfico 1, constatamos que a maioria dos municípios ainda não implementaram políticas urbanas, principalmente a de regularização fundiária, uma vez que esse é um dos encargos para os municípios que receberam áreas do PTLA.

A análise da capacidade institucional para gestão integrada de políticas urbanas foi realizada por meio da avaliação de desempenho. Nessa avaliação,

é medida a inexistência (0), a existência/desenvolvimento (0,5) e aplicação das ações ou instrumentos de gestão municipal (1,0). As informações dos 17 municípios foram inseridas na matriz e verificou-se que o desempenho médio foi de 0,33 antes da adesão municipal ao Programa Rede Amazônia, e, de 0,46 após a adesão. Na tabela 1, apresenta-se o desempenho médio de análise nas distintas capacidades de gestão levando em consideração o antes e depois da adesão municipal ao Programa Rede Amazônia.

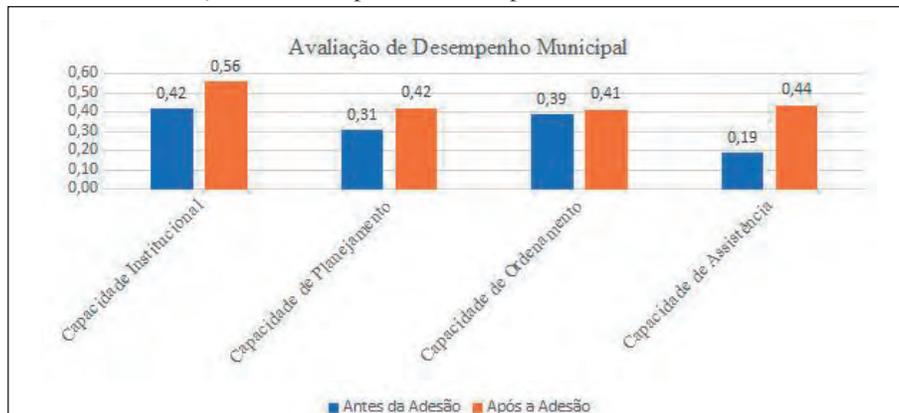
**Tabela 1.** Avaliação de desempenho municipal

<b>AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO</b>	<b>Antes da adesão</b>	<b>Após a adesão</b>
Capacidade institucional	0,42	0,56
Capacidade de planejamento	0,31	0,42
Capacidade de ordenamento	0,39	0,41
Capacidade de assistência	0,19	0,44
<b>Desempenho médio</b>	<b>0,33</b>	<b>0,46</b>

**Fonte:** Autoria própria, (2022).

Ainda que a diferença entre os desempenhos seja pequena podemos perceber uma melhora, principalmente na capacidade de assistência municipal, uma vez que o índice saiu de 0,19 para 0,44. Vale ressaltar que essa pesquisa foi feita antes da fase final do projeto nos municípios, esse índice pode mudar até a última etapa. Podemos evidenciar melhor esse aumento nos índices, observando o gráfico 2.

**Gráfico 2.** Avaliação de desempenho municipal



**Fonte:** Autoria própria, (2022).

Essa mudança percebida entre os índices, se dá em virtude das capacitações, treinamentos e orientações técnicas que os municípios piloto receberam, após adesão ao Programa Rede Amazônia. O resultado da pesquisa revela um desempenho médio de 0,46, ou seja, próximo do limite (0,5) de existência/desenvolvimento da ação ou do instrumento, contudo o desempenho ainda é baixo se comparado com a aplicação/adequação (1,0).

Ao analisar o índice de desempenho podemos visualizar o impacto das ações do programa nas quatro dimensões, uma vez que em todas as dimensões houve um aumento significativo. De acordo com os dados apresentados podemos afirmar que a maioria dos municípios brasileiros, ou os municípios pertencentes à Amazônia Legal, possuem baixa capacidade institucional para gerir suas políticas urbanas de direito à cidade.

## CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo analisar a capacidade institucional municipal para a implantação de políticas urbanas integradas em regularização fundiária, resolução de conflitos socioambiental e melhorias habitacionais e sanitárias. Ao analisar a literatura sobre o assunto, verificou-se que o estudo sobre capacidade no Brasil ainda é primário, uma vez que a maioria dos estudos se concentram apenas na eficiência, eficácia e efetividade de determinada política ou de uma agência reguladora.

Conclui-se que desenvolver a capacidade institucional principalmente nos níveis subnacionais de governo, ou seja, nos municípios, é de suma importância para o desenvolvimento e para a implementação de políticas públicas integradas, para a promoção do direito à cidade, assim como visto nos dados apresentados aqui, uma vez que, por meio da capacidade institucional podemos fortalecer e melhorar o nível de governabilidade das instituições que desenvolvem e implementam essas políticas, em diferentes setores do governo.

A metodologia de mensuração se mostrou favorável, embora não tenha sido possível aplicar o gráfico radar para medir o impacto, uma vez que seria necessário um segundo momento de avaliação, por isso deixamos isso como

sugestão para um estudo futuro. O modelo de avaliação de desempenho utilizado para analisar a capacidade institucional tem o intuito de instigar a comunidade acadêmica a desenvolver novas pesquisas sobre o tema e a consolidar um conceito e um método de avaliação, principalmente em pesquisas voltadas para temática do direito à cidade e à implantação integrada de políticas urbanas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. MDA. **Programa Terra Legal Amazônia**. Manual de operações, 2009. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/serfal/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

CARMO, H. M. O.; NERI, A. S. C. Capacidades institucionais: do conceito à aplicação. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE PROJETOS, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE e ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE ESTRATÉGIA, 6 e 5., 2017, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo, 2017.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 695-704, 2016.

FORSS, Kim; VENSON, Pelenomi. **An evaluation of the capacity building efforts of united nations operational activities in Zimbabwe: 1980-1995**, 2002. Disponível em: [https://www.un.org/esa/coordination/Capacity\\_Building\\_supported\\_by\\_the\\_UN.pdf](https://www.un.org/esa/coordination/Capacity_Building_supported_by_the_UN.pdf). Acesso em: 15 fev. 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. **Reforma y Democracia**, v. 70, n., p. 93-126, 2018.

GRINDLE, Merilee. **The good government imperative**: human resources, organization, and institutions, getting good government: capacity building in the public sector of developing countries. [S.l.]: Harvard Institute of International Development; Harvard University Press, 1997.

HUERTA, A. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, n. 30, p. 119-134, 2008.

KNECHTEL, Maria do Rosário. **Metodologia da pesquisa em educação**: uma abordagem teórico-prática dialogada. Curitiba: Intersaberes, 2014.

MARTINS, Angela Maria et al. A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 812-8350, dez. 2013.

MARTINS, A. M.; PIMENTA, C. O.; FERNANDES, F. S.; NOVAES, G. T. F.; LOPES, V. V. A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, 812-835, 2014.

MIZRAHI, Y. **Capacity enhancement indicator**: review of the literature. Washington, DC: World Bank Institute, 2004.

OUTEIRO, Gabriel Moraes de. **Regularização fundiária urbana na Amazônia**: um estudo do Programa Terra Legal nos Estados do Pará e do Amapá. 2018. 255 f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Belém, 2018.

REPETTO, Fabian, **Capacidade estatal**: requisito para o melhoramento da política social na América Latina. Washington DC: [s.n.], 2004. (Série Documentos de Trabalho I-52).

RIBEIRO, A. F. A. **A regularização fundiária como (in)solução para a questão agrária**: o desvelado Programa Terra Legal Amazônia no Cone-Sul de Rondônia. 2016. 217 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2016.

RIBEIRO, Alyson Fernando Alves; SILVA, Ricardo Gilson da Costa; SANTOS, Josefa de Lisboa. **Política de regularização fundiária em Rondônia**: limitações do programa terra legal e expectativas socioterritoriais. *Confinos*, Paris, v. 29, p. 1, 2016.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A competência do município para disciplinar o território rural**. O planejamento do município e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 41.

SANTIN, J.; FLORES, D. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Revista Justiça do Direito**, v. 21, n. 1, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.5335/rjd.v21i1.2176>. Acesso em: 15 fev. 2022.

SANTOS, Myrian Silvana S. C. Ataíde dos. **O direito à cidade e as desconformidades urbanas**: identificação, classificação e mensuração através da Matriz de Amplitude, Intensidade e Taxa (MAIT). Belém: UFPA, 2012.

SANTOS, Myrian Silvana S. C. Ataíde dos; NASCIMENTO, D. M.; DUARTE, A. M.; MULLER, S. C.; MESQUITA, D. A. e AMORIM, F. de M. **Do cadastramento físico de lotes à titulação da posse da moradia**: reflexões sobre o efeito de afunilamento no processo de regularização fundiária urbana na Amazônia. Trabalho apresentado no Seminário Internacional SIALAT 2015. NAEA, UFPA, 2015. (Anais).

SANTOS, Myrian Silvana S. C. Ataíde dos. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia**: avaliação e mensuração de seus efeitos. 2018. 232 f. Tese (Doutorado) –Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

SILVA, S. E.; ROSIM, D.; FERREIRA, V. da R. S. Proposição teórica de um modelo de análise da capacidade institucional dos municípios brasileiros. *In*: Seminários em Administração - SemeAd, 22. 2019, São Paulo. **Anais** [...], São Paulo, 2019. p. 1-15.

VIDAL, J. P. A Defensoria Pública do Estado do Pará: uma observação sistêmica da capacidade institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 667-694, 2014.

# UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS ECONÔMICOS FUNDIÁRIOS PARA FOMENTAR A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DO EMPREENDIMENTO EM ÁREA DE REURB: ESTUDO DE CASO DO DISTRITO DE ENTRE RIOS, MUNICÍPIO DE NOVA UBIRATÃ (MT)

Suzete Veronica Amaral Nascimento<sup>1</sup>

Luly Rodrigues da Cunha Fischer<sup>2</sup>.

## INTRODUÇÃO

O constante e exponencial crescimento demográfico e a desigualdade no acesso à posse e à propriedade contribuem para as frequentes ocupações irregulares do território urbano e rural nacional, provocando inquietações e inseguranças cotidianas, visto que existe uma batalha diária pela apropriação e defesa dos espaços, desencadeando reverberações em dimensões sociais, econômicas e políticas.

A demanda de reconhecimento e legalização destas ocupações irregulares compreende diversos setores dentro da sociedade e, por esse motivo necessita ser planejada e trabalhada de maneira multidisciplinar, para que compreenda um conjunto de aspectos jurídicos, ambientais, sociais e urbanísticos para que possa atender de forma justa, eficiente e eficaz toda a população.

---

<sup>1</sup> Graduada em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário da Grande Dourados (MS), (1998). Lotada na Secretaria Municipal de Obras, Serviços Urbanos e Transporte de Nova Ubiratã (MT). Assessora Técnica de Serviços em Engenharia para a função de Fiscalização de Contratos, Obras e Serviços (2012 -2022). Especialista em Regularização Fundiária. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. E-mail: suzy.vn@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela UFPA e Universidade de Paris, França. Professora Adjunta do Instituto de Ciências jurídicas (ICJ) da UFPA. E-mail: lulyfischer@ufpa.br.

Nesse diapasão é fundamental que o tema da regularização fundiária se fortaleça e se consolide cada vez mais na agenda das políticas públicas, principalmente para a melhoria das condições de gestão territorial e para a promoção da segurança jurídica nas transações imobiliárias. O Brasil tem avançado rapidamente na construção das políticas fundiárias, cabendo ao poder público trabalhar no intuito de que todos tenham acesso digno à terra urbana: seja para morar, trabalhar, transitar e desenvolver inúmeras outras atividades do dia a dia. A terra é insumo fundamental e sofre as consequências da ação do homem sobre a natureza devendo, portanto, ser ocupada e utilizada com critério, assegurando-se, a sua função social.

Em virtude disso, foi criada a Lei Federal nº 13.465, de 2017, que traz em seu bojo normativo, novos instrumentos de aplicação, facilitando o acesso, desburocratizando os procedimentos de regularização fundiária e ampliando as possibilidades e a escala de atuação das prefeituras e dos cartórios de registro de imóveis nestes processos.

De forma prática, a regularização das áreas afetadas propicia vários benefícios aos seus ocupantes, como por exemplo: a segurança na posse/propriedade para moradia ou para outros usos não residenciais, acesso aos serviços públicos essenciais e a financiamentos habitacionais para a melhoria das construções existentes; integração das áreas da cidade, com o endereçamento oficial, inclusão dos lotes nos cadastros municipais, manutenção dos espaços públicos internos nas ocupações, dentre outros.

Justamente desta necessidade de adequação e legalização fundiária surgiu o presente estudo que, em parceria com o Programa Rede Amazônia e a Prefeitura de Nova Ubiratã (MT), por meio de um projeto piloto através da regularização fundiária, delimitou como objeto de pesquisa e levantamento de dados a área do imóvel urbano denominado Distrito de Entre Rios – Projeto Assentamento Boa Esperança I, II, III; situado no município de Nova Ubiratã, estado do Mato Grosso, no intuito de fomentar o instrumento de regularização fundiária urbana – Reurb, dessa localidade.

Insta salientar que desde a divisão territorial do município, em 2009, Nova Ubiratã é constituída da sede e de mais seis distritos adjacentes, dentre os quais, o distrito de Entre Rios. Este distrito, de acordo com a matrícula n. 3355, CRI Nova Ubiratã (MT), conta com área de 70,2266 ha (setenta hectares, vinte e dois ares e sessenta e seis centiares) e está situado a uma distância de 160 km da sede do município, sendo sua população estimada em cerca de 958 (novecentos e cinquenta e oito) habitantes. A sua malha urbana conta com 49 quadras, e 348 lotes, onde estão localizadas as áreas residenciais, comerciais e industriais.

No decorrer das pesquisas de campo para levantamento de dados desta área, além das irregularidades fundiárias, algumas outras realidades subjacentes foram detectadas. Alguns problemas, sendo o aspecto ambiental um dos mais afetados. Principalmente nos núcleos não residenciais, em alguns segmentos como os das serrarias, do cemitério, do abastecimento de água por meio do poço artesiano, da disposição do lixo urbano, dentre outros, foram constatadas desconformidades quanto ao correto e adequado trato ao meio ambiente.

Nesse contexto, conforme se demonstrará adiante, pode ser constatada uma íntima relação entre as ocupações irregulares do território, a exclusão social e os impactos ambientais decorrentes do processo de urbanização. A correlação desses elementos implica em segregação territorial, uma vez que empurra para a margem da sociedade aqueles grupos excluídos da economia urbana formal, estimulando a informalidade e, também, a inadequação em relação às normas jurídicas vigentes.

Diante disso, para que a regularização fundiária estenda seus benefícios para além da simples titulação da propriedade e atinja também seus diversos aspectos sociais são necessários alguns ajustes com os atores envolvidos, os quais deverão atuar conjuntamente, de maneira articulada, em ações de enfrentamento da problemática da informalidade urbana, amparados por políticas públicas e sociais.

Assim sendo, os direitos reais provenientes da titulação em nome daqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos servem não apenas para

o reconhecimento do direito de posse/propriedade, mas atuam também como instrumentos de desenvolvimento econômico, uma vez que estimulam a utilização destes imóveis como base para investimentos do capital produtivo brasileiro, podendo por exemplo, ser ofertados como garantia para financiamentos e empréstimos junto a instituições financeiras. A facilidade e o acesso às linhas de crédito e de financiamentos subsidia e fomenta a aplicação destes recursos para a melhoria dos próprios imóveis e também para investimentos em pequenos negócios. A regularização fundiária, portanto, serve como importante instrumento de avanço econômico e social.

Em função disso, a área supracitada do distrito encontra-se enquadrada no processo de regularização fundiária através de duas modalidades – Reurb “S” – Regularização Fundiária de Interesse Social e, Reurb “E” – Regularização Fundiária de Interesse Específico. Apesar da pesquisa atender as duas modalidades na regularização, o presente trabalho foi direcionado à regularização fundiária urbana de imóveis não residenciais com finalidade industrial, a exemplo da serraria implantada na área em estudo.

Para o desenvolvimento da pesquisa fez-se um estudo de caso, com uma abordagem dedutiva, utilizando técnicas de levantamento bibliográfico e documental, de característica qualitativa. O levantamento sobre o estudo de caso foi feito por meio das informações disponibilizadas pela Prefeitura de Nova Ubiratã (MT), Secretaria Municipal de Meio Ambiente e pesquisa *in loco* com a equipe técnica do Grupo de Trabalho Municipal - GTM/MT, nomeada por meio do Decreto n. 0103/2021 e da Portaria n. 0615/2021.

Na primeira etapa realizou-se estudo com a pesquisa da área objeto de estudo e de suas características. Na segunda etapa identificou-se a problematização através das inconformidades ambientais. Na terceira e última etapa, buscou-se soluções, conciliando a atividade econômica com desenvolvimento, junto à proteção do meio ambiente como forma de mitigar os impactos ambientais inerentes às atividades potencialmente lesivas, destacando os pontos positivos que a regularização fundiária vem beneficiar a população através da Reurb.

O presente estudo tem como objetivo analisar de que modo o processo de regularização fundiária urbana de empreendimentos não residenciais, pode ser conjugado com instrumentos econômicos para fomentar a adequação ambiental das atividades a serem regularizadas no Distrito de Entre Rios.

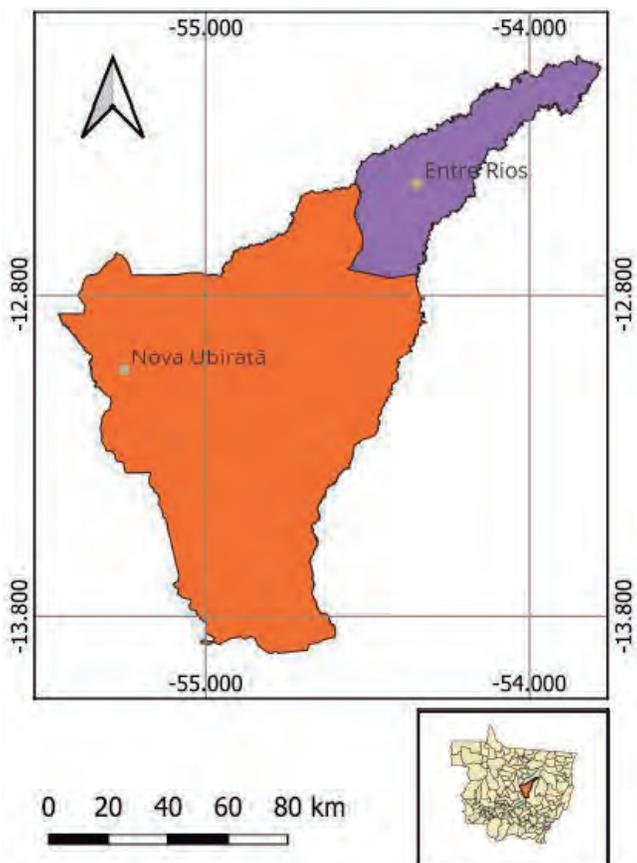
## **OBJETO DE ESTUDO: DISTRITO ENTRE RIOS, NOVA UBIATÃ**

Conforme dados do Sebrae (2019), o município de Nova Ubiratã, foi fundado pelo Sr. Manoel Pinheiro, que também denominou o núcleo de “Ubiratã” e formou seu patrimônio de. Segundo dados de moradores mais antigos da localidade, o nome faz referência à Fazenda Ubiratã, em cujo território desenvolveu-se o núcleo que deu origem ao atual município. Outra corrente, diz que a origem do nome é em homenagem à cidade de Ubiratã, localizada na região centro-oeste do estado do Paraná. Vieram de lá os primeiros colonos que habitaram esta região, conforme afirmação de pioneiros. Famílias mais antigas: Feijó, Setter, Ross, etc.

O município localizado no estado de Mato Grosso, região centro-oeste do país também apresenta seu território situado na centralidade estadual. Segundo o IBGE (2021) sua área territorial apresenta extensão de 12.460,736 km<sup>2</sup> e seu crescimento populacional é atribuído ao fluxo migratório em função do desenvolvimento da economia regional, centrada na agropecuária e no cultivo de algodão, arroz, feijão, milho e soja, entre outros segmentos produtivos localizados no município.

De acordo com dados fornecidos pela equipe técnica do GTM/MT, a localidade foi elevada à categoria de município pela Lei Estadual n. 6.691/1995, desmembrado dos municípios de Vera e Sorriso. Apresenta seis distritos: Novo Mato Grosso, Parque Água Limpa, Piratininga, Santa Terezinha do Rio Ferro, Santo Antônio do Rio Bonito e Entre Rios, sendo este último, objeto desta pesquisa.

**Figura 1.** Mapa de localização Distrito de Entre Rios



**Fonte:** Mapa do acervo da equipe do Rede Amazônia UFMT/UFPA (2021).

A área delimitada como projeto piloto do Programa Rede Amazônia e Prefeitura de Nova Ubiratã (MT), está localizada no Distrito de Entre Rios (criado pela Lei Municipal nº 486/2009, elevado à categoria de distrito), situado a uma distância de 160 km da sede do município e sua população é estimada<sup>3</sup> em 958 (novecentos e cinquenta e oito) habitantes.

<sup>3</sup> Conforme dados fornecidos pela Prefeitura (2021), foi estimada população a partir do quantitativo de ligações de águas instaladas no distrito e do Cadastro Único da Saúde.

O perímetro a ser regularizado compreende a parcela do território distrital que integra a matrícula nº 3355 CRI, registrada no cartório do 1º ofício de Nova Ubiratã e foi doada pelo Incra para a Prefeitura de Nova Ubiratã.

Com informações obtidas de moradores antigos (um deles Sr. Ari Bastos, vereador do distrito) que acompanharam o desenvolvimento da agrovila - Distrito Entre Rios, nos foi relatado que a ocupação teve início em torno de 2009, quando o Incra destinou áreas rurais através do Projeto de Assentamento – PA I, II e III, disponibilizando glebas rurais aos produtores e também, houve a destinação da área do núcleo urbano através das matrículas nº 3355, registrada em nome do município.

Este núcleo urbano foi doado ao município devido à distância da sede do distrito, para a implantação de serviços essenciais disponibilizados para a população, com o intuito de facilitar o acesso dos moradores a insumos e serviços pró-comunidade e evitar que estes percorressem longas distancias para obtê-los.

**Figura 2.** Mapa do assentamento PA I, II e III (glebas rurais no entorno) do núcleo urbano Entre Rios



**Fonte:** Secretaria Municipal de Agricultura da Prefeitura de Nova Ubiratã (MT).

A partir de visitas e reconhecimento de campo, a Equipe do GTM/MT identificou que o núcleo urbano da matrícula nº 3355, que se encontra em situação consolidada e informal; com infraestrutura básica existente como: abastecimento de água através de poço artesiano por meio da concessionária SAAE - municipal, energia elétrica por meio da concessionária Energisa, escola, parque infantil, quadra de esportes, posto de saúde e subprefeitura, internet e outros. E também se verificou a inexistência de alguns serviços como: transporte público, creche, segurança e serviços bancários.

O material levantado aponta, ainda, que o Distrito de Entre Rios conta com infraestrutura própria e já definida, por meio de arruamento, divisão de quadras e lotes. A malha urbana tem 49 quadras, 348 lotes, onde estão localizadas as áreas residenciais, comerciais, de equipamentos públicos, unidades mistas, comércio e indústria.

Estes dados iniciais são parte fundamental no processo de regularização e elaboração de diagnóstico, pois servem de embasamento para o estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, social, urbanística e ambiental, conforme prevê o Artigo 35, III, da Lei nº 13.465/2017 e, a partir desta análise, será possível enquadrar o projeto de regularização nas modalidades de Reurb consagradas pela mesma lei (Artigo13).

Redação do Art. 9º: Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange 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, p.1).

E consagradas pela mesma Lei, Art. 13.465/2017. A Reurb compreende duas modalidades:

- I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e
- II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo (BRASIL, 2017, p.1).

Neste sentido, convém esclarecer que após serem examinadas as peculiaridades do território acima descrito, o qual é objeto desta pesquisa observou-se que ele se encaixa nas duas modalidades de Reurb: uma parte em Reurb-S e outra, em Reurb-E. No entanto, em razão de sua visão analítica quanto aos impactos ambientais decorrentes de empreendimentos em áreas não residenciais, o presente artigo voltou-se exclusivamente para o Projeto de Reurb-E, no qual, a forma de titulação é realizada de maneira onerosa (por meio de vendas).

## **PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE IMÓVEIS NÃO RESIDENCIAIS COM FOCO NA MITIGAÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS**

Em decorrência de constatação *in loco*, bem como, da consequente elaboração de diagnóstico prévio, além das irregularidades fundiárias de cunho jurídico, social e urbanístico passíveis de regularização, foram identificadas também algumas inconformidades ambientais, visto que, em determinados espaços não se procediam adequadamente com o manejo do meio ambiente, conforme prevê a legislação pertinente.

A definição de “poluidor”, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, encontra lastro no Artigo 3º, Inciso IV, da Lei n. 6.938/81, que expressa como: “poluidor: a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental.”

Conforme levantamento *in loco* e pesquisa por meio do GTM/MT foram detectadas as seguintes situações: inconformidades ambientais no uso do solo urbano: o cemitério sem as devidas licenças ambientais; o lixo urbano sem um plano de gerenciamento de resíduos sólidos; o sistema de abastecimento de água através de poço artesiano sem as devidas licenças e outorgas; a serraria localizada dentro do perímetro urbano (área em estudo), responsável pelo beneficiamento industrial de peças em madeira, sem um plano de gerenciamento de resíduos, dentre outros.

Contudo, antes de aprofundarmos no estudo de caso é necessária uma breve contextualização acerca da doutrina jurídica ambiental, já que os impactos ambientais gerados pelas ocupações irregulares e pela exploração da atividade econômica,

comumente, acabam por produzir efeitos diretos e indiretos e, externalidades negativas que resultam na perda ou diminuição de bem-estar social, fator que afronta direito constitucionalmente assegurado. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 225, garante expressamente: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Em respeito a este dever de proteção e preservação dos recursos naturais, tanto a coletividade quanto o poder público devem atuar para que suas atividades sejam minimamente danosas, mitigando seus impactos e compensando, de alguma maneira, os eventuais prejuízos já ocorridos.

Em busca da regulamentação das atividades humanas efetivas ou potencialmente impactantes sobre o meio ambiente, tem-se o Direito Ambiental, conjunto de normas e institutos jurídicos que reúne aspectos de vários ramos do direito, cujo propósito é instrumentalizar e disciplinar os comportamentos humanos em relação ao meio ambiente, no intuito de defesa, melhoria e proteção desse patrimônio. Reforçando este viés, a Lei n° 6.938/81, integrante fundamental do arcabouço jurídico ambiental, dispõe sobre a política nacional de meio ambiente, seus fins e mecanismos de aplicação.

A referida lei cunhou, para a fácil identificação de agentes em condutas potencialmente lesivas ao meio ambiente, a definição de “poluidor”, lastreando-a no texto do Artigo 3º, Inciso IV: “poluidor: a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental.”

Ainda sob a ótica dessa lei, levando-se em conta que os recursos naturais são escassos e que seu uso indiscriminado ora acarreta reflexos à degradação, ora à escassez, consubstanciou-se no Artigo 4º, VIII, o princípio do poluidor pagador, que impõe ao sujeito poluidor a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, bem como, determina ao usuário que contribua pela utilização dos recursos naturais explorados para fins econômicos.

Para que a política ambiental consiga, de maneira efetiva cumprir a lei, adequando as posturas e corrigindo os efeitos adversos do uso e da exploração

inadequados dos recursos naturais, necessário se faz, o uso de ações de cunho regulatório e de políticas de incentivo ao desenvolvimento sustentável.

Assim, surgiram os instrumentos de política ambiental, cuja função primordial é corrigir as falhas de mercado oriundas da poluição do meio ambiente. Sendo eles: instrumentos de comando e controle (regulação direta - tratando das proibições, restrições, controle, especificações, etc.); instrumentos de comunicação (tratando do fornecimento de informações, acordos, sistema de gestão, selos ambientais etc.); e instrumentos econômicos (tratando de taxas e tarifas, subsídios, certificados de emissão transacionáveis etc.). Dando enfoque ao último instrumento, o econômico, cuja função primordial é internalizar custos externos nas estruturas de produção e consumo da economia, o que consta no próprio site oficial do Ministério do Meio Ambiente (MMA), devido a sua importância, conforme transliteração abaixo:

(...)Instrumentos Econômicos (IEs), cuja função principal é internalizar custos externos nas estruturas de produção e consumo da economia. Os IEs representam uma das estratégias de intervenção pública, complementar aos tradicionais mecanismos de comando e controle, que busca aperfeiçoar o desempenho da gestão e sustentabilidade ambiental, influenciando o comportamento dos agentes econômicos e corrigindo as falhas de mercado (BRASIL, 2019b, n.p).

Atualmente, conforme se interfere do portal oficial, são dois os instrumentos econômicos trabalhados pelo MMA: **Compensação ambiental** - embasada diretamente no princípio do poluidor-pagador, trata-se de mecanismo financeiro que visa orientar, via preços, os agentes econômicos quanto a valorização dos bens e serviços ambientais, levando-se em conta, a sua potencial escassez e seu custo de oportunidade social; e Fomento – trata-se de atividade institucional que visa promover incentivos econômicos para fins de desenvolvimento sustentável, seja por meio de instrumentos fiscais, tributários e creditícios diversos, aplicados em contextos específicos.

Destarte, ressaltada a importância da aplicação dos instrumentos jurídicos de proteção ambiental, por meio do paralelo acima mencionado, voltemos ao exemplo da serraria implantada no Distrito de Entre Rios. Consoante a

análise ambiental, observada a paisagem urbanística, foi detectado como um dos principais problemas, o descarte inadequado de resíduos sólidos como pó de serra, cavaco, sobras de madeira e até mesmo madeiras já beneficiadas e armazenadas de forma incorreta. A serraria, recebe a madeira bruta e transforma em madeira trabalhada/beneficiada, muito utilizada na construção civil ou na fabricação de móveis.

Independentemente do tipo de indústria madeireira, a geração de resíduo é consequência direta do processo primário ou secundário da madeira sólida, de acordo com suas características morfológicas, os resíduos dessas indústrias são classificados como: cavacos- partícula com dimensões máximas de 50x20mm, em geral provenientes do uso de picadores; maravalhas – resíduo com menos de 2,5 mm/serragem – partículas de madeira com dimensões entre 0,5 e 2,5 mm, provenientes do uso de serras; pó – resíduos menores que 0,5 mm; lenha – resíduos de maiores dimensões, compostos por costaneiras, aparas e resíduo de topo de tora. Os resíduos gerados pela indústria madeireira é um material que constitui uma ameaça para o meio ambiente quando disposto de forma inadequada (FRANCESCHINI, 2004 *apud* CERQUEIRA; VIEIRA; BARBERENA, 2012, p. 507).

Para a utilização e disposição da matéria-prima, percebe-se, não ter espaço definido no local para armazenar o produto e comercializar, porém, é importante atentar-se para algumas condicionantes como: espaço para carga e descarga da matéria prima, local destinado aos maquinários e linha de produção, espaço para vendas, manobra de veículos e principalmente o armazenamento correto do produto no pátio; se faz necessária a definição de espaço e planejamento.

A destinação inadequada dos resíduos, não só altera a paisagem do entorno, como também traz consequências negativas para o coletivo social e pode ser prejudicialmente danoso à saúde do meio ambiente. O descarte inadequado dos resíduos ocorre, comumente, pois as empresas não os aproveitam adequadamente sob a alegação de que o custo/benefício não compensa, porém, o que se percebe é a falta de conhecimento e investimento em melhorias na produção.

As serrarias são geralmente caracterizadas como indústrias isoladas, de pequeno capital e manejo inadequado. Além disso, são indústrias que podem ter baixo rendimento operacional, produtivo e ampla produção de resíduos (VITAL, 2008, p. 3).

Os resíduos produzidos pelas serrarias podem ser transformados em novos produtos, como adubo orgânico, compostagem, fabricação de energia e pequenos objetos, fortalecendo as atividades madeireiras, transformando-se em uma nova viabilidade econômica para o empreendimento.

Resíduo como tudo aquilo que não é aproveitado, que sobra, que não possui valor, sendo, então, considerado como lixo, o qual precisa ser eliminado. Porém, atualmente existem várias formas de aproveitamento dos resíduos tornando-os rentáveis, além de minimizar os efeitos nocivos ao meio ambiente (LIMA; SILVA, 2005, p. 107).

Embora, como apontado acima, o reaproveitamento de materiais que anteriormente seriam destinados a descarte demonstre ser uma possibilidade de não apenas dar melhor destinação aos resíduos do processo de beneficiamento da madeira, mas também sirva como fonte alternativa de renda. O que se percebe é que este potencial não é explorado, seja por falta de conhecimento, informação, qualificação de mão de obra e, principalmente, investimentos nesta área.

O aproveitamento de resíduos de madeira tem contribuído para a racionalização dos recursos florestais, proporcionando uma nova alternativa socioeconômica às empresas, além de contribuir para uma adequação ambiental do gerenciamento de resíduos sólidos industrial. Esse material (...) pode ser utilizado de maneira alternativa para incrementar as receitas de alguns estabelecimentos madeireiros (FRANCESCHINI, 2004 *apud* CERQUEIRA; VIEIRA; BARBERENA, 2012, p. 507).

Logicamente, qualquer uma destas implementações requer a aplicação adequada de recursos, pois, para tudo há um custo econômico envolvido. É inegável que as melhorias no processo de produção trazem retorno financeiro a médio e longo prazo, entretanto, para que tal ocorra é imprescindível que um investimento inicial seja feito. É justamente esta a dificuldade principal que os

empreendimentos encontram, porquanto, muito dificilmente uma instituição financeira sólida fornecerá linhas de crédito as empresas que não estejam regularmente estabelecidas e burocraticamente adequadas. Desamparadas, portanto, acabam por ser cada vez mais, empurradas para a margem da sociedade e para a informalidade.

Destarte, notadamente percebe-se existir uma correlação íntima entre a ocupação irregular do território, o fenômeno da exclusão social e os impactos ambientais decorrentes do processo de urbanização. Edesio Fernandes (2000), assim descreve:

Na maioria dos casos, a exclusão social tem correspondido também a um processo de segregação territorial, já que os indivíduos e grupos excluídos da economia urbana formal são forçados a viver nas precárias periferias das grandes cidades, ou mesmo em áreas centrais que não são devidamente urbanizadas. Dentre outros indicadores da poderosa combinação entre exclusão social e segregação territorial – mortalidade infantil; incidência de doenças; grau de escolaridade; acesso a serviços, infraestrutura urbana e equipamentos coletivos; existência de áreas verdes, etc. -, dados recentes indicam que cerca de 600 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento vivem atualmente em situações insalubres e perigosas. Exclusão social e segregação territorial têm determinado a baixa qualidade de vida nas cidades, bem como contribuído diretamente para a degradação ambiental e para o aumento da pobreza na sociedade urbana (FERNANDES, 2000, p.132).

As questões econômicas, sociais e ambientais caminham lado a lado e impactam profundamente as realidades umas das outras. A sadia qualidade de vida da população, por exemplo, é um aspecto decorrente, dentre outros fatores, de um meio ambiente ecologicamente preservado e equilibrado, conforme o texto do Artigo 225, de nossa Carta Magna de 1988: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Ao analisarmos, ainda, outros dispositivos, encontramos óticas convergentes neste sentido. A própria Constituição Federal prevê, em seu Artigo

5º, XXIII que a propriedade deverá atender a sua função social, o que se dá, essencialmente, com o aproveitamento racional e a utilização adequada dos recursos do meio ambiente, seguindo os critérios e exigências contidos em Lei (Artigo 186 da Constituição Federal).

O princípio da função social da propriedade impõe que, para o reconhecimento e proteção constitucional do direito do proprietário, sejam observados os interesses da coletividade e a proteção do meio ambiente, não sendo possível que a propriedade privada, sob o argumento de possuir a dupla natureza de direito fundamental e de elemento da ordem econômica, prepondere, de forma prejudicial, sob os interesses socioambientais (MACHADO, 2008, p.1).

Seguindo esta mesma linha, o Código Civil (Lei nº 10.406/02), em seu Artigo 1.228, §1º, dispõe que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em Lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002, n.p)

A própria lei que regulamenta a regularização fundiária, Lei nº 13.465/17, traz no § 1º do Artigo 9º, a seguinte redação:

Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e **ambiental** e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (BRASIL, 2017, n.p, grifo nosso).

Em cumprimento ao estabelecido por lei, todos os esforços possíveis devem ser empregados de forma articulada e ampla, de modo que os benefícios da titulação da terra ultrapassem não apenas os aspectos jurídicos/burocráticos da propriedade, mas que atuem também, como instrumentos de desenvolvimento econômico e social para o bem comum da população. O pensamento do economista (SOTO, 2001) se deixa entrever de modo cristalino na seguinte passagem:

O direito de propriedade tem inegavelmente uma importante função econômica, função surgida no início do século XX, quando a propriedade abandonou a ideia de utilização exclusiva para uma visão funcional, inserida como peça fundamental para o desenvolvimento econômico. A partir de então, o direito de propriedade passou a ser considerado a própria base sobre a qual é erigida a economia de mercado, porquanto permite a geração e a circulação de riquezas fundamentais ao desenvolvimento econômico (SOTO, 2001, p. 63).

Conforme demonstrado, a regularização da propriedade fundiária é importante para que o imóvel deixe de ser um ativo morto e passe a gerar capital, alcançando, assim, a fungibilidade e proporcionando que seu potencial econômico seja amplamente explorado, seja no uso, gozo e fruição do bem em si, ou mesmo, para que seja disposto em garantia de investimentos em negócios junto de instituições financeiras, resguardando a segurança jurídica das transações, requisito essencial para o funcionamento da economia. Nas palavras de González (2002, p. 13): “Especificamente, reconhece-se em âmbito mundial a relação de segurança jurídica preventiva entre o sistema registral e o desenvolvimento econômico”.

É a documentação de propriedade que fixa as características econômicas dos ativos para que possam ser usados nas garantias de transações comerciais e financeiras (...). Para criar crédito e gerar investimento, o que as pessoas hipotecam não são os ativos físicos em si, mas suas representações de propriedade – os títulos e ações registrados – regidos por Leis que podem ser executadas em toda a nação (SOTO, 2001, p. 79-80).

A titulação traz benefícios não apenas para os atores da regularização fundiária, mas também, à população de maneira geral, pois seus benefícios são estendidos à sociedade como um todo.

## **INSTRUMENTOS ECONÔMICOS MUNICIPAIS**

O empreendimento da serraria do Distrito de Entre Rios utilizado como exemplo, para que ocorra o processo de Reurb “E” e a consequente titulação do imóvel não residencial, será necessário o atendimento de algumas condicionantes, formalizadas através da Lei nº 13.465/2017.

**Art. 38.** Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela:

III - implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.

§ 1º As responsabilidades de que trata o caput deste artigo poderão ser atribuídas aos beneficiários da Reurb-E.

§ 2º Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E (BRASIL, 2017, n.p).

O município deve incluir entre as exigências para a aprovação da Reurb E, medidas de ação e compensação urbanística e ambiental, conforme autoriza o Artigo 38 da Lei Federal n. 13.465/2017.

Para que ocorra a regularização fundiária Reurb-E, o GTM/MT, formado por uma equipe multidisciplinar, propõe a criação de uma lei municipal, como forma de instituir instrumentos econômicos como forma de corrigir uma externalidade ambiental.

Após estudo técnico e comprovada a necessidade de intervenção para que ocorra regularização, que implica em melhorias das condições ambientais em relação à ocupação informal anterior. O município adicionalmente, deve impor aos beneficiários da Reurb-E que ocupam grandes áreas no distrito (e utilizam o solo em desconformidade com as leis ambientais). O GTM/MT, propõe aos ocupantes/beneficiários, medidas de mitigação, para que a regularização fundiária ocorra, como: a entrega de áreas verdes e equipamentos comunitários prontos e acabados, inclusive como medida de ação e compensação urbanística/ambiental, como autoriza o Artigo 38 da Lei Federal n.13.465/2017.

Também, por meio de leis municipais é importante criar um fundo destinado à reserva fundiária urbanística/ambiental destinado à implantação e melhorias em obras de Reurb-S, uma outra opção de medida de compensação.

É relevante destacar que a regularização fundiária no Distrito Entre Rios, por meio de procedimentos da Lei n. 13.465, de 2017 e do Decreto 9.310 de

2018, demanda ainda destes ajustes técnicos, institucionais e alguma repactuação com os principais atores envolvidos, ressaltando-se que todo o processo de regularização fundiária traz benefícios múltiplos, promove o desenvolvimento urbano e social da área afetada, incrementa a arrecadação do município e permite a geração de crédito lastreado em garantia real, com menores taxas de juros, ou seja, movimenta toda a economia do município.

## CONCLUSÃO

As ocupações irregulares das áreas urbanas geram transtornos em vários seguimentos da sociedade, além de interferirem na paisagem urbana, com a implantação de construções irregulares que utilizam o espaço urbano de forma desordenada, que trazem prejuízos aos cofres públicos em relação à arrecadação de impostos. Impactam ainda, nos campos econômico, social, jurídico e ambiental, de forma direta e indireta.

Assim sendo, pode-se concluir que estes avanços urbanos irregulares estão intimamente relacionados ao fenômeno da exclusão social e dos impactos ambientais decorrentes dessas dinâmicas. Como consequência disso, a informalidade acaba prosperando e torna-se fator obstante ao acesso a recursos e ativos financeiros, os quais, potencialmente, poderiam promover o desenvolvimento dessas localidades.

Em função de tamanha diligência, o poder público tem caminhado a passos largos no sentido de desenvolver leis e implementar políticas públicas que atendam à demanda de reconhecimento e regularização desses espaços. Em virtude disso foi criada a Lei nº 13.645/17, que dispõe sobre os procedimentos de regularização fundiária rural e urbana.

Nesse sentido, o presente estudo surgiu como insumo para dar suporte ao processo de regularização fundiária em áreas de Reurb “E” não residenciais, no Distrito de Entre Rios, município de Nova Ubiratã (MT), por meio de uma análise feita, sobretudo, pela ótica dos aspectos socioeconômicos e ambientais dessa localidade, utilizando-se como exemplo, o empreendimento de uma serraria, implantada na área de Reurb.

Constatou-se que a indústria madeireira, através da serraria, gera grande volume de resíduos, os quais, dispersos no meio ambiente podem trazer problemas de poluição, especialmente quando não há o controle e manejo ambiental adequados.

Conforme mencionado no estudo, existem alternativas para reverter essa situação que, além de atenderem aos requisitos legais de manejo e mitigação dos impactos ambientais, ainda servem de alternativa sustentável de reaproveitamento dos resíduos da madeira, que antes eram destinadas a descarte. Esse processo pode gerar aumento nas receitas e rendimentos da empresa, agregando valor em um produto ambientalmente correto. Contudo, para que isto ocorra, são necessários investimentos, seja para a compra de maquinários, qualificação de mão de obra, melhorias na infraestrutura, etc., pois em tudo existem custos envolvidos.

A informalidade, preponderantemente, se mostra como fator limitante para o acesso a linhas de crédito e financiamento, pois, para que se transacione junto a grandes e sólidas instituições financeiras é necessário que os empreendimentos sejam regularizados e possam, por exemplo, oferecer garantias que assegurem o negócio jurídico.

Nesse aspecto, a regularização da propriedade fundiária traz benefícios em frentes amplas, visto que os imóveis deixam de ser um ativo morto e passam a gerar capital, alcançando, assim, a fungibilidade e proporcionando que seu potencial econômico seja amplamente explorado.

Assim, para que a regularização fundiária urbana ocorra de maneira ampla é preciso que a população e os entes do poder público atuem de maneira articulada, por meio de políticas públicas e da instituição de instrumentos econômicos que viabilizem a adequação legal e a consequente mitigação dos impactos.

Dessa forma, a presente pesquisa contribui com informações importantes para implementação da titulação de posse/propriedade por meio da Reurb e também, propicia novas alternativas socioeconômica de desenvolvimento, o que contribui para a adequação jurídica e ambiental dos atores envolvidos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 9 mar. 2022.

BRASIL. IBGE. **Principais informações sobre o município**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/nova-ubirata.html>. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.305**, de 2 de agosto de 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/112305.htm). Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.465**, de 11 de julho de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/113465.htm). Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instrumentos econômicos. Publicado em: 2019 [b]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/planejamento-ambientalurbano/instrumentos-econ%C3%B4micos.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CERQUEIRA, P. H. A.; VIEIRA, G. C.; BARBERENA, I. M., *et al.* Análise dos resíduos madeireiros gerados pelas serrarias do município de Eunápolis-BA. **Floresta e Ambiente**, v. 19, n. 4, p. 506-510, 2012.

FERNANDES, E. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. *In: Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FRANCESCHIN, G. L. **Biomassa de madeira pode gerar 28 MW de energia**. FSP Saneamento ; Meio Ambiente. [S.l.:s.n.], 2004.

GONZÁLEZ, F. P. M. A função econômica dos sistemas registraís. **Revista de direito imobiliário**. São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 53, p. 13-34, jul./dez. 2002.

LIMA, E. G. de.; SILVA, D. A. da. Resíduos gerados em indústrias de móveis de madeira situadas no polo moveleiro de Arapongas-PR. **Floresta**, v. 35, n. 1, Curitiba, 2005.

MACHADO, H. L. **Função socioambiental: solução para o conflito de interesses entre o direito à propriedade privada e o direito ao meio ambiente ecologicamente preservado**. [S.l.]: MPMG Jurídico, 2008. Disponível em: <https://hebiamachado.jusbrasil.com.br/artigos/325808939/funcao-social-da-propriedade> Acesso em: 10 mar. 2022.

MATO GROSSO. **Lei n. 6.691**, de 30 de novembro de 1995. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/LEI%20DE%20CRIA%3%87%3%83O%20DO%20MUNICIPIO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/LEI%20DE%20CRIA%3%87%3%83O%20DO%20MUNICIPIO%20(1).pdf). Acesso em: 2 nov. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Instrumentos econômicos**. (2005. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/governanca-ambiental/economia-verde/instrumentos-econ%C3%B4micos.html>. Acesso em: 11 mar. 2022.

NOVA UBIRATÃ. **Lei n. 486/2009**, 23 junho de 2009. Súmula: cria o distrito de entre Rios no município de Nova Ubiratã-MT e das outras providências, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA UBIRATÃ. Disponível em: <https://www.novaubirata.mt.gov.br/>. Acesso em: 29 out. 2021.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS EM MATO GROSSO - SEBRAE/MT. **Cidade empreendedora sustentável: Nova Ubiratã em números**. Edição 2019. Disponível em: <https://novaubirata.mt.leg.br/public/files/nova-ubirata-01-07-1.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

SOTO, H. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Trad. Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VITAL, B. R. **Planejamento e operação de serrarias**. Viçosa: MG: Editora UFV, 2008. 211 p.

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ATENDIMENTO AOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NA AMAZÔNIA LEGAL

Andreza dos Santos Filizzola Lopes<sup>1</sup>

Anny da Silva Linhares<sup>2</sup>

Rosalyn de Seixas Brito<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente artigo foi elaborado no âmbito do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários do NAEA), da UFPA em

---

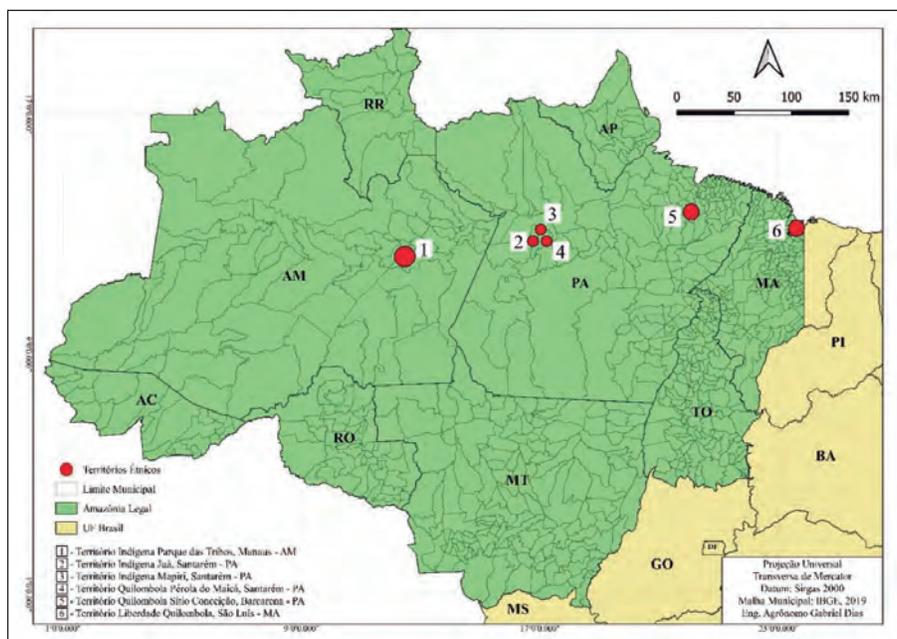
<sup>1</sup> Graduada, Advogada e professora de Direito. Mestra em Ciências da Sociedade, com foco em Direitos Humanos, Sociedade e Cidadania Ambiental pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Pós-Graduada em Direito Civil e Processo Civil pelo Centro Universitário da Amazônia (UNAMA). Especialista em Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Sanitários e Habitacionais pelo NAEA-UFPA, 2022. E-mail: advfilizzola@hotmail.com.

<sup>2</sup> Turismóloga, pós-graduada em Extensão Rural, Sistemas Agrários e Desenvolvimento (INEAF-UFPA). Mestra em Agriculturas Amazônicas e Desenvolvimento Sustentável (INEAF-UFPA). Especialista em Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Sanitários e Habitacionais pelo NAEA-UFPA, 2022. Assessora do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA) na coordenação da Comissão de Territórios Tradicionais para regularização fundiária dos territórios quilombolas. E-mail: annylinhares123@gmail.com.

<sup>3</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Cultura e Amazônia (PPGCOM-UFPA) e da Faculdade de Comunicação (FACOM-UFPA). Doutora em Ciências Sociais, área de concentração em Antropologia pela Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA-UFPA). Mestra em Comunicação pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP-SP). Professora Convidada do curso de Especialização em Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Sanitários e Habitacionais pelo NAEA-UFPA, 2022. Orientadora do trabalho. E-mail: rosaly@ufpa.br.

cooperação com o Programa Rede Amazônia<sup>4</sup>. A parceria das autoras para esta pesquisa surge das experiências acadêmicas e profissionais que ambas apresentam com Povos e Comunidades Tradicionais (PCT), além de uma inquietação comum de analisar como esse público é atendido pela política pública da Reurb na Região Amazônica, especificamente da Amazônia Legal, que incorpora os estados do Acre, Pará, Maranhão, Rondônia, Roraima, Amazonas, Tocantins, Amapá e Mato Grosso, que juntos apresentam 772 municípios (IBGE. 2022).

**Figura 1.** Mapa da Amazônia Legal com indicação dos territórios étnicos em estudo



Fonte: Autoria própria, (2022).

<sup>4</sup> O Programa Rede Amazônia é conjunto de instituições de ensino superior e de gestão pública destinada ao fomento e compartilhamento de experiências e expertises em políticas públicas, alternativas sem ônus, de Assisências Técnica e Tecnológica aplicadas à regularização fundiária urbana, somadas à medidas de prevenção de conflitos de naturezas socioambiental, habitacional e sanitária.

A Reurb é um processo interdisciplinar fundamentado em estudos técnicos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes garantindo segurança jurídica. A Lei Federal nº 13.465/2017 disciplina o procedimento e apresenta duas modalidades: a) Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-B) e b) Reurb-E.

Na Amazônia brasileira identificamos um complexo mosaico de situações fundiárias. Esse mosaico é composto por áreas públicas federais, estaduais e municipais, a exemplo de áreas de segurança nacional, áreas de faixa de fronteira, terrenos de marinha, ilhas, unidades de conservação e territórios ocupados por diversas categorias de povos e comunidades tradicionais. Nesse panorama, a implementação da política pública da regularização fundiária na Amazônia é um desafio técnico e científico diante de sua malha fundiária (OUTEIRO; GOÉS; NASCIMENTO, 2016).

Ademais, a Região Amazônica congrega múltiplos interesses, públicos e privados, em disputa, os quais reverberam em impactos sociais, econômicos, fundiários e ambientais. Nesse contexto, povos e comunidades tradicionais se encontram em situação de grande vulnerabilidade social e insegurança jurídica, especialmente os grupos que vivem em territórios que ainda não foram objeto de regularização fundiária, indicando a ausência de uma política de regularização capaz de atendê-los em suas especificidades.

Para fins conceituais, compreendemos povos e comunidades tradicionais como:

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007, p.1).

Vê-se, portanto, que esses grupos étnicos que identificamos como povos e comunidades tradicionais apresentam um modo de vida culturalmente diferenciado, no qual os recursos naturais são base da reprodução social e produção material. Todavia, em muitos casos, este seguimento social está

ameaçado pela efervescência de conflitos agrários e fundiários, resultado das divergências entre as formas de uso e apropriação dos recursos naturais pelas comunidades tradicionais, grupos antagonistas e os aparatos de Estado.

Desse processo, emergem movimentos migratórios para as zonas urbanas e periurbanas em busca de melhores condições de vida e trabalho. Em outros casos o crescimento desordenado das cidades alcança os territórios tradicionalmente ocupados, o que causa uma série de problemas socioambientais, habitacionais e sanitários. De modo que as situações de vulnerabilidade social e insegurança jurídica tendem a continuar ameaçando esses grupos, agora com invisibilidade de suas identidades coletivas e formas de organização no espaço da cidade.

Compreendendo a necessidade desses grupos de acessarem a política pública da regularização fundiária urbana, este estudo tem como base os seguintes questionamentos: a) quais os fatores que implicam na formação de núcleos urbanos informais por PCT? b) a Lei Federal nº 13.465/2017 pode atender as especificidades dos PCT localizados em áreas urbanas e periurbanas? c) quais os desafios e as possibilidades de efetivar a Reurb em atendimento aos PCT com o arcabouço jurídico vigente? d) como o Programa Rede Amazônia orienta/assessora as prefeituras para atendimento dos PCT?

Para responder aos questionamentos citados, a metodologia compreende: revisão bibliográfica sobre Reurb e PCT, bem como estudo de fontes secundárias produzidas pelo Programa Rede Amazônia e outras fontes como reportagens e documentários audiovisuais disponíveis publicamente na internet. Entrevistas semiestruturadas foram realizadas com a professora dra. Luly Rodrigues da Cunha Fisher do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA; a Promotora de Justiça Ione Missae Nakamura, do Ministério Público do Pará; a antropóloga Raquel Araújo Amaral do Incra e representante da sociedade civil, e a indígena da etnia Tapajó Maria da Graça Tapajós, liderança do movimento indígena em Santarém (PA). Tentamos entrevistar servidores de prefeituras e coordenadores do Rede Amazônia, mas não tivemos retorno até o fechamento da pesquisa. Recorremos, também, à elaboração de mapa para identificação do *locus* de pesquisa e registro da localização dos territórios étnicos estudados.

Para a construção desse artigo analisamos casos em diferentes estados da Amazônia Legal, capazes de ancorar a discussão. Dentre os quais, identificamos territórios que estão em processo de regularização fundiária urbana, como o Parque das Tribos em Manaus (AM) e o Quilombo Pérola do Maicá em Santarém (PA), além de um caso de violação de direito decorrente do não reconhecimento da área quilombola pelo Plano Diretor Municipal em Barcarena (PA). Também selecionamos um território regularizado com instrumento diferente da Reurb para exemplificar processos de formação de núcleos urbanos e avaliarmos as possibilidades de atendimento, tomando como exemplo o Território Liberdade Quilombola, em São Luís (MA) e focalizamos os casos dos bairros Mapiri e Juá onde vivem indígenas da etnia Tapuia na cidade de Santarém (PA), nos quais os grupos ainda não estão sendo atendidos por diversos fatores ainda pouco discutidos dentro do movimento indígena.

Portanto, o objetivo principal da pesquisa é discorrer sobre a Política da Regularização Fundiária Urbana, em atendimento aos povos e comunidades tradicionais, especialmente povos indígenas e comunidades quilombolas, situados em áreas urbanas e periurbanas na região da Amazônia Legal. As discussões do artigo estão dispostas em duas seções: a primeira versa sobre povos e comunidades tradicionais e a formação de núcleos urbanos. A segunda trata do arcabouço jurídico para Reurb em atendimento aos PCTs, avaliando as oportunidades e os desafios. Ao final são apresentadas proposituras com sugestões ao Programa Rede Amazônia para o avanço da matéria.

## **POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS E A CONSTITUIÇÃO DE NÚCLEOS URBANOS IRREGULARES NA AMAZÔNIA**

A formação de núcleos urbanos por PCT é um fenômeno social que se consolida especialmente nas grandes capitais. Vários são os motivos que impulsionam a formação dos núcleos ao longo do tempo, a exemplo dos fluxos migratórios (sazonais ou definitivos) da zona rural para a zona urbana por indivíduos, famílias e até de comunidades inteiras, em reação aos conflitos agrários e fundiários, dificuldade de acesso à terra e outros meios de produção,

insegurança e/ou perda da soberania alimentar, deficiência do sistema de saúde e educação, entre outros. Em suma, a busca por melhores condições de vida e trabalho contribui para o deslocamento dos PCT em direção aos centros urbanos.

Em São Luís, capital do estado do Maranhão, identificamos o Território da Liberdade Quilombola, que envolve os bairros da Liberdade, Camboa e Fé em Deus, localizados na zona leste da cidade, próximo ao Centro Histórico. O território é o primeiro quilombo urbano reconhecido no Maranhão, por requerimento dos moradores, pela Fundação Cultural Palmares, em 13 de novembro de 2019. A ocupação desse território ocorre a partir do final do século XIX por meio de um fluxo migratório protagonizado por membros de comunidades quilombolas, oriundas das microrregiões da Baixada e Reentrâncias Maranhense.

Ao analisar narrativas de moradores sobre o início da formação dos bairros citados, a pesquisadora Ana Valéria Assunção (2017) retrata que a memória coletiva faz referência aos empreendimentos da Fábrica de Fiação e Tecidos Maranhense, fundada em 1887 no bairro Camboa, o Matadouro Modelo fundado em 1918 no bairro Liberdade, dentre outras fábricas e pequenos portos nas margens do Rio Anil, como marco das primeiras ocupações geradas pelo fluxo de trabalhadores e mercadorias. Ao longo do tempo esse território se consolidou como reduto de expressão da cultura, religiosidade e identidade negra. A pesquisadora também descreve a existência de redes de cooperação entre moradores que,

[...] confirmam que a territorialidade específica dos bairros Camboa, Fé em Deus e Liberdade podem ser observadas (sic) por meio de uma rede de relações sociais que se institui entre seus moradores, **territorialidades estas que são formadas por meio de práticas e costumes que os conectam aos seus ancestrais de áreas quilombolas**. Assim, o que alguns moradores pensam ser um “quilombo urbano”, não se restringe a um bairro somente, há outros princípios de organização social, as relações de afinidade. [...] as territorialidades podem ser percebidas pelas **constantes relações mantidas com seus lugares de origem**, e notadamente pela disposição dessas pessoas pelos bairros (ASSUNÇÃO, 2017, p. 32, grifo nosso).

Nessa perspectiva, os processos migratórios e a formação de núcleos urbanos por PCT não correspondem a uma ruptura identitária, tampouco suas motivações se restringem às questões econômicas. Denotam, portanto, a extensão dos territórios tradicionais por meio de relações de compadrio, parentesco e vizinhança, bem como a reprodução de determinadas manifestações culturais e religiosas, que interligam as territorialidades étnicas rurais e urbanas em um processo contínuo, fluido e cambiante de geração para geração.

Há também o caso do quilombo urbano Pérola do Maicá, no município de Santarém (PA). O Quilombo está situado na cidade em decorrência do deslocamento de famílias no final da década de 1980, contexto em que “grande parte dos quilombolas vieram do Quilombo Arapemã (área de várzea), por causa do fenômeno chamado de ‘terras caídas’, uma erosão que prejudica as áreas ribeirinhas e de várzeas do Município”. (TERRA DE DIREITOS, 2018, p.1). Nesse caso a migração foi impulsionada por questões ambientais e a necessidade de sobrevivência do grupo em outro espaço. (TERRA DE DIREITOS, 2018, p. 1). De acordo com Judith Costa Vieira (2013),

[...] embora a área seja definida como urbana, o bairro Pérola do Maicá guarda características bem específicas, sobretudo pelas atividades lá desenvolvidas. As atividades agrícolas, agropecuárias e de pesca fazem parte do cotidiano dos seus moradores e se encontram imbricadas na teia de relações estabelecidas. Nesse sentido, a simples indicação de que essa área é parte do processo de expansão da área urbana, não é suficiente para explicitar os processos sociais que vem se desenvolver de forma intensa no bairro [...] Além do mais, no bairro Pérola do **Maicá a separação entre área urbana e rural não é um dado facilmente apreciável, isso porque a paisagem do bairro é criada cotidianamente por aqueles que fazem dessa área seu espaço de vida. Modos de vida de grupos sociais** deslocados de zonas rurais para o Pérola do Maicá são reproduzidos neste local e novas formas de viver e fazer, geralmente, associadas ao urbano são realizadas concomitantemente por estes mesmos grupos (VIEIRA. 2013, p. 6, grifo nosso).

Desse modo, o território étnico é palco da reprodução de modos de vida protagonizados pelos sujeitos que vivem o espaço nos quais as noções de “urbano

x rural”, “terra x território”, “comunidade x bairro”, dentre outros, impostas pelos grupos dominantes, na condição de categorias de análise administrativas e política, limitam a compreensão da real necessidade dos grupos, “cujos critérios políticos - organizativos bem como suas demandas não se encontram adstritas aos aspectos formais” (VIEIRA, 2013, p. 6). Por isso é preciso manter certo afastamento dessas noções para compreender a real dinâmica social e os diferentes processos de formação dos núcleos urbanos por PCT.

Sobre os núcleos urbanos constituídos por PCT, não podemos deixar de citar o crescimento desordenado das cidades. Estas também alcançam os territórios étnicos, gerando inúmeros impactos sociais, econômicos e ambientais. Em alguns casos provocam inclusive a emigração dos grupos para regiões mais afastadas na zona rural, onde, embora os recursos naturais sejam mais abundantes, não estão necessariamente disponíveis para livre acesso devido à concentração fundiária, expondo tais grupos a uma situação de vulnerabilidade social e econômica.

Os núcleos urbanos constituídos pelos PCT estão situados especialmente nas áreas periféricas ou periurbanas das cidades. Nos casos analisados nesse estudo observamos que as áreas estão próximas de rios e mares e, em alguns contextos, apresentam cobertura vegetal, o que possibilita a manutenção de práticas costumeiras de produção, a exemplo da pesca desenvolvida no Quilombo Pérola do Maicá. Por outro lado, também é possível identificar diversas problemáticas de infraestrutura (habitacionais e sanitárias), resultantes da expansão desordenada desses núcleos e da débil atuação do poder público municipal, inclusive no âmbito da segurança pública, o que repercute nos índices alarmantes de violência nas periferias das cidades.

Nesse contexto, podemos inferir que esses grupos étnicos sofrem dupla violência, pois os processos migratórios e as invasões dos seus territórios impactam simultaneamente a organização social e seus modos de vida. Ademais, o acesso à terra, direito historicamente negado aos PCT e que nos dias atuais é observado de forma deficitária, torna-se novamente um entrave na zona urbana, agora com o agravante da invisibilidade identitária dos grupos, evidenciada pelos processos de desterritorialização. Assim, os PCT continuam em grave situação de vulnerabilidade social e insegurança jurídica.

É pertinente salientar que os territórios étnicos são “espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de *forma permanente ou temporária*” (Art. 3º § II, Decreto n. 6040/2007, grifo nosso). Portanto, os processos migratórios para zona urbana e a constituição de núcleos urbanos não descaracterizam o grupo social como tradicional, como explicitamos anteriormente nos casos mencionados, nem justificam sua invisibilidade na execução da política pública de regularização fundiária urbana.

O procedimento da Reurb deve identificar esses grupos étnicos e incorporá-los na participação social<sup>5</sup> ativamente e informar, por meio da Consulta Prévia, Livre e Informada nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na qual preceitua é “o direito desses povos de definir suas próprias prioridades de desenvolvimento à medida que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a *própria terra que ocupam* ou utilizam (Convenção 169, p. 8, grifo nosso). Caso contrário, os efeitos desse processo podem causar inúmeros prejuízos à reprodução social e produção material dessas comunidades.

No município de Barcarena, estado do Pará, o Quilombo Sítio Conceição entrou com uma Ação Civil Pública contra a prefeitura pelo fato de o Programa de Regularização Fundiária municipal ter se apropriado de 80% do território quilombola para criação de Parque Natural, sem ter realizado Consulta Prévia com a comunidade atingida diretamente. A construção de um muro para delimitar o parque tem restringido o acesso das famílias às áreas de roça, do rio Murucupi e da mata, ou seja, dos recursos naturais necessários à manutenção do seu modo de vida. Nesta situação, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano não reconhece a existência do território tradicional na área e nega direitos fundamentais (TERRA DE DIREITOS, 2021).

O caso do Quilombo Sítio Conceição evidencia a importância do diagnóstico técnico fundiário e social no processo de Reurb, a fim de garantir o desenvolvimento de um procedimento eficiente e inclusivo. O reconhecimento

---

<sup>5</sup> O Art. 10, inciso XII da Lei n. 13.465/2017 versa sobre a participação social, franqueando a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

de núcleos urbanos por PCT deve ser um elemento identificado pelo diagnóstico para que seja avaliada, em conjunto com o público beneficiário, qual a melhor forma de atendimento dentro das possibilidades do arcabouço jurídico vigente.

Nesse sentido, a Prefeitura Municipal de Manaus, estado do Amazonas, está trabalhando na regularização do território Parque das Tribos, situado no Tarumã, zona oeste do município, considerado o primeiro bairro indígena da capital constituído por mais de 30 etnias. De acordo com nota técnica no site oficial da prefeitura, o processo encontra-se no estágio final e estão sendo realizadas vistorias técnicas para a confirmação de dados. A estimativa é beneficiar mais de 250 famílias indígenas, além de implantar serviços de infraestrutura e de educação.

O processo de ocupação da área denominada Parque das Tribos iniciou em 2014. Foi um momento complexo que incorporou diversos processos judiciais, inclusive de reintegração de posse contra a comunidade, que resistiu. De acordo com Joilson Karapana, etnia Karapana,

Morar no Parque das Tribos é uma coisa que a gente não tem palavras para medir e dizer, porque ao decorrer das lutas do Movimento Indígena, da luta indígena, a **gente conseguiu firmar território dentro da cidade de Manaus**, pra reconhecer o Parque das Tribos como o primeiro bairro propriamente habitado por indígenas. E o Parque das Tribos tinha um objetivo de ser o primeiro *bairro onde pudesse agregar toda a infraestrutura que beneficiasse comunidades indígenas do Parque, os residentes, as 35 etnias que aqui residem e também agregar os indígenas que precisassem ser atendidos* ao redor desse primeiro bairro indígena. (Joilson Paulino Karapana, etnia Karapana em entrevista à TV Rede Vida em 01 de março de 2020, grifo nosso).

Por intermédio da fala do morador do Parque das Tribos podemos observar que a luta pelo reconhecimento do grupo étnico indígena caminha junto com a reivindicação de acesso às políticas públicas, e que a constituição do território pluriétnico urbano existe, como espaço de resistência e estratégia de sobrevivência de diferentes etnias (e até de não indígenas) que habitam um território de pertencimento coletivo a fim de garantir serviços públicos até então ausentes ou precários nas aldeias de origem.

Importante salientar que a luta por direitos, sejam eles quais forem, implica em conhecê-los. Em muitos casos, a falta de informação é um dos fatores que imobiliza os grupos, como identificamos no caso dos membros da etnia Tapuia que vivem nos bairros do Juá e do Mapiiri em Santarém (PA). Estes se encontram em situação de informalidade e a discussão sobre regularização fundiária urbana é ainda incipiente, haja vista a histórica dificuldade enfrentada para demarcação de seu território tradicionalmente ocupado, como será abordado na próxima seção.

### **O ARCABOUÇO JURÍDICO PARA REURB EM ATENDIMENTO AOS PCT'S: POSSIBILIDADES E DESAFIOS**

Quando falamos em regularização fundiária urbana, a Lei n. 13.465/2017 surge como uma soma de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para estabelecer a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação das posses para seus ocupantes. A Reurb compreende duas modalidades: a) Regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados, via de regra, por população de baixa renda e a b) Regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), de critério residual, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por populações que não são abarcadas pela hipótese de Reurb-S.

É importante apresentarmos os objetivos da Reurb, a fim de evidenciar as possibilidades dispostas legalmente para a consecução da regularização fundiária urbana de territórios tradicionais e, em vista disso, tecer as críticas referentes à não aplicação das leis a casos concretos. O Artigo 10 da Lei n. 13.465 apresenta como objetivos: a) Identificação dos núcleos urbanos informais, regularização e organização dos mesmos, e prestação de serviços aos ocupantes; b) Criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e a constituição de direitos reais em favor dos ocupantes destas unidades; c) Ampliação do acesso, pela população de baixa renda, à terra urbanizada; d) Promoção da integração social e da geração de emprego e renda; e) Fomento da resolução extrajudicial de conflitos, reforçando o consenso e a cooperação entre Estado e sociedade; f) Garantia do direito social à moradia digna e às condições

de vida adequadas; g) Garantia da efetivação da função social da propriedade; h) Pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes; i) Realização do princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; j) Prevenção e desestímulo da formação de novos núcleos urbanos informais; k) Concessão de direitos reais, especialmente em nome da mulher; l) Possibilidade da participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

O inciso V do Artigo 10 da lei da Reurb apresenta como objetivo, o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, o consenso e a cooperação entre Estado e sociedade. No entanto, em nenhum dos casos apresentados (figura 1) houve a construção da Reurb por meio do consenso e da resolução extrajudicial de conflitos, a qual é notadamente indicada pelo direito brasileiro, inclusive pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a partir da Resolução n.º 35 de 24.04.2007 e pelo Código de Processo Civil. Vejamos o relato do caso da titulação das famílias quilombolas do Pérola do Maicá, no município de Santarém, Oeste do Pará, em entrevista concedida pela antropóloga do Inkra Raquel Araújo Amaral:

A titulação das famílias quilombolas do Maicá aconteceu em decorrência da associação de moradores remanescentes de quilombos do Arapemã residentes no Maicá, que é a associação que representa as famílias que moram lá no bairro de Maicá, *entrou com um processo* no Inkra solicitando a regularização fundiária da área que tradicionalmente eles ocupavam. Então, a partir daí, o Inkra começou a elaborar o relatório técnico de identificação e delimitação, e constatou que a área na qual eles moravam era de gestão do Município e não de gestão da União. Então, a partir disso o Inkra informou a Prefeitura que ali existia uma comunidade quilombola e que essa comunidade quilombola estava assentada em terras municipais. *Só que, em vez da prefeitura, de forma cooperativa, promover o processo de regularização fundiária desta comunidade junto com o Inkra, então eles decidiram ajuizar uma ação contra a associação quilombola e contra o Inkra, e ali alegando que não tinha comunidade quilombola lá*, que o Inkra estava fabricando quilombolas naquele bairro urbano, que a área era de competência do município, que o Inkra extrapolou as suas competências, e pedindo, então, o cancelamento do processo (RAQUEL ARAÚJO AMARAL. Entrevista em 02 de março, 2022, grifo nosso).

O Quilombo Pérola do Maicá, em Santarém (PA), é um caso emblemático de não observância do objetivo fixado pela Lei da Reurb. Não houve resolução extrajudicial de conflitos, tampouco a cooperação entre órgãos e a sociedade. Raquel Araújo Amaral assinala que a Prefeitura Municipal de Santarém pediu o cancelamento do processo junto ao Incra, e que os membros da associação protocolaram ação no MPF antes que o Incra se manifestasse tecnicamente sobre o pedido da associação. Relata, ademais, que dessa ação no MPF veio a condenação da Prefeitura para “titular as famílias que ali estavam a partir da área indicada pelo Incra no relatório técnico de identificação e delimitação”.

A partir disso, segundo a antropóloga, o Incra procedeu com o relatório antropológico, o georreferenciamento da área, e entregou a documentação à prefeitura, para que esta fizesse a titulação conforme foi determinado na sentença do juiz federal. Contudo, “eles protelaram quanto puderam e, somente quando a justiça informou que a multa seria paga debitada no CPF do prefeito, é que eles começaram, então, o processo de titulação das áreas”. Como resultado, os seis títulos emitidos somam 2.2932 hectares e representam 73% do território que o estudo do Incra estima ser de 3,1522 hectares.

Esse contexto da não observância da solução consensual de conflitos também é identificado no caso do Parque das Tribos em Manaus (AM). É notório o entrave criado pelo poder público municipal obstruindo o diálogo com as populações tradicionais. Tentamos contato com a Prefeitura de Santarém por meio da Coordenadoria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e com a Prefeitura Municipal de Manaus por meio da Ouvidoria e página em rede social, mas não obtivemos resposta propositiva para construção dos elementos desta pesquisa.

Sobre a ausência de parceria entre o poder público municipal e os PCT, conversamos com Maria das Graças Tapajós Mota (Graça) da etnia Tapajó, liderança indígena importante na luta pelos direitos dos povos indígenas da região de Santarém, a qual identifica a ausência de informações sobre a Reurb para PCT, e acrescenta: “se tem resistência do Incra, se vai ter resistência da Prefeitura, essas esferas estatais elas precisam sim compreender que a gente tem esse direito, e a gente precisa ir pra cima”. Graça conjectura uma ignorância intencional acerca da

possibilidade de Reurb para PCT, e acrescenta: “a ignorância é tão grande porque não quer conhecer, e uns conhecem e negam”.

A fala da líder indígena traz elementos importantes para traçarmos propositoras, mormente em se tratando do objetivo de identificar, regularizar e organizar os núcleos urbanos informais, disposto no inciso I, do Artigo 10 da Lei n. 13.465.

A gente precisa trazer [a temática de regularização fundiária urbana] para uma discussão, para um debate, essa questão que a gente vê que é muito tímida ainda; até porque existem outras demandas. Então, como a gente tem outras demandas que são muito grande: é sobre direitos, sobre formação [...] são tantas demandas que a gente tem, e essa é uma demanda que ela precisa realmente ter um olhar. Não se tem um olhar de como avançar nessa questão, tanto do ponto de vista dos direitos que, se para os povos que estão nas suas bases, como nós (eu falando aqui enquanto mulher indígena, enquanto liderança indígena, enquanto mãe, como mulher, como profissional) a gente *acaba vendo que há uma negação desse direito, imagine trazendo essa discussão, essa problemática para cá para a cidade. Ela [discussão] que eu conheça, ela é um pouco tímida, ou até posso dizer não tem.* Embora a gente já vem compreendendo que isso é necessário, mas ela não tem. Os povos estão ali. Já até adianto que se for ver os bairros realmente, tem aqui os tapuias. Realmente. Eles estão aqui [Bairro do Mapiri]. Se você procurar o bairro do Juá, vai ter também uma frequência muito grande, muito presente. Mas não há uma regularização fundiária (MARIA DAS GRAÇAS TAPAJÓS MOTA. Entrevista concedida em 04 de março, 2022, grifo nosso).

Notamos que não há um movimento proativo de debate no município de Santarém acerca da possibilidade de Reurb para PCT, nem reconhecimento de povos indígenas que estão em áreas urbanas como é o caso dos indígenas da etnia Tapuia que se encontram assentados nos bairros do Juá e Mapiri, como bem cita Maria das Graças. Um dos maiores desafios que podem ser encarados como metas das prefeituras dos municípios da Amazônia Legal deveria ser, justamente, capacitar os profissionais habilitados na área de Reurb, a fim de identificar esses grupos na

cidade e garantir o acesso à informação, inclusive por meio de parcerias com as instituições públicas de pesquisa e extensão para publicidade da política pública e prevenção de conflito fundiários. Sobre isso, a Promotora de Justiça Agrária de Castanhal e Coordenadora do Núcleo de Questões Agrárias e Fundiárias do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), Ione Missae Nakamura se manifesta:

*Eu acredito que o nosso maior desafio é fazer com que as instituições responsáveis pela regularização urbana, especialmente os municípios, tenham capacitação na área jurídica e na área técnica para compreender os direitos de povos e comunidades tradicionais, e como eles podem acessar essa política pública, mantendo suas características de coletividade, mantendo suas tradições, mantendo os direitos, especialmente ao processo de consulta. Então, eu acho que o desafio é fazer com que as instituições consigam dialogar com as especificidades e direitos de povos e comunidades tradicionais na execução dessa política pública (IONE MISSAE NAKAMURA. Entrevista concedida em 18 de fevereiro, 2022, grifo nosso).*

Diante do exposto, é importante destacar a importância da observância dos objetivos da Reurb e de toda a legislação pertinente, especialmente, as Leis nº 6.766/79, 11.977/2009 e a Convenção 169 da OIT, a qual nos apresenta o direito à consulta prévia, livre e informada, colocando os povos e comunidades tradicionais como agentes diretos do processo de regularização fundiária urbana, que podem optar, inclusive, pelo tipo de titulação, seja individual, coletiva ou mista, conforme nos ensina a professora Luly Rodrigues da Cunha Fischer, que integra o corpo técnico de professores do Rede Amazônia.

Essa soma da legislação, além de possível, é recomendável. Pode se apresentar como estratégia de celeridade a fim de que povos indígenas e comunidades quilombolas obtenham o direito à regularização de seus territórios e, em momento posterior, reivindicem-nos como terra indígena (TI) e território quilombola (TQ), respectivamente. Dessa forma, estas populações garantiriam a permanência na cidade, com acesso digno a direitos que só surgem a partir da existência de um título, a exemplo de financiamentos para a construção da casa própria, desenvolvimento de pequenos negócios, entre outros, situação citada no

território étnico Liberdade Quilombola em São Luís (MA), regularizado numa parceria entre a SPU e Prefeitura Municipal de São Luís por meio de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM).

A regularização fundiária para PCT constitui, portanto, um remédio que ataca a invisibilidade desses grupos e a informalidade dos núcleos habitacionais, garantindo segurança jurídica. Destacamos que é de extrema relevância que esses povos sejam ouvidos, considerando sua autonomia, a fim de que optem, por meio de consulta, por quais políticas públicas estes devam ser atendidos a partir das suas necessidades específicas e formas de apossamento.

É importante que estejamos atentos às realidades sociais intrínsecas à cada localidade, e ver o tema da Reurb sob a perspectiva social para além das questões de ordem técnica e jurídica (COMBY, 2007). Precisamos compreender que mais importante que um compilado de Leis que prescrevem regras para regularização fundiária urbana são os princípios de proteção de direitos fundamentais do homem, e que estes devem prevalecer sobre a Lei em caso de conflito (NADER, 2014).

Se isolarmos a Lei nº 13.465 para análise de um caso de Reurb envolvendo PCT, não localizamos dispositivos que enquadrem o atendimento de povos e comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas. Em entrevista, a Promotora de Justiça Ione Missae Nakamura nos explica que a Lei 13.465 não foi pensada, especificamente, para povos e comunidades tradicionais; mas, se pensarmos nela como política pública aliada à Convenção 169 e todo o arcabouço constitucional, é possível atender as especificidades dos PCT em áreas urbanas e periurbanas. A professora Luly Fischer acrescenta que “a Lei nº 13.465 não foi pensada para PCT, tendo em vista a autodeterminação”, mas entende que “é uma escolha possível, desde que haja uma adaptação dos procedimentos. Não pode ser interpretada como uma imposição, mas sim através de uma interpretação construída para adequar a norma e utilizar de protocolos de consulta”, podendo ser uma estratégia adotada pelos grupos.

## PROPOSITURAS AO PROGRAMA REDE AMAZÔNIA

A pesquisa na qual se fundamenta este artigo permitiu identificar que a formação de núcleos urbanos por povos e comunidades tradicionais tem origens distintas que, no geral, estão associadas com a perspectiva de melhores condições de vida e trabalho diante das dificuldades enfrentadas na zona rural, ou ainda com o resultado do crescimento desordenado das cidades.

Com base nos casos estudados, observamos que, por mais que haja Leis que amparem a reivindicação à regularização dos territórios étnicos em âmbito urbano e periurbano, é notória a carência de políticas voltadas ao acesso à informação pública que dotem o cidadão a capacidade de conhecer seus direitos e garantir sua efetivação. Assim sendo, elencamos propostas ao Programa Rede Amazônia, as quais podem ser incorporadas por instituições competentes para atuar nas políticas de fomento à regularização fundiária urbana.

O Programa Rede Amazônia compreende instituições de ensino superior e de gestão pública voltadas ao desenvolvimento de políticas alternativas e gratuitas, de Assistências Técnica e Tecnológica<sup>6</sup> aplicadas à regularização fundiária urbana e prevenção de conflitos socioambientais, habitacionais e sanitários. Executada pela CRF-UFPA, em cooperação técnica com docentes vinculados à Faculdades e Institutos da UFPA. A Rede também compreende coordenações estaduais, câmara interinstitucional e grupos municipais.

A Rede atua em diversos Estados da Amazônia Legal, o que possibilita uma expressiva área de atuação. Nesse panorama, vislumbra-se o potencial do Programa para desenvolver ações que venham contribuir substancialmente para o atendimento dos PCT na Regularização Fundiária Urbana para além das ações já em desenvolvimento, de maneira a permitir o avanço da matéria. A título de contribuição ao Programa Rede Amazônia o presente estudo propõe:

---

<sup>6</sup> Para mais informações sobre o Programa Rede Amazônia indicamos o sítio eletrônico: <https://www.projettoreamazonia.com/>.

## CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA E OBSERVÂNCIA DOS PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS

A Consulta Prévia, Livre e Informada é uma determinação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tendo em vista que no acesso à terra “os povos interessados deverão ser consultados sempre que for considerada sua capacidade para alienarem suas terras ou transmitirem de outra forma os seus direitos sobre essas terras para fora da comunidade” (Art. 17, §1). Essa determinação implica que, antes de iniciado o processo decisório, as partes envolvidas dialoguem analisando os impactos decorrentes para chegar à melhor decisão.

Segundo a professora Luly Fisher, o Programa trabalha com a orientação de que nos processos de Reurb que envolvam direta ou indiretamente povos ou comunidades tradicionais, localizados na área interna do polígono ou no seu entorno, sejam realizadas as consultas de modo vinculante. As consultas devem avaliar se a modalidade de regularização proposta atende as necessidades dos grupos de acordo com suas especificidades e formas de apossamento, bem como se os limites indicados pelos beneficiários ou poder público são de comum reconhecimento dos mesmos e de seus confrontantes.

Neste estudo, ratificamos as orientações do Programa Rede Amazônia de vinculação das consultas nos processos de Reurb que, direta ou indiretamente, incorporem PCT e, também indicamos a necessidade de observância dos Protocolos Comunitários de Consulta, nos quais os grupos indicam de que forma desejam ser consultados sobre tudo “que afetem suas vidas, crenças, instituições e bem estar-espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma” (Art. 7º da Convenção 169 da OIT).

## CARTOGRAFIA SOCIAL PARA IDENTIFICAÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

A cartografia social “corresponde a um instrumento que privilegia a construção do conhecimento popular, simbólico e cultural elaborado sob os preceitos da coletividade onde os diferentes grupos sociais expressam seus anseios e desejos” (COSTA *et al.*, 2016, p. 74). Aqui propomos a aplicação da cartografia

social enquanto ferramenta complementar a ser incorporada, em caráter de orientação à gestão pública, aos processos de Reurb em atendimento aos PCT.

A aplicação da cartografia visa identificar na área objeto de regularização fundiária situações de conflitos sociais, ambientais, habitacionais e sanitários, entre outros. A partir das informações apresentadas pelo público alvo e pelo mapeamento é possível identificar demandas e planejar o desenvolvimento de políticas públicas paralelas ao processo de Reurb, visando a melhoria das condições de moradia e bem estar social.

Seria mais um documento escrito pra comunidade, assim não verbal como a gente fala aos domingos para os alunos. Mas teria assim um documento concreto para ter em mãos, que fale da realidade da comunidade em geral, que fale dos problemas que eu falei. Dos problemas fundiários, de saúde social (ASSOCIAÇÃO ETNO AMBIENTAL BEIJA-FLOR, 2017, p. 11).

A fala acima é de Fausto de Andrade Costa, indígena da etnia Sateré Mawé residente no município Rio Preto da Eva (AM). A cartografia social é, de fato, esse instrumento não verbal que mapeia realidades, especialmente de povos e comunidades tradicionais. Registramos ainda que o Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia apresenta diversos estudos<sup>7</sup>, cuja metodologia aplicada pode ser uma referência na adoção desse tipo de trabalho.

## GRUPO DE TRABALHO COM REPRESENTANTES DO MOVIMENTO SOCIAL ORGANIZADO

Outra proposta é a criação de um Grupo de Trabalho ou Mesa de Diálogo permanente com organizações representativas dos PCT que demandam a

---

<sup>7</sup> Indicamos, nesta oportunidade, o sítio eletrônico do Projeto, onde encontramos fascículos sobre os povos indígenas em Manaus em <http://novacartografiasocial.com.br/download/estigmatizacao-e-territorio-mapeamento-situacional-dos-indigenas-em-manaus/>; bem como o tema dos movimentos sociais e conflitos nas cidades em [http://novacartografiasocial.com.br/fasciculos/movimentos-sociais-e-conflitos-nas-cidades-da-amazonia/?cp\\_movimentos-sociais-e-conflitos-nas-cidades-da-amazonia=3](http://novacartografiasocial.com.br/fasciculos/movimentos-sociais-e-conflitos-nas-cidades-da-amazonia/?cp_movimentos-sociais-e-conflitos-nas-cidades-da-amazonia=3)

regularização fundiária e gestores públicos. A participação social é fundamental para garantir um processo democrático com respeito à cosmovisão do público alvo, potencializando as ações e o alcance dos resultados esperados (TORO; WERNECK, 1996).

As reuniões podem ser semestrais ou anuais, presenciais ou virtuais, visando discutir os diferentes casos acompanhados pelas organizações, isto é, prevenir conflitos e avaliar alternativas de atendimento. Ademais, a partir desse diálogo, será possível catalogar informações para alimentar o banco de dados que indicaremos a seguir. Ouvindo a sociedade civil organizada, abre-se a possibilidade de registro, pelo Rede Amazônia, dos casos existentes na Amazônia Legal, e estudo dos processos para orientar os envolvidos na Reurb, ampliando sua atuação.

Nesse viés, a Rede poderá encaminhar propostas ao Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)<sup>8</sup>, ao qual compete “promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com vistas a reconhecer, fortalecer e garantir os direitos destes povos e comunidades, inclusive os de natureza territorial (Art. 2º, §I, Decreto n. 8.750/2016)”. O CNPCT articula-se com órgãos competentes e outras entidades para incluir ações no Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos PCT, além de propor ações necessárias à articulação, criação, fomento e consolidação de políticas públicas que protejam a autonomia e a segurança territorial.

Considerando o processo da invisibilização dos PCT pelos grupos antagonistas e aparatos de estado, essa articulação com o CNPCT poderá provocar uma revisão da legislação da Reurb para identificá-los explicitamente na “letra da Lei” e observar as suas especificidades. A Rede, por meio do MDR, com

---

<sup>8</sup> O CNPCT é um órgão colegiado, de caráter consultivo, pertencente ao Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos (MDH), por meio da Secretaria Nacional de Políticas da Promoção da Igualdade Racial. Compete ao Conselho, dentre outras atribuições, “estimular o diálogo com outros órgãos e esferas da sociedade, a troca de experiências com institutos de pesquisa e com a sociedade civil de outros países que já iniciaram processos de inclusão dos Povos e Comunidades Tradicionais em suas pesquisas” (inciso XVI). Para mais informações indicamos: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cnpct> e <https://territoriostradicionais.mpf.mp.br/#/institucional>.

o qual se relaciona diretamente, representará e/ou somará força à voz dos sujeitos na luta pela efetivação do direito de regularização fundiária de seus territórios<sup>9</sup>.

## OBSERVATÓRIO VIRTUAL DE CASOS

A proposta do Observatório Virtual de Casos é reunir informações sobre os PCT que, por estarem situados nas zonas urbanas e periurbanas tenham sido ou possam ser atendidos pela Reurb. O observatório poderá incorporar informações sobre os processos desenvolvidos ou em andamento pelo poder público, mapas de localização das áreas identificadas, descrição do público beneficiário, além de material informativo como cartilhas, folders, vídeos, estudos técnicos, entre outros.

O observatório constituirá um mecanismo de transparência do cenário hodierno referente à Reurb em atendimento aos PCT, além de proporcionar o desenvolvimento institucional e a aproximação da Rede aos sujeitos envolvidos, gerando oportunidade de ações cooperadas para a efetivação dos direitos e para a proposição de eventuais alterações legais. Ademais, o Observatório poderá contribuir com outras plataformas digitais como: “Tô no Mapa”, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e outros parceiros, contribuindo para a visibilidade de localização dos territórios étnicos.

É pertinente mencionar que o Rede Amazônia já apresenta um sítio virtual que pode incorporar o observatório e que, para alimentar esse banco de dados é importante a parceria com a sociedade civil, por meio das organizações representativas que acompanham diretamente os grupos no fornecimento das informações. Tais propostas são direcionadas ao Programa Rede Amazônia por considerarmos o potencial crescimento de sua função social. É reconhecendo a importância do trabalho desenvolvido, bem como, a demanda social existente e a necessária visibilidade da matéria, que indicamos o desenvolvimento das ações descritas.

---

<sup>9</sup> Recomendamos a leitura da carta e moções dos Encontros Regionais Povos e Comunidades Tradicionais, elaborado no ano de 2014 e publicado pelo CNPCT, disponível no seguinte endereço eletrônico: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso\\_informacao/povos\\_comunidades\\_tradicionais/II\\_encontro/Mo%C3%A7%C3%B5es%20e%20Cartas%20dos%20Encontros%20Regionais.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso_informacao/povos_comunidades_tradicionais/II_encontro/Mo%C3%A7%C3%B5es%20e%20Cartas%20dos%20Encontros%20Regionais.pdf).

## CONCLUSÃO

Vivemos em um cenário amazônico com políticas públicas desproporcionais em relação ao índice de violações de direitos dos povos e comunidades tradicionais, e, em um contexto de naturalização da minimização da gravidade das práticas racistas. Não podemos, especialmente no âmbito acadêmico, nos furtar do dever de promover o debate de temas que ainda não foram devidamente contemplados, com graves consequências sociais. Este é o caso da possibilidade de titular terras para povos e comunidades tradicionais em áreas urbanas e periurbanas. Mas, antes mesmo de efetivar essa titulação como política pública, urge discutir quais instrumentos legais são mais adequados para a consecução deste direito.

Não nos cabe apontar fórmulas, principalmente por defendermos o direito garantido pela Convenção 169 da OIT, de consulta prévia aos povos tradicionais ratificando, com isso, que a autonomia dos grupos deve ser respeitada para a escolha da forma como querem ser atendidos diante do arcabouço jurídico vigente, sempre buscando a melhor alternativa para atender suas demandas e especificidades. Afinal, o fato de esse segmento social estar estabelecendo apossamentos urbanos não condiciona a aplicação da Lei 13.465 pelo poder público como única alternativa para regularização fundiária urbana. Esta, se aplicada, deve ser utilizada a favor e não contra os PCT.

Considerando que o arcabouço jurídico pertinente ao tema é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com o objetivo de estabelecer a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e proporcionar a titulação de seus ocupantes, frisamos a necessidade de ir além das medidas jurídicas, não olvidando as medidas sociais tão importantes para o exercício digno do direito constitucional à moradia e à cidadania, de maneira a proporcionar a liberdade das manifestações culturais destes povos, suas singularidades e demandas próprias em seu processo migratório e no estabelecimento de território em área urbana e periurbana.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO ETNO AMBIENTAL BEIJA-FLOR. **Indígenas na cidade de Rio Preto da Eva: comunidade indígena Beija-flor**. Manaus: Nova Cartografia Social, 2017.

ASSUNÇÃO, Ana Valéria Lucena Lima. **“Quilombo urbano”, liberdade, Camboa e fé em Deus: identidade, festas, mobilização política e visibilidade na cidade de São Luís, Maranhão**. 162 f. Dissertação (Mestrado). São Luís: Pós-Graduação em Cartografia Social e Política da Amazônia, UEMA, 2017. Disponível em: <https://www.ppgcspa.uema.br/wp-content/uploads/2018/11/quilombo-urbano%e2%80%9d-liberdade-camboia-e-f%c3%89-em-deus-identidade-festas-mobiliza%c3%87%83o-pol%c3%8dtica-e-visibilidade-na-cidade-de-s%c3%83o-lu%c3%8ds-ma.pdf>. Acesso: 11/03/22.

BRASIL. **Decreto nº 6.040**, de 7 de fevereiro de 2017. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm) Acesso: 15 fev. 2022

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/113465.htm) Acesso: 15 fev. 2022.

COMBY, J. **Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne**. 2007. Disponível em: <http://www.comby-foncier.com/prop-cout-moderne.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2022.

COSTA, Nátane Oliveira da; GORAYEB, Adryane; PAULINO, Pedro Ricardo Oliveira; SALES, Licia Benicio; SILVA, Edson Vicente da. **Cartografia social uma ferramenta para a construção do conhecimento territorial: reflexões teóricas acerca das possibilidades de desenvolvimento do mapeamento participativo em pesquisas qualitativas**. Boa Vista: ACTA Geográfica, 2016.

GOVERNOMA. **Liberdade: primeiro quilombo urbano do Maranhão**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EdpwCS6KA7M>: Acesso em: 5 mar. 2022.

IBGE. **Amazônia Legal**: o que é. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?;t=o-que-e>. Acesso em: 22 fev. 2022.

PREFEITURA DE MANAUS. **Prefeitura realiza o processo de regularização fundiária do Parque das Tribos**. Manaus.am.org.br. 05 de ago de 2021. Disponível em: <https://www.manaus.am.gov.br/noticia/prefeitura-realiza-o-processo-de-regularizacao-fundiaria-do-parque-das-tribos/> Acesso em: 16 fev. 2022.

NADER, Paulo. O ordenamento jurídico e as transformações sociais. **Revista de Direito Civil Contemporâneo-RDCC** (Journal of Contemporary Private Law). 2014. Disponível em: <http://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/154>. Acesso em: 6 mar. 2022.

OIT. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e resolução referente à ação da OIT/ Organização Internacional do Trabalho**. Brasília, DF: OIT, 2011. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao\\_169\\_OIT.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf). Acesso em: 15 fev. 2022

OUTEIRO, G. M.; GÓES, D. S.; NASCIMENTO, D. M. Neoinstitucionalismo, regularização fundiária urbana e o Programa Terra Legal. **Novos Cadernos NAEA**, v. 19, n. 2, p. 115-137, maio/ago. 2016.

REDE AMAZÔNIA. **Regularização fundiária urbana de comunidades tradicionais em áreas urbanas e periurbanas**. Canal: Luly Rodrigues da Cunha Fisher. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=363;v=PK2--W29-TU](https://www.youtube.com/watch?time_continue=363;v=PK2--W29-TU) Acesso em: 10 fev. 2022

REDEVIDA. **Conheça o parque das tribos, um bairro destinado a comunidades indígenas**: vida bela - 01/03/20. Canal: rede vida. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=34lahhFCoMw>\\_](https://www.youtube.com/watch?v=34lahhFCoMw>_)Acesso em: 7 mar. 2022.

TERRA DE DIREITOS. **Assinatura de documento da Comunidade Pérola do Maicá caminha para titulação do primeiro quilombo de Santarém.** Terradedireitos.org.br. 20 de nov de 2018. Disponível: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/assinatura-de-documento-da-comunidade-perola-do-maica-caminha-para-titulacao-do-primeiro-quilombo-de-santarem/22970> Acesso em: 15 fev. 2022.

TERRA DE DIREITOS. **Em Barcarena, quilombolas entram com ação para condenar prefeitura por não reconhecer existência de quilombo.** terradedireitos.org.br. 6 maio, 2021. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/em-barcarena-quilombolas-entram-com-acao-para-condenar-prefeitura-por-nao-reconhecer-existencia-de-quilombo/23593>. Acesso em: 10 fev. 2022.

TORO, Jose Bernardo; WERNECK, Nísia Maria Duarte Furquim. **Mobilização social:** um modo de construir a democracia e a participação. Unicef- brasil, 1996.

VIEIRA, Judith Costa. **Quilombolas na cidade:** dilemas do planejamento urbano frente ao território do quilombo do Maicá em Santarém (PA). Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6f8805c87ad80ed9>. Acesso em: 11 mar. 2022.

## PARTE II

### MOVIMENTOS SOCIAIS, CONFLITO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E MOBILIZAÇÃO SOCIAL



# COMUNICAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UM CAMINHO PARA A HABITAÇÃO SAUDÁVEL

Débora Cristina Salomão Corrêa<sup>1</sup>

Jefferson Barbosa da Silva<sup>2</sup>

Renato Martins das Neves<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O processo de regularização fundiária é demasiadamente complexo, baseado em normas técnicas e legislativas com a finalidade de ordenar o espaço territorial, o parcelamento do solo e garantir o direito à propriedade das pessoas que moram em áreas irregulares. Nesse processo existem inúmeras etapas a serem cumpridas, entre as quais, estão o processo de mobilização social. Essa etapa como todas as outras é de fundamental relevância para garantir o sucesso do projeto de regularização fundiária.

O presente trabalho visa mostrar que a comunicação, como base da mobilização social deve ser um dos primeiros passos no processo de regularização fundiária. Visto que é através da comunicação que se apresentam e se conhecem

---

<sup>1</sup> Graduada em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Funcionária pública estadual/ITERPA. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Atualmente técnica em gestão de desenvolvimento agrário e fundiário. E-mail: deborasalomaocorrea@gmail.com.

<sup>2</sup> Bacharel em Engenharia Civil – UFPA/2019. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. E-mail: jbs.civil@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutorado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2005) e pós-doutorado em Ensino da Engenharia na Universidade do Minho, em Guimarães, Portugal (2015). Atualmente é Professor Titular da Faculdade de Engenharia da UFPA. E-mail: rmdasneves@gmail.com.

os agentes mobilizadores e os atores sociais presentes na área delimitada de atuação de regularização. É por meio da comunicação que se pretende capacitar os atores sociais envolvidos nos projetos de regularização, a buscar mecanismos de melhoria das condições habitacionais, ambientais, urbanísticas, de forma autônoma, livre e corresponsável, a fim de mantê-los sempre engajados e responsáveis na busca de uma habitação saudável, para além do título definitivo, um dos principais produtos da regularização fundiária.

Os atos pró e contra a vacinação do Covid -19 são exemplos mais recentes de que é através da comunicação que se mantém uma interação entre diversos atores sociais envolvidos em uma causa comum e coletiva. Mafra (2010) analisa de que forma é possível manter a mobilização social pela perspectiva da comunicação e traçar estratégias comunicativas para qualquer projeto que envolva mobilização social.

Nessa condição, é possível traçar estratégias comunicativas em projetos de regularização fundiária envolvendo agentes mobilizadores (técnicos e profissionais da área envolvidos no projeto), os atores sociais e os gestores institucionais, gerentes dos projetos (Prefeituras, Estados, Universidades e terceiros).

Soares (2009) afirma que a regularização fundiária consiste em regularizar a posse dos habitantes e promover a urbanização do local sem recorrer à remoção da população para outras áreas. A remoção de pessoas do lugar nunca deveria ser uma opção, pois lhe retira o sentimento de pertencimento e as conduz a um novo espaço, em que novas relações serão praticadas com dificuldades de adaptação por parte de quem é removido, trazendo-lhes prejuízos sociais, de saúde física e psicológica, a não ser em casos de riscos ambientais à saúde e à vida. Para isso seria necessário pôr em prática todo o aparato jurídico e técnico disponível para subsidiar o processo de regularização fundiária, mas se esbarra em burocracias e legislaturas causando entraves e lerdeza na garantia de direitos aos que residem nos Núcleos Informais Urbanos (NUI), que são objeto de regularização.

Soares (2009) faz uma síntese geral sobre quão complexo é desnovelar as legislações vigentes, debruçado sobre as inúmeras circunstâncias que cada NUI apresenta. E analisa normas vigentes e a regularização fundiária em espaços de favela, e como essas relações jurídicas e urbanísticas atravancam o processo de

melhoria na habitação, causando mais processos irreversíveis para o NUI. Muitos moradores em pouco espaço configuram-se em fortes problemas sociais.

O autor também argumenta que se o município é deficitário na regularização e habitação desses espaços, a própria população se apropria, não para fazer regularização, mas sim para providenciar moradias a seus ocupantes, muitas vezes por pessoas de uma mesma família, alugando quartos, lajes, e construindo até mesmo condomínios dentro das favelas, totalmente fora das normas técnicas, ambientais e sanitárias.

Dentro do projeto de regularização fundiária o foco da problemática é a ocupação desordenada do solo urbano, causada pela irregularidade e/ou ilegalidade dos núcleos informais urbanos (NUI). Barcelos e Cohen (2012) falam sobre como o processo de urbanização no Brasil afeta diretamente a saúde da população e a cidade no geral. Uma urbanização caracterizada principalmente pelos núcleos informais urbanos recentes e pela falta de cumprimento aos mecanismos técnicos e legislativos que se baseiam nas normas regulamentadoras de ordenamento territorial e do parcelamento do solo urbano, gera cada vez mais retrocessos na produção do espaço urbano construído.

Desse modo, esse trabalho visa propor estratégias comunicativas envolvendo mobilização social e regularização fundiária no projeto de regularização fundiária urbana - Reurb, desenvolvido pelo Programa Rede Amazônia, uma rede de instituições, rede de ensino superior e de gestão pública dedicada ao fomento e difusão de experiências e expertises em políticas públicas, alternativas e gratuitas, de assistência técnica e tecnológica aplicadas à regularização fundiária urbana, articulada com medidas de prevenção de conflitos de naturezas socioambiental, habitacional e sanitária. Bem como influenciar outros projetos de regularização fundiária a buscar estratégias comunicativas e garantir sucesso e eficiência nas informações em todas as etapas do processo, sempre caminhando rumo a uma habitação digna e saudável.

O objetivo da pesquisa é elaborar um material de apoio que sirva de suporte para a confecção de um plano de comunicação e mobilização social nos próximos municípios de atuação do Programa Rede Amazônia, articulando, de maneira interdisciplinar, intrínseca à regularização fundiária, conceitos de comunicação, mobilização social e habitação saudável, na busca da inclusão social

dos núcleos informais urbanos. A partir dessa contextualização, questiona-se, qual a funcionalidade da comunicação dentro do complexo processo de regularização, e como a comunicação age na mobilização social em prol de uma ação coletiva e deliberativa que envolva os atores sociais beneficiários e os agentes promotores de ações de políticas públicas?

Como metodologia foi realizada uma pesquisa qualitativa com obtenção de indicadores de risco e informações sobre quais meios de comunicação alcançam melhores resultados na compreensão de todo o processo e das etapas do projeto de regularização. Foi utilizado questionário com perguntas objetivas e de múltipla escolha. Através deste, extraímos informações para auxiliar na construção de um plano de comunicação, como mais uma etapa na inserção de um projeto de regularização. A problemática busca identificar qual o papel da comunicação na regularização fundiária, e como ela pode definir estratégias coletivas junto aos órgãos da esfera pública e como fortalecer os agentes comunitários e capacitá-los para uma melhor garantia de vida no espaço construído em busca de uma melhor habitabilidade, para além do título definitivo.

Desse modo, tem-se a seguinte questão de pesquisa: Quais meios e instrumentos podem-se utilizar durante a mobilização social no processo de regularização fundiária como possível caminho para uma habitação saudável? A partir desse questionamento e do referencial teórico adotado foi realizada uma reflexão teórica sobre estratégias comunicativas inseridas no processo de regularização fundiária.

## **JUSTIFICATIVA**

A presente pesquisa foi motivada pelas experiências dos autores, que atuam como técnicos agrimensores em gestão e desenvolvimento agrário e fundiário, e que recentemente participaram de processos de regularização fundiária nos municípios de: Porto de Moz, Ananindeua, Marabá, Parauapebas, Bragança, São Félix do Xingú, Paragominas, entre outros. A partir dessas experiências percebeu-se que existem muitas falhas na mobilização dos atores sociais e que, conseqüentemente, essas falhas refletem-se nas etapas posteriores da regularização.

Em Ananindeua, por exemplo, município em que foi realizado o processo de regularização fundiária urbana de interesse social, utilizou-se como estratégia de mobilização social uma reunião com a comunidade e a circulação de um carro som que avisava sobre esta. Como resultado, muitas pessoas compareceram à reunião com a equipe. Devido ao quantitativo de moradores a serem beneficiados, a ação foi estendida por mais um mês. No mês seguinte, não houve reunião de mobilização e nem uso de carro som. Como reflexo da falta dessas e de outras estratégias mínimas de mobilização, poucas pessoas compareceram e a ação foi frustrada.

A partir dessas experiências observou-se a necessidade de pensar a etapa de mobilização social no processo de regularização fundiária. Segundo Mafra (2010, p.15), a mobilização social “envolve o compartilhamento de discursos, visões e informações e, por isso, exige ações de comunicação em seu sentido mais amplo”. Ou seja, pensar ações de comunicação é fundamental para o sucesso da mobilização social, pois são essas ações que possibilitam a formação de redes de relações que constituem a própria dinâmica mobilizadora.

No entanto, como ressalta Mafra (2010), a concepção de comunicação que dialoga com o conceito de mobilização social como prática social não condiz com uma perspectiva informacional de comunicação, mas sim com uma perspectiva relacional. A comunicação do ponto de vista informacional é entendida como um processo mecânico e linear de transmissão de mensagens de um emissor para um receptor, considerando os efeitos dessa transmissão.

Pensar a mobilização social pela lógica informacional da comunicação, portanto, reduz as possibilidades de que ela promova “o processo de emancipação social, dotando os indivíduos de liberdade e autonomia na configuração de suas redes de relações e interações” (MAFRA, 2010, p. 115). Para que haja a mobilização do tipo emancipatória é preciso adotar uma perspectiva que seja capaz de abranger toda a complexidade do processo mobilizador.

## **OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICO**

O objetivo geral deste trabalho é desenvolver uma proposta a fim de instrumentalizar estratégias comunicativas em projetos de regularização

fundiária envolvendo os agentes mobilizadores, os atores sociais e os gestores institucionais. Para isso, discute-se os conceitos de comunicação, mobilização social e habitação saudável, dentro do processo de regularização fundiária em espaços urbanos. Assim, propõem-se estratégias comunicativas que podem colaborar na capacitação de pessoas a exercerem, de maneira autônoma e responsável a construção de uma habitação saudável, a partir da regularização fundiária. E, como objetivo específico, definir estratégia na utilização de meios de comunicação favoráveis à capacitação dos agentes sociais.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Atravessando todos os períodos da história do Brasil, desde a colônia até o regime democrático, a questão fundiária refletiu momentos políticos de acordo com os interesses do Estado em cada época da história. O problema de terras no Brasil remonta ao período colonial e imperial brasileiro, em que a desordem de terras foi provocada pela política das sesmarias. Outro agravante dentro das preocupações agrárias no Brasil foi a proibição de vendas de terras a escravizados com o fim do sistema escravocrata, e aos imigrantes, por questões lógicas, ou seja, se negros e imigrantes tivessem direito à terra, os latifundiários ficariam sem mão de obra. Posto isso, perpetuou-se a desigualdade no acesso à terra à maioria da população brasileira (SAMPAIO, 1996).

Loureiro e Aragão (2005) afirmam que o Estado foi conivente com a política de transferência de recursos públicos para o capital privado, instalado na Amazônia na época da ditadura militar que beneficiava grandes empresas com facilidades e incentivos fiscais para explorar economicamente a Amazônia, ao invés de investir no pequeno e médio produtor rural que ali já se encontrava valorizando e desenvolvendo a economia local.

A Amazônia viveu sob a luz de instituições passadas que agregavam seus interesses de explorar a região em prol de uma Amazônia com potencial de políticas públicas de acesso à terra, participação social e garantia jurídica da população local. Isso favoreceu ainda mais conflitos entre interesses públicos e privados, criados pelos próprios regimes anteriores com instituições fracas

e alheias aos interesses regionais para o desenvolvimento e modernização do território amazônico (OUTEIRO; GÓES; NASCIMENTO, 2016).

Na Amazônia, antes dessa intensa modificação social, espacial, e econômica, pós-regime militar, muitos eram os extrativistas, indígenas, caboclos e ribeirinhos e a maior parte das terras eram matas e pertenciam basicamente à União e aos Estados. Não eram muitos os títulos de propriedade e a maioria das ocupações se davam por posseiros que tiravam das matas e rios, a renda e a subsistência, e essa prática estava diretamente ligada à sua vivência. Esse modo de vida atravessava gerações sem contestações de donos legítimos, pois ali eles já existiam (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Desde meados dos anos 70/80, as ocupações de grandes cidades vêm aumentando consideravelmente, devido às grandes transformações econômicas, tecnológicas e sociais que permeiam a contemporaneidade. Isso reflete em como os gestores públicos intervêm nos espaços urbanos e como essas demandas começam a fazer parte da agenda política e foco de ações de melhorias urbanísticas, sociais e habitacionais (CAMPOS, 2014).

A lei do Estatuto da Cidade (Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001) regulamenta a regularização fundiária como diretriz da Política Urbana no Brasil e garante o direito à cidade e à função social da cidade como instrumento de uso e parcelamento do solo urbano. A partir de políticas municipais com a Constituição de 1988, muitas políticas públicas foram voltadas às camadas mais necessitadas da população, reforçando o caráter cidadão da Constituição. Como a garantia da habitação digna e moradia. O surgimento de leis e políticas públicas voltadas aos centros urbanos foram sendo articuladas, com grande participação dos movimentos sociais (GONÇALVES, 2009).

É dessa forma que se pode pensar a comunicação como importante instrumento de articulação e reivindicação de direitos em uma estrutura consolidada de instituições com heranças passadas, de desigualdade, déficit de direitos causados pelas burocratizações dessas instituições, que vem finalmente se moldando ou surgindo com novas características cada vez mais democráticas, beneficiadas pela parceria em redes de novas instituições a fim de dar soluções a problemas inertes.

Segundo França (2001), a comunicação como área de conhecimento pode ser compreendida a partir de dois objetos centrais: os meios de comunicação (ou a mídia) e os processos comunicativos. Porém, como destaca a pesquisadora, “fechar o objeto da comunicação no campo das mídias é uma operação redutora, ao excluir as inúmeras práticas comunicativas que edificam e marcam a vida social e não passam pelo terreno das mediações tecnológicas” (FRANÇA, 2001, p. 5). Em contrapartida, pensar o objeto da comunicação como processos comunicativos é dar ênfase às interações sociais como constitutivas da sociedade, e, aos processos de produção e circulação de informações.

Ao mesmo tempo, ambos os objetos possuem uma amplitude tão grande que dificulta pensar a área da comunicação como a única que trabalha tanto a mídia, quanto os processos comunicativos, pois é próprio da comunicação a sua natureza interdisciplinar e transdisciplinar. Segundo França (2001), o que define o objeto da comunicação como sendo da área da comunicação é o olhar, a perspectiva de leitura sobre o objeto que indica sua especificidade.

Neste caso, o olhar sobre a comunicação não é o mesmo que o objeto do campo de estudo dela, haja vista que não faz parte desse campo específico, mas insere-se em sua interdisciplinaridade e transdisciplinaridade. Como destaca França (2001):

Os estudos da comunicação claramente se originam do aporte de diversas disciplinas; as práticas comunicativas suscitaram o olhar - e se transformaram em objeto de estudo das várias ciências. Sua natureza interdisciplinar, fundada no cruzamento de diferentes contribuições, é indiscutível (FRANÇA, 2001, p. 7).

Nesse sentido, articula-se a comunicação a partir do lugar das políticas públicas urbanas alinhada não somente com as perspectivas técnicas, mas também sociais. Em específico a regularização fundiária urbana de interesse social. Mas adota-se o paradigma relacional da comunicação para guiar as reflexões. Um paradigma pode ser compreendido como uma estrutura que organiza as teorias sobre determinado objeto, direcionando o processo de conhecimento por meio de um “esquema cognitivo que nos conduz e nos instrui a ver uma coisa e não outra” (FRANÇA, 2001, p. 13). Dessa forma, observar a comunicação

pela perspectiva relacional é totalmente diferente de olhar a comunicação pela perspectiva informacional, por exemplo. A partir dessa distinção de paradigmas, dialoga-se com Mafra (2010) a respeito da comunicação no processo de mobilização social.

Mafra (2010) define a mobilização social como um fenômeno que acontece desde que os indivíduos se entendem como inseridos em sociedade/coletividade e procuram soluções para seus anseios em comum, de tal forma, que a mobilização social é intrínseca à sociedade civil democrática. Neste sentido, os estudos de Mafra (2010) que estabelecem uma relação entre o conceito de mobilização social e de comunicação, em uma perspectiva relacional. O autor baseia-se na noção de mobilização social do tipo emancipatória, guiada por princípios da autonomia e da participação e que confere aos sujeitos a possibilidade de interferir e construir suas próprias realidades.

Com relação à comunicação, Mafra (2010) dialoga com a perspectiva relacional, que concebe a comunicação como um processo de produção e compartilhamento de sentidos entre os atores sociais, ao contrário da perspectiva informacional que concebe a comunicação sob uma lógica mecânica de transmissão de mensagens entre emissor e receptor. Guiados pelos estudos de Mafra (2010), pode-se pensar o processo de mobilização social pelo olhar relacional da comunicação no contexto da regularização fundiária.

Consideraremos que a mobilização social, compreendida pelo ângulo da comunicação, está intrinsecamente envolvida com o estabelecimento de processos comunicativos entre os diversos atores sociais que compartilham determinada causa. E para deflagrar esses atos, que podem ser traduzidos como interações e trocas comunicacionais, os sujeitos utilizam os meios, linguagens e instrumentos com os quais convivem na sociedade, posicionados em lugares específicos, carregados de valores e materiais simbólicos que os constituem e constroem sua realidade (MAFRA, 2010, p. 4).

A mobilização é um processo comunicativo e torna-se estratégica quando pautada em medidas observadas e estudadas de forma a planejar as ações para surtir efeito na convocação dos sujeitos nos compartilhamentos dos seus anseios e responsabilidades. (HENRIQUES, MAFRA, 2006).

Quanto à habitação desses moradores de núcleo urbanos informais, são necessárias comunicações estratégicas permanentes para que se observem os riscos enfrentados em cada habitação, já que cada moradia pode enfrentar inúmeros riscos tanto intradomiciliares, quanto peridomiciliares, favorecendo as habitações inadequadas

Do ponto de vista do ambiente como determinante da saúde, a habitação se constituiria em um possível espaço de construção da saúde e consolidação do bem-estar. A habitação seria o espaço essencial e o veículo da construção e desenvolvimento da saúde da família. O desafio estaria em intervir sobre os fatores determinantes da saúde no espaço construído (COHEN. *et al.*, 2004, p 13).

E para a garantia do bem-estar e uma habitação saudável seria essencial o fortalecimento e eficiência de políticas públicas que ajudariam a combater o déficit de habitações precárias e domicílios insalubres. O auxílio de agentes de diversos setores nas áreas de saúde e habitação e a participação popular de instituições acadêmicas, públicas e privadas, encorajaria melhoria do estilo de vida e no meio ambiente, determinantes para a saúde dentro de uma habitação nos núcleos informais urbanos (COHEN, 2004).

Dessa forma, Cohen *et al.* (2014), constroem os conceitos de habitação saudável a partir da promoção da saúde através de vários conceitos como saúde, habitabilidade, moradia, ambiente, riscos e diversos outros debates teóricos intersetoriais com forma de promoção à saúde pública. Dessa maneira, faz-se necessária a integralização de diferentes setores, a fim de garantir melhorias na qualidade de vida da população, para que seja uma responsabilidade integral de todos e não apenas da área da saúde. Há ligações diretas de prevenção de risco e de enfermidades através da condição da habitação.

Por sua vez, a condição de habitação está diretamente relacionada com gerenciamentos dos recursos destinados à cidade, ou seja, uma urbanização deficitária em locais desprovidos de infraestrutura mínima é mais/ propícia a presença de insalubridades, vetores de doenças transmissíveis e sociopatias. A presença de políticas recentes para ordenamento do espaço urbano como os

planos diretores e a regularização fundiária são políticas que visam reduzir danos ambientais e promover justiça social e ambientes favoráveis à saúde.

Cohen *et al.* (2004) tratam habitação saudável como ferramenta, metodologia, e um conjunto de conceitos que operacionalizam políticas públicas saudáveis de promoção à saúde por meio da habitação.

[...] o conceito de habitação saudável se aplica desde o ato da elaboração do seu desenho, microlocalização e construção, estendendo-se até seu uso e manutenção. Está relacionado com o território geográfico e social onde a habitação se assenta, os materiais usados para sua construção, a segurança e qualidade dos elementos combinados, o processo construtivo, a composição espacial, a qualidade dos acabamentos, o contexto global do entorno (comunicações, energia, vizinhança) e a educação em saúde ambiental de seus moradores sobre estilos e condições de vida saudável (COHEN, *et al.*, 2004, p. 809).

Assim, busca-se desenvolver metodologias aplicáveis, como estratégias comunicativas e de intervenções participativas no desenvolvimento urbano e social das comunidades de núcleos urbanos informais.

## **METODOLOGIA**

Neste trabalho foi desenvolvida uma pesquisa aplicada, com a revisão bibliográfica dos principais conceitos que relacionassem a construção da mobilização social através de uma comunicação eficaz junto às outras etapas do processo de regularização fundiária, possibilitando perceber a situação dos núcleos urbanos informais quanto as suas habitações.

O trabalho foi desenvolvido em quatro passos: (I) revisão bibliográfica; (II) elaboração do questionário; (III) aplicação do questionário aos moradores dos núcleos urbanos contemplados pelo Programa Rede Amazônia; (IV) análise dos resultados.

O primeiro passo foi realizar uma busca exploratória da bibliografia que pudesse estabelecer o diálogo interdisciplinar entre os conceitos de comunicação, mobilização social, regularização fundiária e habitação saudável, de maneira a diagnosticar o principal problema do trabalho, a falta de estratégias de mobilização

e falhas na comunicação que prejudicam o trâmite dos processos de regularização fundiária e desfavorecem uma política que promova uma habitação adequada em um ambiente saudável.

Em seguida, devido aos interlocutores da pesquisa estarem situados em toda Amazônia Legal, região contemplada pelo Programa Rede Amazônia e aos moradores de municípios de atuação da Rede que já passaram pelas etapas iniciais de regularização fundiária urbana, optou-se pela elaboração e aplicação de um questionário quanti-qualitativo on-line pela plataforma Google-Forms entre os dias 27/02/2022 a 05/03/2022.

O formulário pela plataforma Google Forms é de fácil acesso e simples de ser respondido. As perguntas consistiam em entender quais instrumentos e meios são mais promissores quanto a estratégias de comunicação pretendidas, as perguntas foram basicamente para analisar o grau de informação a respeito da regularização fundiária e qual o melhor instrumento capaz de oferecer essas informações, além das condições habitacionais de cada entrevistado para análise quanto à saúde dessas habitações.

Em seguida, o formulário foi encaminhado através de um link enviado aos contatos cadastrados nos Boletins de Informações Cadastrais, que serve para declarar as informações de cada imóvel, pela plataforma de envio de mensagens instantâneas – WhatsApp.

Com base nas respostas desses moradores foi possível avaliar qual o entendimento sobre o processo de regularização fundiária e como eles gostariam de ser informados. Ainda mais sobre esse processo e quais as condições atuais de habitação daqueles indivíduos, para entender quais os riscos enfrentados nesses núcleos, que impossibilitam uma moradia saudável.

Optou-se por essa metodologia, pelo tempo e tamanho da pesquisa, porém, pode-se aplicar futuramente outros questionários, em determinados intervalos de tempo, a fim de deixar os moradores à vontade para expor suas conclusões e sugestões, pois são parte integrante do processo, além de ser um meio de comunicação simples e servir para subsidiar as informações sobre cada moradia. A fim de traçar uma forma de atingir comunicativamente os próximos moradores dos núcleos informais pilotos que ainda estão na fase inicial do processo de regularização urbana pelo Programa Rede Amazônia, avaliou-se a

quantidades de alternativas mais classificadas de cada resposta como opções a serem utilizadas nas estratégias de mobilização social.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A elaboração do questionário foi realizada através da plataforma Google Forms e teve como objetivo conhecer as percepções dos moradores sobre quais instrumentos de comunicação são mais adequados à preferência dos entrevistados, quais as suas condições habitacionais atuais e qual o entendimento destes sobre a política de regularização fundiária.

Os dados foram organizados em uma planilha do Excel e estruturados em tabelas. O questionário foi dividido em 3 seções e constituído em 11 questões sobre: regularização fundiária; habitação; instrumentos de comunicação. Sendo 8 questões de múltipla escolha; 3 em formato de caixas de seleção e; 1 aberta.

A seguir, apresenta-se a análise dos resultados e discussões acerca das respostas, buscando a triangulação das informações, em diálogo com a literatura para fundamentar a análise de dados. A primeira pergunta é sobre os meios de comunicação mais utilizados pelos interlocutores. 52,9% preferem informar-se através da internet, de modo geral, e 47,1% escolheram as redes sociais como fonte de informação, em detrimento de outros meios como: televisão e rádio, que não foram selecionados.

A segunda pergunta faz referência ao grau de conhecimento quanto ao processo de regularização fundiária, com essa pergunta buscou-se entender como moradores dos municípios que iniciaram as etapas de regularização fundiária estão informados sobre o que seja regularização fundiária.

Constatou-se que: 52,9% afirma saber o que é regularização fundiária. 41,2% responderam que sabem pouco sobre o processo de regularização fundiária e, 5,9% não sabem o que é regularização fundiária. É nesse ponto que se deve materializar uma estratégia que melhor informe aos moradores para que sejam cientes do processo em que estão inseridos como beneficiários e atores sociais participativos. A falta de conhecimento do processo, decorre das falhas comunicativas e a não adesão de uma consciência que acompanhe o desenvolvimento do processo.

Nesse caso, a maioria dos interlocutores estão bem informados sobre o significado de regularização fundiária. Porém, quase a metade sabe bem pouco, e há uma pequena parcela de pessoas que nada sabem sobre o assunto. O meio de comunicação e a mobilização proposta visa aumentar o máximo, o conhecimento e a informação sobre todo o procedimento de regularização fundiária, através de uma mobilização eficiente por dentro de meios de comunicação operativos como as redes sociais e internet, por exemplo.

Apesar de uma porcentagem significativa de pessoas que sabiam pouco ou as que não sabiam nada sobre o processo de regularização fundiária, cerca 94,1% dos entrevistados querem regularizar o seu imóvel. Quando perguntados sobre se há interesse em regularizar o imóvel, apenas 5,9% optaram por responder que não tem interesse. A partir disso, buscou-se direcionar questões em relação às condições das moradias dos interlocutores, pois é através desse diagnóstico preliminar que se terá uma sinalização das condições de risco, de habitabilidade e de ambiente saudável.

A tabela seguinte demonstra os resultados obtidos sobre questões relacionadas às moradias dos entrevistados.

**Tabela 1.** Qual a situação do seu imóvel?

Características	%
Excelente	17,6
Boa	47,1
Regular	35,3
Precária	0,0

**Fonte:** Os autores (2022).

**Tabela 2.** Qual a estrutura do seu imóvel?

Características	%
Alvenaria	94,1
Madeira	0,0
Palafita	0,0
Pau a pique	0,0
Apenas terreno	5,9

**Fonte:** Os autores (2022).

**Tabela 3.** Qual o destino do lixo doméstico no seu imóvel?

Características	%
Queimado	11,8
Enterrado	0,0
Coleta Seletiva	0,0
Coleta pela prefeitura	88,2

**Fonte:** Os autores (2022).

**Tabela 4.** Qual a forma de consumo de água da sua residência?

Características	%
Água Mineral	23,5
Água Filtrada	47,1
Água diretamente da torneira	23,5
Água de poço	5,9

**Fonte:** Os autores (2022).

A partir da análise dessas repostas, foram diagnosticados alguns fatores de exposição à riscos à saúde dos moradores que responderam ao questionário, como por exemplo: o consumo inadequado de água imprópria. A ingestão inadequada de água está diretamente ligada à propensão doenças causadas por parasitas como bactérias, vírus e substâncias tóxicas oriundas de contaminação direta da água no meio ambiente.

Quanto à situação dos imóveis, grande parte dos interlocutores moram em casas de alvenaria em condições boas, regulares e excelentes segundo o que declararam. Sabe-se que a estrutura dos imóveis é fundamental para a constatação da saúde no ambiente construído, pois problemas básicos de estruturação como rachaduras, infiltrações, acessibilidade, ventilação e localização espacial são determinantes para a redução na qualidade de vida do morador, caracterizando essa habitação como causadora de doenças.

Em relação à destinação do lixo doméstico, percebe-se que algumas pessoas recorrem à queima dos resíduos, uma prática retrógrada que contamina o ar e o solo. Observou-se ainda que não há coleta seletiva, desfavorecendo a reciclagem e reutilização com segurança de alguns materiais. Essas moradias

precisam de informação, auxílio e suporte. Quando diagnosticadas essas situações de recorrências de doenças ligadas à habitação do morador, esse suporte pode vir com ações de políticas públicas a fim de tratar e prevenir esses adoecimentos.

No que se refere à quantidade de moradores que habita a mesma casa, obteve-se as seguintes informações: 50,1% dos moradores convive com 3 pessoas; 31,4% convive com 4 pessoas; 6,3% convive com 5 pessoas; e, apenas 6,3% mora sozinha. A quantidade de moradores convivendo no ambiente também representa fator de risco à contaminação por doenças transmissíveis e é um importante indicador de conflitos sociais que podem provocar reprodução de opressão, perturbação da paz, conflitos ligados à renda, consumo de drogas, violências físicas, etc. Como observa-se na tabela a seguir:

**Tabela 5.** Quais fatores de riscos abaixo, estão presentes na sua habitação?

Características	%
Doenças recorrentes	17,6
Falta de água encanada	23,5
Problemas respiratórios	11,8
Infiltrações	29,4

**Fonte:** Os autores (2022).

Outros fatores selecionados pelos moradores foram: alagamentos, superlotação, falta de esgoto sanitário e falta de água, com percentual de 5,3% para cada um. Em seguida questionou-se sobre as principais dificuldades encontradas pela falta de políticas públicas nos municípios pilotos nos bairros de atuação da Rede. A falta de infraestrutura urbana e de saneamento básico ainda são as dificuldades mais comuns dentro dos núcleos urbanos, como verifica-se na tabela 6.

**Tabela 6.** Qual a principal dificuldade encontrada pela falta de políticas públicas no seu bairro?

Características	%
Falta de pavimentação	35,4
Esgoto Sanitário	41,2
Assistência em saúde	5,9
Não apresenta dificuldades	17,5

**Fonte:** Os autores (2022).

Com isso, foi questionado aos moradores sobre o que se pode esperar após o processo de regularização fundiária, como expectativa nas melhorias básicas e acesso aos equipamentos urbanos e à cidade. Saneamento básico é o principal anseio para 52,9% dos moradores entrevistados, seguido de iluminação pública com 29,4%, e 35,3% dos moradores anseiam por melhorias em educação, saúde e segurança.

Por fim, como estratégia comunicativa de aproximar os interlocutores da esfera operacional da regularização fundiária. Questionou-se por qual meio cada morador gostaria de ser informado sobre regularização fundiária e outros aspectos ligados ao processo, como saúde, habitação e meio ambiente, que poderá ser utilizado também como forma de instruções legais que direcionem os interlocutores a estarem cientes das obrigações e tarefas a serem feitas dentro do processo de regularização fundiária e posteriormente, um canal de informações das mais diversas áreas interdisciplinares que corroboram para melhor orientação da população em busca de um caminho para tornar a moradia, uma habitação saudável e um meio ambiente favorável, como observa-se na tabela 7.

**Tabela 7.** Como você gostaria de ser informado(a) sobre Regularização Fundiária?

Características	Nº Afirmações
Vídeos de até 2 minutos	12
Live	7
Apresentações artísticas	1
Podcast	3
Panfleto	4
Rádio	1

**Fonte:** Os autores (2022).

Percebe-se que a maioria dos interlocutores optaram por vídeos curtos, de até 2 minutos para assimilar informações por uma perspectiva relacional da comunicação. Essa escolha, reflete o uso habitual e diário das redes sociais e da internet no mundo globalizado atual e por ela chegar em todas as camadas sociais da população com diferentes plataformas de compartilhamentos de conteúdos sobre diferentes temas. As outras opções, também oferecem suporte

como meio de informação importante, com linguagem técnica ou informal que proporcionam um entendimento rápido e eficiente, e que podem ser utilizados como estratégias comunicativas e de mobilização social.

## CONCLUSÃO

Neste artigo foram discutidos conceitos de comunicação, mobilização social, regularização fundiária e habitação saudável como tentativa de estabelecer uma estratégia, através de instrumentos e meios, que fomentem a interação participativa dos atores sociais no desenvolvimento das políticas públicas, principalmente, entender o processo de regularização fundiária como política de promoção à habitação digna e sem insalubridades.

Após aprofundamento no campo teórico-conceitual, foi traçada uma metodologia que pudesse ouvir os moradores para saber de que forma é possível intervir em um núcleo urbano informal e quais meios e instrumentos se farão mais eficientes na transmissão do conhecimento levado pelos agentes institucionais. Por parte desses agentes mobilizadores, espera-se comprometimento, assim como, o uso de ferramentas necessárias nas ações sociais que as identifiquem como tal e possam transmitir segurança aos moradores em procedimentos burocráticos de cadastramento, levantamento de peças técnicas e da emissão de títulos de propriedade. Para isso, é necessário que os agentes sempre estejam uniformizados e identificados para prestar quaisquer informações sobre o projeto de regularização pelo Programa Rede Amazônia e, sobre qualquer outro projeto de regularização fundiária em núcleos urbanos.

Como estratégia de intervenção, pode-se utilizar como meios de comunicação as tecnologias digitais em plataformas de compartilhamento rápido e redes sociais, dando ênfase aos processos de produção e circulação de informações verdadeiras. E como instrumentos, pode-se utilizar recursos audiovisuais, como vídeos curtos de até 2 minutos, *lives* e *podcasts*. A opção de vídeos curtos informativos, já é uma realidade em outros projetos de regularização fundiária espalhados pelo Brasil, além de panfletos em forma de manuais, como é o exemplo do Governo estadual do Espírito Santo, através da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Acesse: <https://escritoriodeprocessos.es.gov.br/noticia/sedurb-plano-campinhomoscoso>.

A secretaria realizou em 2020 um projeto de regularização fundiária totalmente *on-line* pela plataforma *E-docs*. Como resultado desse projeto, alcançou-se mais de 1100 acessos nessa plataforma, em apenas 1 mês de vigência do plano de comunicação implantado e a celeridade dos trâmites dos processos que demoravam cerca de 2 meses, passou a ser de apenas 1 mês.

O direito à moradia digna é de todos os cidadãos brasileiros, a partir da Constituição Federal de 1988 (Emenda Constitucional n. 26/00, Art. 6º, caput). Por isso, garantir a regularização fundiária é um instrumento de promoção da habitação, sempre caminhando em busca de uma habitação cada vez mais saudável. E assim, como o Programa Rede Amazônia, Morar, Conviver e Preservar, outras instituições governamentais e de educação propõem-se a efetivar a função social da propriedade empregando projetos de interesse social, conforme legislação vigente. E pondo fim em prejuízos de uma mobilização fraca e comunicação ruim que dificultam a celeridade em processos de regularização fundiária.

Dessa maneira, a função da comunicação dentro do processo de regularização fundiária é garantir instrução e pleno conhecimento do funcionamento do trabalho a ser desenvolvido junto às partes envolvidas. A mobilização social feita por uma comunicação estratégica pode obter sucessos inestimáveis nos processos de regularização fundiária e em outras políticas públicas de interesse social.

## REFERÊNCIAS

AZEREDO, C. M. *et al.* Avaliação das condições de habitação e saneamento: a importância da visita domiciliar no contexto do Programa de Saúde da Família. **Ciência; Saúde Coletiva**, v. 12, n. 3, p. 743–753, 2007.

BRAGA, C. S. *et al.* O planejamento da comunicação para a mobilização social: em busca da co-responsabilidade. *In*: BRAGA, C. S. *et al.* **Comunicação e estratégias de mobilização social**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2004, v. 1. p. 1–11.

CAMPOS, R. Política urbana e participação: construção coletiva para regularização fundiária nos espaços urbanos de domínio da União. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, v. 3, n. 2, p. 8–30, 2014.

COHEN, S. C. **Habitação saudável como caminho para a promoção da saúde**. [S. l: s. n.], 2004.

COHEN, S. C. *et al.* Habitação saudável no Programa Saúde da Família – PSF: uma estratégia para as políticas públicas de saúde e ambiente. **Ciência e saúde coletiva**, p. 807–813, 2004.

COHEN, S. C.; BARCELOS, M. R. B. Construção do “habitat-ação” saudável por meio de fundamentação teórico-metodológica do campo da semiologia do ambiente construído. **Saúde Soc**, v. 21, n. 3, p. 747–759, 2012.

FRANÇA, Vera. Paradigmas da comunicação: conhecer o quê? **Ciber Legenda**, n 5, 2001.

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

MAFRA, R. L. M. Mobilização social e comunicação: por uma perspectiva relacional. **Mediação**, v. 11, n. 10, p. 105–118, 2010.

MAFRA, R. L. M.; ANTUNES, E. Comunicação, estratégias e controle da dengue: a compreensão de um cenário público de experiência. **Saúde e Sociedade**, v. 24, n. 3, p. 977–990, 2015.

NETO, J. S. M.; ARTMANN, E. Política, gestão e participação em saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 17, n. 12, p. 3407–3416, 2012.

PASTERNAK, S. Habitação e saúde. **Estudos Avancados**, v. 30, n. 86, p. 51–66, 2016.

SANTOS, A. (org.). **Caderno mídia e saúde pública**. Belo Horizonte: Escola de Saúde Pública / FUNED, 2006.

PLANO de comunicação. **Escritório central de processos**. Espírito Santo, 23 fev. 2020. Disponível em; <https://escritoriodeprocessos.es.gov.br/noticia/sedurb-plano-campinho-moscoso>. Acesso em: 23 out. 2021.

SAMPAIO, P. A. Terras devolutas e latifúndio. **Economia e Sociedade**, v. 5, n. 1, p. 197-199, 1996.

# DIÁLOGO, CONFLITO E JOGOS RETÓRICOS DO PODER NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA ALTO TROMBETAS EM ORIXIMINÁ (PA)

Raiana Siqueira Mendes<sup>1</sup>

Glaucia Suzi Barbosa Reis<sup>2</sup>

Rosaly de Seixas Brito<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O município de Oriximiná, localizado na mesorregião do Baixo Amazonas, no Pará, é amplamente reconhecido nos registros bibliográficos por sua importância histórica caracterizada pela consolidação das comunidades quilombolas, no entorno do rio Trombetas, lugar que serviu como refúgio para agrupamentos de negros que fugiam do sistema escravista ao qual foram submetidos por muitos séculos nas grandes fazendas e lavouras localizadas em municípios como Santarém e Óbidos. A partir de uma breve revisão da literatura sobre a região, foi possível compreender a gênese e formação das comunidades que compõem o Território Alto Trombetas II ao todo são oito: Moura, Juquirizinho, Jamari, Curucá, Juquiri, Palhal, Último Quilombo e Nova Esperança.

---

<sup>1</sup> Bacharela em Antropologia (UFOPA). Mestra em Antropologia e Sociologia (PPGSA-UFPA). Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA. E-mail: [siqueira.raiana@gmail.com](mailto:siqueira.raiana@gmail.com).

<sup>2</sup> Bacharela em Serviço Social, Universidade Anhanguera. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA. E-mail: [glauciasuzi@ymail.com](mailto:glauciasuzi@ymail.com).

<sup>3</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Cultura e Amazônia (PPGCOM-UFPA) e da Faculdade de Comunicação (FACOM-UFPA). Doutora em Ciências Sociais, área de concentração em Antropologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA-UFPA). Mestra em Comunicação pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP-SP). Professora Convidada do curso de Especialização em Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Sanitários e Habitacionais pelo NAEA-UFPA, 2022. Orientadora do trabalho. E-mail: [rosaly@ufpa.br](mailto:rosaly@ufpa.br).

O vale do rio Trombetas, segundo Wanderley (2006), foi ocupado primeiramente por indígenas, que, ameaçados e perseguidos pelos colonizadores europeus, fugiam das proximidades do baixo rio Amazonas e seguiam para regiões mais afastadas, nas terras firmes e protegidas pelos rios e cachoeiras. O segundo processo de ocupação foi protagonizado pelos negros, com a constituição de quilombos pelo rio Trombetas, então mais conhecidos como mocambos. Em meios às fugas e perseguições, acredita-se que os negros contataram grupos indígenas e receberam auxílio e informações sobre os territórios, trocando bens de consumo e estabeleceram uma rede de confiança para se protegerem de um inimigo comum: os colonizadores. Salles (2005) afirma que:

Na floresta o negro se achava sozinho. Às vezes, conseguia chegar a alguma aldeia indígena e, por sorte, acabava vivendo amistosamente com os silvícolas. Bandeava-se desta forma para grupos totalmente estranhos e que, com ele, só tinham um traço comum: o ódio ao branco dominador. Há na crônica da escravidão muitos casos ilustrativos e que destroem o mito da incompatibilidade étnica (SALLES, 2005, p. 237).

O Território Quilombola Alto Trombetas II possui cerca de 300 famílias, 1.500 pessoas. Nas últimas décadas, essas comunidades experimentaram diversas transformações em aspectos socioculturais, ambientais, pessoais, entre outros, assim como inúmeros conflitos. Cabe destacar a chegada da mineração em 1976, a criação da Reserva Biológica do Rio Trombetas (REBIO), em 1979, e da Floresta Nacional Saracá-Taquera (FLONA), em 1989, que instauraram a necessidade de os quilombolas acionarem as prerrogativas estabelecidas na Constituição Federal de 1988, mais precisamente no Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias que, dentre outras coisas, reconhece o direito aos remanescentes das comunidades quilombolas à propriedade definitiva de suas terras. O texto constitucional foi legitimado ainda pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tendo sido formalizado, assim, o pedido de titulação do território em 2004, mas até os dias atuais continua sem perspectiva de ser finalizado. Esses processos marcaram a vida dos quilombolas que tradicionalmente ocupavam as terras com manifestações de violência, descaso e invisibilização.

A sobreposição de unidades de conservação com territórios quilombolas (TQs) ou outras diversas formas de ocupação humana hoje é uma realidade

brasileira, no caso de Trombetas há uma complexidade a mais por se tratar de uma sobreposição caracterizada por duas unidades a Rebio (unidade de proteção integral) e Flona (unidade de uso sustentável). Por mais que o processo tenha sido aberto em 2004, somente em 2008 com a abertura de uma Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CAAF) pela Advocacia-Geral da União (AGU) é que foram iniciadas as tratativas para tentar solucionar o impasse da sobreposição das unidades de conservação no território quilombola, com a finalidade de conciliar os interesses distintos sobre a área.

Contudo, as ações nesta câmara foram encerradas em 2015 sem qualquer possibilidade de resolução. E por conta da incapacidade dos órgãos de chegarem a um consenso, em fevereiro daquele mesmo ano o juiz federal Érico Rodrigo, da Justiça 16 Federal de Santarém, publicou uma sentença condenatória motivada pela ação civil pública nº 0004405-91.2013.4.01.3902 obrigando a União, Incra, ICMBio a concluírem as negociações, publicarem os estudos para avançar no processo de titulação no prazo de até dois anos (MENDES, 2019). Após a publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do Território Quilombola Alto Trombetas II, elaborado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), iniciou-se um ciclo de reuniões no território e as chamadas “mesas de diálogo” em Brasília, com a participação das lideranças da Associação dos Remanescentes das Comunidades Quilombolas do Alto Trombetas II (ACRQAT), da Fundação Cultural Palmares (FCP), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio), Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Incra e outros parceiros da associação, na tentativa de resolver o processo administrativo de titulação do território. Almejava-se, assim, compatibilizar o direito dos quilombolas à propriedade com o direito difuso ao meio ambiente sadio e equilibrado do ICMBio – relacionado à manutenção das unidades de conservação –, porque a titulação só poderia ser efetuada se as unidades fossem desafetadas, em outras palavras, se tivessem seus limites reduzidos ou fossem suprimidas. Essa redução ou supressão de unidades, de acordo com o Art. 22, § 7º, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) precisa necessariamente ser aprovada mediante lei específica, ou seja, necessitaria de um Projeto de Lei (PL) e de todos os trâmites legais para ser aprovado, e provavelmente o conflito se arrastaria por mais tempo. E, ainda, se o tal PL fosse aprovada, não haveria garantia de que o título de domínio da terra fosse destinado aos quilombolas.

Depois de muitas discussões e avaliações que se estenderam durante todo o ano de 2017, até a metade de 2018, os quilombolas compreenderam que esta não seria a melhor saída e deliberaram por aceitar a oferta do ICMBio, pelo menos temporariamente. As soluções apresentadas pelo ICMBio para pacificar o conflito consistem em estabelecer um Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) para a área da Flona e um Termo de Compromisso para a área da Rebio. Com esse acordo, foi publicada a Portaria de Reconhecimento do Território, em julho de 2018, considerada uma grande vitória pelos quilombolas, um avanço para a conciliação dos interesses relativos à área. Todavia, o acordo é uma alternativa temporária até que o título definitivo possa ser emitido em favor da associação, que seguirá na luta para a consolidação desta pauta histórica.

Todas as deliberações que levaram ao acordo foram engendradas em intensas reuniões, que exigiram um convívio entre membros do governo e da associação quilombola jamais vistas antes. Essa aproximação também pressupôs a necessidade da criação de um “diálogo” - assim chamado pelos representantes do governo e quilombolas. O “diálogo”, para o grupo que esteve à frente da condução do processo, era considerado indispensável para se chegar a encaminhamentos que fossem aprovados por todos os interessados.

Diante do exposto, a presente pesquisa teve como objetivo geral refletir, de maneira mais profunda, os usos que são feitos da noção de “diálogo”, enquanto categoria nativa, em meio aos processos de conflitos entre os quilombolas e o Estado representado pela ICMBio na região de Trombetas. Para tanto, buscamos compreender em que consiste o diálogo? Em quais situações o chamado diálogo é acionado? Desta forma, investigamos ainda, se as características do processo de negociação sobre a regularização fundiária do território são, efetivamente, dialógicas. O trabalho pauta-se em observações realizadas por meio de trabalho de campo etnográfico entre 2015 e 2018, acrescidas de uma revisão bibliográfica das produções de autores clássicos e contemporâneos sobre o tema proposto, considerando a polissemia do termo “diálogo”, bem como pesquisa documental, com o fim de analisar os documentos emitidos durante o processo em questão, como memórias, relatórios, portarias, notas técnicas, atas de reuniões e outros.

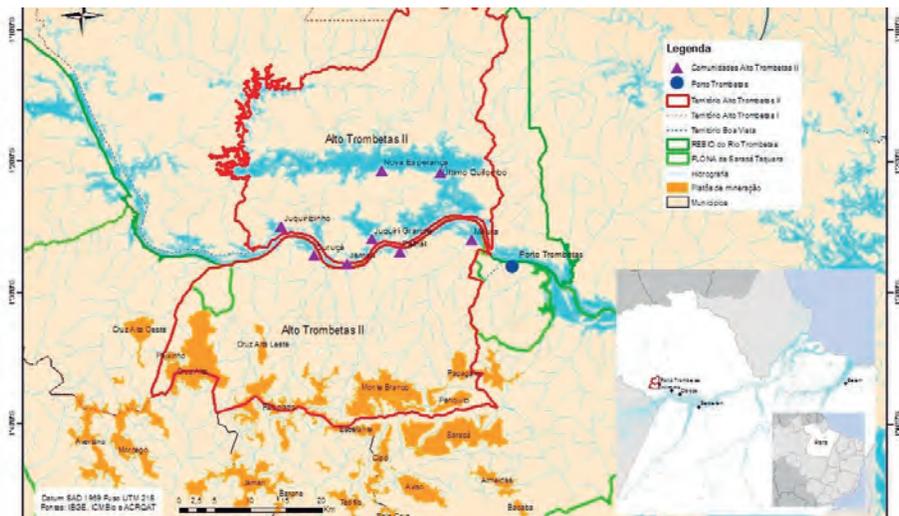
Deste modo, assim como ocorre nos processos de Reurb que verificamos ao longo deste curso, a partir de processos distintos, o diálogo é parte fundamental para promover melhorias nas políticas de regularização fundiária, esperamos

com este trabalho, poder contribuir com os debates, propondo também novas intervenções para a Rede Amazônia.

## FERRAMENTA RETÓRICA: OS LIMITES DO “DIÁLOGO”

Desde a instauração da sentença judicial que obrigou a União a prosseguir com o processo de regularização fundiária do território, em 2015, a rotina de reuniões na vida dos quilombolas se tornou muito mais intensa e frequente, especialmente para os diretores da associação, que são os responsáveis por toda articulação e mobilização das comunidades para esses eventos. Por sua vez, essa etapa prevê o deslocamento até Trombetas para tratar da logística com o ICMBio; o deslocamento até cada uma das oito comunidades para mobilizá-los (a distância entre cada uma pode durar até quatro horas, dependendo do meio que se usa, o que torna inviável a mobilização de todas durante um único dia). A tarefa de produção de uma reunião no território demanda vários dias e conseqüentemente tempo dos coordenadores quilombolas; para eles, são dias de trabalho perdido, nos quais há pouco tempo com a família e perda econômica. Contudo, são sacrifícios que eles acreditam serem necessários para que possam alcançar suas conquistas, ou se não as alcançarem de fato, pelos menos delas se aproximarem.

**Figura 1.** Mapa da localização das comunidades e unidades de conservação.



Fonte: Protocolo de consulta da ACRQAT (2018).

Um processo de mobilização similar podemos visualizar na proposta de Regularização Fundiária Urbana do Projeto em Cachoeira do Piriá (PA). A mobilização ocorreria por meio da comunicação via rádio, panfletagem, montagem de um *stand* próximo à comunidade para ficar à disposição dos moradores para tirar dúvidas. Compreendendo que o diálogo, a mobilização e a participação da população são imprescindíveis para a efetivação deste instrumento, desde a sua elaboração ao seu acompanhamento e avaliação com o controle social desta política. Em vista dos objetivos propostos, as atividades com a comunidade, devem ser desenvolvidas por meio de estratégias didáticas pedagógicas que privilegiem a a compreensão e o diálogo dos participantes acerca dos mesmos conteúdos previstos na legislação, que são, via de regra, pouco conhecidos do público em geral. Na dinâmica usada pela associação quilombola para garantir uma ampla participação dos moradores, geralmente são realizadas duas reuniões no território com as mesmas pautas e representantes. A replicação das reuniões facilita a participação daqueles que vivem próximos a Porto Trombetas e daqueles que estão mais distantes, no entorno do Lago do Erepecu. Dividimos esses momentos de assembleias no território em: reuniões de alinhamento e reuniões formais (figura 2).

**Figura 2.** Reunião na comunidade de Curuçá.



Fonte: Mendes (2017).

As reuniões de alinhamento são reuniões internas da associação, às vezes com a participação de alguns parceiros. Nelas, o objetivo, basicamente, é buscar um “alinhamento político”, discutindo e estabelecendo estratégias para as intervenções nas reuniões formais ou oficiais (chamada por alguns) com o governo. Funcionam como um espaço que também pode servir de ensaio sobre as discussões que serão provocadas por eles e de outras situações que podem acontecer, inclusive dividindo as falas, os pontos que precisam ser mencionados e indicando as pessoas ideais para se manifestarem em cada momento.

As lideranças definem quem vai confrontar cada órgão, direcionar as falas para pessoas específicas, ou como os quilombolas expressam, “quem vai bater” no ICMBio, MMA, Incra, ou seja, contestar os pontos que lhes causam incômodo. Sobre essa definição/indicação/autoindicação de quem vai falar durante a reunião, a habilidade exigida não é necessariamente “falar bem” ou “falar bonito”, mas que tenha, no mínimo segurança na sua fala para que consiga montar uma linha de argumento de forma clara e objetiva, fazendo uma intervenção bem sucedida. (MENDES, 2019, p. 36).

Enquanto as reuniões de alinhamento são marcadas por uma abordagem informal e mais descontraída, as reuniões com o governo têm momentos de descontração, mas a seriedade e a tensão predominam. Trata-se de um espaço totalmente diferente, em que os próprios dirigentes quilombolas adotam uma postura diferente. O cenário das reuniões incorpora, normalmente, toques profissionais, com estrutura de som e filmagens para produção de registros. Toda essa cobertura é uma exigência da associação, que faz questão de ter acesso a todos os documentos produzidos nas reuniões. Da mesma forma, a entidade solicita aos parceiros que façam um registro alternativo ao do governo, com fotos, vídeos, atas e memórias. Isso tudo garante a eles maior organização e segurança, na medida em que precisam cobrar prazos e encaminhamentos.

É nestas reuniões que podemos melhor visualizar a efetivação do que eles (quilombolas e governo) chamam de “diálogo”. Logo no início das discussões, a impressão que tínhamos era um cenário de um constante “cabo de guerra”, o governo puxava a corda de um lado e a associação de outro. Isso

era relativamente óbvio, na medida em que faz parte do processo a defesa dos interesses de cada parte. No entanto, esse cabo de guerra causava um travamento e impedia a fluidez do processo, mas a pressão da sentença judicial exigiu que todos os interessados fossem cedendo aos poucos. Depois de várias reuniões, os envolvidos conseguiram chegar a um acordo, e aparentemente o diálogo aconteceu. Ainda assim, nem o governo e nem os quilombolas tiveram seus interesses plenamente contemplados, os acordos definidos foram intermediários e são caracterizados como temporários. Isso nos fez refletir, também, sobre quais são os limites do diálogo que ali se estabeleceu.

Freire (1983) aborda a importância da comunicação ao tratar de relações entre quem ensina e quem aprende, bem como a necessidade de facilitar o aprendizado de quem recebe a informação, a fim de absorver o que se propõe. Nesse sentido, “todo ato de pensar exige um sujeito que pensa, um objeto pensado, que mediatiza o primeiro sujeito do segundo, e a comunicação entre ambos, que se realiza através de signos linguísticos. O mundo humano é, desta forma, um mundo de comunicação” (FREIRE, 1983, p. 44). Esta troca, para se efetivar como ampla construção, precisa estar alinhado pelo entendimento de ambas as partes. Nesta perspectiva, o autor enfatiza sobre o formato de diálogo entre os sujeitos envolvidos no significado entre o que se debate. Para tal, esta mediação não pode ser um depósito de informações sobre a precedência de que existe um sujeito passivo envolvido, o qual não contribuirá nem se envolverá nesta metodologia. Esta troca precisa ser baseada na reciprocidade entre os envolvidos.

Percebe-se, então, a importância desta abordagem freireana para o debate sobre os limites e problemas do diálogo e da linguagem. No cenário das reuniões, os quilombolas estão em franca desvantagem, o aparato institucional e o uso excessivo de uma linguagem técnica por alguns representantes pode tornar inacessível a compreensão dos problemas e das propostas alternativas. Em função disto, é comum acontecer de o coordenador interromper as falas dos expositores para fazer uma “tradução” dos termos mais difíceis.

Dessa forma, “esta é a razão pela qual, enquanto a significação não for compreensível para um dos sujeitos, não é possível a compreensão do significado ao qual um deles já chegou e que, não obstante, não foi apreendida pelo outro na

expressão do primeiro” (FREIRE, 1983, p. 46), isto é, este apontamento discorre sobre a extensão do que se pensa para depositar no outro: apenas transmito o que sei sem a preocupação de receber do próximo que sabe. Esta lógica ocidental não reflete os conhecimentos ancestrais produzidos por estas populações, muito menos a lógica de utilização do território em prol coletivo.

Em muitas situações durante o trabalho de campo, especialmente durante as reuniões da ACRQAT com o governo, a palavra “diálogo” aparecia entre uma fala e outra, nas vozes dos quilombolas e de representantes do governo. O diálogo, enquanto categoria nativa, na nossa interpretação inicial, pressupunha o “entendimento”, a “conciliação”, “a busca de um acordo” entre os sujeitos neste campo de disputa. Muito comum nas falas era a expressão: “Estamos aqui para dialogar”. Por meio dela, o indivíduo já deixava demarcado o seu posicionamento e sua predisposição para alcançar o tão esperado entendimento.

Outra característica do diálogo enquanto uma “ferramenta retórica” útil para a defesa de interesses em uma interação neste contexto, é que ele exigia dos sujeitos a capacidade de compreender que recuar em algum momento sobre determinada proposta ou demanda também era necessário para garantir a fluidez do processo, mas nem sempre as deliberações tiradas nas reuniões eram totalmente satisfatórias, mesmo depois de horas “dialogando”. Um exemplo disto pode ser expresso no momento em que a associação teve que recuar do pedido de titulação e aceitar temporariamente outros mecanismos, como o CCDRU e o termo de compromisso.

Já estamos cedendo uma terra que é nossa, que o governo veio..., já estamos respeitando, conciliando, então não custa nada conciliar pra sair a portaria geral, mas com cláusulas (...) porque é uma mão lavando a outra, o governo tá cedendo um pouquinho, até agora só nós que estamos cedendo, ICMBio não tá cedendo nada até agora (MENDES, 2022, p.67)

Dialogismo, linguagem, gêneros do discurso e signos são alguns conceitos apresentados pelo filósofo Mikhail Bakhtin e que contribuem para a reflexão do tema proposto. Assim, é fundamental entender o valor que Bakhtin dá à palavra e à fala como instrumentos ideológicos utilizados pelos sujeitos para exprimir conceitos e ideias na medida em que experimentam conflitos sociais. O autor afirma, ainda, que a palavra é mediadora nos processos de compreensão e

interpretação; a palavra é, também, componente da relação social e do discurso interior. Assim, “as palavras são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama a todas as relações sociais em todos os domínios. É, portanto, claro que a palavra será sempre o indicador mais sensível de todas as transformações sociais” (BAKHTIN, 2006, p. 42).

Para Crapanzano (1991, p. 60), “o diálogo é um modo cultural e historicamente definido de conceber certas transações verbais, e tem, enquanto tal, uma força retórica considerável”. Referindo-se ao contexto das relações construídas durante o trabalho de campo, nos debates antropológicos, o autor afirma que o “diálogo”, por vezes, parecia substituir a observação participante. Assim, ainda que o diálogo às vezes pudesse sugerir mutualidade, autenticidade e a definição de uma relação igualitária, poderia também criar a ilusão de que essas características existem onde efetivamente estão ausentes, poderia revelar e ao mesmo tempo ocultar muitas coisas, como as relações de poder e os reais desejos por trás da palavra falada.

Do mesmo modo, os estudos de Nader (1994), antropóloga norte-americana, auxiliam nossas reflexões acerca do “diálogo” e como ele se insere nos processos de resoluções de divergências por meio de negociações dentro de uma perspectiva hegemônica. Conforme a autora, as estratégias com o enfoque de escamotear os conflitos sociais vão na direção da manutenção da posição vantajosa aos atores mais fortes. Nas palavras da autora, “em vez de discutir como os conflitos estruturam-se, entram em voga as discussões sobre as relações interpessoais entre os indivíduos inscritos”. (NADER, 1994, p.07).

Ainda na perspectiva de Nader (1994), a harmonia, pensada a partir do Estado, é nada mais que uma imponente forma de controle social. Nas palavras da autora, é notável que “[...] a ideologia da harmonia faça parte do sistema de controle hegemônico que se espalhou pelo mundo todo com a colonização política europeia e a evangelização cristã.” (NADER, 1994, p.03). Ademais, segundo ela, é negada a existência a todo custo do conflito. Esta intolerância serviu como base para um modelo legal de harmonia mais eficaz e menos dispendioso. Estes modelos não estão focados efetivamente em dar as devidas soluções às causas do conflito, mas a evitar a todo custo sua manifestação. Portanto, harmonia coerciva tem como função primária a pacificação (NADER, 1994).

Esses modelos conciliatórios, de acordo com a autora, utilizam um modelo legal de harmonia como um mecanismo de conciliação e ou de pacificação. Desse modo, para compreender o conceito de harmonia coerciva, deve-se atentar ao fato que a “ideologia da harmonia está estruturada nos Estados-nações modernos do tipo democrático ocidental, e como essas ideologias propagam-se para além das fronteiras nacionais.” (NADER, 1994, p.03). Isso quer dizer que os elementos de controles são mais difusos que o próprio alcance do Estado (NADER, 1994).

**Figura 3.** Placa feita por moradores do território



Fonte: CPI-SP.

Além da discussão sobre o diálogo, visualizamos como necessário aprofundar também a discussão sobre conflitos, para tanto recorremos a Georg Simmel (1858-1918) que afirma que o conflito social como parte integrante das interações humanas existente em toda unidade social. Em geral, segundo Simmel (1983b), os estudos nas Ciências Sociais têm se habituado, em torno de unidades cristalizadas baseadas em aspectos visíveis e invariáveis, como sindicatos, instituições, organizações. Deste modo:

[...] dificulta a fixação científica dessas formas sociais, pouco visíveis, é ao mesmo tempo o que as faz infinitamente importantes para a compreensão mais profunda da sociedade: é o fato de que, em geral, não estão assentadas ainda em organizações fortes, supraindividuais, e sim que nelas a sociedade se manifeste, por assim dizer, em status nascens, naturalmente não em sua origem primeira, historicamente inexequível, mas no que traz consigo cada dia e cada hora (SIMMEL 1983b, p. 71).

Se toda interação entre indivíduos é uma socialização, logo o conflito, sendo uma forma de interação, deve ser entendido como uma. É com base nesse raciocínio que o sociólogo alemão delinea o conceito de conflito. E, para o autor, essa categoria não é apenas um pressuposto capaz de permitir a análise de fenômenos sociais por um novo ângulo, está também destinado a resolver dualismos divergentes e, de maneira evidente, é uma forma de conseguir algum tipo de unidade. De acordo com ele, o conflito é sujeito da ação humana, que só adquire sentido com base na interação.

Essa perspectiva nos permite aproximar dois termos de natureza adversa: o consenso e o confronto de ideias, divergências e convergências, acordos e desacordos. Nesse sentido, para compreender a natureza sociológica do conflito é preciso, de início, termos consciência que a contradição está presente, de certa maneira, em todas as formas de socialização.

Assim, como o universo precisa de “amor e ódio”, isto é, de forças de atração e repulsão, para que tenha uma forma qualquer, assim também é a sociedade, para alcançar uma determinada configuração, precisa de quantidades proporcionais de harmonia e desarmonia, de associação e competição, de tendências favoráveis e desfavoráveis (SIMMEL, 1983a, p. 124).

Esse dualismo antes negado ou menosprezado, para Simmel, possibilita um ângulo de observação, de análise científica. Como escreve Mocelin (2017):

Segundo o olhar simmeliano, o conflito é uma forma pura de socialização, tão necessária à vida e à coesão do grupo quanto o consenso; não é patológico nem mesmo nocivo à vida social, pelo contrário, é uma condição para a manutenção e fundamento da mudança social, o conflito é também a força integradora dos grupos (MOCELIN, 2017, p.125).

Conforme o autor, o desaparecimento do conflito não resultaria, por lógica, em absoluto numa vida social mais rica e plena. Contudo, pode-se afirmar que o conflito não se manifesta tão somente na profunda ausência de entendimento, na incompatibilidade, no antagonismo e no processo de disputa. Ao que corriqueiramente se pensa, o conflito não apenas cria divergências. Todavia, tem, sim, a potencialidade de resolver tensões entre contrastes. Isso está relacionado à natureza positiva do conflito.

Certamente, como já dito antes, Simmel é o pensador que confere uma perspectiva diferente para compreensão acerca do conflito. Isso quer dizer que os processos de sociação são uma síntese presente em todas as relações historicamente reais. Claro que as mudanças sociais não emergem exclusivamente ou explicitamente através do conflito, da oposição, da divergência, do antagonismo. No entanto, o conflito deve ser percebido em toda situação histórica concreta. Acerca disso, Simmel (1983a) é categórico em afirmar que não há grupo absolutamente centrípeto e harmonioso, além de empiricamente irreal, não pode sublimar um processo de vida real. Nas palavras de Simmel (1983a):

[...] o indivíduo não alcança a unidade de sua personalidade exclusivamente através de uma harmonização exaustiva – segundo normas lógicas, objetivas, religiosas e éticas – dos conteúdos e personalidade. **A contradição e o conflito, ao contrário, não só procedem esta unidade como operam em cada momento de sua existência** (SIMMEL, 1983a, p. 124, grifo nosso).

É importante ressaltar que Simmel entende o social “como encontro e confrontação de subjetividades ou culturas subjetivas, cujos conteúdos emocionais e afetivos objetificam-se como cultura nas mais variadas formas sociais” (BORGES BARBOSA, 2016, p. 144). Nesse processo, a formação de vínculos é sempre um processo tenso e conflituoso. E “à medida que ‘resolve a tensão entre contrastes’, o conflito causa ou modifica grupos de interesse, provoca unificações e (re)organizações” (BARBOSA, 2018, p.31). E dele, inclusive, podem resultar novos conflitos.

Nessa direção, a importância da investigação com base na ambivalência do conflito tem a ver com os desdobramentos efetivos diante, das forças que

se enredam no contexto estudado, tanto as que se repelem, quanto as que se atraem. Obviamente, os indivíduos se associam por motivos diversos (amor, fé, ideologias, interesses, instinto). A grande questão aqui é o que o conflito também é uma força motriz autêntica que condiciona os indivíduos a desenvolverem determinadas formas de sociação.

O conflito pode até produzir unidade na dissonância. E, mais ainda, e pode permanecer mesmo quando são dadas soluções formais ou informais, institucionais ou por outras vias. Da mesma forma que o arrefecimento dos conflitos não sugere superação parcial ou integral de suas causas iniciais e, sobretudo, desintegração das associações originadas por ele.

Em termos simmelianos, o uso instrumental da categoria conflito significa um olhar analítico sem reducionismo que busca estabelecer interações sociais que, indubitavelmente, podem prefigurar relações conflitivas, mas nos permite compreender as nuances ocasionadas das conexões entre indivíduos e grupos sociais distintos ou não. Buscamos, com base em Simmel, entender o processo de tomadas de decisões, o desenvolvimento de acordos, extrair todo o aprendizado acumulado nos processos de disputa.

## CONCLUSÃO

Certamente, os conflitos sociais protagonizados pelas comunidades quilombolas precedem a qualquer registro legal. Não começa com a escravização dos primeiros negros nas colônias europeias, especialmente nas Américas, sequestrados de seus territórios originários. E, ainda hoje, continuam sendo atualizados conforme a lógica e os interesses hegemônicos.

O diálogo, numa perspectiva legal, é uma forma de oferecer às partes envolvidas a chance de chegarem a uma solução satisfatória e consensual. Nesse sentido, fomentar o diálogo é importante, porque processos judiciais são, em geral, excessivamente demorados – com uma série de fases processuais – e onerosos, pois demandam muitos gastos dos cofres públicos. Desta forma, o diálogo, em tese, é uma forma de acelerar os processos judiciais e de instigar a sociedade a resolver os problemas de maneira pacífica e não conflituosa.

A despeito disso, é importante observar as condições de cada parte, ou seja, se cada parte do processo possui uma boa assistência jurídica, se tem ciência dos seus direitos. A fim de que o diálogo não se torne a imposição da vontade de uma pessoa sobre a outra, caso contrário, a negociação só é boa para uma parte (NADER, 1994). Porém, frequentemente, as partes são, em geral, bastante díspares, e nessa arena de disputa territorial em Trombetas, as comunidades quilombolas estão em franca desvantagem frente a todo aparato institucional que o governo detém.

No entanto, reafirmamos que a compreensão que tivemos ao longo da escrita deste trabalho é que o “diálogo” neste contexto se instala mais como uma categoria institucional e menos como nativa. Desse modo, é na verdade uma ferramenta utilizada pelo Estado para diminuir a intensidade que há dentro do conflito, na tentativa de criar também um ambiente harmônico, sobretudo nos espaços de reuniões, embora estas sejam encerradas com algumas deliberações e acordos positivos, pois é marcado por constantes embates, tensões e disputas.

Não é possível vislumbrar o estabelecimento de uma comunicação efetivamente dialógica, no sentido freireano, em situação de tamanha assimetria como a que foi aqui analisada. Observamos que, na perspectiva de resolver os litígios envolvendo a luta por território pelas comunidades quilombolas na região do Rio Trombetas, o diálogo - determinado por uma sentença judicial – tem sido uma forma estatal para amenizar os conflitos existentes na região, mas que, de fato, tem contribuído para o prolongamento das disputas por mais tempo. Como consequência, o título definitivo está longe de ser emitido, e, atualmente, o único desdobramento do processo em trâmite é a celebração do contato de concessão de direito real de uso e o termo de compromisso, ainda não finalizados.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO DO ALTO TROMBETAS II – ACRQAT. **Protocolo de consulta e consentimento**. [S.l.:s.n.], 2018.

ACEVEDO, Rosa; CASTRO, Edna. **Negros do Trombetas**: Guardiães das Matas e dos Rios. 2. ed. Belém: CEJUP; UFPA; NAEA, 1998.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 1, p. 9-32, maio, 2004.

ALMEIDA, Sandra Regina Goulart. Quando o sujeito subalterno fala: especulações sobre a razão pós-colonial. *In*: ALMEIDA, Júlia; MIGLIEVICH-RIBEIRO, Adelia; GOMES, Heloísa Toller. (org.). **Crítica pós-colonial**: panorama de leituras contemporâneas. 1 ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013. 404 p.

AMORIM, Célia Regina Trindade C. Paulo Freire e o direito à palavra dos/as oprimidos/as nas lutas anticapitalista, antirracista e anti-heteropatriarcal. *In*: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, 30., 2021, São Paulo. **Anais [...]**, São Paulo, 27 - 30 jul. 2021.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

CARVALHO, José Jorge de. O olhar etnográfico e a voz subalterna: para uma teoria da subalternidade e do luto cultural. *In*: ALMEIDA, Júlia; MIGLIEVICH-RIBEIRO, Adelia; GOMES, Heloísa Toller. (org.). **Crítica pós-colonial**: panorama de leituras contemporâneas. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013. 404 p.

CRAPANZANO, Vincent. **Diálogo**. Anuário antropológico/88. Brasília, DF: Editora: Universidade de Brasília, 1991.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** Tradução de Rosisca Darcy de Oliveira. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 93 p.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997.

ECODIMENSÃO – Meio Ambiente E Responsabilidade Social LTDA. **Relatório antropológico parcial de caracterização histórica, econômica, ambiental e sociocultural do território Jamari/Útimo Quilombo** [S.l.:s.n.], 2014.

MENDES, Raiana Siqueira. **Construindo o diálogo: performance e política na regularização fundiária do território quilombola Alto Trombetas II**. 2019. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação), Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2019.

MENDES, Raiana Siqueira. **Entre diálogos e conflitos: o processo de regularização fundiária do Território Quilombola Alto Trombetas II**. [S.l.:s.n.], 2022. 90 p.

MOCELIN, Daniel Gustavo. **Quatro olhares fundadores: pistas para desvendar a sociologia clássica de Marx, Durkheim, Weber e Simmel**, Porto Alegre, Cirkula, 2017, 200p.

NADER, Laura. Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 9, n. 26, p. 18-29, 1994.

SALLES, Vicente. **O negro no Pará: sobre o regime da escravidão**. 3. ed. rev. e ampl. Belém, IAP - Programa Raízes, 2005.

SIMMEL, G. A natureza sociológica do conflito. *In*: MORAES FILHO, E. (org.). **Simmel: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983a. p. 121-134. (Coleção Grandes Cientistas Sociais)

SIMMEL, G. O problema da sociologia. *In*: MORAES FILHO, E. (org.). **Simmel: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983b. p. 59-78. (Coleção Grandes Cientistas Sociais)

SPIVAK, Gayatri. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2010.

WANDERLEY, Luiz J. de M. **De escravos livres a castanheiros “presos”**: a saga dos negros no Vale do Trombetas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008. Caxambu- MG . **Anais [...]**, Caxambu- MG 2008.\_

WANDERLEY, Luiz J. de M. Da senzala ao quilombo: a construção de territórios alternativos à escravidão no rio Trombetas/PA. *In: I ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS*, 1., 2006, Niterói, RJ. **Anais** [...], Niterói/RJ: Rede Rural; UFF, 2006.

WANDERLEY, Luiz J. de M. **Tem “cerca” para negro na amazônia!** A luta dos quilombolas do Trombetas (PA) por titulação e uso da terra. *In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA – SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA JORNADA ARIOVALDO UMBELINO DE OLIVEIRA*, 3 e 2., 2005, Presidente Prudente. **Anais**, [...], Presidente Prudente, nov. 200.

# MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE LUZINÓPOLIS (TO)

Cassilda Figueira da Silva<sup>1</sup>

Lorena Alves de Sousa<sup>2</sup>

Maria do Carmo Campos da Silva<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho constitui a atividade de conclusão do curso de especialização em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários, promovido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, no âmbito do Programa Rede Amazônia, que envolve nove estados brasileiros que compõem a Amazônia Legal, em ações relacionadas à Regularização Fundiária Urbana, com base na Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017.

---

<sup>1</sup> Assistente Social. Especialista em Gestão de Projetos pelo Universitário Internacional (UNINTER). Especialista em Saúde Pública com ênfase em Saúde Coletiva e da Família pela Faculdade Albert Einstein FALBE/ITOP. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Atualmente é Gerente de Projetos Urbanos na Secretaria de Estado da Infraestrutura, Cidade e Habitação do Tocantins e atua como assistente social credenciada no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. E-mail: cassiafigueira.s@gmail.com.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Atualmente exerce o cargo de Assessora de Regularização Fundiária no Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF), órgão do Poder Judiciário do Estado do Tocantins, vinculado à Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Tocantins (CGJUS/TO). Integra a Comissão Nacional de Regularização Fundiária (CRF) desde março de 2019. E-mail: lorenaassessora@gmail.com.

<sup>3</sup> Professora Convidada do PPLS-NAEA. Bolsista de ensino da Comissão de Regularização Fundiária (CRF-UFPA). Mestra em Planejamento do Desenvolvimento e doutoranda em Desenvolvimento Socioambiental (PPGDSTU-NAEA-UFPA). Especialista em Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano Municipal pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Bacharela e licenciada em Ciências Sociais, Assistente Social (UFPA). E-mail: mariadocarmacampos1954@gmail.com.

A mobilização e a participação social, constituem elementos fundamentais para o desenvolvimento das ações de Reurb em sua perspectiva multidimensional, na medida em que o envolvimento da população em todas as etapas do processo, abrindo espaço para a cooperação e integração entre o poder público e a sociedade, estimula o pertencimento dos cidadãos com as dimensões espaciais da cidade e possibilita o exercício da cidadania dos sujeitos sociais no cenário urbano.

As normativas que disciplinam a regularização fundiária não oferecem metodologia específica para trabalhar a mobilização social na Reurb e nem sempre é dada a devida atenção à participação social, ensejando processos que carecem de uma postura colaborativa por parte dos moradores e para a sustentabilidade das intervenções realizadas no contexto da Reurb.

Considerando essa relevância, o tema abordado, “Mobilização e Participação Social no Processo de Regularização Fundiária Urbana”, usou-se como campo de pesquisa o município de Luzinópolis no estado do Tocantins, local piloto da Reurb no âmbito do Programa Rede Amazônia.

Luzinópolis representa um dos 139 municípios que compõem o estado do Tocantins, localizado na Rodovia Transamazônica, há 513 km da capital Palmas. Está inserido na região ocidental e na microrregião do Bico do Papagaio. Conta com uma população estimada de 3.200 habitantes, com uma economia de subsistência, de pequenos produtores rurais, e com a questão habitacional ainda é bastante precária (IBGE, 2021). O perfil socioeconômico municipal, conforme o panorama do IBGE (2021), a maioria da população sobrevive com renda mensal de um salário-mínimo e meio, caracterizada predominantemente de baixa renda, por ter renda inferior a 5 salários mínimos.

No que diz respeito à questão fundiária, parte do perímetro urbano que constitui a sede municipal, encontra-se dentro da gleba Santana que, no ano de 2019, foi objeto de doação ao município, pelo Governo Federal, por meio do Programa Terra Legal, com o encargo de o donatária proceder à regularização dos lotes em nome dos ocupantes<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A referida gleba encontra-se registrada em nome do município sob a matrícula n. 3742 no livro 2-N do Cartório de Registro de Imóveis e Tabelião (I) de Notas da Cidade de Tocantinópolis do estado do Tocantins, pendente de regularização uma poligonal de 281.543 km<sup>3</sup>. Porém o projeto de Reurb desenvolvido pelo GTE, limita-se apenas

Este estudo tem como objetivo geral, identificar os resultados obtidos em relação à compreensão e participação da população no processo de regularização fundiária urbana no município. E, como objetivos específicos, conhecer os processos e procedimentos de mobilização social utilizados para a regularização fundiária urbana; identificar os desafios da mobilização social para a participação social na regularização fundiária urbana e; identificar processos e dinâmicas de comunicação dos trabalhos que envolvem a Reurb em Luzinópolis (TO).

A mobilização e a participação social na Regularização Fundiária Urbana é um tema que merece destaque, visto que, a sua finalidade é a população a ser beneficiada e com direitos garantidos. Esse destaque se justifica em virtude de que, para o alcance dos objetivos de uma Reurb em sua plenitude, é imprescindível o envolvimento da comunidade nas mais diversas etapas do processo, desde a fase inicial, nos levantamentos de campo, diagnóstico da situação, cadastro físico e social, levantamento documental, na melhoria de qualquer infraestrutura, até e após a titulação.

A pesquisa nessa temática foi pensada, por acreditar que após os resultados é possível contribuir com o conhecimento e colaborar com profissionais e até mesmo com a sociedade, por trazer a importância da mobilização e participação social na regularização fundiária para efetivação de direitos.

Na pesquisa científica e estudos relacionados, foi de suma importância ter um método que permitisse alcançar resultados concretos da realidade a ser estudada. A escolha da pesquisa requereu uma aproximação com o objeto proposto, pois cada método tem suas peculiaridades, e sua escolha é determinante no processo de investigação (MARCONI; LAKATOS, 2006).

Para o alcance dos objetivos propostos, como característica da metodologia da pesquisa, utilizou-se a abordagem quantitativa e qualitativa, de caráter descritivo, por meio de pesquisa bibliográfica, documental, de campo com entrevista e observação direta.

---

à gleba doada pela União no total de 50.7325 ha, conforme descrito na certidão de inteiro teor M-3742, correspondente aos núcleos urbanos informais consolidados, conhecidos como: Setor Central, Setor Planalto e Setor Novo Jardim.

A pesquisa de métodos mistos é uma abordagem da investigação que combina ou associa as formas qualitativa e quantitativa. Envolve suposições filosóficas, o uso de abordagens qualitativas e quantitativas e a mistura das duas abordagens em um estudo. Por isso, é mais do que uma simples coleta e análise dos dois tipos de dados; envolve também o uso das duas abordagens em conjunto, de modo que a força geral de um estudo seja maior do que a da pesquisa qualitativa ou quantitativa isolada. (CRESWELL, 2010, p. 27)

De acordo com (OLIVEIRA 2011 *apud* ZIKMUND, 2000), a pesquisa bibliográfica utiliza-se fundamentalmente das contribuições de diversos autores, enquanto a documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, podendo ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. E, o caráter descritivo visa descrever características de uma determinada população ou fenômeno, proporcionando um maior envolvimento com a questão estudada, com vistas ao aprimoramento de ideias ou novas descobertas (GIL, 2008).

A operacionalização da pesquisa, dividiu-se em etapas sendo, a primeira etapa de estudos bibliográficos sobre o assunto, que possibilitou a fundamentação do trabalho com base em autores que discutem a questão. Para a identificação do material bibliográfico, utilizou-se como descritores assuntos relacionados à temática, tais como: “mobilização social, participação social e regularização fundiária”, dentre outros. Também foram utilizadas as plataformas *Google Acadêmico*, bancos de dados das bibliotecas eletrônicas *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO), Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES), Instituto Brasileiro de Pesquisa Geográfica e Estatística (IBGE) e Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN/TO).

Utilizou-se também pesquisa documental, por meio dos relatórios de Grupo de Trabalho Estadual (GTE) e da experiência vivenciada por uma das autoras em duas visitas de campo e na elaboração do plano de ação desenvolvido pelos GTE e Grupo de Trabalho Municipal (GTM).

Na segunda etapa, em virtude da pandemia global causada pelo COVID-19 foram acompanhadas as reuniões virtuais de planejamento com a equipe do GTE. A estratégia de desenvolvimento do processo de Reurb ocorreu por meio de reuniões virtuais entre os membros do GTE, a Secretaria Estadual de

Infraestrutura, o Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF) do Poder Judiciário do estado do Tocantins.

Na terceira etapa acompanhou-se, *in loco*, as atividades de mobilização social e de cadastro social, para a aplicação de formulário e entrevista com questões semiestruturadas, envolvendo os participantes das atividades, a fim de levantar dados e informações sobre a importância da participação social na Reurb, bem como trazer a percepção da comunidade avaliando a receptividade das ações. E na quarta etapa, analisou-se os dados coletados, trazendo as informações e resultados obtidos a partir das entrevistas e relatos dos envolvidos.

Sendo assim, acredita-se que estudar e conhecer os processos e procedimentos de mobilização que estão sendo utilizados para a participação social e como está a receptividade da população no município, poderá contribuir para o conhecimento de alguns desafios na efetivação da Reurb.

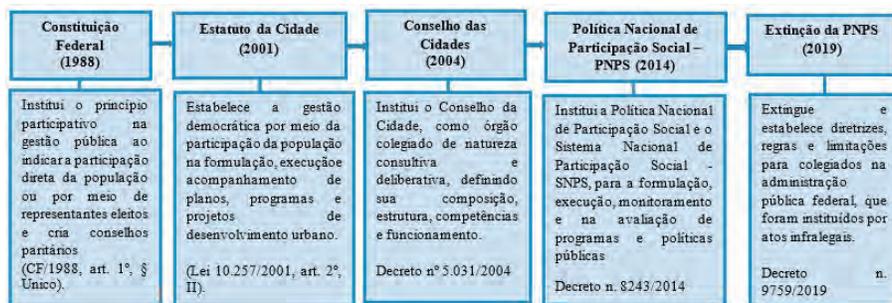
## **A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL - MARCOS REGULATÓRIOS**

O processo de participação na gestão pública pode ocorrer por meio de canais institucionalizados ou não, e essa diferença não determina a qualidade da participação. Entretanto, os canais institucionalizados, especialmente os instituídos por meio de instrumentos legais, tendem a favorecer a continuidade e consolidação do processo de participação.

A institucionalização da participação social no Brasil passou por momentos ímpares na história recente do país, desde o tortuoso processo de redemocratização, após 21 anos de regime militar, de um duro processo de reconquista da democracia. Graças a muita mobilização da sociedade, por meio dos movimentos sociais e a exemplo da Campanha pelas Diretas-Já, em 1984, das lutas contra a carestia nesta mesma década e também das primeiras eleições diretas para presidente em 1989, um ano após a promulgação da Constituição.

No Brasil, alguns marcos normativos são emblemáticos para demarcar o processo de institucionalização de mecanismos participativos na gestão pública, conforme demonstrado na figura 01 e, ao mesmo tempo, reverberam os momentos político-institucionais vivenciados no país.

**Figura 1.** A institucionalização da participação social no Brasil - marcos regulatórios



Fonte: Elaboração própria.

Além de instituir o princípio participativo na gestão pública a Constituição de 1988 estabelece a descentralização e participação da comunidade nas políticas de saúde, assistência social e educação, respectivamente, por meio de conselhos com representações da sociedade civil, configurando novos espaços institucionais de participação (BRASIL, C.F., Arts. 198; 204; 206), enquanto o Estatuto da Cidade inclui também em suas diretrizes a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (BRASIL, Lei nº 10.257/2001, art. 2º, II, III).

Há que se observar, na figura 01, que o curto período de vigência da Política Nacional de Participação Social institucionalizada, não permitiu qualquer avaliação de resultados na perspectiva de consolidação, enquanto instrumento facilitador da participação social. Ao mesmo tempo, reflete o cenário político-institucional atual que retrocede o tratamento governamental dessa temática. O volume de produção acadêmica com esse teor, é também um elemento que reflete a influência da conjuntura política no desenvolvimento de práticas participativas (AGUIAR; CUNHA, 2017), conforme Quadro 01, que demonstra a produção científica relacionada à participação social após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em cada período de esfera federal de governo, quando fica evidente a participação social de forma expressiva entre o período de 2003-2014, dois governos do Lula e o primeiro governo Dilma.

**Quadro 1.** Quantitativo de artigos publicados, por período de governo

Período	Frequência	Governo	Percentual
1990-1992	1	Fernando Collor de Melo	1,43%
1993-1994	1	Itamar Franco	1,43%
1995-1998	2	Fernando Henrique Cardoso	1,43%
1999-2002	3	Fernando Henrique Cardoso	4,29%
2003-2006	8	Luiz Inácio Lula da Silva	11,43%
2007-2010	27	Luiz Inácio Lula da Silva	38,57%
2011-2014	27	Dilma Rousseff	41,43%
Total	70		100,00%

**Fonte:** Aguiar; Cunha (2017). Adaptado pelas autoras.

De acordo com os autores citados, esses resultados corroboram as evidências empíricas, que indicam uma relação entre a orientação do governo e uma maior ou menor participação, estendendo-se tal perspectiva para os níveis locais de governo, onde se dá a implementação das políticas urbanas, entre as quais a regularização fundiária.

Por isso, os aspectos político-institucionais não podem ser negligenciados quando são planejadas as estratégias para a mobilização social, com vistas à participação em projetos de Reurb.

## **A RELEVÂNCIA DA MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

### **A MOBILIZAÇÃO SOCIAL NA REURB**

Na regularização fundiária, a mobilização social é importante e é necessário que ela esteja presente em todas as etapas e processos, desde o diagnóstico à titulação e à busca de garantia do direito em relação à melhoria de infraestrutura e qualidade de vida da população. De acordo com Toro e Werneck (1996) ela ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade ou uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, quotidianamente, resultados decididos e desejados por todos, porém participar ou não é um ato de escolha. Mas vale

refletir e indagar sobre, a escolha para quem e a partir de que perspectiva? Será que a possibilidade de exercer o direito à participação é equânime? As estratégias de mobilização são pensadas de forma que alcance toda população, levando em consideração as suas particularidades humanas e cotidianas?

Compreende-se que todo o processo fundiário está vinculado a um processo coletivo, que deve alcançar a um público heterogêneo, desde a situação socioeconômica e cultural, na qual haja convergência de interesses da população, seja unicamente pelo título da sua propriedade, ou na busca pela melhoria de outras condições sociais. Sendo assim, a mobilização social é um mecanismo essencial, de forma que possibilita à sociedade interpretar os seus sentidos e a compartilhar suas necessidades, a fim de alinhar estratégias para alcançar seus objetivos. Para que a mobilização social aconteça de forma efetiva, Toro e Werneck (1996) argumentam que,

Pressupõe uma convicção coletiva da relevância, um sentido de público, daquilo que convém a todos. Para que ela seja útil a uma sociedade ela tem que estar orientada para a construção de um projeto de futuro. Se o seu propósito é passageiro, converte-se em um evento, uma campanha e não em um processo de mobilização. A mobilização requer uma dedicação contínua e produz resultados quotidianamente. (TORO e WERNECK, 1996 p. 5).

Entende-se que a população empoderada por meio da participação, poderá contribuir para a sustentabilidade das intervenções a serem implementadas no âmbito da Reurb. Visto que, a mobilização social, visa alcançar o interesse de uma dada população que se mobiliza em prol de um objetivo comum, que, nessa temática é a regularização fundiária. E, de acordo com (SANTOS, 2016) *apud* (TORO, 2007) p 38).

A mobilização social ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade ou uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, cotidianamente, resultados decididos e desejados por todos. Essas mobilizações são organizadas pelos assistentes sociais, convocando as partes interessadas, poder público, técnicos e sociedade, com a finalidade de eliminar

as dúvidas da população e repensar o uso do espaço urbano. Normalmente são realizadas na própria comunidade com a articulação dos líderes identificados no local (SANTOS, 2016 *apud* TORO, 2007, p 38).

Desse modo, para a mobilização e a participação social serem efetivas, compreende-se que é necessário ter uma equipe preparada para lidar com as questões que envolvem a população, incluindo a definição de estratégias de comunicação para cada uma das etapas da Reurb compatíveis com as peculiaridades locais (grifo nosso), a fim de torná-las participantes do processo como um todo, em busca da viabilização de seus direitos.

## **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REURB**

A participação social é uma temática transversal nos projetos de regularização fundiária urbana, pois perpassa todas as etapas do processo e em algumas delas, configura-se como elemento determinante, como por exemplo, os levantamentos de campo, físicos e sociais e a pactuação do projeto de Reurb entre outros.

Na Lei n.11.977/2009, que instituiu a regularização fundiária como política pública, a participação social tem *status* de diretriz, estabelecendo em seu Art. 48, III: “garantir a participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização fundiária” (BRASIL, 2009). Já a Lei 13.465/2017, em vigor, inclui a participação social como um de seus objetivos, estabelecendo: art. 10, XII, “franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária” (BRASIL, 2017). Percebe-se que o tema é trazido de forma mais tímida em relação à legislação anterior, registrando-se que a Constituição Federal de 1988 tratou a participação social como um princípio fundamental.

No rol de objetivos definidos legalmente para a Reurb (Lei n.13.465/2017), identificam-se aqueles, cuja participação social apresenta-se como elemento imprescindível para o seu alcance, registrando-se a título de exemplo: art. 10, IV, “promover a integração social e a geração de emprego e renda”; “estimular a

resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade” (BRASIL, 2017).

Toro e Werneck (1996) discutem que a participação social deixa de ser uma estratégia para converter-se em ação rotineira, essencial como um modo de vida da democracia.

A participação, em um processo de mobilização social, é ao mesmo tempo meta e meio. Por isso, não podemos falar da participação apenas como pressuposto, como condição intrínseca e essencial de um processo de mobilização. Ela de fato o é. Mas ela cresce em abrangência e profundidade ao longo do processo, o que faz destas duas qualidades (abrangência e profundidade) um resultado desejado e esperado. [...] Trata-se de construir com todos, inclusive com os pobres, uma ordem social onde todos possamos conviver e ser produtivos econômica, política, cultural e socialmente (TORO; WERNECK, 1996, p 15).

Neste horizonte, entende-se o processo contínuo da mobilização social, e não apenas uma meta, emergindo das demandas da sociedade, na busca da efetivação dos seus direitos, abre possibilidades resultando na participação social nas políticas públicas como direito do cidadão. Assim, de acordo com Aguiar, 2017 *apud* Tatagiba, 2009,

[...] a ampliação da participação social nas decisões governamentais emergiu como demanda da sociedade civil, tendo em vista o contexto anterior à Constituição, marcado por graves problemas sociais, crise no setor público, autoritarismo da Administração Pública e a mobilização da população (AGUIAR, 2017 p. 23 *apud* TATAGIBA, 2009).

Para possibilitar a mobilização e participação social, conforme Arts. 1º e 14 da CF/88 parte do princípio constitucional de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou indiretamente. Assim, a figura 02, ilustra e ratifica a importância da participação Social em todas as etapas da Reurb.

**Figura 2.** Participação social em todas as etapas da Reurb



**Fonte:** Silva (2022), Cadastro Social na Reurb [livro eletrônico] mapa (2022).

## MOBILIZAÇÃO SOCIAL SOB A ÓTICA INFORMACIONAL E RELACIONAL

A mobilização social é um tema que tem sido estudado nos nossos dias, sob o prisma da teoria da comunicação no sentido de entender desde a forma que se constitui o processo de mobilizar uma sociedade, ao modo de como influencia na realidade social. Mafra (2010) traz duas categorias no processo de comunicação para a mobilização social, sendo a perspectiva informacional e uma perspectiva relacional.

Perspectiva informacional entende a comunicação como um processo de transmissão de mensagens de um emissor para um receptor, provocando determinados efeitos. Uma perspectiva relacional caminha em outra direção. Nessa outra forma de tratar a comunicação entende-se que [...] o processo comunicativo, numa perspectiva relacional, deixa emergir sua vida e seu dinamismo próprios, enxergando os interlocutores (produção/recepção) como instituidores de sentidos, que partem de lugares e papéis sociais específicos. (MAFRA, 2010, p 107 *apud* FRANÇA, 2002, p. 27).

Nessa seara, os conceitos de comunicação informacional e relacional são necessários à mobilização social, no processo de regularização fundiária, uma vez que, no modelo informacional é fundamental compreender o processo de forma mais verticalizada, no qual alguém detém a prerrogativa de falar para outros que ouvem. Já no modelo relacional a população constitui o processo e dele é parte indissociável, pressupondo uma horizontalidade, havendo a necessidade do envolvimento da sociedade, a fim de torná-los pertencentes do processo como um todo, compartilhando desde as suas necessidades e objetivos coletivos de forma consciente. Entende-se que nesse processo é importante deixar emergir o dinamismo da sociedade, a forma como eles se organizam para se sentirem pertencentes ao processo participativo, negociando e construindo os seus espaços democraticamente.

A possibilidade de construir uma sociedade, cujo destino não esteja fora dela, mas na mão de todos que participam. Quando as pessoas assumem que têm nas mãos o seu destino e descobrem que a construção da sociedade depende de sua vontade e de suas escolhas, aí a democracia pode tornar-se uma realidade. (TORO; WERNECK, 1996, p. 7).

Por fim, percebe-se que a mobilização nada mais é do que a população exercendo a democracia de direito e não se confunde com propaganda ou divulgação, mas exige ações de comunicação. Sendo assim, ao iniciar o planejamento de regularização fundiária para o município, é importante pensar em estratégias de comunicação para a mobilização social que inclua o despertar da emoção, paixão, desejo ou a necessidade de uma mudança nas pessoas.

## O PROCESSO DESENVOLVIDO DA REURB EM LUZINÓPOLIS (TO)

O GTE montou a estratégia de Reurb para o município, dividida em 4 (quatro) macro etapas, quais sejam: I - Diagnóstico preliminar; II - Levantamento planialtimétrico georreferenciado e cadastro físico; III - Cadastro social e coleta de documentos; IV - Pactuação do projeto urbanístico (que faz parte do projeto de regularização fundiária). Para o desenvolvimento das ações foi elaborado um plano de mobilização social, com detalhamento com a especificidade de cada ação.

## ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO PARA MOBILIZAÇÃO SOCIAL EM LUZINÓPOLIS (TO)

Como estratégia de interação (divulgação/comunicação) para as audiências públicas e para as oficinas, o GTE utilizou-se de panfletos informativos, caixinhas de dúvidas depositadas em ambientes públicos de grande circulação, caixa de perguntas interativas no *Instagram* oficial da prefeitura, anúncios na rádio local, carro de som, moto som, convites e divulgação nos grupos de *WhatsApp*.

Como metodologia de trabalho a equipe utilizou-se da divisão de grupos para facilitar o diálogo, exposição em slides dentre outros materiais de expediente. E na perspectiva da maior participação da comunidade, a equipe organizou as atividades estrategicamente, fora do horário de expediente e nos finais de semana, sendo acordado com horários estratégicos que possibilitasse maior participação das pessoas.

Na audiência pública da segunda etapa, foram apresentadas imagens no telão com exposição sobre o desenvolvimento do plano de trabalho da Reurb no município; vídeos com depoimento de moradores sobre suas expectativas do projeto, isso chamou a atenção da população.

Ao despertar a atenção da comunidade, começaram a surgir algumas perguntas da população principalmente com relação a questões fundiárias, tais como: medo de perder seus lotes, redução de medidas, conflitos entre moradores e troca de lotes com a prefeitura e por fim, com relação às custas cartoriais, quem arcaria com os valores, como é tratado a situação de morador que detém mais de um lote.

Todas as perguntas foram esclarecidas aos moradores de forma tranquila, tanto para a equipe, quanto para a população.

## AS AÇÕES DE MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL REALIZADAS

A primeira etapa foi realizada em agosto de 2021, composta por audiência pública para o lançamento do projeto e oficinas para capacitação dos servidores do quadro do município do GTM, enquanto a segunda etapa ocorreu em dezembro

de 2021 compreendendo audiência pública para apresentação do plano de ação e oficinas para levantamento de questões macro.

Por meio do processo de pesquisa, verificou-se que a mobilização e participação social estavam presentes em todas as etapas de execução do projeto de Reurb desenvolvido pelo GTE. O cronograma de execução foi cumprido, porém com restrições em virtude da pandemia, com três visitas de campo, sendo: i) a primeira em agosto de 2021, com audiência pública para lançamento do projeto; ii) a segunda em dezembro de 2021, compreendendo audiência pública para apresentação do plano de ação, e realização de oficinas com a comunidade para levantamento de questões macro e; iii) a terceira em março de 2022, com a audiência pública para discutir as questões relacionadas ao Projeto de Regularização Fundiária (PRF).

## AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A audiência pública da primeira etapa foi realizada na Câmara Municipal, com a finalidade de apresentar o projeto de Reurb para a comunidade, parcerias envolvidas, e realizar o levantamento para compor o diagnóstico preliminar e identificar as desconformidades, riscos, necessidade de remanejamento e outros eventualmente existentes no município. O evento contou com a participação de 30 pessoas, representantes do governo e da comunidade local, que apresentou os diversos setores que seriam regularizados e suas sequências.

Na segunda etapa, a audiência pública contou com a participação de 40 pessoas, tendo por objetivo apresentar e pactuar o plano de ação elaborado pela equipe do GTE, esclarecer a população sobre o que é Reurb e suas modalidades. Bem como, tentativas de criação e montagem do comitê gestor<sup>5</sup>.

O Comitê Gestor é uma forma democrática de garantir a participação da população no projeto da Reurb, tendo como formação representantes do poder público, instituições parceiras e representantes populares, para participação em todos os passos, decisões, mediação de conflitos e propostas dos trabalhos da Reurb.

---

<sup>5</sup> Sugestão para a composição do Comitê Gestor, foram 4 representantes da comunidade, 2 representantes do GTM, 1 representante do GTE e um parceiro.

## OFICINAS

As oficinas foram realizadas na segunda etapa, sendo a primeira denominada “Varal dos Problemas” que contou com a participação de 8 pessoas, a fim de colocar imagens que remetessem aos eixos temáticos dos principais problemas encontrados nas cidades brasileiras tais como: infraestrutura urbana, meio ambiente, alagamento, contaminação do solo, lixo, riscos e erosão; mobilidade; habitação e precariedade habitacional; questões fundiárias, uso do solo, patrimônio, conflitos dentro da cidade, relação urbano e rural, fronteira agrícola; saúde; valores culturais e simbólicos.

Na segunda oficina, teve por objetivo escutar e estimular os moradores a sonharem com a cidade ideal, buscando entender os desejos da população, e contou com a participação de 23 pessoas, o que demonstrou maior participação em relação à primeira.

## AÇÕES PLANEJADAS

Na terceira etapa foram planejadas as ações de leitura micro - escala lote unidade; reuniões comunitárias para apresentação de propostas de intervenção; divulgação do projeto e coleta de documentos; elaboração de projeto de parcelamento final e cronograma de obras; consolidação e pactuação do Projeto Urbanístico de Projeto de Regularização Fundiária e aprovação do projeto de parcelamento pelo município; instrução técnica e jurídica da 1ª remessa dos processos de regularização; registro do parcelamento consolidado para titulação dos beneficiários junto ao cartório; emissão da certidão de regularização fundiária (CRF da gleba); entrega de registros aos beneficiários (titulação). Restando concluir o cadastro social, decisão de aprovação do projeto de Reurb, emitir o CRF e adotar as providências de registro cartorial.

Percebe-se que o GTE, utilizou estratégias e etapas para definir as ações realizadas e planejadas para a Reurb no município seguiu os parâmetros da Lei n.13.465/2017.

## POTENCIALIDADES E DESAFIOS PARA VIABILIZAR A MOBILIZAÇÃO COM VISTAS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Com base nas informações dos relatórios de visitas disponibilizados pelo GTE, e pela experiência vivenciada pelas autoras, verificou-se grande entusiasmo da equipe do GTM para desenvolver o projeto e criar condições para a participação social e manter os atores sociais engajados em suas causas. Mas percebeu-se que o pouco interesse da comunidade demonstra um grande desafio a ser superado, bem como instrumentalizar a população com informações sobre o tema para integrá-los, de forma mais efetiva no processo.

Como fator potencializador, enfatiza-se a importância de investir em capacitações de mobilização e estratégia de comunicação para os servidores do GTM, visto que, as pessoas precisam, estar no mínimo capacitadas, dotadas de informações suficientes e compartilhar dos mesmos objetivos, para se mobilizar.

Também representa um grande desafio, criar mecanismos de participação e potencializar os já existentes, bem como, desenvolver a cultura da importância da mobilização e participação social nas políticas públicas. Visto que, é necessária a sensibilidade da população para a participação e isso precisa ser algo rotineiro. Desse modo, o maior desafio na Reurb é despertar o interesse coletivo da comunidade, de forma que eles se sintam pertencentes ao processo.

### **ANÁLISE DOS RESULTADOS**

#### RESULTADO DA PESQUISA COM A EQUIPE DO GTE

Foram realizadas entrevistas com três membros do GTE, sendo uma professora e pesquisadora da área de Engenharia Civil e duas estagiárias dos cursos de Arquitetura e Urbanismo, destacando-se que não foi identificado no grupo, profissionais da área social.

De acordo com a pesquisa, o estágio atual do projeto, encontra-se na fase de trabalho técnico e social, realizando as audiências públicas e oficinas com a população. Para a realização dos trabalhos, a equipe é composta por quatro integrantes do GTE e equipe do município composta por seis técnicos e uma assistente social.

Como instrumento de registro das ações realizadas a equipe utilizou os seguintes documentos: registro fotográfico, ata, lista de presença e relatórios.

De acordo com a pesquisa, não foi identificada a participação das Instituições, organizações e lideranças formais e informais envolvidas no processo de Mobilização Social. Os envolvidos foram a equipe do GTE, que atuou na gestão e organização das ações e a equipe do GTM atuou na organização de etapas do cronograma, na reambulação e no levantamento topográfico.

### Quadro 3. Questões e respostas dos entrevistados

Questões	Ação	Objetivos
Quais as estratégias/ ferramentas de mobilização social foram planejadas? E por quê?	Audiências públicas e oficinas participativas.	Formar o comitê gestor, envolver a população nas etapas do processo, identificar as demandas e melhorias necessárias, na perspectiva dos moradores; Aproximar o GTE e GTM da população, para melhor entendimento da realidade e necessidades locais. Despertar o pertencimento da população com vista à elaboração do projeto fomentando o engajamento, fator essencial para o andamento da ação.
Quais as ações de Mobilização Social do projeto de Reurb foram realizadas? Nome da ação e objetivo.	Audiência Pública; Oficinas Participativas.	Apresentar o cronograma preliminar, composição de equipe, formação de comitê gestor, dúvidas gerais sobre Reurb; Sanar dúvidas e demandas específicas sobre Reurb, ouvir os moradores, produzir leitura urbana; Comunicar a população sobre o que é Reurb, quais as etapas e a situação atual, além de tirar dúvidas acerca desse processo; engajar a população no projeto e entender a realidade e necessidades locais.
Ações previstas para a Mobilização Social do projeto de Reurb; Nome da ação e objetivo.	Audiências Públicas, Reuniões com a equipe do município e Capacitação Online.	Ouvir a população; Identificar pessoas legitimadas para compor o Grupo gestor; Capacitar a equipe do município para o uso da ferramenta SARF e levantamento de campo; Informar a população sobre o andamento do projeto; Adequar a ficha de cadastro de acordo com a realidade do município.

Fonte: Elaboração própria, com base na coleta de dados, (2022).

Os participantes da pesquisa, consideraram que a mobilização e a participação social foi ótima, resultando na elaboração de mapas de leitura urbana local, a partir das demandas apresentadas pelos moradores. Houve também uma tentativa de formação do comitê gestor, para ter contato direto com os Grupos de Trabalho, tanto municipal quanto estadual, porém não foi exitosa, em razão da falta de interesse da população.

Na visão dos participantes da pesquisa, para a mobilização social relataram os seguintes pontos dificultadores: falta de corpo técnico capacitado para lidar com as demandas de Reurb no município, e gerar real compreensão acerca do que significava o processo; dificuldade em conseguir sensibilizar a população sobre o que era a Reurb, o que seria feito e o que não seria feito; na primeira mobilização social o GTE teve problemas com a falta de apoio do GTM.

Como pontos facilitadores do processo de mobilização social foram apresentados:

- A divisão do trabalho em diferentes frentes foi um diferencial para que as ações acontecessem paralelamente durante o cronograma proposto.
- Reuniões semanais para tirar dúvidas com a equipe do GTM e encaminhar os próximos passos;
- A população teve boa adesão às dinâmicas propostas.
- A população foi muito aberta a participar e conversar com o GTM e o GTE.
- A definição do cronograma com antecedência, foi essencial para que as ações fossem cumpridas.

Isso foi um diferencial para que as ações pudessem caminhar paralelamente ao cronograma proposto e encaminhar os próximos passos.

## RESULTADOS DA PESQUISA COM A COMUNIDADE

Trata-se de pesquisa de campo, realizada com moradores da cidade de Luzinópolis (TO), para saber sobre a mobilização e participação social do projeto de regularização fundiária realizado no município de Luzinópolis do Tocantins.

### MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa com a comunidade foi realizada por meio de entrevista, utilizando formulário de forma semiestruturada, com questões abertas e fechadas impressas com a assinatura do entrevistado para consentimento de informação. Bem como, dando oportunidade para os entrevistados falarem de forma livre a sua percepção sobre a importância da participação social na Reurb.

A escolha do perfil dos entrevistados foi de forma aleatória, com pessoas que participaram da última visita do GTE nas atividades da Reurb em Luzinópolis, sendo um jovem, uma liderança e, uma do lar em visita domiciliar, foram propositalmente para saber o alcance dos resultados nos diferentes públicos. A líder comunitária foi escolhida pelo destaque que teve na última audiência participativa presidida pelo GTE e o NUPREF.

Foram abordadas 7 questões fechadas e 3 abertas. As perguntas foram necessárias para compreender o nível do alcance do processo, se a comunidade está entendendo o que é Reurb, como ela é processada. Visto que, conhecer as etapas do processo pela comunidade é importante para amenizar a ansiedade dos beneficiários quanto ao recebimento do título do imóvel, uma vez que, a comunidade gera uma expectativa no recebimento do título logo após os trabalhos de topografia paralelo com cadastro individual.

### RESULTADOS DOS DADOS COLETADOS E DISCUSSÃO

Os dados a seguir representam as respostas em relação à percepção da comunidade sobre o processo de mobilização e participação social na Reurb.

**Quadro 4.** Questões e respostas dos entrevistados da comunidade - Luzinópolis (TO)

Questões	Jovem	Liderança	Dona de casa
1. Você sabe o que é regularização fundiária? ( ) Sim ( ) não. 2. Sabe para que serve a regularização fundiária? ( ) Sim ( ) não. Se sim, comentar.	A Reurb serve para deixar o imóvel regular.	A Reurb serve para a pessoa se tornar dona do terreno que a pessoa tem posse.	A Reurb serve para a pessoa ter o documento para fazer qualquer coisa, exemplificou o financiamento no banco.
3. Você sabe que está sendo desenvolvida a Regularização Fundiária no município? ( ) Sim ( ) Não – Se sim, como ficou sabendo? 4. Você conhece a equipe que está desenvolvendo o processo de Regularização Fundiária no município? ( ) Sim ( ) não	Ficou sabendo do processo de Reurb do município através de carro de som, e que conhece a equipe que está desenvolvendo o processo.	Ficou sabendo do processo de Reurb do município através de carro de som, e que conhece a equipe que está desenvolvendo o processo.	Ficou sabendo do processo de Reurb do município através de panfletagem, e que conhece a equipe que está desenvolvendo o processo.
5. Conhece as etapas de regularização fundiária? ( ) sim ( ) não, se sim pode descrever alguma?	Não conhece as etapas que desenvolvem o processo da Reurb.	Não conhece as etapas que desenvolvem o processo da Reurb.	Sim conhece as etapas que desenvolvem o processo da Reurb, citou uma etapa como a audiência pública participativa.
6. Sabe o que é e para que serve a mobilização social? ( ) sim ( ) não, se sim pode comentar?	Não sabe para que serve a mobilização social.	A mobilização serve para a população ter conhecimento do que está sendo feito pelo governo.	A mobilização serve para segurança das informações de uma determinada ação.
7. Já participou de algum tipo de mobilização social para a regularização fundiária? ( ) Sim ( ) não, se sim qual ou quais? E onde?	Não.	Sim, citou a participação na última audiência pública de Reurb presidida pelo do GTE em de março de 2022.	Sim, citou a audiência pública da Reurb que aconteceu em dezembro do ano de 2021 na câmara municipal.

cont.

Questões	Jovem	Liderança	Dona de casa
8. Comenta um pouco sobre a sua participação na mobilização social e nas atividades de regularização fundiária. Sobre o que percebeu? O que aprendeu? Se teve oportunidade de fazer perguntas? Se esclareceu as suas dúvidas? Se acha importante a participação?	Prejudicada.	Percebeu que a população do município está mais participativa; Aprendeu o que é regularização fundiária, e o que é o Rede Amazônia e como está sendo desenvolvido o trabalho de Reurb no município; Falou que após a apresentação do GTE explicando como seria feito o projeto urbanístico do município, ela teve a oportunidade de votar e opinar sobre a sua vontade em relação ao número do seu lote.	Percebeu que a população está entusiasmada para receber seu título, porém não fez perguntas; Aprendeu sobre o que é Reurb e quem tem direito à isenção das custas no cartório; Acho que essa participação é importante para ajudar no planejamento da cidade.
9. O que mais lhe chamou a atenção? O que não gostou?	Prejudicada.	Chamou atenção a presença de um juiz na reunião de audiência pública explicando o que é Reurb. Disse ainda que foi uma honra ter uma autoridade do do Poder Judiciário em um evento de participação social.	Chamou a atenção a motivação do povo querendo participar.
10. Que sugestões gostaria de dar para melhorar o processo?	Prejudicada.	Sugeriu mais informações claras dos eventos de Reurb e os participantes (juiz).	Sugeriu ter mais divulgação para o povo entender o processo da Reurb.

**Fonte:** Elaboração com base na pesquisa de campo.

Relato de uma entrevistada que chamou a atenção:

[...] foi a possibilidade em a população poder participar e optar pelo que acha melhor na regularização fundiária e que teve um direito participativo, porque a população está acostumada em o prefeito fazer as coisas e depois que está feito você tem que aceitar queira ou não, só tem que falar amém. E nesse processo foi muito importante porque a gente pode participar. E as informações que a equipe disponibilizou, respondendo todas as perguntas, a gente se sentiu muito bem, se sentiu valorizado. (Informação verbal de uma liderança entrevistada, em Luzinópolis (TO), 2022)<sup>6</sup>.

De acordo com a pesquisa, com base nas respostas das entrevistas, percebeu-se que o entendimento da comunidade sobre o que é regularização fundiária está restrito à titulação e não ao processo de regularização fundiária como um todo, de forma a contribuir com a melhoria e qualidade da população. E, apesar de ter havido um processo de mobilização social, nem todos os entrevistados tiveram a compreensão das etapas da Reurb.

Quanto à mobilização social, observou-se que nem todos os entrevistados têm o entendimento ou já participaram do processo de mobilização. Por outro lado, verificou-se também que apesar de não haver a compreensão por parte de um entrevistado, os outros demonstraram a importância da mobilização, citando que é para a compreensão das informações, e que já participaram de ações Reurb, promovidas pelo GTE. Eles trouxeram a importância da mobilização, mas com base nas respostas, não houve a compreensão por parte deles sobre a diferença de fazer parte do processo de construção cotidiana dessa mobilização.

Também com base nas respostas foi possível notar que a comunidade compreende a importância da participação social, a partir de uma perspectiva informacional, na qual a sociedade se vê como um receptor de informações, porém percebe-se a necessidade de fomentar essa participação do ponto de vista relacional, deixando emergir as demandas da sociedade e eles se veem como protagonistas.

---

<sup>6</sup> Entrevista concedida por uma liderança que participou das ações de Reurb no município, em 2022.

Para que isso aconteça, compreende-se que é necessário envolver a comunidade em todas as estratégias de mobilização social, fazendo com que eles se sintam pertencentes, despertando neles o interesse pela busca de conhecimento.

## CONCLUSÃO

Diante dos resultados do estudo e da análise foi possível inferir que as ferramentas de mobilização social utilizadas na Reurb, no município de Luzinópolis (TO) foram adequadas para o alcance dos objetivos. Porém, foi observado que não houve a preparação da sociedade para o início das atividades de campo, bem como não foi identificada a participação das lideranças comunitárias no processo de mobilização social, pois nos relatórios não ficou evidente se houve um envolvimento e uma preparação das lideranças comunitárias.

Comparando o alcance das atividades realizadas com o número de moradores que fazem parte da área de regularização percebe-se uma lacuna. Porém, o relatório trouxe que, em virtude da pandemia, o período da pactuação ficou prejudicado, o que não permitiu a realização das atividades de campo em tempo hábil. Mas compreende-se que a identificação e o envolvimento das lideranças comunitárias locais poderão contribuir para maior alcance da participação social da comunidade nas ações.

Levando em consideração as características do município que é de pequeno porte, presume-se que a população tem um maior convívio social. Por isso, sugere-se como mecanismo de mobilização social, fomentar a criação de lideranças, elegendo representantes de quadras, setor, e rua, bem como a instrumentalização desses grupos detalhando o processo e abertura da Reurb para um acompanhamento permanente junto aos GTs sobre as atividades em desenvolvimento. Essas lideranças facilitarão o contato com a comunidade, e servirão de interlocução entre a comunicação e a mobilização da população, buscando o seu maior envolvimento e pertencimento.

E, com base em todo estudo, sob a perspectiva da comunidade que trouxe a importância de participar das ações, de exercer o direito a voto, de fazer parte da construção do que querem para a sua cidade, ratifica-se a importância da mobilização e participação social em todas as etapas para a efetivação da Reurb.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, C. Caetano; CUNHA, F. Simão. A participação social pós-constituição de 1988: o que se tem discutido a respeito? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 71, p. 21-36, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/64000>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm) Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.977**, de 7 de Julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm) Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL, **Decreto 8.243**, 2014. Institui a PNPS Política Nacional de Participação Social, 2014. Disponível em: <https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/CartilhaPNPS1.pdf> Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL, **Lei nº 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; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm) Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL, **Decreto nº 9.759**, de 11 de Abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm) Acesso em: 15 fev. 2022.

CRESWELL, John W. 2010. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Dirceu da Silva. 3. ed. Porto Alegre: Anmed, 2010. Disponível em: [file:///D:/downloads/idoc.pub\\_creswell-john-w-projeto-de-pesquisapdf.pdf](file:///D:/downloads/idoc.pub_creswell-john-w-projeto-de-pesquisapdf.pdf) Acesso em: 28 de fev. 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: [s.n.], 2008. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>. Acesso em 09 out. 2018.

IBGE. **População estimada, 2021 e censo brasileiro, 2020**. Luzinópolis: IBGE, 2021. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/luzinopolis/panorama>. Acesso em: 1 de mar. 2022.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MAFRA, Rennan Lanna Martins. **Mobilização social e comunicação**: por uma perspectiva relacional. Relações Públicas. Dissertação (Mestrado em Comunicação), Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2010. Disponível em: <http://201.48.93.203/index.php/mediacao/article/view/310>. Acesso em: 08 fev. 2022.

OLIVEIRA, M. F. de. **Metodologia científica**: um manual para a realização de pesquisas em Administração / Catalão: UFG, 2011. 72 p. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual\\_de\\_metodologia\\_cientifica\\_-\\_Prof\\_Maxwell.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf). Acesso em: 6 nov. 2021.

SANTOS, Marcelo Sampaio Sobreira dos. **Proposta de metodologia para regularização fundiária de áreas públicas**. 2016 Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/25777/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Marcelo%20Sampaio%20Sobreira%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

SILVA, Maria do Carmo Campos da; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de; LIMA, Daniela de Freitas; MAFRA, Luciana Dantas, (org.). São Paulo, SP: Livraria da Física, 2022. [**livro eletrônico**]. PDF. Disponível em: <file:///D:/downloads/Cadastro%20social%20em%20Reurb.pdf> Acesso em: 3 mar. 2022.

TORO, A José Bernardo, WERNECK Nisia Maria Duarte, 1996. **Mobilização social**: um modo de construir a democracia e a participação. [S.l.]: UNICEF, 1996. Disponível em: <http://www.comcom.fac.unb.br/images/docs/mobilizacao-social-bernardo-toro-e-nisia-maria-duarte-werneck.pdf> Acesso em: 8 fev 2022.

# DINÂMICA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES (AP)

Elielson Rabelo Almeida <sup>1</sup>

Arleisson Fernan Pedreira Furo<sup>2</sup>

Maria do Carmo Campos da Silva<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A escolha de se trabalhar com o município de Ferreira Gomes (FG) ocorreu justamente por este ter sido contemplado pela UFPA/Rede Amazônia para regularização fundiária urbana (Reurb) em sua sede municipal, sendo um dos municípios pilotos na Amazônia Legal para o desenvolvimento desta atividade, por ter recebido recentemente, repasse de terras da União que compreende uma área de aproximadamente 88 ha, formando assim, um polígono pelos Bairros

---

<sup>1</sup> Graduado em Geografia. Especialista em Metodologia do Ensino Superior (UNINTER). Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Servidor do Instituto de Extensão, Assistência e Desenvolvimento Rural do Amapá (RURAP). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). E-mail: elielsongeografia@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor Convidado do PPLS-NAEA e Bolsista de Pesquisa na Comissão de Regularização Fundiária da Universidade Federal do Pará (CRF-UFPA). Especialista em Urbanismo Social pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Mestre em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da UFPA. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). E-mail: arleisson@ufpa.br.

<sup>3</sup> Professora Convidada do PPLS-NAEA. Assistente Social pela UFPA. Bacharela e licenciada em Ciências Sociais. Especialista em Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano Municipal pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Mestra em Planejamento do Desenvolvimento e doutoranda em Desenvolvimento Socioambiental (PPGDSTU-NAEA). Bolsista de ensino da Comissão de Regularização Fundiária (CRF-UFPA). E-mail: mariadocarmocampos1954@gmail.com.

Centro, Montanha e Matadouro. Nas etapas iniciais do processo de Reurb em FG, identificou-se que o município já realiza por meio de leis próprias, uma proposta de Reurb denominado Programa Regulariza Ferreira (PRF), tendo como responsabilidade o Setor de Terras que é vinculado à Secretaria Municipal de Agricultura.

A partir deste cenário, estabeleceu-se como objetivo central deste trabalho, compreender a dinâmica dos movimentos sociais no processo de regularização fundiária urbana no programa denominado “Regulariza Ferreira” no município de Ferreira Gomes (AP), entendendo que a participação social na implementação de políticas públicas é de fundamental importância para maior efetividade do processo democrático, visando a construção de uma cidade igualitária e justa. Para tanto, foi indispensável partir da pergunta norteadora: “os Movimentos Sociais de Ferreira Gomes participam da política de regularização fundiária urbana do município?” A hipótese desta questão é que, o envolvimento dos Movimentos Sociais de FG na política municipal de regularização fundiária urbana, trata-se de uma participação modesta, ou seja, participação acontece por conveniência do poder público local, o que deixa os movimentos às margens deste processo.

A participação da sociedade na construção e implementação de políticas públicas, pode tornar-se o processo mais justo e democrático, uma vez que há possibilidades de envolvimento de diversos grupos sociais com suas demandas e contribuições. Nesse sentido, a participação ou não dos movimentos sociais no processo de Reurb em Ferreira Gomes pode apontar diferentes resultados na perspectiva de construção de uma cidade democrática. Por isto, esta pesquisa justifica-se pelo seu teor, na busca de revelar se há participação social dos movimentos ou não nas ações da gestão pública municipal, sobretudo, no programa Regulariza Ferreira, podendo ser este artigo, um instrumento de reflexão dos próprios movimentos sociais e da sociedade em geral de FG.

Metodologicamente, o trabalho possui uma abordagem qualitativa, traz como base o entendimento de movimento social em Alonso (2009), a partir do confronto político por meio de ações coletivas. Para tanto, o processo deste estudo, contou com pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos, nos quais fez-se uma triagem de textos e livros pertinentes à temática em questão,

selecionados a partir da consulta em acervo próprio e nas plataformas de Periódicos CAPES e Google Acadêmico, que deram consistência às discussões, fez-se uma pesquisa documental (legislação municipal e outros) e, por último, consistiu na realização de trabalho de campo.

Realizou-se entrevistas semiestruturadas com os sujeitos da pesquisa, ou seja, buscou-se identificar os movimentos sociais de FG e entrevistar seus representantes, com o “objetivo de obter visões individuais dos entrevistados sobre um tema. Por isso, as questões devem dar início a um diálogo entre o entrevistador e o entrevistado [...], espera-se que os entrevistados respondam da forma mais livre e extensiva que desejarem” (FLICK, 2013, n.p).

Alguns representantes do governo municipal também foram ouvidos por meio de entrevistas, com propósito de analisar este contraponto em relação aos movimentos local. Contudo, foram realizadas sete entrevistas, sendo, quatro a movimentos sociais e três direcionadas aos representantes de secretarias do governo municipal, embora a identificação de um número maior de movimentos tenha sido feita.

Assim, o artigo está dividido e interligado em quatro seções, na primeira, fez-se um breve histórico e conceituação de movimento social, além de apontar algumas divergências a este debate, na segunda, discutiu-se o direito à cidade e a importância da participação social para a conquista deste direito, na terceira, buscou-se identificar e caracterizar os movimentos sociais em FG e, na última seção, procurou entender como se dá a participação social no Programa de Regularização Fundiária Urbana Municipal “Regulariza Ferreira”.

## **DEBATE CONCEITUAL SOBRE A DEFINIÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS CARACTERIZAÇÃO E DIVERGÊNCIAS**

É bastante comum presenciar-se em diversos eventos, sobretudo, em ambientes de conferências públicas, a presença de representantes da sociedade civil e de instituições públicas para discutirem diretrizes de políticas públicas de um determinado setor. É assim, por exemplo, que acontece na composição dos Conselhos de políticas públicas nas esferas municipal, estadual e federal.

Mas também, tem-se visto, inclusive nos últimos anos, multidões tomarem as ruas do País reivindicando por melhorias em várias pautas que aflige o dia a dia da sociedade, a exemplo do Movimento Passe Livre (MPL) que em junho de 2013 tomou as ruas de São Paulo, devido à revolta em relação ao aumento das tarifas de ônibus (MPL, 2013). Mas afinal, de que estamos falando, é de sociedade civil? Não seriam movimentos sociais? Ou movimentos sociais seriam apenas os voltados para suas classes, ou os de sentido revolucionário de tomar o poder do Estado? Ou as manifestações de rua com pautas de diferentes bandeiras, inclusive de afirmação identitárias não são movimentos?

Estas indagações permeiam por décadas, pois é um debate que tem sido travado por estudiosos que divergem sobre essas formas de ações coletivas que têm ocorrido em várias sociedades, sobretudo no Ocidente, umas mais cedo, outras tardiamente, à medida que o sistema econômico capitalista tem se desenvolvido, surge novas demandas de reivindicações (ALONSO, 2009).

Alonso (2009), traz em seu texto “As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate” grandes contribuições para melhor compreender o processo macro-histórico ao cenário atual, a autora discute três teorias que podem considerar-se a vértebra principal do processo de constituição e mutação do conceito de movimento social, sobretudo, a partir da década de 1970 do século passado, ou seja, à medida que as ações coletivas vão se apresentando com novas pautas e assim tomando novos rumos, os teóricos vão buscando respostas, em que muitos dos casos, contrariam seus próprios estudos.

Na primeira, a autora discorre sobre a Teoria de Mobilização de Recursos (TMR) que tem como teóricos principais McCarthy e Zald em 1977, segundo a qual os atores mobilizam-se em função de recursos materiais, ou seja, a “ação coletiva só se viabilizaria na presença de recursos materiais (financeiros e infraestrutura) e humanos (ativistas e apoiadores) e de organização, isto é, da coordenação entre indivíduos doutro modo avulsos” (ALONSO, 2009, p.5). Isto é, demandaria a criação de associações e outras estruturas sociais sem vínculo com o Estado, sugerindo que as associações seriam a base organizacional, as estruturas comunitárias existentes para este movimento.

A segunda diz respeito à Teoria do Processo Político (TPP), ou seja, da política do confronto. Para esta, é necessário que hajam dois lados, sendo que

geralmente um deles é o Estado, o outro é a sociedade em si. Esta última se rebela contra o primeiro por meio de suas organizações motivadas por pautas específicas, ou até mesmo pela ineficiência do Estado que atinge diversas camadas da sociedade (ALONSO, 2009), desta maneira, entende que, qualquer forma de ação coletiva, considera-se movimento social.

E por fim, a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), pauta-se em compreender uma nova dinâmica a respeito da renovação destes movimentos, sobremaneira a inserção de novos organismos neste processo, não se atendo apenas a um local ou categoria, mas sendo uma ação coletiva de diferentes bandeiras, sendo assim, a “TNMS deixou, então, de associar a inovação a um ator, os movimentos, para atrelá-la a um *locus*, a sociedade civil” (ALONSO, 2009, p.4). As diversas formas de mobilizações, seja na reivindicação de políticas públicas básicas, ou seja, nas manifestações por direitos de autoafirmação identitárias, é de certa maneira, movimento social, ainda, Abers; Bülow (2011) dizem que

[...] os autores já não focam mais em movimentos sociais específicos. Em vez disso, falam de uma multiplicidade de atores e organizações, caracterizados não tanto pela sua temática (meio ambiente, juventude, feminismo, etc.), mas sim pela sua luta comum por criar um espaço de liberdade comunicativa (ABERS; BÜLOW, 2011, p.56).

As mudanças são reais e isso vai dando novos significados e ressignificações a partir das transformações culturais e ideológicas da sociedade. Há quem diga que estes organismos sejam movimentos sociais, pois são pautados na solidariedade em benefício de uma causa comum, passando a ser chamado de sociedade civil e não mais de movimentos sociais.

Há quem diga que movimento social é constituído a partir da política do conflito, uma vez que, por sua natureza, movimentos sociais sempre vão tendo novas características, surgem demandas que antes não se discutiam, vão surgindo à medida em que o Estado se posiciona ou entra em um estado de estagnação. Essa dinâmica de atuação dos movimentos sociais e suas diferentes formas de ação e pautas a serem debatidas, vão contribuindo com o debate conceitual, teórico metodológico ao longo de sua história. Entende-se que, justamente por isto é que há divergências conceituais.

## DIREITO À CIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

### DIREITO À CIDADE

Falar em direito à cidade é refletir sobre as demandas sociais urbanas, é ouvir o grito de socorro vindo das ruas, das periferias, é dar um basta à segregação urbana, enfim, é pensar uma cidade acessiva e democrática para todas as camadas sociais que nela vivem, para tanto é necessário entender que “a estrutura social está presente na cidade, é aí que ela se torna sensível, é aí que significa uma ordem. Inversamente, a cidade é um pedaço do conjunto social; revela porque as contém e incorpora na matéria sensível, as instituições, as ideologias” (LEFEBVRE, 2001, p. 55).

A cidade deve ser compartilhada, deve ser uma sociedade urbana, uma sociedade afetiva, uma coletividade na apropriação dos espaços de trocas e de produção da cidade. Por isso mesmo que o autor enfatiza que a cidade não pode ser concebida simplesmente como direito à visita ou ao retorno a elas. O direito à cidade, só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada e renovada (LEFEBVRE, 2001).

Para isto, o exercício diário deverá ser feito pelos que na cidade vivem, pois o “[...] cotidiano da cidade e de sua própria vida não pode ser apenas uma meta distante a ser atingida, mas uma construção diária nas atividades e mobilizações nos debates e discussões” (MPL, 2013 p.17-18). A cidade é ao mesmo tempo, o local das experiências vividas pelo processo de exclusão social, mas também é o palco por excelência, de levantes das grandes mobilizações na busca do exercício da plena cidadania.

Ainda neste contexto, Amanajás; Klug (2018) colaboram com este pensamento ao dizerem que

O direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. A interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos (AMANAJÁS; KLUG, 2018, p.29).

Para alcançar a garantia desses direitos, não é simplesmente pela ação direta do governo, é preciso que a sociedade se levante, é necessária uma revolução urbana (LEFEBVRE, 2001), mas o que se tem observado, é que, embora muitos movimentos tenham se mobilizado no país em busca de garantia de direitos, ainda assim, o direito à cidade em sua plenitude há muito o que se reivindicar e, sobretudo, do Estado para implementar as políticas públicas necessárias em prol desse direito.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL À LUZ DO DIREITO

A Constituição de 1988 em seus Art. 182 e 183, pode-se considerada como pontapé inicial para construção de diretrizes da política urbana no país, com o intuito de garantir o direito à cidade ao povo brasileiro, ante o Art. 21 em seu inciso XX, é mencionado que é competência da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 1988, n.p). O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei n. 10. 257/2001, também é considerado um marco histórico na política urbana brasileira, garante em seu Art. 2º a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001).

Estes processos têm sido fruto das lutas sociais, pois o confronto político com o Estado faz-se necessário, para que, de certa maneira haja um equilíbrio no exercício do poder estatal. Toro e Werneck (1996) afirmam que “numa democracia, a participação social consiste na prática permanente da negociação de diferenças e interesses, para o benefício e bem-estar da maioria”.

A inserção dos Movimentos Sociais nos debates sobre a política habitacional do país, teve pelo menos nos últimos vinte anos, uma participação efetiva que resultou efeitos positivos. Neste aspecto, concorda-se com Maricato (2014) que, ao pontuar algumas das principais conquistas alcançadas pelos movimentos urbanos nestas últimas duas décadas, destaca que:

[...] alguns capítulos na Constituição Federal de 1988, a Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, em 2000, a Medida Provisória 2.220/01, a criação do Ministério das Cidades em 2003, a realização da Conferência Nacional das Cidades em 2003, 2005 e 2007, um Programa Nacional de Regularização Fundiária inédito em nível federal em 2003, o Conselho Nacional das Cidades em 2004, a Lei Federal 11.445/07, que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental, a Lei Federal 11.107, de 2005, dos Consórcios Públicos, a Lei Federal 11.124/05, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a instituição em 2006 deste Fundo, a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, a proposta para instituir um marco regulatório da mobilidade urbana, atualmente no Congresso Nacional, e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Habitação e do Saneamento em 2007 (MARICATO, 2014, p.99).

Pode-se considerar algumas leis que, a partir das análises de Maricato realizadas acima, têm-se conquistado posteriormente, embora não isentas de algumas críticas por meio dos movimentos sociais, mas que contempla muitas demandas da sociedade, podendo avançar para maior celeridade e efetividade na implementação da política habitacional do país. Ainda neste aspecto da participação social, outra conquista dos movimentos sociais, foi efetivada pela instituição, em 2014, do Decreto n. 8.243/2014, em que estabeleceu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social (PNPS) que estipula também outras providências.

A participação social por meio de Conselhos de políticas públicas setoriais, prevista nesta lei, significou um marco a este respeito, considerando os próprios conselhos “emergem, sobretudo, das demandas de democratização da sociedade em face do processo decisório que permeia as políticas sociais” (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005), isso tem permitido o debate local, regional e nacional sobre diferentes pautas, envolvendo os movimentos sociais e o Estado, por isso:

A participação, em um processo de mobilização social, é ao mesmo tempo meta e meio. Por isso, não podemos falar da participação apenas como pressuposto, como condição intrínseca e essencial de um processo de mobilização. Ela de

fato o é. Mas ela cresce em abrangência e profundidade ao longo do processo, o que faz destas duas qualidades (abrangência e profundidade) um resultado desejado e esperado (TORO; WERNECK, 1996, p.15).

A participação social nas instâncias de políticas públicas tem sido, sobremaneira, um grande ganho da sociedade desde a constituinte de 1988, pois democratizou e reconheceu direitos sociais para além da democracia representativa, garantiu também a participativa por meio de diversos organismos da sociedade contribuindo na atuação de tomada de decisão, implementação e acompanhamentos da ação estatal (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Acontece que o Decreto que instituiu a PNPS e o seu Sistema tem sido implementados por poucos anos, ou seja, com a sucessão de presidente da república, em 2019, extinguiu-se o decreto citado acima por meio de outro Decreto 9.759/2019, cujo estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Isso, significa que a participação social nos debates públicos, por meio de composição de instâncias para o discurso, tem perdido força, ou até mesmo deixando de existir.

Albuquerque; Dias (2019), ao analisarem a participação pública nos debates sobre a questão urbana e ambiental do ponto de vista jurídico, apontaram para a necessidade de uma mudança significativa nas “relações de poder que interferem nos processos de tomada de decisões[...]” e para tal, apontam caminhos que, além de outros instrumentos de gestão democrática, indicam o “fortalecimento dos mecanismos institucionais de controle social e pela criação de medidas inovadoras para ampliar o exercício dos direitos fundamentais à informação e à participação pública” (ALBUQUERQUE; DIAS, 2019, p.14).

## **CARACTERIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES**

### **CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES**

A Lei Federal n. 7.639/87 criou o município de Ferreira Gomes, atualmente, segundo o IBGE (2021), a população do município foi estimada em

8.151 pessoas, em uma área territorial correspondente a 4.973.855 km<sup>2</sup>, onde, analisado na escala estadual, ocupa a 12<sup>o</sup> (décima segunda) posição, entre os 16 (dezesseis) municípios, em relação à população permanente residente no estado.

Está localizado na mesorregião Sul do Amapá, vizinho ao município de Porto Grande, distante da capital 137 Km. Sua localização é estratégica, encontra-se em uma área de entreposto ligado pela BR 156 que une o Sul ao Norte do Amapá (AMAPÁ, 2021).

A economia do município é bastante diversificada, sendo composta por atividades como a agricultura, a pecuária bovina, a bubalinocultura e as atividades do ramo pesqueiro devido à proximidade do rio Araguari. A atividade turística destaca-se pelo potencial ecoturístico, devido às pequenas cachoeiras e corredeiras na região, além de eventos culturais como o Carnaguari e o Festival do Caju, que fomenta o turismo e geração de renda à população local (FERREIRA GOMES, 2013), destaca-se também a “plantação de pinus e a cultura da laranja. Em acentuado crescimento está a piscicultura, sobressaindo-se as espécies: tucunaré, sarda, acará e outras” (AMAPÁ, 2017).

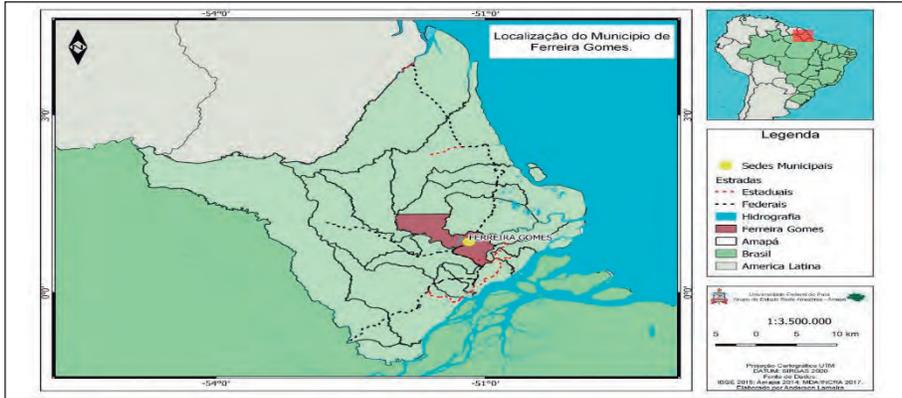
Representa hoje a 5<sup>o</sup> economia do estado, posição que mudou nos últimos quatros anos influenciado pela instalação da matriz energética, com as três hidrelétricas que se encontram no rio Araguari. Hoje o município tem um potencial no setor industrial, com participação de 69,1% no seu PIB. A principal atividade de sua economia, diferente dos demais municípios, é a indústria de utilidade pública (AMAPÁ, 2021).

É um município privilegiado por suas belezas naturais que servem de atrativos ecoturísticos. É um dos municípios do estado que tem desenvolvido uma pequena infraestrutura hoteleira que ajuda na atração de visitantes, principalmente nos finais de semanas que acabam sendo intensos na região.

O município possui pratos típicos da culinária local que tem o peixe como principal ingrediente. Também aproveita banhos nos rios encachoeirados, principalmente o Araguari (AMAPÁ, 2021).

Observa-se na figura 1, a localização do município de FG, em relação ao estado do Amapá e ao Brasil.

**Figura 1.** Mapa de localização do município de Ferreira Gomes



Fonte: Elaborado por Lameira (2021).

## MOVIMENTOS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES

Em Ferreira Gomes, além dos Conselhos de políticas públicas a exemplo do de educação, meio ambiente, de assistência social e o de saúde, existem outros organismos da sociedade civil que se chama, aqui, de movimentos sociais. Na pesquisa em campo pode-se identificar, movimentos de igrejas, Aliança de Pastores, Associações de idosos, associações de produção de artesanatos, sindicato e colônia de Pescadores, Movimento dos Atingidos por Barragens, Associação Quilombola do Igarapé da Palha, associações de agricultores familiares, entre outros.

Não há uma rede que possa aglutinar esses movimentos sociais local, de modo que estes possam dialogar sobre pautas coletivas, embora suas demandas sejam diferentes. Ou seja, cada movimento luta isoladamente por suas causas específicas em FG. Ressalta-se que não se identificou nenhum movimento social ligado à questão urbana ou de habitação no município de FG.

A seguir, no (quadro 1), uma síntese dos movimentos sociais entrevistados em Ferreira Gomes, levando-se em consideração que, apesar de se ter identificado alguns desses organismos sociais citados acima- mas que não constam no quadro abaixo-, pode ser caracterizado pela sua inviabilização em realizar entrevistas, seja pelo motivo de não conseguir encontrar seus representantes, seja por questões

de prioridade a partir de uma lógica de aproximação das questões urbanas/habitacionais e de Reurb.

Portanto, dentre as organizações disponíveis e levando-se em consideração seus papéis, sobretudo, na demanda por moradia/Reurb, os seguintes movimentos sociais listados no quadro abaixo, foram definidos para a realização de entrevistas:

**Quadro 1.** Movimentos sociais de Ferreira Gomes e suas estratégias de atuação.

MOVIMENTO SOCIAL	PAUTAS	ESTRATÉGIAS	RELAÇÃO COM O ESTADO
Colônia de Pescadores Z-7 de Ferreira Gomes	Lutar pelos direitos dos pescadores de Ferreira gomes	Cobrando o governo municipal, Estadual e Federal por peio da colônia de pescadores e a federação	Demandando e cobrando implementação de suas reivindicações
Associação Pró-Idosos de Ferreira Gomes - ASPIFEGO	Qualidade de vida da pessoa idosa de Ferreira Gomes	Solicita demandas esporádicas aos governos municipal e estadual	Não tem vínculo, apatridário.
Aliança Fraternal de Pastores e Igrejas de Ferreira Gomes – AFPI - FG	Conscientização evangélica e melhoria de qualidade de vida da comunidade em vários aspectos.	União de igrejas evangélicas local para organização de eventos e obter forças em suas reivindicações	Confronto político, levando e cobrando demanda do Estado.
Conselho Municipal de Assistência Social de Ferreira Gomes - CMAS	Política de Assistência social local. Definir as prioridades	Debate da política de assistência social realiza conferências municipais	Debate coletivamente com o poder público.

**Fonte:** Elaboração própria. Dados coletados em trabalho de campo, (2022).

O quadro acima não representa a totalidade das organizações de movimentos sociais em FG, porém dar um indicativo de como eles se constituem, por meio da formalidade ou informalidade. Verificou-se, que na maioria dos casos pesquisados, eles são formais, com personalidades jurídicas.

## **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA “REGULARIZA FERREIRA”**

### **O PROGRAMA REGULARIZA FERREIRA**

O Programa Regulariza Ferreira (RF) foi instituído por meio da Lei n. 320/2019, de 29 de julho de 2019, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana no município de Ferreira Gomes (AP). Apesar da lei prever a regularização fundiária de interesse social (Reurbs), que também é prevista na Lei Federal n. 13.465/2017, o programa RF não tem executado até o momento esta modalidade.

A lei do RF, limitou-se em seu parágrafo 1º do Art.63 em até dois salários mínimos a renda familiar para o enquadramento na Reurb-S. A lei do RF, tem por base a Lei Federal 13.465/2017, que regulariza áreas rurais e urbanas no País, a questão é que, os procedimentos adotados pelo programa, parece não cumprir as etapas do processo de Reurb, sobretudo, na perspectiva do interesse social.

A emissão de títulos por parte do FG tem ocorrido; dados obtidos em trabalho em campo revelam que, até o momento, emitiu-se cerca de 200 títulos, mas somente 140 foram entregues, dentre eles estão os lotes dos aparelhos públicos. Constatou-se que a prefeitura, neste primeiro momento, não está onerando os proprietários pela titulação dos seus imóveis. Isto por uma opção política da gestão municipal.

Para melhor localização geográfica da sede municipal de FG e do polígono onde a titulação dos imóveis está ocorrendo, observa-se a figura 2.

A área contornada de cor vermelha, diz respeito à área patrimonial do município, que foi objeto de repasse da União para FG, esta área compreende a formação dos três bairros mais antigos da cidade, ou seja, a parte com maior consolidação de infraestruturas urbana, que são os bairros, Centro, Montanha e Matadouro.

**Figura 2.** Mapa de localização da sede municipal de Ferreira Gomes, com destaque para o polígono patrimonial do município.



Fonte: Elaborado por Lameira (2021).

## A PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO PROGRAMA REGULARIZA FERREIRA

Participar ou não em determinada ação coletiva, ou até mesmo de ações promovidas pelo Estado, os grupos sociais carecem de estar munidos de razões para participar, caso contrário, essa vontade não será evocada, uma vez que, se pode partir da premissa de que “Mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados” (TORO; WERNECK, 1996, pag. 5).

Portanto, de modo geral, a participação dos movimentos sociais nas formulações e implementação de políticas públicas de FG, realiza-se timidamente por meios de conferências municipais, ou simplesmente quando há alguma ação do governo local para divulgar algumas ações a serem feitas ou para apresentar alguns resultados à comunidade, sendo este um aspecto de manutenção do poder político. Alguns movimentos sociais específicos são convocados a participar, mas de forma passiva, uma vez que a mensagem a ser levada para esses convocados, não terão muito sentido na perspectiva de, pois os eles estão alheios ao processo a que foram chamados.

A participação dos movimentos sociais em FG deveria ser concebida como um lugar de novas práticas sociais reformulando significados, ou seja, um lugar de decodificação e revalorização das práticas cotidianas como um local de resistência, desta maneira produzindo novos “sentidos, de autonomia e da presença ativa dos sujeitos em face das suas próprias realidades” (MAFRA, 2010, p. 10).

Cabe ressaltar, que a partir dos pensamentos dos autores supracitados, e levando em conta, especificamente as ações de regularização fundiária municipal, constatou-se que os movimentos sociais não participam das ações do Programa Regulariza Ferreira. Isso se deve ao fato do proponente, no caso, a prefeitura municipal, limitar-se a algumas atividades específicas, a exemplo do procedimento adotado pois a Lei é de 2019 e essas pessoas, em muitos dos casos, não ouviram falar ou não conhecem o Programa.

Embora no Plano Diretor Participativo de Ferreira Gomes elaborado pela empresa Ferreira Gomes Energia em 2010, aponte a necessidade de leis próprias para ordenamento do espaço urbano, pode ser um indicativo de que a participação social nos espaços de debate da política fundiária e urbana, tem sido pouco efetiva ou nula em muitos dos casos.

Identificou-se na pesquisa em campo, que há de certa maneira uma participação dos movimentos sociais, sobretudo, nas Conferências Municipais e votação de aprovação do plano de ação das suas respectivas secretarias, promovidas pelos Conselhos de políticas públicas, a exemplo do Conselho Municipal de Assistência Social, o do Meio Ambiente e o de Educação, principalmente os que possuem fundo municipal, ou seja, de recursos financeiros. Geralmente os presidentes destes Conselhos, são também os secretários de determinada pasta do governo municipal.

Na ótica de um dos representantes dos movimentos sociais entrevistado, ao se referir à participação social quanto ao processo de Reurb promovido pelo programa de Regularização Fundiária, ressalta-se que seu movimento não participou efetivamente da construção e da implantação de suas ações, porém, sua participação deu-se por meio da mobilização da comunidade para ir realizar o recadastramento na prefeitura - Setor de Terras para se regularizar. Diz ainda que a prefeitura procura os pastores das igrejas evangélicas para informar sobre suas ações, entendendo que as igrejas têm facilidade em mobilizar seus fiéis:

Tive este conhecimento quando eu precisei...através do recadastramento eles precisavam fazer que eu precisei, foi feita uma mobilização na época que eles divulgaram, através da mídia social e na rádio. Através desse chamado da prefeitura. pra fazer novo cadastramento, tomei conhecimento através desta chamada da prefeitura. Não participamos ativamente, só pra se recadastrar. (REPRESENTANTE DE MOVIMENTO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES).  
Entrevista concedida no dia 18-02-2022.

Este cenário, mais uma vez demonstra que as ações de participação efetiva no processo de Reurb por meio do RF não tem ocorrido. Acontece apenas, por conveniência do poder público municipal, a mobilização da comunidade por intermédio do uso das mídias sociais, tendo como direcionamento principal, os líderes religiosos, lideranças de bairros e demais comunitários.

Isto ocorre, principalmente no momento em que a prefeitura faz a convocação da comunidade para comparecer ao Setor de Terras para entrega de documentos para dar início ao processo de “regularização de sua propriedade.

Identificou-se que, as mobilizações do poder público local para com os movimentos sociais, são realizadas geralmente pelo Gabinete do prefeito, pois a prefeitura não dispõe de um departamento de imprensa e comunicação, por uma opção do gestor.

## **PERSPECTIVA DO PODER PÚBLICO LOCAL SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROGRAMA REGULARIZA FERREIRA**

Embora a prefeitura admita que a participação social é importante para a gestão democráticas da cidade, o que se constatou em campo é que esta participação é incipiente no âmbito de gerenciamento, acompanhamento e decisão das políticas públicas locais, principalmente no que diz respeito ao RF. A fala de um dos secretários entrevistados, demonstra este sentimento, como pode-se acompanhar a seguir:

Eu acredito que seja de extrema importância de ter esse movimento social, porque nós estamos numa prefeitura da

qual a gente tem que ouvir a população, não adianta eu fazer um projeto que eu acho bonito para a secretaria, mas não seja viável pra população. E aí, essa voz ela vem dessas associações, dessas organizações, da própria comunidade em si, e aí, elas têm que ter e, elas têm um espaço dentro da gestão pra serem ouvidas. É uma das coisas que é demandada pelo nosso gestor que é o prefeito, que a gente tenha este contato com a população, que não adianta a gente ficar dentro do gabinete o dia todinho e não saber o que acontece lá fora. (Representante do poder público municipal de Ferreira Gomes. Entrevista concedida no dia 18.02.2022).

Neste aspecto, entende-se que há uma acomodação dos dois polos, tanto do lado do Estado, quanto do lado dos movimentos sociais; para exercitar o conflito político, que nesta ocasião configura-se por um lado, prefeitura e suas secretarias de governo e, do outro, os movimentos sociais. Para tanto é importante compreender o pensamento de Toro; Werneck, (1996) que colabora quando falam sobre a participação a partir de um processo de mobilização:

Participar ou não de um processo de mobilização social é um ato de escolha. Por isso se diz convocar, porque a participação é um ato de liberdade. As pessoas são chamadas, mas participar ou não é uma decisão de cada um. Essa decisão depende essencialmente das pessoas se verem ou não como responsáveis e como capazes de provocar e construir mudanças (TORO; WERNECK, 1996).

Para tanto, é necessário o engajamento da sociedade nos espaços de debate, mas para tal, a mobilização social precisa ser significativa para convencer os atores a se movimentarem, isso quando as causas não são genuínas de seus movimentos.

## CONCLUSÃO

Como observou-se ao longo do texto, movimento sociais aqui defendidos, parte da premissa de ações coletivas, a partir de uma vontade comum de mobilização, geralmente confrontando o Estado para o exercício do diálogo e, conseqüentemente, a conquista de seu direito reivindicado. Desse modo, as mobilizações ocorridas no Brasil nas últimas décadas, são importantes para

compreender o quão estes organismos podem influenciar ou até mesmo colaborar diretamente na decisão, no planejamento e implementação de políticas públicas, ou ainda, na defesa de ações afirmativas e identitárias.

Os direitos que hoje são contemplados nos instrumentos normativos, podendo citar aqui, desde a Constituição de 1988, são na verdade, conquistas que, em algum momento os movimentos sociais se levantaram e pautaram seus anseios em um confronto com o Estado, a exemplo, da própria Carta Magna, o Estatuto da Cidade e as políticas de participação social nos debates de políticas públicas.

No caso específico de Ferreira Gomes, revelou-se que a comunidade pouco participa dos debates de políticas públicas, sobretudo por parte dos movimentos sociais, ao ponto de perceber que alguns dos movimentos sociais locais, estão do mesmo lado do governo, ou seja, subordinados, e esperando o que este, pode oferecer, sem qualquer reação dos movimentos. Isso é constatado, principalmente no programa RF, a prefeitura se propõe a entregar títulos definitivos aos cidadãos, sendo este o foco principal, sem preconizar a participação social de forma colaborativa no processo de titulação e parcelamento do solo urbano. Pode ter como consequência, a desinformação da comunidade quanto ao seu papel durante e após as etapas de Reurb.

Não obstante, a maneira como é desempenhado o RF, torna-se inviável para a intervenção de uma proposta de Reurb, como é o caso do Rede Amazônia, uma vez que se deve seguir todas as etapas, que antecedem a da titulação, propriamente dita. Pois, de maneira geral os movimentos sociais de FG estão alheios ao RF. Isso se deve porque não houve um trabalho de base inicialmente para estimular a participação social nas diferentes etapas do Projeto de Reurb.

Embora exista no Plano Diretor Participativo, elaborado em 2013 que dispõe de uma minuta de projeto de lei para criação do Conselho da Cidade de Ferreira Gomes, revelou-se que até o momento este Conselho é inexistente no município. Isto significa que a fragilidade de participação social nos debates a respeito da pauta de habitação e de todas as outras que envolvam infraestruturas na cidade, ocorre pela não efetivação desta instância, que seria, de certo modo, o palco para se realizar este discurso.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; BÜLOW, Marisa Uon. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, p. 52-84, 2011.

ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes; DIAS, Daniella Maria dos Santos. A trajetória da participação pública em matéria urbanoambiental no sistema jurídico brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 3, p. 66-86, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39382/32503>. Acesso em: 9 mar. 2022.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua nova: revista de cultura e política**, p. 49-86, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000100003>. Acesso em: 1 fev. 2022.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. **A nova agenda urbana e o Brasil**, p. 29, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf> Acesso em: 1 mar. 2022.

AMAPÁ. Governo do Estado. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Diagnóstico da gestão ambiental do município de Ferreira Gomes**. Macapá: Sema, 2017.

AMAPÁ. Governo do Estado. Secretaria de Estado de Planejamento. **Indicadores Socioeconômicos do Estado do Amapá 2016-2020**. Macapá, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado\\_EC%20116.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado_EC%20116.pdf). Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. [Estatuto da cidade (2001)]. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**, 4. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. Disponível em: [https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2444/estatuto\\_cidade\\_4ed.pdf?sequence=4;isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2444/estatuto_cidade_4ed.pdf?sequence=4;isAllowed=y). Acesso em: 10 mar. 2022.

FERREIRA GOMES. **Plano Diretor Participativo do Município de Ferreira Gomes**. Diagnóstico das Condicionantes, Deficiências e Potencialidades Municipais Propostas e Ações. Ferreira Gomes: Ferreira Gomes Energia, Estado do Amapá, 2013.

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa**: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2013.

IBGE. **Cidades**. Ferreira Gomes. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/ferreira-gomes/panorama>. Acesso em 11. mar .2022.

LEFEBVRE, H. **Direito à cidade**. São Paulo: ed. Centauro, 2001.

MAFRA, Rennan Lanna Martins. Mobilização social e comunicação: por uma perspectiva relacional. **Revista Mediação**, 2010. Disponível em: <http://201.48.93.203/index.php/mediacao/article/view/310>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MARICATO, Ermínia. **Impasses da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

MPL. [Movimento Passe Livre]. Não começou em Salvador, não vai parar em São Paulo. *In: Cidades rebeldes*: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. IPEA: Brasília, 2005.

TORO, Jose Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte Furquim. **Mobilização social**: um modo de construir a democracia e a participação. [ S.l.]: UNICEF-Brasil, 1996.

# PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A CULTURA, A ARTE E A CIÊNCIA INTEGRADAS COMO FERRAMENTAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PREVENÇÃO DE CONFLITOS

Maria de Lourdes Gomes Barradas<sup>1</sup>  
Myrian Silvana S. C. Ataíde dos Santos<sup>2</sup>  
Durbens Martins Nascimento<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O artigo propõe analisar o processo de participação social em Reurb, considerando a gestão democrática como instrumento de poder social em seu contato direto com a população, buscando investigar de que maneira o uso de ferramentas de arte e cultura podem efetivar a participação social como espaço de intercâmbio e possibilidade de interferir nas decisões e na construção do projeto urbanístico, socioambiental e na prevenção de conflitos nos processos de Reurb. A partir dessa questão central, suscita-se outras inquietações: como a arte e a cultura podem servir como ferramentas de diálogo entre poder público e comunidade? As ferramentas utilizadas para viabilizar a participação social têm alcançado êxito e protagonismo comunitário? Quais diretrizes podem ser

---

<sup>1</sup> Bacharel em Serviço Social pela UFPA (1990). Especialista em Gestão das Políticas Sociais pela UFPA. Especialista em Gestão da Política Penitenciária pela Faculdade Estácio-FAP. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Servidora pública estadual, atualmente, cedida para Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Profissional e Tecnológica (SECTET). E-mail. barradas.lu@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela UFPA (2019). Professora da UFPA. Integrante da CRF-UFPA. Coordenadora do Programa Rede Amazônia. E-mail. myrian@ufpa.br.

<sup>3</sup> PhD em Sociedade e Natureza (2015). Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental (2005). Professor Titular da UFPA. Atualmente é diretor de Relações Interinstitucionais e Sociais da Pró-Reitoria de Extensão da UFPA. E-mail: durbens@ufpa.br.

traçadas como recomendação às práticas de ações participativas e de fomento ao protagonismo comunitário nos processos de Reurb?

Essas questões nortearam o desenvolvimento deste estudo, a partir dos seguintes objetivos: analisar as práticas de integração entre ciência, arte e cultura como ferramentas de diálogo e de participação social no debate do direito à cidade nos processos de Reurb, procurando identificar as diferentes práticas de diálogo com a comunidade; perceber a aceitação das ferramentas utilizadas pelos diferentes atores; e, propor diretrizes orientadoras para o uso de ferramentas de multilinguagem aplicada em diferentes etapas de Reurb.

Para o alcance desses objetivos, pautou-se na pesquisa qualitativa que teve como objeto, as práticas metodológicas de participação social em diferentes projetos desenvolvidos pela Comissão de Regularização Fundiária (CRF), da UFPA nos quais experimentamos a metodologia de observação participante, buscando entender a regularização fundiária como garantia de acesso ao direito à cidade e a serviço da sociedade, utilizamos as seguintes estratégias: ações didático-pedagógicas que privilegiem a compreensão e o diálogo dos participantes acerca dos conceitos de participação social, políticas públicas, controle social, etc.; articulação das várias linguagens, expressas através da cultura e da arte; potencialização do conhecimento prévio e empírico dos participantes em relação à realidade local, seus desafios, conflitos e dinâmicas próprias do contexto das cidades; estímulo aos conceitos de pertencimento e de empoderamento; postura colaborativa como instrumento de apropriação do sentimento de corresponsabilidade nos processos de construção e acompanhamento, via organismos de controle social.

Assim, o presente artigo apresenta os resultados observados à luz do referencial teórico abordado por Arnstei (2002), que apresenta discussão sobre a participação cidadã, ou seja, poder para o cidadão. Para ele, a participação sem redistribuição de poder é participação vazia, permitindo aos detentores do poder beneficiar apenas a alguns, tendo em vista que gestão democrática caracteriza-se pela descentralização do poder, de forma que todas as partes possam atuar em uníssono, principalmente, nas tomadas de decisão. Corroborar com esse pensamento Pateman (1992) segundo o qual a continuidade da participação

capacita os cidadãos, demonstrando o caráter educativo no ato de participar, tanto para os grupos organizados, como para a sociedade de forma geral, alcançando também os órgãos públicos envolvidos, diante da necessidade de negociações, diálogos e confrontos.

O artigo estrutura-se em três seções. A primeira aborda as formas de participação social tradicionais utilizadas no início dos projetos alvo do estudo e as inquietações causadas por elas; a segunda faz um breve estudo sobre a participação social na Reurb; e, a terceira discorre acerca dos resultados obtidos com o uso das artes como instrumento de participação social nos municípios Mãe do Rio e Tome-Açu para uma gestão democrática e participativa.

## **DA INQUIETAÇÃO ÀS NOVAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

As atividades desenvolvidas nos projetos trabalhados, vem ao encontro do que foi estabelecido desde a aprovação do Estatuto das Cidades (2001), em várias cidades brasileiras, tendo em vista que “pelo planejamento territorial, vem se construindo a concepção de que é possível converter a cidade em benefício para todos e pode-se democratizar as oportunidades para os moradores sobre o uso dos recursos disponíveis de forma democrática e sustentável” (BRASIL, 2005, p.14).

Apesar dos avanços, as experiências têm mostrado que em muitos destes processos, as abordagens da “participação” convencionais, tais como: audiências públicas, reuniões comunitárias, etc., que ocorreram inicialmente nos municípios estudados, Mãe do Rio e Tomé-Açu, não são garantia de participação comunitária, pois vinha ocorrendo apenas sob o viés de aprovação dos resultados de uma leitura técnica distante de uma participação mais efetiva. O espaço para a construção coletiva, é tido como algo distante, restrito aos segmentos dominantes na dinâmica política das cidades. Segundo Rolnik (2002), o trabalhador que produz a riqueza social e ocupa o território é, historicamente, excluído deste importante processo de decisão dos rumos da cidade (seja pelo processo, pela linguagem, pela dinâmica, pelo acesso, etc.).

O principal desafio para a participação, como apresentado a seguir, na figura 1, é criar uma forma mais ativa de representatividade, isso implicaria

numa redistribuição de poder, para que as pessoas não sejam apenas ouvidas e a informação coletada seja incorporada no processo de decisão. Entretanto, os instrumentos de participação utilizados (engessados) pouco têm contribuído para essa situação. Isto pode ser observado, desde a disposição do espaço, delimitando claramente quem detém o poder e qual o papel (ou o sem papel nenhum, fazendo uma analogia a Arnstei (2002), os sem nada) da comunidade. Quando muito, a comunidade exerce o papel de ouvinte.

**Figura 1.** Reunião comunitária. Zé Doca/MA.



Fonte: CRF, Programa Rede Amazônia, (2022).

O distanciamento ocorrido entre a gestão: técnicos condutores do processo de participação social e a comunidade, estabelecido pela disposição do espaço físico e pela linguagem técnica pouco acessível (na qual o saber técnico é predominante) não alcança a população, pelo fato de que os momentos de participação da comunidade fora ou para reforçar o que era dito pelo poder público, ou para esclarecer o seu papel nas atividades a serem desenvolvidas no campo, isso quando os encontros com a comunidade não tornavam-se em palanques políticos.

A situação observada nos municípios em estudo reafirma o que Breláz; Aquino (2013) já haviam pontuado. Estes afirmam que: “muitas audiências são apenas para ‘cumprir tabela’, ou seja, uma formalidade e que há uma descrença no processo, mostrando que de fato há uma ilusão de participação, sendo o subsistema sociedade civil muito mais espectador da discussão entre os subsistemas legislativo e executivo do que ator” (BRELÀZ; AQUINO, 2013 p. 119).

Em nossas observações era percebido também que a população não tinha a oportunidade de apresentar suas demandas, em razão de pouca interação observada entre a comunidade e o palestrante, pois consideramos que para uma efetiva participação, deve ocorrer oportunidade de dividir responsabilidades e promover o conhecimento da sociedade. Isso foi possível nas ações do Projeto Moradia Cidadã nos municípios de Tomé-Açu e Mãe do Rio, ambos no estado do Pará (figuras 2 e 3). No planejamento urbano a participação social deve ocorrer passo a passo com os estudos de planejamento, os agentes sociais deveriam estar envolvidos nos temas e nos indicadores socioambientais, porém na prática isso não era visto.

**Figura 2.** Leitura da planta Tomé-Açu (PA), Vila Portelinha.



**Fonte:** CRF, Projeto Moradia Cidadã.

**Figura 3.** Participação das Crianças: Mãe do Rio (PA).



**Fonte:** CRF, Projeto Moradia Cidadã.



Elias (2011), afirma que a cultura é um importante espaço de transformação social à medida que constrói caminhos, atraindo mais pessoas para o debate público, por sua abordagem diferenciada dos temas e incentivando a criatividade política, através de práticas inovadoras, facilitadas pela maior diversidade de novos atores no espaço público, tornando-os mais atrativo para pessoas que resistem à política dos palanques, dos discursos infundáveis e das linguagens inatingíveis.

A diversidade da cultura conduz ao diálogo com o cotidiano e com interesse das pessoas nela inseridas, seja na música, no grafite, no teatro, nos filmes ou em qualquer outra forma de expressão cultural. Essa diversidade deve ser aproveitada para incluir e ampliar também a diversidade de vozes no debate sobre os problemas de nossas cidades que gritam por mudanças profundas.

Inicialmente, mesmo que de forma tímida, nos municípios de Tomé-Açu e Mãe do Rio foram introduzidos instrumentos de participação social, os painéis de demanda (nos quais a comunidade sugeria suas necessidades e eram expostas em varais), varais de fotografias e a leitura da planta da área do projeto, pela comunidade (para que esta se enxergasse em seu espaço e colaborasse com a construção da cartografia) e momentos de interação com as crianças para que as estas fossem iniciadas como protagonistas na construção da cidade de todos.

Dessa forma, a participação social colocou-se como espaço formativo em uma dimensão ético-política, buscando refletir sobre os motivos que levam à necessidade da participação, de quem é necessária a contribuição e como devemos participar, reconhecendo no sujeito, um potencial preexistente, subjacente na condição de sujeitos sociais, históricos, culturais e políticos, Rolnik (2002).

Iamamoto (2000), defende que dentro da intencionalidade de decifrar o potencial político da cultura que preside o modo de vida do trabalho das classes e da constituição dessas classes no processo de luta, está a possibilidade de atuar em diversos espaços e, conseqüentemente, com diferentes formas de linguagem, como ilustrado na figura 5.

**Figura 5.** Crianças identificam moradias com situações de alagamento no bairro: Mãe do Rio (PA)



Fonte: CRF, Projeto Moradia Cidadã, (2017).

Nesse sentido devemos estar abertos para incorporar em nossa prática, diferentes formas de comunicação para trabalhar na dimensão socioeducativa da profissão em uma postura de respeito ao saber popular, sem desconstruí-lo com imposição dos saberes técnicos, buscando a horizontalidade do conhecimento e o acesso de todos os participantes.

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

A participação é condição básica para a gestão democrática, pois não existe democracia sem ela. É desse modo que a gestão democrática é concebida como projeto coletivo. A estrutura das cidades sofreu mudanças significativas ocasionadas pela intensificação do processo de urbanização, a partir da década de 70, alterando as relações sociais no ambiente urbano. O Estado, legitimador das classes sociais ou preservador do próprio poder, também permite a formação de novos poderes quando exime sua responsabilidade ou exacerba o seu poder para algum grupo ou classe da sociedade.

Neste antagonismo das relações sociais os movimentos sociais assumem novas identidades a partir dos anos 80, buscando a conquista do espaço urbano, recuperando a ideia de capacidade ativa do povo e de participação popular, especialmente no movimento de luta pela Reforma Urbana.

Vários foram os atores que contribuíram nesse processo de organização social: a Igreja Católica, agrupamentos de esquerda e de organizações não-governamentais, movimentos representativos sociais e de moradia. Para eles, questões de sobrevivência e qualidade de vida nas cidades são reivindicações que os impulsiona e os une na luta pelos direitos sociais.

A década de 80 demarca a retomada da bandeira da Reforma Urbana, culminando com a Constituição de 1988, que incorpora em seu teor a função social da propriedade e da cidade, que deverá ser efetivada através do Plano Diretor democrático e participativo.

Maricato (2004), contribui ao afirmar que, embora, a cultura da participação nos canais institucionalizados seja recente, os movimentos populares e a sociedade civil, já conquistaram espaços neste novo desafio de tornar as cidades, no contexto urbano e rural, em local de políticas públicas efetivas para atendimento às necessidades reais da população.

Diante disso, é compreendendo que a regularização fundiária é um instrumento de gestão urbana e não pode estar desatrelada da participação social, haja vista que “é instrumento de acesso à cidadania e possibilidade de efetiva democratização dos processos. A legitimidade da participação está na conscientização sobre a sua importância, na negociação dos espaços para o exercício da democracia” (Silva, 2007, pag. 71).

A promulgação do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/01, inaugura a gestão democrática da cidade, haja vista que trouxe em seu bojo, políticas de democratização da gestão municipal com a participação da comunidade na política de desenvolvimento urbano e na regularização fundiária urbana, estabelecendo diretrizes para a política urbana. A função social da cidade e da propriedade, ou seja, o direito à cidade é o que estabelece a Lei, dentro de uma visão de política urbana enquanto política pública.

## DISCUSSÕES E RESULTADOS - A ARTE COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS INDICADOS

No Projeto de Reurb proposto podemos identificar a participação da comunidade, conforme se expressa na figura 6 a seguir:

**Figura 6.** Participação social nas etapas da Reurb.

Mobilização municipal	Preparação da cartografia	Estudo urbanístico e socioambiental	Trabalho Técnico e Social	Análise jurídica e instrução processual
Articulação institucional	Coleta, sistematização e tratamento de dados (drone)	Criação dos Grupos Temáticos	Mobilização e capacitação de lideranças	Varredura fundiária e saneamento de processos
Adesão a Rede		Oficinas comunitárias e Consulta pública	Rodas de conversa, compartilhamento de saberes e divulgação	Instrução processual
Diagnóstico institucional	Confecção e validação de plantas quadra-lote	Elaboração do Projeto urbanístico e de conformidade socioambiental	Treinamento para cadastramento (social e atividades)	Análise e indicação de instrumento de titulação
Composição e treinamento de equipe técnica	Reambulação (Conferência de dados em campo com uso do SARFGE0 e SARFCON)	Elaboração de Projeto Parcelamento Final e complementares	Cadastro imobiliário e social (SARF – mod. Básico ou detalhado)	Emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF da Gleba)
Mobilização de lideranças	Edição da planta do Parcelamento (cadastro de todos os lotes existentes)	Minuta da CRF com cronograma de obras	Sistematização, coleta de documentos e qualificação (SARF)	Protocolo e Monitoramento do processo de registro da CRF no Cartório
Seminário Municipal	Modalidade e Estratégia de Reurb (Estruturar, Adequar, Conformar, Controlar)	Divulgação do Projeto	Elaboração e pactuação do projeto social na comunidade	Entrega de registro aos beneficiários (Titulação)
Plano de Ação		Pactuação do Projeto de Reurb		
Capacitação GTM				

Fonte: Arquivo Rede Amazônia (2022).

Percebe-se na figura 6, a importância da mobilização social para elaboração de forma participativa dos processos de Reurb.

Os quadros 1 e 2 apresentam os quantitativos de áreas estudadas, ferramentas utilizadas e ferramentas de participação utilizadas no presente estudo.

**Quadro 1.** Índice de municípios estudados nos projetos: Moradia Cidadã, Meu Endereço e Programa Rede Amazônia

	MORADIA CIDADÃ	MEU ENDEREÇO	PROGRAMA REDE AMAZÔNIA
<b>Municípios Beneficiados</b>	6 Municípios	7 Territórios (bairros)	17 Municípios
<b>Municípios Estudados</b>	2 Municípios Tomé açu Mãe do Rio	1.Território Cabana-gem	5 municípios: - Zé Doca, Saturatedinha, João Lisboa e Senador La Rocque, no estado do Maranhão - Ferreira Gomes/Amapá.

cont.

	MORADIA CIDADÃ	MEU ENDEREÇO	PROGRAMA REDE AMAZÔNIA
<b>Ferramentas Programadas</b>	Fotografia, painel de demanda, desenho infantil, varal do direito à cidade, leituras de mapas, teatro de rua, rodas de conversa.	Fotografia, Painel de demanda, Varal do direito à cidade, Leituras de mapas, teatro de rua, rodas de conversa.	Teatro ao ar livre Intervenções de arte educação Filmes, Placas interativas
<b>Percentual de Representatividade</b>	2 – 33%	1 – 14%	5 - 30%

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir dos projetos em estudo.

## Quadro 2. Síntese da análise dos processos de participação

Participação Social	ANTES	DEPOIS
<b>ESPAÇO</b>	Rigidamente demarcado entre mesa de autoridades/palestrante x participantes. Distanciamento visível causado por formalidades	Rodas e momentos de maior integração e descontração
<b>comunicação</b>	Linguagem técnica, rebuscada com pouco entendimento por parte do público	Diferentes formatos: música, teatro, filmes educativos, personagens interativos, etc.
<b>Tomada de decisão</b>	Ouvinte passivos, ouvintes agressivos, prevalência das decisões do Poder público	Participação efetiva com sugestões, emissão de opiniões, questionamentos pertinentes, esclarecimento de dúvidas e proposições tais como: Indicação de locais como praças, feiras, etc.
<b>Resultados</b>	Baixa ou ausência efetiva na participação, baixa credibilidade.	Visualização/concretização das demandas propostas nos produtos do projeto (plantas do projeto urbanístico, projeto socioambiental, etc.).

**Fonte:** Elaborado pelos autores, a partir das observações realizadas em campo.

A participação social está presente em todas as etapas do processo de regularização fundiária, mesmo que, em alguns momentos, de forma representativa, devido à situação de pandemia (Covid-19). A ampliação da participação é

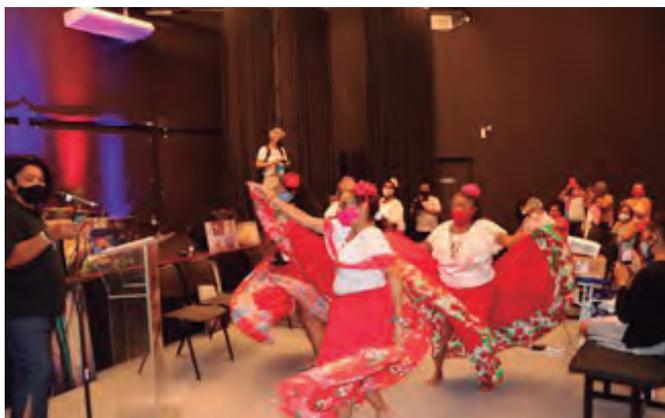
importante para que a Reurb não se tornasse uma política meramente econômica, ou uma política de endividamento, excluindo a população do “direito à cidade”, caso observado nos municípios estudados.

Além disso, destaca-se a introdução da arte em suas várias manifestações, tais como, a música, o teatro, o filme curta-metragem “Matei a Lei” e o vídeo educativo “Quem é que faz a Cidade”), além de oficinas socioculturais como instrumentos estimuladores da participação social, o uso das tecnologias em redes através de *lives* em redes sociais em articulação com o conhecimento científico como instrumento de empoderamento e construção da cidadania.

Ressaltamos também que houve a preocupação com a linguagem, buscando maior interação com o conhecimento empírico, dando à comunidade a oportunidade de manifestar-se através do seu olhar e de suas vivências. E, quanto ao espaço físico buscou-se criar um ambiente onde todos estivessem dispostos de forma integrada, sem evidenciar o interlocutor da comunidade ou vice-versa.

A metodologia foi observada nos municípios Satubinha, João Lisboa, Zé Doca e Senador La Roque no estado do Maranhão, no município de Ferreira Gomes (AP), e no município de Belém-Pará (PA) no Projeto Meu Endereço, no território da Cabanagem. A figura 7 revela o momento de uma atração cultural artística na experiência do projeto no bairro da cabanagem, em Belém.

**Figura 7.** Grupo de carimbó da Cabanagem, Belém (PA).



**Fonte:** CRF, Projeto Meu Endereço (2022).

Vale ressaltar que o Projeto Meu Endereço tem objetivos e dinâmicas diferentes do Projeto de Reurb, portanto, não segue as etapas apresentadas na figura 6, apesar de atuar com a participação comunitárias em várias ações que desenvolve.

No desenvolvimento da etapa de pactuação do projeto urbanístico, a estratégia utilizada foi a Oficina Sociocultural Participativa para falar de Direito à Cidade e de Regularização Fundiária, utilizando a cultura e as artes, integradas ao conhecimento científico como instrumento de interação entre o público e o tema proposto, além da leitura da cartografia, figura 8.

**Figura 8.** Leitura da planta em Ferreira Gomes (AP)



**Fonte:** CRF, Programa Rede amazônia (2022).

No município de Zé Doca, a comunidade teve a oportunidade de assistir ao curta “Matei a Lei” (figuras 9 e 10) e a peça de teatro “Dona Flor e Teco Teco”, nos municípios onde não houve a possibilidade de exibição do curta “Matei a Lei”, por alguma dificuldade, teve a encenação do curta pela atriz Gláucia Pinto.

**Figura 9.** Curta “Matei a Lei” em Zé Doca (MA).



**Fonte:** Multivercidades (2022).

**Figura 10.** Morador fala suas impressões sobre o curta “Matei a Lei”



**Fonte:** CRF, Projeto Meu endereço.

Com as atividades socioculturais, das quais a plateia foi parte integrante, observou-se maior entrosamento do público que se enxergou na situação exposta no roteiro ou pelo reconhecimento de alguém da comunidade, que já tenha vivenciado tal situação, interagindo, questionando, chamando as pessoas que se encontravam do lado de fora para participar, com empolgação, descontração e interesse. Mesmo nas situações em que o poder público esteve representado pelo gestor, o prefeito da cidade, as relações nivelavam-se e os participantes sentiam-se à vontade para dar opiniões, apresentar demandas, fazer cobranças, e, etc., em clima de parceria e de intimidade, minimizando desconfianças e conflitos.

Fisher (1983) afirma que a Arte é “(...) o meio indispensável para essa união do homem com o todo; reflete a infinita capacidade humana para a associação, para a circulação de experiências e ideias” (FISHER, 1983, p. 13). Esse pensamento nos conduz a uma reflexão em torno da complexidade da arte, não apenas na perspectiva do entretenimento, mas atrelada a um compromisso social, consciente da existência da luta de classes e da desigualdade social, que pode ser libertadora. Segundo o autor, a realidade atual precisa ser mostrada no seu mecanismo de aprisionamento deixando clara a alienação existente através dos temas e dos personagens. “A obra de arte deve apoderar-se da plateia não através da identificação passiva, mas através de um apelo à razão que requeira ação e decisão”. (FISHER, 1983, p. 13).

À medida que o público se reconhece em cena, essa relação se fortalece e o reconhecimento é claramente evidenciado nas discussões sobre o direito à cidade, tanto no momento do vídeo “Quem é que faz a Cidade”, quanto no momento do teatro.

Bertolt Brecht, dramaturgo alemão, referência do teatro épico afirma que a arte contribui para a qualidade de vida tornando as pessoas mais conscientes e, portanto, cidadãos mais democráticos e solidários, por isso, defende que a arte esteja mais presente na formação humana. Para Gadotti (2007),

A cidade é cultura, é criação, não só, pelo que fazemos nela e dela, pelo que criamos nela e com ela, mas também é cultura pela própria mirada estética, ou de espanto, gratuito que lhe damos. A cidade somos nós e nós somos a cidade (GADOTTI 2007, p. 72-73).

Não podemos dissociar a cidade do processo de formação humana. Ainda que as experiências adquiridas sejam diferentes em cada espaço vivido, permeadas por constantes disputas em torno dos espaços das cidades e de suas manifestações sociais, culturais, espaciais, econômicas e políticas. Tal afirmação vai ao encontro do pensamento de Paulo Freire sobre as experiências vividas, afirmando que não se pode dissociar a educação e suas linguagens, do mundo no qual os alunos estão inseridos, ou seja: é preciso respeitar as culturas, identidades, ideologias, os processos históricos e sociais, pois somos sujeitos do nosso próprio pensar.

No município de Satubinha-MA, em decorrência do alto índice de casos de Covid-19 não foi possível realizar a oficina presencial, entretanto, articulando a tecnologia digital com as propostas de cultura e arte, foi feita a primeira *live* sociocultural participativa para falar do direito à cidade. Por exemplo: “quem faz a cidade”, usando a música como instrumento; “conflitos sociais”, utilizando o teatro para refletir sobre o assunto e um diálogo interativo entre os participantes e o público. A *live* teve boa aceitação e sua disponibilização em redes sociais possibilitou que o conteúdo fosse visitado ou revisitado pela por qualquer pessoa, através do Instagram já atingindo 200 visualizações, até o último acesso, em 07/03/2022.

## ESTRATÉGIAS DE AÇÃO PARA A APROPRIAÇÃO DO CONCEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Oliveira e Elias (2005) pontuam que a arte por seu caráter lúdico e promovedor de atividades prazerosas e com maior nível de participação de seus integrantes constitui-se potencializada à expressão e à comunicação, como na performance do “Sombra”, personagem utilizada para gerar curiosidade e reflexão (figuras 11 e 12).

**Figura 11.** “O Sombra” personagem utilizada para causar curiosidade, impacto e reflexões sobre o contribuinte



Fonte: CRF, Rede Amazônia (2022).

**Figura 12.** “Dona Flor e Teco Teco”.



**Fonte:** CRF, Rede Amazônia (2022).

Para Para Barbosa (2000, apud. MATOS) e Carmo (2013, p. 14), a arte é uma linguagem representacional dos sentidos, transmite significados que não podem ser transmitidos através de nenhum outro tipo de linguagem, tais como as linguagens discursivas e científicas. Ainda em sua fala, o autor afirma que não podemos entender a cultura de um país sem conhecer a sua arte. Para ele, o fruir artístico de cada indivíduo depara-se com as diversas e versáteis modalidades artísticas, autodescobrimo-se e integrando-se na categoria humana individual e coletiva e elevando a identidade cultural do meio em que se encontra.

As modalidades artísticas, como forma de linguagem, expressão, participação e identidade abrem-se para a participação social. Seu caráter criativo possibilita autonomia, conduz à reflexão acerca do seu meio, à intervenção e à transformação possíveis através da poesia, dos gestos, das imagens próprias da imaginação que só a arte é capaz de decodificar.

**REFLEXOS SOBRE DO O DIREITO À CIDADE A PARTIR DO CURTA “MATEI A LEI”.**

“Congresso nosso, desceis do alto  
E olhai por nós, que a luta não está nada fácil

Vem garantir nossos direitos,  
para sermos aceitos em nosso espaço,  
venha proteger o nosso barraco,  
Ele é fruto de trabalho no asfalto,  
Esse foi feito de tarifas e taxas  
Que reduzem a comida no meu modesto prato (....)”

Autora: Myrian Silvana S. C. Ataíde dos Santos, 2019

Figura 13. Curta “Matei a Lei”

A PREFEITURA MUNICIPAL, A UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO E A UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ REALIZAM

### OFICINA DE CINEMA, ARTE E CULTURA

PARA FALAR DE DIREITO À CIDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

**AGENDA - MARANHÃO**

- Dia 07/fevereiro - Município de Zé Doca
- Dia 08/fevereiro - Município de Satubinha
- Dia 10/fevereiro - Município de João Lisboa
- Dia 11/fevereiro - Município de Senador La Rocque

**PROGRAMAÇÃO**

- 8:30 Café da manhã e acolhida na prefeitura municipal
- 9:30 - 12:00 Atividade de debate sobre propostas de intervenção urbanística e socioambiental
- Intervalo
- 14:30 - 16:00 Comunicação, Consulta e Planejamento Participativo (Perfil de demandas da comunidade)
- Intervalo
- 19:00 - 20:00 Atividade Sociocultural e aprovação do Projeto de Regularização Fundiária

APRESENTAÇÕES SOCIOCULTURAIS

coletivo multiverso Cidades do Norte

BVL MARANHÃO ZINHO

RF

**MATEI A LEI**

Confissões ao Direito à Cidade

EXIBIR E DE 15/05/2020 DE 15:00

Fonte: Dinâmica mídias (2020).

Para essa reflexão junto ao poder público e à comunidade foi utilizado o curta “Matei a Lei – Confissões ao Direito à Cidade” que traz a discussão da lei como instrumento para atender os interesses do Estado sem considerar as reais necessidades da sociedade. As leis que reconhecem as obrigações da comunidade como contribuintes estigmatizam, rotulam a população como invasores. O filme reflete sobre os instrumentos legais existentes e que não atende aos anseios da comunidade, propondo um novo olhar sobre estes instrumentos para que atendam às reais necessidades da população, àquilo já está estabelecido e é

considerado ilegal. Importante questionar se os instrumentos legais e técnicos utilizados em nossas experiências estão a serviço do direito à cidade ou ao direito à propriedade, excluindo a sociedade do processo quando ela fica distante do processo de consolidação do direito.

O curta lembra o que Sousa Junior (2019) chama de “o direito achado na rua”. O direito como plataforma para a construção do direito emancipatório, transformador, insurgente pela liberdade. Apresenta ainda, a ausência do poder público na garantia do direito à moradia permitindo que as comunidades ocupem os espaços públicos quando o Estado não ordena, ou planeja o território demonstrando sua ineficiência no aspecto da proteção dos direitos individuais e coloca a cidade a serviço do mercado imobiliário, excluindo a sociedade do processo.

Para Sousa Junior (2019), na rua os sujeitos se reinventam para uma cultura de cidadania e de participação democrática com base no diálogo, tendo no homem o sentido de condutor (produtor) de sua própria história em uma relação dialética com a natureza, sendo sujeito ativo, transformador partindo de suas próprias experiências em direção a novos espaços libertadores, mas ele chama atenção para não se cair no corporativismo ou politicismo, que torna o direito excludente. O autor fala do direito, partindo não apenas do Estado (de cima para baixo), mas das relações estabelecidas nos movimentos sociais, nas organizações comunitárias, nos grupos associativos, entre outros. Ao satisfazer as necessidades desses grupos, estamos garantindo direitos a partir da realidade social, histórica e epistemológica dos sujeitos envolvidos.

OFICINA Quem é que faz a cidade?

Sou eu, é ele, é você.

E a vida em comunidade

Sois vós, são eles e nós.

Então não me venha dizer

Que não tens participação

Mais quem é, mais quem é diga lá meu cidadão. (...)

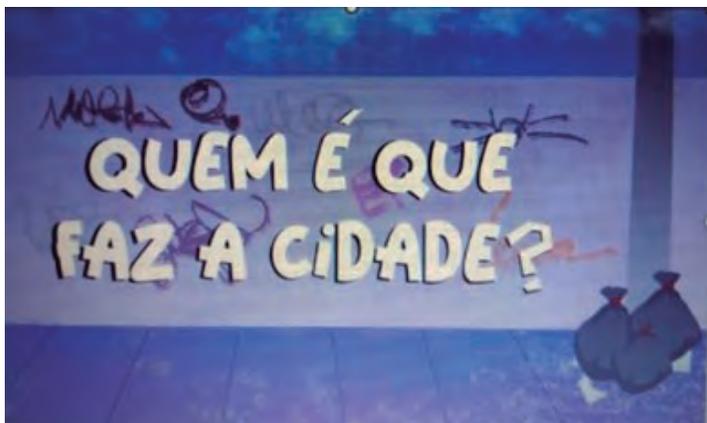
Letra e música: Myrian Silvana S. C. Ataíde dos Santos  
e Thiago Miranda

## SOCIOCULTURAL PARTICIPATIVA: VÍDEO: QUEM É QUE FAZ A CIDADE” E O TEATRO NA DISCUSSÃO DO DIREITO À CIDADE.

Para refletir sobre o direito à cidade é necessário nos enxergarmos na sua construção. O vídeo “Quem é que faz a cidade”, como se vê na figura 15 e na letra de sua música, levam a comunidade a esse sentimento de pertencimento, refletindo o que Gohn (1995) afirma acerca do conceito de movimentos sociais:

são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas (GOHN, 1995, p. 44).

**Figura 14.** Vídeo educativo: “Quem é que faz a cidade?”.



**Fonte:** CRF, Rede Amazônia (2022).

As ações desenvolvem-se em um processo social e político-cultural criando uma identidade coletiva a partir de interesses comuns, que segundo a autora, é conquistada através do processo de luta, concretizada na relação de complemento entre o Movimento Social e o Estado, torna-se pano de fundo no processo de conquista da cidadania. A figura mostra o encontro que possibilita o diálogo com o Movimento Social (figura 16).

**Figura 15.** Consulta de opinião sobre a apresentação do Teatro. Oficina Sociocultural Participativa. Ferreira Gomes (AP).



**Fonte:** CRF, Rede Amazônia (2022).

Para Oliveira (2012), a cidadania compreende sete dimensões: a civil, a política, a socioeconômica, a cívica ou da civilidade, a do mercado ou do consumo, a do pertencimento e a geográfica ou espacial.

A dimensão do pertencimento não deve ser distanciada da dimensão geográfica ou espacial, pois enquanto a primeira diz respeito ao sentimento de fazer parte de uma determinada coletividade, a segunda vê o cidadão sob a perspectiva de diferentes estratégias políticas e escalas, permitindo entender como os agentes sociais formam um campo de forças que produz o espaço. O espaço urbano, portanto, é produzido conforme a correlação de forças existente entre os cidadãos, seus interesses, suas relações socioespaciais, seus sentimentos de pertencimento. A partir disso, podemos observar a relação existente entre cidadania e regularização fundiária.

Partindo do princípio que a arte tem a possibilidade de ampliar nossas referências pessoais, nossas sensações e reflexões, experiências e nossa forma de enxergar e compreender o mundo, podemos afirmar que a arte tem cunho emancipatório e transformador. Quando ela expande esse arcabouço individual passa a ser parte de uma construção da coletividade, e se, o seu compromisso for com a transformação social estará a serviço de uma nova realidade, mais justa e democrática.

Neste sentido, Augusto Boal (1991, apud PERIA 2014) afirma que é preciso “mostrar como pode o teatro ser posto a serviço dos oprimidos, para que estes se expressem e para que, ao utilizarem essa nova linguagem, descubram igualmente novos conteúdos”. A arte precisa romper fronteiras. Tal afirmação merece todo o respeito já que foi ele o autor do “Teatro dos Oprimidos (TO)” e levou a arte para a arena política com “o Teatro Legislativo (TL)”, rompendo as fronteiras entre a arte cênica e a prática política; entre ator e espectador, visando a formação de sujeitos sociais que se tornassem multiplicadores da luta por direitos e pela cidadania.

## CONCLUSÃO

O presente estudo contribuiu para percebermos a importância do uso articulado da cultura, arte e do conhecimento, bem como, do uso da tecnologia digital, como instrumentos de participação social nos processos de Reurb, identificando esses instrumentos como facilitadores no processo de interação, compreensão e interlocução entre a comunidade e a gestão pública. Isso possibilita maior participação nas decisões e na construção do projeto urbanístico e socioambiental nos processos de Reurb, de forma efetiva tornando a comunidade protagonista na construção da cidade, estabelecendo maior grau de aceitação e confiança nas relações estabelecidas entre comunidade e gestão pública.

Podemos considerar a partir de nossa observação que as várias formas tradicionais de participação social necessitam de estudos futuros mais aprofundados acerca dos relatórios das atividades de participação social ou de documentos afins, para que possamos traçar uma análise crítica sobre o desenvolvimento destes em Reurb, identificando seus avanços ou recuos, acertos ou não, considerando que para uma efetiva participação deve ocorrer a oportunidade de dividir responsabilidades e promover o conhecimento da sociedade, oportunizando a participação social, desde os estudos de planejamento, até o processo de controle social, tornando-se realmente, uma política pública inclusiva e de protagonismo social.

Ressaltamos que, apesar das poucas experiências vivenciadas, podemos afirmar que as expressões de alegria, comprometimento, aceitação, compreensão e reconhecimento são vistos nos olhares, ouvidos nas falas e manifestados nas relações entre o público e os condutores do processo. Isso nos faz acreditar que vincular a cultura em sua mais variadas expressões como instrumento de participação social é o caminho para construção de uma verdadeira gestão democrática e de protagonismo do cidadão, como instrumento de poder do cidadão, conforme nos afirma Arnstei (2002).

Também, para estudos futuros sugerimos ampliar esses mecanismos de participação social para todas as fases da Reurb, utilizando-se deles, inclusive, nos processos de mobilização social, nos quais a arte (em todas as suas expressões) deverá alcançar as ruas, as praças, os mercados, as feiras, ou seja, os pontos de maior concentração da comunidade, servindo de estímulo para o convite à participação social, num espaço de poder da comunidade, onde ela possa se ver e perceber suas intervenções registradas nas peças técnicas, elaboradas em conjunto, seja nos projetos sociais, urbanísticos, cartográficos, etc.

Desse modo, no processo de regularização fundiária, a cultura e a arte, aliadas ao conhecimento como instrumento de transformação social, podem tornar-se um canal de participação política capaz de catalisar a opinião pública, ao mesmo tempo em que exerce pressão sobre a vontade do Estado, não apenas reivindicando interesses particulares, mas contribuindo para a construção do sentimento ético-político de pertencimento e capacidade argumentativa fundamentais para o exercício da cidadania. Confirmada a eficácia dessa estratégia, tanto para o processo de regularização fundiária urbana, como para a implementação de outras políticas públicas, resta o desafio de disseminá-la como ferramenta inerente à implementação de projetos de desenvolvimento urbano, na perspectiva do direito à cidade.

## REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre; Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

BRASIL. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras considerações. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11977-7-julho-2009-589206-publicacaooriginal-114190-pl.html>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.465**, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-normaAtualizada-pl.pdf>. Acesso em: 26 fev 2022.

COURA, Bernardo César - **O que é regularização fundiária?** Disponível em: <https://jusbrasil.com.br/noticias/226964347/o-que-e-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 28 fev. 2022.

CAETANO, Camila Gomes Arellaro. **Humanização e arte, o teatro em uma formação cidadã**. Disponível em: [.file:///C:/Users/CRF-note01/Desktop/documeento%20PDF/o%20teatro%20em%20uma%20forma%20C3%A7%C3%A3o%20cidad%20C3%A3.pdf](file:///C:/Users/CRF-note01/Desktop/documeento%20PDF/o%20teatro%20em%20uma%20forma%20C3%A7%C3%A3o%20cidad%20C3%A3.pdf). Acesso em: 28 fev. 2022.

ELIAS, Gabriel Santos. **Brasil e desenvolvimento: a cultura como espaço de transformação social: imaginar para revolucionar**. [S.l.:s.n.], 2011.

FISCHER, Ernst. **A necessidade da arte**. 8. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. Disponível em: [https://rickardo.com.br/textos/\\_ErnstFischer\\_Linguagem.pdf](https://rickardo.com.br/textos/_ErnstFischer_Linguagem.pdf). Acesso em: 3 mar. 2022.

GADOTTI, M. **A escola e o professor: Paulo Freire e a paixão de ensinar**. São Paulo: Publisher Brasil, 2007.

GOHN, Maria da Glória - **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros** - São Paulo: Loyola, 1995

LOUREIRO, Antonio José Cacheado, LOPES, Tiago Oliveira. **Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei nº 13.465. 2017 – 2019** Disponível em: <http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=649#:~:text=A%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundia%C3%A1ria%20consiste%20no,urbana%20e%20o%20direito%20ao>. Acesso em: 28 fev. 2022.

MARTINS, Vivian, RIBEIRO, Gabriela Sousa - **Caderno temático**: a atualidade do pensamento de Paulo Freire: Paulo Freire e a educação-mundo: formação para a liberdade e a vivência na cidade Disponível em: [https://www.redalyc.org/journal/684/68464195065/html/#redalyc\\_68464195065\\_ref7](https://www.redalyc.org/journal/684/68464195065/html/#redalyc_68464195065_ref7). Acesso em: 28 fev. 2022.

MARCO, Patrícia S. de. **Capacitação em serviço social e política social**: módulo 4. CFES – ABEPSS – CEAD/ NED - Item 4.5.1 Orçamento participativo: lócus do fazer político-pedagógico. Brasília, DF: Unb., 2000.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Editora Atual, 2004.

MATOS, Bianca Nogueira, CARMO, Onilda Alves do. **A arte como instrumento da prática profissional do serviço social na perspectiva da educação popular**. Disponível em: <file:///C:/Users/CRF-note01/Desktop/documento%20PDF/A%20ARTE%20COMO%20INSTRUMENTO%20DA%20PR%C3%81TICA%20PROFISSIONAL%20DO%20SS.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2022.

MULTIVERCIDADES, Coletivo. **Matei a lei**. Curta metragem. Belém, 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8lsWbc9y1GQ>. Acesso em: 4 mar. 2022.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERIA, Pedro Vianna Godinho - **Teatro e participação social**: a experiência do Teatro Legislativo de Augusto Boal como instrumento de participação. Disponível em: <file:///C:/Users/CRF-note01/Desktop/documento%20PDF/TEATRO%20E%20PARTICIPA%C3%87%C3%83O%20SOCIAL.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2022.

ROSA, Luan Carlos Barradas Lisboa da. Vídeo educativo “**quem é que faz a cidade**”. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1NjdcrcfLOEdV4a03-EDTjySH-mzIqdL8/view?usp=sharing>. Acesso em: 25 fev. 2022.

ROLINK Raquel *et al.* **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.** Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. 224 p.

SANTOS FILHO, Antônio dos *et al.* **Participação popular na regularização fundiária:** um estudo de caso no Conjunto Eldorado no município de Natal, RN, 2019. Disponível em: [https://www.editorarealize.com.br/editora/anais/conapesc/2019/TRABALHO\\_EV126\\_MD1\\_SA14\\_ID2456\\_01082019215633.pdf](https://www.editorarealize.com.br/editora/anais/conapesc/2019/TRABALHO_EV126_MD1_SA14_ID2456_01082019215633.pdf). Acesso em: 21 fev. 2022.

SANTOS, Myrian Silvana S. C. Ataíde dos. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia:** avaliação e mensuração de seus efeitos. Belém:[s.n.], 2018.

SANTOS, Myrian Silvana S. C. Ataíde dos. **Oficina de arte e cultura:** para falar de direito a cidade e regularização fundiária. Satubinha, MA, 2022. 1 vídeo Disponível em: [https://www.instagram.com/tv/CZvFVCVpE8j/?utm\\_medium=copy\\_link](https://www.instagram.com/tv/CZvFVCVpE8j/?utm_medium=copy_link). Acesso: 24 fev. 2022.

SILVA, Eliana Cristina Pereira da. **Vila real:** a realidade legal da vila participação comunitária no Projeto de Regularização Fundiária. Brasília, DF 2007.

SILVA, Tomé e. **Arte:** da inquietação à construção da cidadania. Morada Nova, CE, 2004. Disponível em: <https://apeoc.org.br/wp-content/uploads/21/02/2022>. Acesso em: 22 fev. 2022.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. O direito achado na rua: condições sociais e fundamentos teóricos Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2019. Disponível em: in <https://orcid.org/0000-0002-8974-2283>. Acesso em: 22 fev. 2022.

TEIXEIRA, Adailton Alves Território, **Teatro de rua e o direito a cidade.** Disponível em: <https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2020/01/Teatro-de-rua-e-a-disputa-da-cidade-P%C3%83%C2%B3lis-refazer.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

# PROJETO SOCIAL EM REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E MEDIDAS SOCIAIS EM REURB NO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA (PA)

Ielma Francione Assunção da Silva<sup>1</sup>

Maria do Carmo Campos da Silva<sup>2</sup>

Nilma Batista Pinto<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A presente proposta de Projeto Social em Processos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse (Reurb), surge a partir da disciplina Participação Social e Gestão de Projetos, ministrada durante o curso de especialização em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários, no âmbito do Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu*, no âmbito do PPLS/NAEA/UFPA. A referida disciplina abordou a importância da participação social em projetos de Reurb e a necessidade de definição de medidas sociais, por meio de ações e mecanismos que favoreçam

---

<sup>1</sup> Graduada em Serviço Social pela Universidade Luterana do Brasil (2013), e Especialista em Políticas Públicas e Intervenção Social (FAIBRA), 2014. Servidora pública efetiva da Prefeitura Municipal de Abaetetuba/Setor Habitacional/PMAPA. E-mail: ielmafrancione123@gmail.com.

<sup>2</sup> Professora Convidada do PPLS-NAEA-UFPA. Bacharela e licenciada em Ciências Sociais. Assistente Social pela UFPA. Especialista em Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano Municipal pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Bolsista de ensino da Comissão de Regularização Fundiária (CRF-UFPA). Mestra em Planejamento do Desenvolvimento e doutoranda em Desenvolvimento Socioambiental (PPGDSTU-NAEA-UFPA). E-mail: mariadocarmocampos1954@gmail.com.

<sup>3</sup> Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará (UFPA, 2018) e Especialista em Extensão, Inovação Socioambiental e Desenvolvimento de Sistemas Agroalimentares, pelo Núcleo de Meio Ambiente (NUMA-UFPA), 2019. Assistente Social na UFPA - Campus de Abaetetuba. Mestranda do Programa de Pós - Graduação em em Serviço Social-UFPA, 2022. E-mail: nilmbatista.ufpa@gmail.com.

e impulsionem a efetiva inclusão da população residente em áreas, objeto de regularização fundiária, na condição de agentes ativos do processo, inclusive após a titulação, apoiando-se e em valores e princípios da democracia, dos direitos humanos e dos direitos socioambientais com ênfase no direito à cidade.

O curso é parte do Programa Rede Amazônia Morar, Conviver e Preservar, fruto de uma parceria entre a CRF-UFPA e o MDR, para constituir uma rede de instituições públicas de ensino superior com outros órgãos que têm interface com a Reurb nos nove estados que compõem a Amazônia Legal, voltada para o fomento e difusão de experiências e expertises em tecnologias aplicadas à essa temática, articulada com medidas de prevenção de conflitos de naturezas socioambiental, habitacional e sanitária.

O objetivo central deste artigo é propor medidas sociais em projetos de Reurb, na perspectiva de instrumentalizar os operadores dessa política pública para a efetiva inclusão da população residente em áreas, objeto de Reurb, como agentes ativos em cada uma das etapas do processo, e, no acesso a direitos sociais e humanos, inerentes à vida urbana, contribuindo para a sustentabilidade das medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais, decorrentes do Projeto de Regularização Fundiária e da fixação da população na área regularizada.

Tais medidas, que aqui serão delineadas a partir da realidade observada no município de Sapucaia no estado do Pará<sup>4</sup>, devem ser, necessariamente, construídas e gerenciadas de forma participativa, em sintonia com as especificidades da comunidade e com os objetivos da Reurb, explicitados na legislação pertinente<sup>5</sup>. Elas incluirão tanto a rede de serviços disponíveis no município e no seu entorno para o atendimento às demandas emergentes, como o planejamento de ações socioeducativas e de formação, favorecendo a integração social nas áreas de regularização e a permanência da população em melhores condições de vida, em relação ao contexto anterior à regularização.

Além de uma reflexão sobre a relevância das medidas sociais em Reurb, a participação social é destacada não apenas como pressuposto, mas como condição essencial de efetivação de políticas sociais e de direitos, cujos resultados

---

<sup>4</sup> Parte da área urbana do município de Sapucaia (PA) constitui uma das áreas de atuação do Programa Rede Amazônia.

<sup>5</sup> Sobre os objetivos da Reurb, ver artigo 10 da Lei Federal 13.465/2017.

estão diretamente ligados à abrangência dessa participação, como valor e sinal democráticos. Conforme Whitaker, *apud* Toro; Werneck (2007, p.21), “A participação será mais assumida, livre e consciente, no momento em que os que dela participem perceberem que a realização do objetivo perseguido é vital para quem participa da ação e que o objetivo só pode ser alcançado, se houver efetiva participação.”

## **A RELEVÂNCIA DAS MEDIDAS SOCIAIS EM REURB**

Regularização Fundiária Urbana, “a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.” A Lei Federal n.13.465, de 2017, estabelece que:

Art. 9º § 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (BRASIL, 2017, n.p).

Contudo, como a referida legislação não expressa as diretrizes que essas medidas sociais devem seguir, e, entendendo que elas são pertinentes em ações de regularização fundiária, propõe-se que sejam configuradas em forma de projeto adotando-se, como orientação preliminar, o Manual de Instruções do Trabalho Social, aprovado pela Portaria n. 21, de 22 de janeiro de 2014, do extinto Ministério das Cidades que norteia os programas e as ações nos projetos habitacionais, hoje sob a coordenação do MDR.

O Trabalho Social, compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação

com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados (BRASIL, MCIDADES - PORTARIA N. 21/2014).

Como objetivo geral, esse instrumento normativo busca promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção; e, como objetivo específico propõe-se a “Promover a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento dos bens e serviços previstos na intervenção, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local” (BRASIL, MCIDADES - PORTARIA N. 21/2014).

Neste sentido, pensar um Projeto Social no âmbito de projetos de Reurb, pode ser um excelente mecanismo para o alcance de resultados esperados no processo de regularização, pois, segundo Silva (2019)

As ações de regularização fundiária que por sua natureza são bastante complexas, com etapas de execução ora concomitantes ora articuladas em sequência, por demandarem insumos resultantes de etapas precedentes, exigem procedimentos técnicos detalhados e análises específicas sobre suas dimensões (jurídica, urbanística, ambiental e social) na perspectiva de conferir aos documentos finais a segurança jurídica necessária, configurando um processo gradual e muitas vezes, moroso. (SILVA, 2019, p. 123)

Assim, o Projeto Social corresponderia às ações de sensibilização, mobilização, informação, atendimento de demandas sociais, assim como, ao envolvimento dos cidadãos na gestão da política, já que são sujeitos de direitos e devem ter igualdade de tratamento nas políticas públicas e sociais existentes, tornando-se fundamental na implementação e no desenvolvimento de políticas como, a de regularização fundiária, por meio da participação, reafirmando o valor democrático para a sociedade.

Em que pese a lacuna legislativa quanto às diretrizes para as medidas sociais é possível afirmar que o alcance de importantes objetivos definidos na referida legislação, como por exemplo: i) promover a integração social e a geração de

emprego e renda; ii) estimular a resolução extrajudicial de conflitos; iii) prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais, demanda a proposição de ações de caráter multisetorial e multifatorial direcionadas a esses objetivos, configuradas em um instrumento que permita o monitoramento de seus resultados, no caso, o Projeto Social (BRASIL, 2017, Art. 10).

É nessa perspectiva que aqui se inscreve esta proposta, suprimindo a lacuna existente na legislação quanto à operacionalização das medidas sociais em Projetos de Reurb, nivelando-as com a mesma relevância das demais dimensões da regularização fundiária urbana e contribuindo para o rompimento do paradigma da regularização fundiária, limitado à titulação dos imóveis. Negligenciá-las é negar parte essencial do processo da Reurb e inviabilizar o pleno acesso dos cidadãos às políticas sociais, ao direito à cidade e à participação destes na construção de políticas democráticas e emancipatórias

## **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO COMPONENTE CENTRAL DO PROJETO SOCIAL EM REURB**

Muito se discute sobre a importância da elaboração de políticas participativas, porém pouco se efetiva. Em geral, as políticas apresentam-se à sociedade com formatos pré-concebidos, “vindo de cima para baixo”, sem observar os aspectos da realidade de cada comunidade, região e cultura, como “receita de bolo”, cabendo indagar: para quem as políticas e direitos sociais são voltadas? Nesse processo, há inclusão das pessoas? Há leitura da dinâmica de luta por direitos? Ao lidar com famílias, elas são ouvidas?

Do mesmo modo, a elaboração de modelos de gestão que priorizem a efetiva participação social, com vistas à consolidação da política pública implementada, neste caso, a política de Regularização Fundiária Urbana, culminará na construção coletiva do espaço urbano. Para Campos, (2020):

Entende-se que as iniciativas de participação das populações de assentamentos informais nos processos decisórios de políticas públicas, dependem da organização comunitária e do nível de informação sobre políticas específicas, neste caso, a política urbana de regularização fundiária. Exige-se assim ações contínuas

de informação e comunicação sobre a proposta política de regularização fundiária através do processo de Mobilização e Participação Comunitária (CAMPOS, 2020, p.16).

Pensar ações e mecanismos de estímulos à participação social durante todo o processo de implantação de uma política, como valor democrático, torna-se primordial para a construção de uma sociedade mais igualitária. Toro; Werneck (2007), salientam que, “a ordem social não é natural e cada sociedade é que constrói sua ordem social. Porque ela não é natural é possível falar em mudanças”(TORO; WERNECK, 2007, p.15).

Em regularização fundiária urbana a participação social tem caráter transversal, perpassando as diversas etapas de execução do projeto e até mesmo, em uma perspectiva pragmática, a adesão dos moradores é indispensável para garantir a execução dos levantamentos em campo. Mas a perspectiva de participação aqui discutida vai em busca do empoderamento da população beneficiária da regularização que concorra para a efetiva conquista de direitos sociais, em especial o direito à cidade.

Dessa forma a mobilização social ocorrerá em todo o decorrer do processo da regularização propriamente dita, estendendo-se para além do marco temporal da titulação. As estratégias de mobilização e execução do projeto de Reurb estarão sempre fomentando a participação dos beneficiários em tomadas de decisões, exercitando a autonomia da comunidade na condição de coautores e corresponsáveis pelo que decorre das decisões, valorizando as experiências e vivências, com base na reflexão, para a construção de novos referenciais de convivência e conceitos sobre ações comunitárias.

O primeiro passo no processo de mobilização social é a explicação de seu propósito, que está diretamente ligado à qualidade da participação que será alcançada. Deve ter expressão atrativa, um imaginário “convocante”, que sintetize de modo atraente e válido os grandes objetivos que se busca alcançar. Ele deve expressar o sentido e a finalidade da mobilização.

O imaginário, “é, ao mesmo tempo, uma fonte de hipóteses que provê as pessoas de critérios para orientar a atuação e para identificar alternativas de ações.” (...) “enuncia uma forma de futuro por construir, contém elementos de validade formais

(históricos e científicos) e, nesse sentido, é uma fonte de hipóteses para ação e o pensamento” (TORO; WERNECK, 2007 p. 20).

Outro importante passo no planejamento de mobilização é a comunicação. Esta “pode ser concebida e estruturada de diferentes formas, de acordo com o tipo de projeto e propósitos buscados. É o projeto ao qual pertence a comunicação que delimita seu modelo, forma, fins e os meios.” (TORO; WERNECK, 2007, p. 37). A comunicação tem como meta o compartilhamento, o mais abrangente possível, de todas as informações relacionadas à Reurb como política pública potencializadora da efetivação de direitos.

Todo esse processo deverá estar alinhado às peculiaridades culturais, sociais, econômicas e ambientais locais; ao contexto e à conjuntura da comunidade, das próprias demandas e às potencialidades de ações e políticas sociais já em execução.

## **METODOLOGIA**

Para a construção das medidas sociais configuradas em Projeto Social, utilizou-se os escritos de Toro; Werneck (2007, p. 37), que em sua obra “Mobilização social, um modo de construir a democracia e participação”, sugerem, comentam e indicam critérios e estratégias para a concepção, o planejamento e a gestão de processos com vistas à participação social.

Nessa perspectiva, foi elaborado um breve diagnóstico local, por meio de consulta documental, pesquisa exploratória em campo e mapeamento da rede de serviços, identificando as demandas, potencialidades e limitações locais para o acesso pleno aos direitos sociais e às políticas públicas existentes no município de Sapucaia e nos municípios do entorno, a fim de fazer o devido referenciamento para subsidiar o atendimento, adotando-se os seguintes passos: i) consulta em documentos consolidados, no âmbito do Programa Rede Amazônia considerando os aspectos socioeconômicos, culturais, institucionais e urbanísticos, referentes à área urbana municipal; ii) mapeamento das organizações sociais formais em endereços eletrônicos oficiais; iii) identificação de lideranças comunitárias formais e informais locais; iv) mapeamento da rede socioassistencial na sede

municipal de Sapucaia e nos municípios-polo do entorno; v) identificação de outras instituições governamentais e não governamentais com potencial de apoio para o atendimento de medidas sociais; vi) contatos com técnicos do Centro de Referência e Assistência Social (CRAS), moradores e uma liderança comunitária, sendo as demandas sociais identificadas por este meio.

O estudo envolveu a área urbana municipal de Sapucaia, com foco especial ao bairro Sol Nascente, que constitui a primeira área definida para regularização na sede desse município. Já a estruturação da proposta teve como norte os eixos temáticos relacionados nas normativas que regem o Projeto de Trabalho Técnico Social dos empreendimentos habitacionais de interesse social, referidos anteriormente, quais sejam: a) Mobilização, organização e fortalecimento social, envolvendo informação, mobilização, organização e capacitação para promover a autonomia, o protagonismo social e o fortalecimento das organizações existentes no território; b) Acompanhamento e gestão social da intervenção; c) Educação ambiental e patrimonial relativa à promoção de mudanças de atitude em relação ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável e; d) Desenvolvimento socioeconômico na perspectiva da inclusão produtiva, por meio da articulação de políticas públicas, apoio e implementação de iniciativas para a geração de trabalho e renda.

Esses eixos representam um ponto de partida a ser compatibilizado com as singularidades que caracterizam a regularização fundiária urbana como política pública, alinhada à política habitacional e como instrumento de conquista do direito à cidade, com o objetivo de que essa proposta seja adaptável às diversas peculiaridades dos municípios da Amazônia, especialmente nos aspectos socioeconômicos e culturais.

Na política de regularização fundiária urbana, compreende-se o Projeto Social como uma proposta multifatorial e multisetorial que abarcará as diversas possibilidades de acesso a outras políticas setoriais e aos direitos individuais e coletivos, fortalecendo os processos de mobilização social e as organizações locais para o conhecimento e a busca de direitos, já reconhecidos e não integralmente acessados, visando a melhoria da qualidade de vida da população residente na área de regularização.

Para a pesquisa de campo, o Programa Rede Amazônia custeou as despesas para a visita ao município de Sapucaia oportunizando contatos com os técnicos municipais, moradores e uma liderança comunitária, através da observação direta, o que permitiu a identificação das principais demandas sociais.

Cabe registrar que o estudo foi realizado em um momento temporal do processo de regularização fundiária de fechamento da base cartográfica, não dispondo ainda do Cadastro Social, etapa específica do projeto de Reurb, que oferece informações atualizadas e detalhadas sobre a real condição socioeconômica de cada família, o que limitou a caracterização nos moldes desejados, inclusive em relação à identificação de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

As medidas, ferramentas e parceiros na execução encontram-se descritas no protótipo do Projeto Social voltado para a realidade do município de Sapucaia, por eixo temático, complementado por um rol abrangente de ações e possíveis parceiros, que poderão subsidiar outros municípios com características distintas do município, em um eventual processo de elaboração do Projeto Social em regularização fundiária urbana. Ressalta-se que todas as medidas propostas deverão ter caráter socioeducativo, na perspectiva da conquista de direitos sociais e relacionadas aos objetivos da Reurb, traduzidos pelo direito à moradia digna e à cidade.

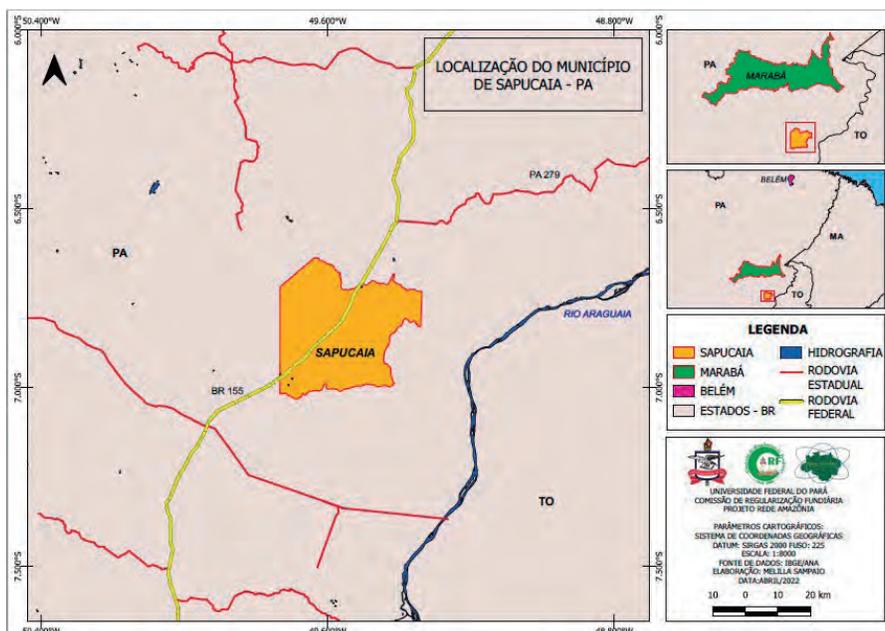
A gestão do Projeto Social deverá ser pactuada com a população envolvida, sugerindo-se que cada eixo temático seja coordenado por representantes das instituições parceiras do respectivo eixo e da sociedade, e que a coordenação geral do Projeto seja formada por pelo menos dois membros de cada eixo temático, sendo um oriundo de instituições públicas parceiras e outro da sociedade civil.

O acompanhamento das medidas que comporão o Projeto Social com vistas ao seu aperfeiçoamento, será feito a partir do uso de registro em diário de campo; registros fotográficos; vídeos de pequena duração; listas de frequência; depoimento dos beneficiários e por meio de atas de reuniões. Todo o material a ser produzido ou utilizado no projeto será concebido a partir da perspectiva do público-alvo ao qual se destina, em linguagens e formas apropriadas.

## CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO: O MUNICÍPIO DE SAPUCAIA (PA)

Emancipado em 1996, desmembrado da área municipal de Xinguara, o município de Sapucaia tem área territorial de 1.284 km<sup>2</sup> e está localizado no sudeste paraense, distante 800 km da capital Belém, com acesso rodoviário. Seu eixo estruturador é a BR-155 e, a população está estimada para 2021 foi de 6.088 pessoas (IBGE, 2010), distribuída em 1.403 domicílios particulares permanentes, dos quais 932 encontram-se na área urbana e 471 na área rural, apresentando densidade demográfica de 3,89 hab/km<sup>2</sup>.

**Figura 1.** Mapa de localização do município de Sapucaia - PA



Fonte: CRF, Rede Amazônia (2022).

No aspecto econômico, a pecuária é o setor predominante com grandes fazendas no entorno da sede municipal, seguida do comércio local, através das empresas, além de atividades informais e da pecuária. No entanto, pela própria natureza dessa última atividade, a geração de emprego é reduzida. Cerca de 50,6% da população recebe menos de três salários-mínimos e os domicílios com rendimento mensal até meio salário-mínimo por pessoa, envolvem 40,1% da população total (IBGE, 2010). Nesse aspecto, o município ocupa a 136ª posição entre os 144 municípios do estado do Pará.

Essa precariedade é refletida no Relatório do Programa Bolsa Família atual Auxílio Brasil e Cadastro Único, de fevereiro de 2022, que apontam 2.738 pessoas em situação de vulnerabilidade social, das quais, 62% encontram-se em situação de extrema pobreza (renda *per capita* de até R\$100,00) e no IDHM que é de 0,590 incluído na categoria baixo.

A pecuária também demarca, em grande medida, os mais fortes aspectos socioculturais do município, haja vista que uma das principais festividades locais é a Cavalgada Ruralista, realizada anualmente, ocasião em que dezenas de pessoas montadas a cavalo, desfilam pelas ruas da cidade.

Sapucaia é um dos municípios paraenses que faz parte do Programa Rede Amazônia, tendo recebido por doação, a gleba denominada Rio Maria (2ª Etapa), no âmbito do Programa Terra Legal, envolvendo cinco bairros do distrito sede, ente eles o bairro Sol Nascente definido como prioritário para regularização fundiária imediata.

**Figura 2.** Mapa de uso do bairro Sol Nascente



Fonte: CRF, Rede Amazônia (2022).

## O BAIRRO SOL NASCENTE

Os subsídios para a caracterização física do bairro decorrem da cartografia elaborada para fins de regularização fundiária e do estudo urbanístico preliminar, que indicou a existência de 246 lotes, cujas dimensões variam entre 250 e 1.000m<sup>2</sup>, com total predominância (80%) de uso residencial e, em torno de 10% são lotes vazios.

Os lotes vazios estão localizados, principalmente, às margens de cursos d'água, vislumbrando-se, no estudo urbanístico preliminar, o potencial de utilização futura como espaços de lazer e como forma de preservação, tendo em vista que o bairro não dispõe de qualquer espaço público de lazer e a área urbana como um todo é carente desse tipo de equipamento.

No entanto, os trechos percorridos por cursos d'água que são ocupados, podem ocasionar alagamentos, agravados pela deposição de resíduos às proximidades, ensejando a necessidade de estudo técnico ambiental específico para compor as ações do projeto de regularização fundiária do bairro. Cabe registrar que a gestão da política urbana e ambiental do município é atribuição da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que representa o município no âmbito do Programa Rede Amazônia.

O bairro Sol Nascente, apresenta uma realidade com grande precariedade de infraestrutura, saneamento e moradias inadequadas. As famílias são, em sua maioria, de baixa renda e estão em condições de vulnerabilidade social, sob constantes ameaças da criminalidade, atendidas, com limitações, pelo Centro de Referência e Assistência Social (CRAS), única unidade da rede socioassistencial instalada no município.

**Figura 3.** Rua do bairro Sol Nascente e CRAS José Paulino da Silva.

**Bairro Sol Nascente**



**CRAS José Paulino da Silva**



**Fonte:** Elaboração das autoras (2022).

Por meio de questões concretas, que demandam atendimento, na perspectiva de um Projeto Técnico Social foi possível relacionar, carência de informações consistentes sobre direitos à moradia, à cidade, à mobilidade, à regularização fundiária, à assistência social, a ausência de documentos pessoais, o alto índice de evasão escolar e de analfabetismo, além de drogadição, baixa qualificação para o exercício profissional, especialmente entre as mulheres, chefes de famílias, a violência doméstica, a insegurança alimentar, a existência de crianças

sozinhas em casa, os elevados índices de gravidez na adolescência, a ausência de coleta seletiva de lixo e grande carência de atividades de esporte e lazer.

Quanto às potencialidades para o atendimento, identificou-se alguns projetos em execução pela Secretaria Municipal de Assistência Social, como o projeto Criança Feliz; Pequeno Rafael; projeto Sopão Solidário; projeto Pão e Leite; mexa-se pela Vida; Meus 15 anos e Natal Solidário, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família/PAIF, sob a coordenação do CRAS, única unidade institucional da Política de Assistência Social, que enfrenta grande sobrecarga de atividades, uma vez que não possui CREAS, apesar de a política nacional de assistência social estabelecer que os municípios com até 20.000 habitantes devem ser atendidos por CREAS regionais. Outros serviços da assistência são o Cadastro Único (CADÚnico) e benefícios eventuais: auxílio-alimentação, funeral, material de construção e tarifa social de energia elétrica.

Inexistem, portanto, no próprio município, os serviços de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Casas de Passagem para atendimento de andarilhos e pessoas em situação de rua, nem Centros de Reabilitação para atendimento de dependentes de substâncias psicoativas.

Outras unidades da rede socioassistencial são encontradas apenas no município de Xinguara, a 35 km da sede municipal de Sapucaia onde estão instalados: o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), a Defensoria Pública estadual, o Ministério Público do estado, o CAPS (Centro de Atenção Psicossocial), o Centro de Referência Especializado em Atendimento à Mulher (CREAM) e outras instituições que podem figurar como parceiras em um Projeto Social de Reurb, especialmente na formação profissional, como: Sebrae, Senai, Senac, Senar, Senat, entre outros.

De acordo com informações dos técnicos do CRAS, a baixa arrecadação municipal faz com que o custeio das despesas relativas aos projetos em execução dependa de recursos federais e estaduais, assim, as medidas estabelecidas no âmbito do Projeto Social deverão se encaixar nas atribuições pertinentes a cada parceiro institucional ou da sociedade civil que aderirem ao Projeto Social.

No que diz respeito à resolução de conflitos extrajudiciais, apenas em Marabá, que dista 211 km de Sapucaia, encontra-se em funcionamento um Centro Judiciário de Resolução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), que são unidades

do Poder Judiciário às quais compete a realização das sessões de conciliação e de mediação a cargo de conciliadores e mediadores devidamente capacitados para as práticas de auto composição, bem como, do atendimento e à orientação aos cidadãos que possuem dúvidas e questões jurídicas. Ressaltando-se esse centro é de grande relevância em projetos de regularização fundiária, pois não é rara a constatação de conflitos de vizinhança, familiares, tentativa de negação do direito de prioridade à titulação em nome da mulher por seus companheiros e conflitos socioambientais, que teriam indicação para serem mediados via CEJUSC.

Não foram identificados grupos associativos formais de caráter comunitário atuantes na sede municipal, no entanto em pesquisa no cadastro nacional de organizações sociais do município de Sapucaia, encontram-se registradas 51 organizações sociais, com total predominância de entidades religiosas (60%), 4 do setor empresarial; 3 assistenciais; 2 culturais e 3 filantrópicas. Porém, não foi possível confirmar suas efetivas atuações, nem tampouco experiências destacadas de processos participativos junto à gestão pública.

Consideradas as diversas limitações decorrentes do período de estudo reduzido e do estágio de execução do projeto de regularização fundiária com etapas fundamentais principalmente para a elaboração de um diagnóstico mais aprofundado, a proposição está focada em diretrizes gerais para um Projeto Social em Reurb para adaptação a outros municípios e um relativo avanço para ações concretas voltadas ao município de Sapucaia.

**Quadro 1.** Diretrizes para o projeto social em Reurb, adaptável às diversas realidades municipais.

<b>ESTRUTURAÇÃO</b>
• IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES ENVOLVIDOS – todos aqueles que firmarem parceria para execução das medidas sociais.
• INFORMAÇÕES BÁSICAS NECESSÁRIAS: i) Caracterização da área de abrangência do Projeto - delimitação, aspectos culturais, ambientais, socioeconômicos, mecanismos de comunicação local, equipamentos públicos, mapeamento da rede socioassistencial instalada no próprio município ou no entorno); ii) Caracterização da população residente na área de abrangência do Projeto (configuração etária, escolaridade, situações de vulnerabilidade social, ocupação, trabalho e renda; iii) Caracterização da organização comunitária local (formal e informal) lideranças atuantes, mecanismos e instância de participação social (conselhos gestores de políticas públicas, organizações de caráter comunitário, filantrópico, esportivo, cultural, religioso, etc.)

• OBJETIVOS

3.1 GERAL: Viabilizar o acesso a direitos sociais pelos beneficiários da regularização fundiária e garantir a sustentabilidade das intervenções decorrentes da Reurb, visando a permanência das famílias na área em melhores condições de vida em relação à situação anterior à regularização.

3.2 ESPECÍFICOS: i) Estimular o desenvolvimento da consciência cidadã e o sentido de pertencimento em relação à área/bairro e à cidade; ii) Sensibilizar os moradores para a corresponsabilidade nas questões ambientais e na conservação e manutenção dos espaços de uso público; iii) Promover os encaminhamentos de ocorrências que caracterizem situação de vulnerabilidade para a rede socioassistencial referenciada; iv) Desenvolver ações que favoreçam a inclusão dos moradores no mercado de trabalho local; v) Esclarecer sobre os benefícios e desdobramentos da regularização fundiária para as famílias beneficiária.

• METODOLOGIA E ESTRATÉGIA DE GESTÃO

o Leitura da realidade – i) pesquisa preliminar sobre os aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais da área urbana municipal utilizando dados secundários disponíveis (IBGE, DATASUS, CADUNICO, Programas Sociais, órgãos municipais, etc.), compondo o diagnóstico integrado para a regularização fundiária; ii) mapeamento das organizações sociais formais e informais, lideranças comunitárias, rede socioassistencial na área urbana e complementarmente nos municípios-polo do entorno, instituições governamentais e não governamentais com potencial de apoio a medidas sociais; iii) cadastro social das famílias residentes na área delimitada para regularização; iv) contatos com moradores e lideranças. As demandas identificadas deverão ser apresentadas à população para confirmação e contribuições.

o Elaboração do Projeto Social – composição de um grupo de trabalho com representantes da sociedade civil conforme as características organizativas locais, do agente promotor da regularização fundiária e instituições com potencial de parceria, considerando as demandas identificadas, definindo, ao menos as ações a serem desenvolvidas, por eixos temáticos com detalhamento das atividades, metas mensuráveis, períodos e responsáveis pela execução além de promover a articulação com os parceiros para confirmar suas reais possibilidades de contribuição na execução do Plano.

o Estratégia de gestão e monitoramento de resultados – dada a natureza do Projeto Social sua condução deverá ser, necessariamente, participativa em uma perspectiva de horizontalidade, envolvendo representantes do agente promotor, das instituições parceiras e da sociedade civil, dando-se publicidade à sociedade em geral quanto à execução das ações e seus resultados.

AÇÕES INTEGRADAS COM A REDE DE SERVIÇOS

Neste tópico constam, de forma ampla, ações temáticas, instrumentos e técnicas que poderão ser acionados para execução e universo de instituições que compõem redes de serviços que poderão encontrar-se instaladas no próprio município ou em municípios do entorno. De acordo com as demandas identificadas o município destacará as instituições cuja participação seria pertinente.

EIXOS CENTRAIS	AÇÕES/MEDIDAS	INSTRUMENTOS E TÉCNICAS	INSTITUIÇÕES PARCEIRAS
<b>Mobilização, Organização e Fortalecimento Social</b>	Abordagem de temas, como: i) a importância da participação social na defesa dos interesses coletivos; ii) o papel das lideranças na comunicação e no encaminhamento das lutas pela conquista de direitos; iii) o reconhecimento coletivo das demandas locais; iv) o associativismo como estratégia de mobilização permanente; v) a comunicação como instrumento de mobilização e integração social; vi) os processos culturais locais como elementos de integração social, etc.	Rodas de conversa; Oficinas interativas; Leitura participativa das demandas locais; Palestras; Teatralização de elementos marcantes da cultura local; Visitas domiciliares para definição de encaminhamentos/providências; Encaminhamentos para a rede socioassistencial.	CRAS; Grupos culturais locais Lideranças locais Organizações do Terceiro Setor; Rede de comunicação social local Secretaria Municipal de Assistência Social e de Cultura Instituições universitárias Defensoria Pública; Secretaria Municipal de Assistência Social/CRAS; Cartório de Registro Civil; Sistema de Segurança Social (Delegacias da Mulher, Atendimento ao Adolescente, Conflitos Ambientais); Unidades de Medição de Conflitos.
<b>Encaminhamentos pontuais</b>	Identificação de situações de vulnerabilidade e/ou de conflitos, a partir do Cadastro Social, contatos com moradores, lideranças e observações do cotidiano dos moradores durante a execução das diversas etapas do processo de regularização fundiária.		

<p><b>Desenvolvimento Socioeconômico</b></p>	<p>Estudo das potencialidades do mercado de trabalho local em relação às características de profissionalização da população residente na área de abrangência do Projeto Social. Definição de grade para formação profissional compatível com a possibilidade real de inclusão produtiva para geração de renda; Discussão e definição de estratégias específicas para facilitar a inclusão das mulheres no mercado de trabalho.</p>	<p>Cursos de formação profissional, de curta duração; oficinas de gestão empreendedora; renda solidária; creches comunitárias para facilitar a inclusão das mulheres no mercado de trabalho; oficinas de gestão orçamentária familiar; encaminhamentos ao mercado de trabalho após formação profissional.</p>	<p>CRAS; SENAR; SENAI; SEBRAE, SENAT; órgãos municipais e estaduais afins com as ações definidas; Institutos Tecnológicos; indivíduos referenciados em formação profissional.</p>
<p><b>Direito à Cidade</b></p>	<p>Abordagens sobre os temas: i) a participação social no planejamento e gestão da cidade como estratégia do desenvolvimento urbano sustentável; ii) o papel dos conselhos municipais de políticas públicas, em especial os que tem interface com a política urbana; iii) As perspectivas das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na redução das desigualdades urbanas; iv) a questão ambiental (sentido amplo) como elemento fundamental na qualidade de vida urbana.</p>	<p>Oficinas focando o planejamento e a gestão democrática das cidades; teatralização de problemas decorrentes de desconformidades ambientais; visitas guiadas para reconhecimento de pontos ambientais críticos; campanhas de sensibilização para importância da reciclagem e/ou reutilização de resíduos sólidos e oficinas demonstrativas de viabilidade do processo, mesmo em pequena escala;</p>	<p>Órgãos municipais e estaduais, especialmente os relacionados ao Desenvolvimento Urbano, Obras e Meio Ambiente etc.; Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (CAU); Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.</p>

**Fonte:** Elaboração das autoras (2022). Com base no projeto técnico social do PNHU/PMCMV.

**Quadro 2.** Linhas gerais para o projeto social em Reurb, direcionado ao município de Sapucaia

<b>PROJETO SOCIAL EM REURB PARA O MUNICÍPIO DE SAPUCAIA</b>			
<p>• IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES PARCEIROS: Secretarias Municipais de: Meio Ambiente, Assistência Social, Cultura e Educação, UNIFESSPA, IFPA, SENAR, SEBRAE, Defensoria Pública, CREAS/Xinguara; CAU/Marabá</p>			
<p>1. INFORMAÇÕES BÁSICAS NECESSÁRIAS – encontram-se descritas na seção 4 deste documento.</p> <p>2. OBJETIVOS – tanto os objetivos gerais quanto os específicos os constantes no Quadro I aplicam-se, integralmente, ao município de Sapucaia.</p> <p>3. METODOLOGIA E ESTRATÉGIA DE GESTÃO</p> <p>a) Leitura da realidade – conforme descrito na seção 4 deste documento.</p> <p>b) Elaboração do Projeto Social – após a identificação das demandas e de recursos institucionais na perspectiva de composição de parceria foram relacionadas as ações pertinentes considerando sua factibilidade, foram relacionadas as medidas, instrumentos e parceiros por eixos temáticos. Estratégia de gestão e monitoramento de resultados – dada a natureza do Projeto Social sua condução deverá ser, necessariamente, participativa em uma perspectiva de horizontalidade, envolvendo representantes do agente promotor, das instituições parceiras e da sociedade civil, dando-se publicidade à sociedade em geral quanto à execução das ações e seus resultados.</p>			
<p>4. AÇÕES INTEGRADAS COM A REDE DE SERVIÇOS E OUTROS PARCEIROS</p>			
EIXOS CENTRAIS	DEMANDAS IDENTIFICADAS	INSTRUMENTOS E TÉCNICAS	AGENTES PARCEIROS
<p><b>Mobilização, Organização e Fortalecimento Social</b></p>	<p>Abordagem das seguintes temáticas:</p> <p>i) a importância da participação social na defesa dos interesses coletivos;</p> <p>ii) o papel das lideranças na interlocução com a sociedade e na luta pela conquista de direitos;</p> <p>iii) o associativismo como estratégia de mobilização permanente;</p> <p>vi) os processos culturais locais como elementos de integração social.</p>	<p>Palestras;</p> <p>Oficinas interativas;</p> <p>Rodas de conversa;</p> <p>Teatralização de elementos marcantes da cultura local;</p>	<p>CRAS, UNIFESSPA (campus Xinguara), Secretaria Municipal de Cultura, grupos culturais do município e lideranças locais;</p>

<b>Encaminha- mentos pon- tuais</b>	i) carência de informações sobre direitos sociais; ii) ausência de documentos pessoais, iii) alto índice de evasão escolar e analfabetismo; iv) drogadição; vi) violência doméstica e gravidez na adolescência;	Palestras; Encaminhamento; Articulação com setor educacional Encaminhamento; Visita domiciliar/encaminhamento	Cartório de Registro Civil, Defensoria Pública, Delegacias da Mulher e de Atendimento ao Adolescente de Xinguara, Secretaria Municipal de Educação.
<b>Desenvolvimento Socioeconômico</b>	i) baixa qualificação para o exercício profissional, especialmente entre as mulheres chefes de família; ii) insuficiência de vagas em creche inviabilizando a inclusão de mulheres que são mães no mercado de trabalho; ii) reduzida oferta de empregos formais; iv) baixa renda familiar.	Cursos de formação profissional; Oficina de gestão empreendedora; Creches comunitárias; Projeto renda solidária;	CRAS; SENAR; SENAI; SEBRAE; Secretaria Municipal de Educação; Instituto Federal de Educação de Marabá.
<b>Direito à Cidade</b>	Abordagens sobre os temas: i) Gestão democrática da cidade; ii) Desenvolvimento urbano sustentável; iii) O papel dos conselhos municipais de políticas públicas; iv) Perspectivas das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na redução das desigualdades urbanas; iv) a questão ambiental como elemento fundamental na qualidade de vida urbana.	Palestras e oficinas; Visitas guiadas aos pontos críticos de degradação ambiental; Teatralização de problemas decorrentes de desconformidades ambientais; Campanhas de sensibilização para a importância da destinação adequada de resíduos sólidos;	Secretaria Municipal de Meio Ambiente etc.; Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (CAU) seção de Marabá; UNIFESSPA.

**Fonte:** Elaboração das autoras, 2022. Com base no projeto técnico social do PNHU/PMCMV.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

Como resultado preliminar da elaboração deste trabalho, ponderamos, durante a construção, a forma de se executar políticas públicas e sociais no Brasil. Quanto à necessidade de Projeto Social em Reurb, refletiu-se sobre os prejuízos da instauração de uma política pública social em determinada comunidade, sem que as necessidades intrínsecas desta não sejam visualizadas. A exemplo, o bairro Sol Nascente no município de Sapucaia, que apresenta o maior número de famílias em vulnerabilidade e risco social; um grande índice de drogadição e subjugação sobre a comunidade, de criminalidade e de tráfico de drogas. Ao mesmo tempo foram discutidas estratégias para a implementação de forma mais ampla e de maneira que os beneficiários da comunidade tenham abrangência de atendimento, nas minúcias de suas vulnerabilidades.

Reafirmamos, a necessidade de efetivação de todas as medidas previstas na lei para a execução do projeto de regularização fundiária, nos aspectos urbanístico, jurídico e ambiental; e reconhecemos a importância destes para o alcance do direito à cidade e para a construção da cidade, com a urbanidade que se espera. Contudo chamamos a atenção para o fator social, pois nele se expressam as maiores necessidades de uma sociedade e as deficiências das políticas sociais e, é para este fator que se voltam as ações da Reurb.

Neste sentido, retomamos a utilidade e a relevância do Projeto Social, na perspectiva de instrumentalizar a transformação da realidade e a melhoria efetiva das condições de vida da população, através das medidas sociais elaboradas em consonância com os princípios e diretrizes das políticas sociais e com a observância das peculiaridades locais e da participação social. Conforme Toro; Werneck (2007):

Construir a ética democrática significa fazê-la possível e cotidiana e para isto é preciso a participação e a vontade de todos os membros de uma sociedade. A criação de uma cultura e uma ética democráticas requer a mobilização social, entendida como a convocação livre de vontades. A mobilização social é uma forma de construir na prática o projeto ético proposto na constituição brasileira: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político (TORO; WERNECK 2007, p. 03)

Ressaltamos, que a pesquisa de campo, oportunizou a identificação das potencialidades e deficiências locais das políticas sociais existentes no município de Sapucaia (PA). Em campo de pesquisa foram realizadas entrevistas, as quais ocorreram em forma de conversa individualizada (exceto, as entrevistas com duas técnicas do CadÚnico). Foram feitas perguntas abertas, para a obtenção de respostas amplas, promovendo maior flexibilidade para o alcance dos dados e visando conhecer os serviços ofertados no município de Sapucaia (PA), assim como os atendimentos realizados em outros municípios. Os entrevistados foram: a coordenadora do CRAS José Paulino da Silva; as duas assistentes sociais do CRAS; duas técnicas do sistema de cadastro do CadÚnico e, uma liderança comunitária do bairro Sol Nascente. Conforme os dados da entrevista: os serviços ofertados no município são de proteção básica, através do PAIF e projetos do CRAS; os serviços encaminhados para outros municípios são os de média e alta complexidade, por exemplo, reabilitação de dependentes de substâncias psicoativas; os atendimentos do Ministério Público, etc. Os municípios que subsidiam Sapucaia na rede de serviços são: Xinguara, Marabá e Abaetetuba (Fazenda da Esperança – Reabilitação de dependentes). Vale mencionar, que as ações da política de assistência social, através do CRAS do município e os atendimentos dos serviços denominados Benefícios Eventuais, são ações pontuais, as quais não conseguem subtrair os graves problemas sociais da área objeto da Reurb, a exemplo, dos grandes números de gravidez na adolescência, drogadição e evasão escolar entre crianças e adolescentes em idade escolar, bem como, a reabilitação de dependentes de substâncias psicoativas, que se tornam recorrentes.

## CONCLUSÃO

Retomando a idealização inicial deste trabalho que foi dar ênfase às medidas sociais em Reurb, traduzidas em um Projeto Social que fomente a participação social continuamente, na perspectiva de instrumentalizar as populações residentes em áreas objeto de regularização fundiária urbana para exercerem o papel de agentes ativos em cada uma das etapas do processo e assim, acessarem direitos sociais e humanos inerentes à vida urbana e contribuírem para

a sustentabilidade das medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais, decorrentes do projeto de regularização fundiária, além de subsidiar os municípios para a elaboração do projeto.

Assim, constatamos que a proposta de Projeto Social, elaborada neste trabalho para a realidade do município de Sapucaia é aplicável a outras realidades, nas quais foram sistematizadas algumas medidas sociais e o referenciamento de demandas à rede de serviços, conforme dados coletados em campo (ressaltamos que a proposição deste projeto é somente um ensaio), pode tornar-se um importante modelo de referenciamento para medidas sociais em outras áreas objeto de Reurb. O *modus operandi* das políticas que fazem parte da política urbana interferem nas condições de vida da população diretamente e segundo Soares *et al* (2018) essas condições são aprofundadas pela maneira como o Estado realiza o planejamento urbano, pois, geralmente exclui “as populações dos processos decisórios sobre as políticas implementadas, ou seja, não oferece soluções satisfatórias para os problemas apresentados e realiza políticas públicas para atender interesses privados” (SOARES *ET AL*, 2018, p. 1286).

Ao mesmo tempo, reafirmamos a relevância do Projeto Social como parte integrante para a viabilidade e para a execução da política de regularização fundiária e o alcance dos resultados desejados e esperados, através da participação social, da previsão de ações da melhoria das condições de vida da população, da efetivação dos direitos sociais e humanos dos beneficiários e da sustentabilidade do projeto. Além disso, tem o papel de preencher lacunas deixadas por leis, quando não oferecem parâmetros para efetivação das medidas sociais.

Por fim, esperamos que a elaboração e a execução de um Projeto Social, como requisito necessário à implantação da política de regularização fundiária urbana, tornem-se um documento auxiliar de ampliação de direitos, no atendimento de necessidades sociais, na formação de cidadania e autonomia, participação social e gestão democrática das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 64/2010, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. – 32 ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

BRASIL. **Portaria nº 325**, de 7 de julho de 2011. Diário Oficial da União/ República Federativa do Brasil. Ministério das Cidades. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/176708/> . Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 21**, de 22 de janeiro de 2014, que Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do então Ministério das Cidades. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/) . Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Federal n. 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; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-normaatualizada-pl.pdf> . Acesso em: 17 fev.2022.

CADERNOS, MCIDADES HABITAÇÃO. **Política nacional de habitação**. Ministério das Cidades, nov. 2004. Disponível em: [nov.https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf) . Acesso em: 13 fev. 2022.

CAMPOS, R. Política urbana e participação: construção coletiva para regularização fundiária nos espaços urbanos de domínio da União. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 3, n. 2, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistamseu/issue/view/2224>. Acesso em: 12 fev. 2022.

IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/abaetetuba/panorama>. Acesso em: 12 fev. 2022.

LIMA, Daniela de Freitas; JÚNIOR, Almir Mariano de Sousa. **O trabalho social na regularização fundiária de interesse social**. Barú, Goiânia. 2020, v. 6: e7806. ISSN: 2448-0460. DOI 10.18224/baru.v6i1.7806. Disponível em: <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/issue/view/351>. Acesso em: 12 fev. 2022.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes**. São Paulo: Cortez. 13 maio, 2016.

PREFEITURA, MUNICIPAL DE SAPUCAIA (PA). **Vídeo/Documentário 2019 (Sapucaia) #Sapucaia23Anos**. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/?v=323991408285060;ref=sharing>. Acesso em: 13 fev. 2022.

Programa Rede Amazônia Morar, Conviver e preservar. Disponível em: <https://www.projetoredeamazonia.com/o-que-%C3%A9-a-rede>. Acesso em: 12 fev. 2022.

SILVA, Maria do Carmo Campos da. **Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais: fator de fixação de população de baixa renda ou promoção do mercado imobiliário formal? o caso do Assentamento Bengui - Etapa 2, Belém (PA)**. 2019. 194 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SOARES, P. P. M. A.; CARDOSO, W. S.; CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. Belém (PA): contradições sociais do e no planejamento urbano. **Revista de Políticas Públicas**. São Luis: UFMA, v. 22, p. 1269-1290, 2018.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Políticas públicas: o papel das políticas públicas**. AATR-BA, 2002.

TORO, José Bernardo; Werneck, Nisia Maria Duarte. **Mobilização social um modo de construir a democracia e a participação**. [S.l.]: Editora Autêntica, 8 jun. 2007. 112 p.

## PARTE III

# GEOTECNOLOGIAS, CARTOGRAFIA APLICADA E ÁREAS DE RISCO



# DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DAS ÁREAS COM RISCO AMBIENTAL NA CIDADE DE FERREIRA GOMES (AP)

Elton Luis Silva da Silva<sup>1</sup>

Daniel Araújo Sombra Soares<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Na Amazônia Legal, o processo de urbanização foi acelerado e, por consequência, pouco planejado. Tal processo se deu a partir de uma apropriação desigual da natureza e dos territórios. As cidades amazônicas compartilham a característica de terem sido espacializadas, conforme sua localização, às margens dos cursos fluviais ou às margens das estradas (sendo esta a forma mais atual), ficando essas condições bem relevantes para o planejamento do desenvolvimento urbano sustentável das cidades amazônicas (FENZL *et al*, 2020).

Com o contexto descrito, fica evidente que o processo de regularização de imóveis dentro da Amazônia Legal é complexo, e para auxiliar os gestores municipais nesse processo, foi criado o Programa Rede Amazônia – uma rede de instituições de ensino superior e de gestão pública dedicada ao fomento e difusão de experiências e expertises em políticas públicas, alternativas e gratuitas, de Assistências Técnica e Tecnológica aplicadas à regularização fundiária urbana, articulada com medidas de prevenção de conflitos de naturezas socioambiental, habitacional e sanitária – que cria e administra projetos de extensão para dar aporte

---

<sup>1</sup> Graduado em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura pela UFRA. Especialista em Geoprocessamento e Georreferenciamento de Imóveis Rurais (2021). Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção, Habitação e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Técnico em Agrimensura, Ciência e Tecnologia do Pará pelo IFPA. E-mail: eng.eltonsilvas@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Geografia pela UFPA (2017-2021). Professor da UFPA. Coordenador de Movimentos Sociais na Diretoria de Relações Interinstitucionais e Sociais (DRIS) da Pró-Reitoria de Extensão (PROEX), UFPA. E-mail: dsombra@ufpa.br.

nas tomadas de decisões das áreas escolhidas pelo projeto. Esta especialização foi criada com o intuito de dar e expandir novos conhecimentos para agentes que atuam e podem vir a atuar na regularização fundiária. Como uma primeira forma de retorno para a população, os trabalhos de conclusão de curso devem ser dentro das áreas selecionadas, como piloto das ações do Programa Rede Amazônia.

Seguindo o que o Programa Rede Amazônia estipulou como meta de trabalho de conclusão de curso e observando a falta de planejamento descrita a respeito da espacialização das cidades amazônicas, mais o registro do censo de 1991 de que a população urbana superou a população rural em números naquele ano, estes números foram acentuados no censo de 2010. Nota-se que essa urbanização acelerada junto à falta de estrutura nas cidades fez com que ocorresse déficit de direitos básicos e dentre eles o de moradia digna (FENZL *et al*, 2020). Estes fatos somados aos baixos salários e altos preços do mercado imobiliário geraram poucas opções para os migrantes, que passaram a residir em locais de risco, como encostas, beiras de rios e córregos e várzeas com perigo de inundação (SANTOS, 2017). Costa *et al* (2021) expõe que o modelo de ocupação das cidades, e de intervenção nos rios urbanos, modificando bacias hidrográficas e o ciclo da água, gera ainda mais problemas socioambientais e riscos, pois, segundo eles:

Nesse modelo, o rio urbano é incorporado ao sistema de saneamento básico, assumindo prioritariamente a função de esgoto. Assim, a canalização dos rios urbanos e o aterramento das planícies de inundação se constituem em ações voltadas para solucionar os problemas de drenagem, esgoto, habitação e mobilidade simultaneamente. Nesta dimensão, o rio perde o seu caráter ambiental, e se torna um elemento integrante de um sistema técnico, cujas demandas por parte da sociedade civil e as soluções implementadas pelo poder público o tratam como mero elemento de um sistema de engenharia (COSTA *et al*, 2021, p.266).

As populações residentes nestes locais estão suscetíveis a vários riscos, seja por falta de opção de moradia digna em locais economicamente viáveis para elas, seja por falta de informação sobre os riscos existentes. Para o combate a estes riscos, criou-se a Lei 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), a qual “abrange as ações de prevenção, mitigação,

preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil” (BRASIL, 2012; SANTOS, 2017).

A PNPDEC dispõe sobre um dos grandes riscos vivenciados pelas populações amazônicas, advindos em consequência da incidência de diversas hidrelétricas na Amazônia Legal. Por este motivo, áreas com risco de alagamento também são numerosas nesta região. No Amapá, tem-se como exemplo o município de Ferreira Gomes, que possui três usinas hidrelétricas e muito próximas fisicamente, na bacia do Rio Araguari (OLIVEIRA, 2019), o que torna a região uma área muito suscetível a este risco específico.

Há incertezas em relação às consequências geradas por atividades como as hidrelétricas - que possuem determinado valor para as pessoas. Concomitante a estas incertezas, estão os impactos possíveis às comunidades no entorno, e a governança do risco envolve argumentos relacionados a todos os grupos sociais no entorno (RENN *apud* DAVID *et al*, 2019), desde a população urbana, aos diversos grupos sociais que fazem uso das águas, como é o caso dos pescadores do Rio Araguari, perpassando também pelas populações extrativistas e agrícolas (SILVA *et al*, 2018).

David *et al* (2019) dizem que os impactos causados são de cunhos sociais, econômicos e ambientais, daí a importância de observá-los e monitorá-los. As mais afetadas são as populações locais, e por isto o impacto social precisa ser avaliado e suavizado pelos gestores de forma objetiva e compartilhada por toda essa população.

Para o estudo realizado neste artigo, consideraram-se argumentos legais que asseguram o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia digna às pessoas. Dentre esses argumentos, está o zoneamento ambiental, baseado em momentos distintos da legislação. Sobre ele, foi apresentada a seguinte cronologia:

O zoneamento e ordenamento territorial no Brasil, da qual se assimila os momentos legislativos mais importantes no desenvolvimento do zoneamento ambiental: em 30 de novembro de 1964, foi sancionada pelo General Castelo Branco a Lei n.º 4.504 – Estatuto da Terra, que criou o zoneamento agrário; em 27 de outubro de 1966, entrou em vigor a Lei n.º 5.173, que

criou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, com o objetivo de promover o desenvolvimento “autossustentado” da economia e o bem-estar social da região amazônica de forma harmônica e integrada na economia nacional; em 1967, com a Constituição Federal e em 1968, com a Emenda Constitucional, surgiu a figura do Plano Nacional e Planos Regionais de Desenvolvimento (art. 8º, XIII, art. 65, parágrafo 6º); em 19 de dezembro de 1971, entrou em vigor a Lei n.º 6.001 – Estatuto do Índio, que reconheceu o direito dos índios à posse e usufruto exclusivo dos recursos naturais existentes nas terras que habitavam; em 4 de dezembro de 1974, pela Lei Federal n.º 6.151, foi aprovado o II Plano Nacional de Desenvolvimento que, abordando o desenvolvimento urbano, definiu a necessidade de implantação do zoneamento industrial com a finalidade de controlar a poluição e preservar o meio ambiente; em 31 de março de 1975, o Decreto n.º 55.891 regulamentou a Política Agrícola e a Reforma Agrária; em 2 de julho de 1980, a Lei n.º 6.803 estabeleceu que as atividades industriais deveriam compatibilizar-se com a proteção ambiental, definindo três tipos de zonas industriais (zona de uso estritamente industrial – ZUEI, zona de uso predominantemente industrial – ZUPI e zona de uso diversificado – ZUD); em 3 de setembro de 1980, o Decreto n.º 85.118 aprovou o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico no âmbito do III Plano Nacional de Desenvolvimento, estabelecendo como uma de suas metas aperfeiçoar e acelerar o zoneamento ecológico-econômico, considerando o uso do solo segundo sua capacidade e identificar áreas que devem ser preservadas como reservas naturais; e em 27 de abril de 1981, a Lei n.º 6.902 criou as Estações Ecológicas e as Áreas de Proteção Ambiental (APA) (LIMA, 2006, p.263 *apud* RECH, 2011, p.43).

Os instrumentos apresentados partiram do ponto de vista econômico, haja vista a época em que foram criados. Atualmente, com o “boom” sobre sustentabilidade, as regulamentações consideram bem mais a conservação ambiental. Estabeleceu-se em 31 de agosto de 1981 a Lei n. 6.938 (Política Nacional do Meio Ambiente), e no inciso II do artigo 9º, o Zoneamento Ambiental aparece como um dos seus instrumentos, com fundamento jurídico essencial no artigo 225 da Constituição Federal (CF) de 1988 (RECK, 2011).

Outra base legal para fundamentar o estudo é o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257 de 10 de outubro de 2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/1988 que trata de políticas de desenvolvimento urbano, determina a função social<sup>3</sup> dos terrenos urbanos, além de definir os seguintes Princípios básicos:

- Promover o desenvolvimento urbano;
- Defender a função social do espaço urbano;
- Combater a especulação imobiliária;
- Aumentar a participação da sociedade na administração municipal.

Destaque para este último, que expõe que a população tem que opinar e decidir o que é melhor para a cidade. Então, esta lei coloca o cidadão que mora no município com o direito de ter um mecanismo para ser ouvido pelo poder público municipal, também coloca o zoneamento ambiental como um instrumento de defesa desses princípios e, além disso, indica condições para a obrigatoriedade de se ter um plano diretor<sup>4</sup> e dentre estas condições está a de cidades incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

Outrossim, as leis que dispõem sobre a regularização fundiária urbana (Reurb) são bases legais que protegem a população, lhes garantindo o direito de terem moradia digna por partirem da CF/1988, que garante tal direito básico. A lei municipal de Ferreira Gomes n° 320, de 29 de julho de 2019, segue este princípio, dispondo da obrigatoriedade de estudos técnicos a serem realizados, a fim de examinar os riscos ambientais existentes – em casos de inundações ou de outros riscos especificados em lei. Dispõe que “estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos da parcela por eles afetada”. Por esta lei, tais medidas são condições indispensáveis à aprovação da Reurb; sendo assim, quando, no

<sup>3</sup> Exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º da Lei n. 10.257/2001.

<sup>4</sup> Instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana feito com ampla participação da sociedade, em audiências públicas, tendo que ser feito de 10 em 10 anos.

mínimo, não for possível a administração dos riscos, o poder público municipal deve realocar os ocupantes da área exposta ao risco (PMFG<sup>5</sup>, 2019).

Em Ferreira Gomes, tem-se um grande problema com alagamentos em parte da área urbana, deixando a população que reside nela passível a riscos constantes advindos desse problema.

Evidenciado isto, o artigo se propõe exibir o caso de Ferreira Gomes (AP), utilizando dados qualitativos para nortear o diagnóstico ambiental no perímetro urbano municipal da cidade, para sensibilizar sobre estas áreas. Consideraram-se para isso os riscos mais frequentes apontados pela população local, e estes serão apresentados em mapas cruzando informações de conhecimento legal e empírico, com a finalidade de apontar, para os programas de regularização fundiária no município, as áreas nas quais devem ser feitos estudos técnicos para diagnóstico e gerenciamento dos riscos, uma das etapas da Reurb constante nas leis que dispõem sobre o tema, inclusive na lei do próprio município.

## ÁREA DE ESTUDO

Com a determinação de que a área de estudo deveria ser uma das áreas-piloto<sup>6</sup> de atuação do Programa Rede Amazônia, e esse atua na Amazônia Legal, dentre as opções está o município de Ferreira Gomes, no Amapá, criado em 17 de dezembro de 1987 (pela Lei n. 7.639/87). Entre os fatores históricos de seu desenvolvimento até sua emancipação político-administrativa, destaca-se a condição estratégica que desempenhou como entreposto rodoviário no antigo traçado da BR-156. Hoje, o município é o décimo segundo maior do estado em número de habitantes ((AMAPÁ/PMFG, 2017).

Ferreira Gomes tem extensão territorial de 4.973,855 km<sup>2</sup>, população estimada, em 2020, de 8.151 pessoas, um grande salto, considerando-se que no censo de 2010 era de 5.802 pessoas e tinha densidade demográfica de 1,15 hab/km<sup>2</sup> no mesmo censo. Outras informações retiradas desse censo são as de que 7,1% dos domicílios tinham esgotamento sanitário adequado, 7,4% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização, e domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada eram pífios 1,7% (IBGE, 2020).

<sup>5</sup> Prefeitura Municipal de Ferreira Gomes.

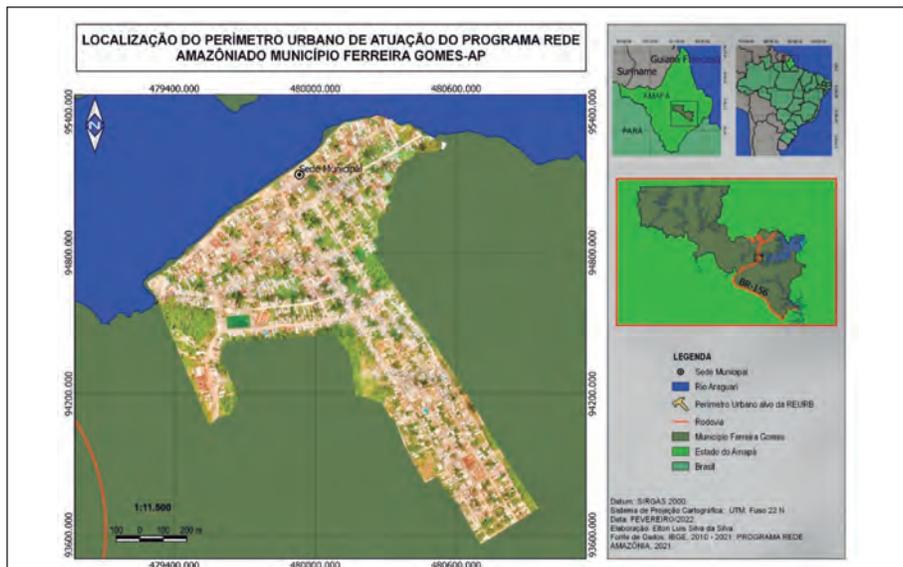
<sup>6</sup> Primeiras áreas escolhidas para as ações do projeto - espalhadas nos nove estados da Amazônia Legal.

A PMFG, em 2019, sancionou a Lei n. 320, de 29 de julho, que dispõe sobre a Reurb, e dentre outras coisas descreve núcleo urbano como:

Assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei Federal nº 5.868 de 12 de dezembro de 1972, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências, e que independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural (AMAPÁ/PMFG, 2019).

O estudo foi realizado no perímetro urbano, localizado na parte central do município (figura 01); esse foi determinado por trabalhos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), através do Programa Federal Terra Legal (PTLA) e determinado como uma das áreas-piloto do Programa Rede Amazônia, a primeira no estado do Amapá.

**Figura 1.** Mapa de localização da área-piloto do Programa Rede Amazônia no perímetro urbano do município de Ferreira Gomes (AP)



Fonte: IBGE (2010-2020); SEMA/AP (2010-2020); Projeto Amazônia (2021).  
Elaboração dos autores.

## MATERIAIS E MÉTODOS

O artigo iniciou com a abordagem metodológica denominada *Grounded Theory*<sup>7</sup>, cuja ideia básica é que o problema a ser pesquisado surja no decorrer da pesquisa em campo, ou seja, durante a interação do pesquisador com o objeto de interesse. Tal metodologia utiliza-se de dados qualitativos.

Teve-se como objeto de interesse a visão da comunidade em relação às áreas de risco na cidade onde vivem. Partindo desse entusiasmo, foi buscado o número de telefone celular para contato com indivíduos que tivessem alguma representatividade na comunidade (como presidente de associação ou cooperativa, funcionários de secretarias que tratem com a comunidade, agentes de saúde e funcionários do Centro de Referência de Assistência Social- CRAS); após a obtenção desses, o contato foi feito via ligação telefônica e aplicativo de troca de mensagens e comunicação em áudio e vídeo pela internet: *WhatsApp*. Este primeiro diálogo foi para confirmar/entender a representatividade dos indivíduos e sondar a existência de áreas de risco, vulnerabilidade ou conflitos relacionados aos lotes na área urbana da cidade, onde o Programa Rede Amazônia está atuando, auxiliando no processo de Reurb.

Posteriormente às abordagens, as respostas obtidas foram que, entre risco, vulnerabilidade ou conflitos, havia apenas a existência de riscos e que grande parte da população tem acesso à internet, então o objeto de pesquisa passou a ser os riscos existentes na área. Para poder qualificar a existência destes, formulou-se um questionário, na plataforma *Google Forms*, que teve o *link* de acesso enviado pelos mesmos canais de contato. Para maior alcance, foram feitas visitas às secretarias do município para falar sobre o questionário e compartilhar o *link*; os dados obtidos serviram para comprovar e qualificar as informações em relação aos riscos. Os questionamentos feitos foram:

- Você reside na área urbana de Ferreira Gomes?
- Você tem algum cargo de representatividade na comunidade (que represente a comunidade)?

---

<sup>7</sup> Também conhecida como Teoria Fundamentada em dados, surgiu em 1967, sendo proposta por Barney Glaser e Anselm Strauss em seu livro *The Discovery of grounded theory*, que se baseia principalmente no interacionismo simbólico.

- Se a resposta da pergunta anterior for “sim”, diga qual o cargo. Se for “não”, marque a opção: não tenho.
- Existem áreas de risco com moradias no perímetro urbano de Ferreira Gomes?
  - Você mora em uma dessas áreas?
  - Você conhece alguém que mora em uma dessas áreas?

Após os dados alcançados com o questionário, pesquisou-se sobre os motivos do surgimento dos riscos e onde eles afetariam o processo de Reurb, assim como os produtos que seriam gerados para a demonstração das respostas e no que estas ajudariam na atuação do Programa Rede Amazônia. Teve-se também acesso aos produtos do Projeto para a ação de Reurb em Ferreira Gomes, tais como: ortomosaico do perímetro urbano municipal e a espacialização de alguns dados vetoriais como quadras, lotes e ruas.

Mapas demonstrativos do desnível no perímetro urbano e mapa com as áreas de risco do local foram gerados, para apontar os locais prioritários para um diagnóstico técnico no processo de Reurb, pois neles já existem famílias residindo e expostas aos riscos.

Os mapas foram elaborados no *software Quantum Gis* (QGIS) versão 3.22.4, utilizando base de dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá (SEMA-AP) e do Programa Rede Amazônia, disponibilizados no Grupo de Trabalho Regional do Amapá. Com a posse desses dados, foram usadas as ferramentas de geoprocessamento existentes no QGIS e dois plugins<sup>8</sup>: GRASS e HCMGIS.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

No perímetro urbano de Ferreira Gomes (AP), existem cerca de sete bairros, dos quais pelo menos dois – Matadouro e Centro – sofrem de forma direta com o risco de alagamento e as doenças que podem ser geradas devido à

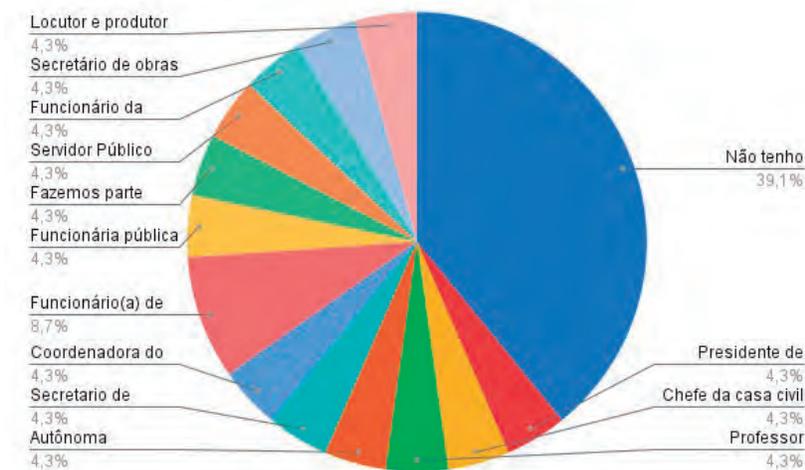
---

<sup>8</sup> Complemento que serve para acrescentar uma funcionalidade adicional ao *software* principal.

exposição da população a ele. O risco se potencializa com a falta de saneamento básico junto do baixo nível do terreno onde esses bairros se encontram. Outros riscos foram indicados pela população, entretanto menos sentidos por eles e mais distantes da área objeto de Reurb.

Com a pesquisa feita via questionário, alcançaram-se os seguintes resultados (gráficos 1, 2, 3 e 4):

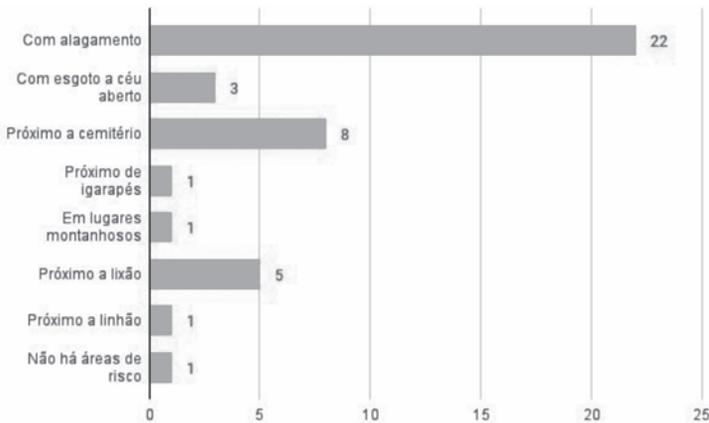
**Gráfico 1.** Qualificação dos indivíduos que responderam ao questionário.



**Fonte:** Autoria própria.

Observa-se no gráfico 01 que pouco mais da metade das pessoas que responderam ao questionário possui alguma função no município que faça com que ele (a) tenha algum contato frequente com a comunidade e, em alguns casos, até seja responsável por ajudar com algum tipo de auxílio ou intervenção de natureza diversas. Eles responderam (gráfico 02) quais os tipos de risco que há no perímetro urbano de Ferreira Gomes.

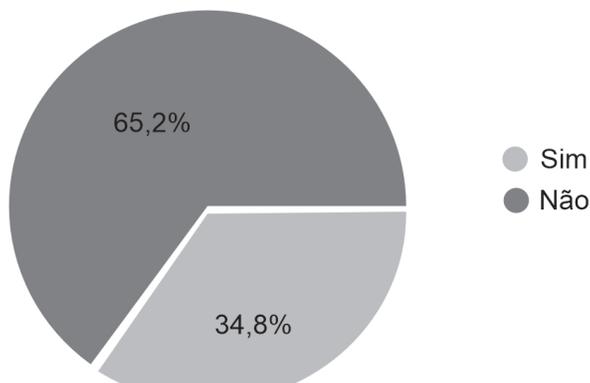
**Gráfico 2.** Tipos de áreas com risco no perímetro urbano de Ferreira Gomes.



Fonte: Autoria própria.

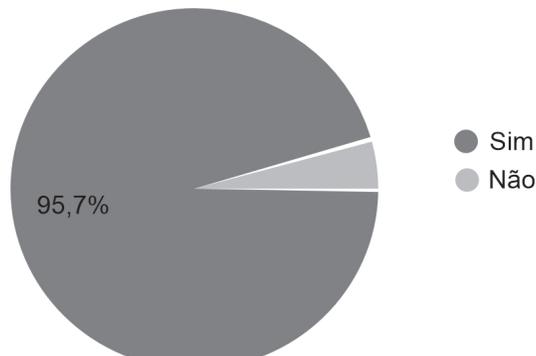
Observa-se no gráfico 02, referente à questão número 4, que são mais destacadas pela comunidade as áreas com risco de alagamento em relação às outras áreas de risco com moradias na cidade. Uma parte considerável da população que reside no perímetro urbano municipal mora em áreas de riscos, estando conscientes dessa condição (gráfico 03), e mesmo a parte da população que não mora nesses locais conhece alguém que mora (gráfico 04).

**Gráfico 3.** Percentual da amostragem da população que mora nas áreas de risco.



Fonte: Autoria própria.

**Gráfico 4.** Percentual da amostragem da população que conhece alguém que mora nas áreas de risco



**Fonte:** Autoria própria.

As áreas mais afetadas com os alagamentos são os bairros Centro e Matadouro, por estarem nos níveis mais baixos da cidade se comparados com os outros bairros; por esse motivo, acabam recebendo todo escoamento das águas das chuvas. Observa-se melhor este desnível na imagem tridimensional do perímetro urbano (figura 02).

Além de sofrerem com o escoamento das águas das chuvas vindas dos outros bairros, eles ficam na margem direita do rio Araguari, que sofre influência das Usinas Hidrelétricas instaladas no seu curso. Dessa forma, nos períodos que coincide a cheia do rio com fortes chuvas, o alagamento é certo, como afirmou o Coronel Wagner Coelho<sup>9</sup> em 20/04/2021: “[...] a tábua da maré não será lançante, mas ainda nos preocupa, pois está em 2,60 m. Qualquer maré alta coincidindo com as chuvas, vai causar problema novamente na cidade. A situação é preocupante, sim, e nós estamos monitorando (PANTOJA, 2021)”.

Na figura 03, mostram-se as curvas de nível do perímetro urbano. Observa-se que a parte mais baixa é praticamente plana. As áreas tracejadas em preto e vermelho são os bairros Centro e Matadouro, respectivamente, que formam a área mais suscetível a alagamento. Nessa, estão o bairro Matadouro todo e a maior parte do bairro Centro (melhor expostos na figura 06), onde se encontram cerca de 754 lotes.

<sup>9</sup> Comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar do Amapá.

**Figura 2.** Imagem 3D do perímetro urbano de Ferreira Gomes (AP) com exagero vertical de 8m.



**Fonte:** Programa Rede Amazônia; Google Satélites. Elaborado pelos autores.

**Figura 3.** Imagem demonstrativa das curvas de nível no perímetro urbano de Ferreira Gomes (AP) com os bairros Centro e Matadouro.



**Fonte:** Programa Rede Amazônia (2021). Elaborado pelos autores.

Com a análise feita a partir do ortomosaico da área de interesse para Reurb, identificaram-se os lotes suscetíveis a risco de alagamento, todo o bairro Matadouro e a maior parte do bairro Centro (figura 03). O bairro Matadouro sofre mais com o risco e, inclusive, a maior parte das casas nele são de palafitas (figura 04 e 05), pelo risco de alagamento, e em uma das ruas sem as palafitas as casas estariam abaixo do nível da rua. A diferença de nível na área de estudo pode ser observada na figura 06.

**Figura 4.** Foto de casa de palafita no bairro Matadouro.



**Fonte:** Os autores.

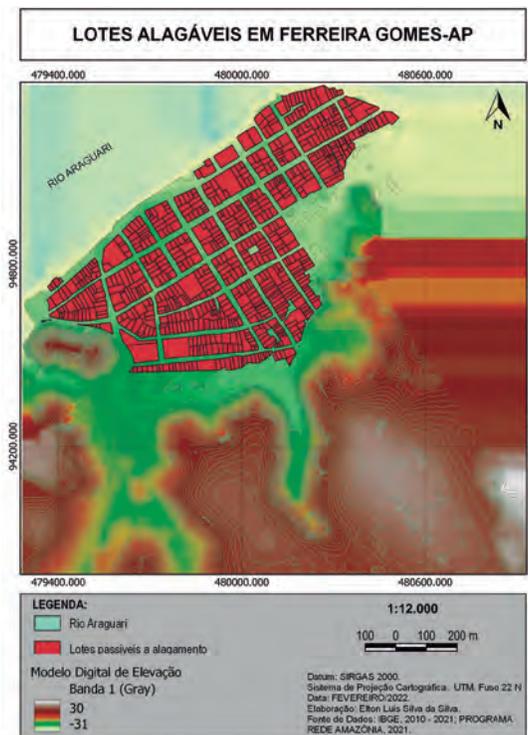
**Figura 5.** Fotografia de casas de palafita no bairro Matadouro.



**Fonte:** Os autores.

As moradias construídas em palafitas não têm um modelo pré-estabelecido, são feitas de acordo com a necessidade e a renda dos residentes, possuindo formato estratégico de habitabilidade, tendo em vista as ocasiões de cheias do rio Araguari. Em parte das casas do bairro matadouro, a locomoção dos moradores ocorre a partir de pontes construídas de forma estratégica que interligam as casas e as ruas (COLARES; DA SILVA; PRESTES, 2019). Observando o ortomosaico da área, nota-se que há casas construídas atrás de outras nessas áreas de palafitas, o que possivelmente indica a expansão do núcleo familiar formando outro núcleo. Entretanto, devido ao curto tempo disponível para a elaboração do artigo, não foi possível realizar entrevistas para confirmar esta percepção, assim como estipular renda, motivos e condição para a ocupação dessa área.

**Figura 6.** Mapa demonstrativo do Modelo Digital de Elevação (MDE), curvas de nível e os lotes suscetíveis a alagamento.

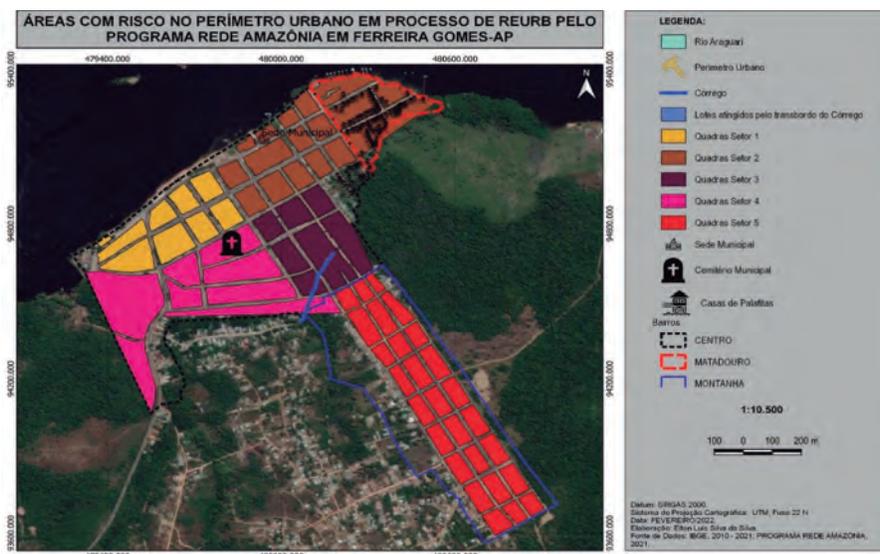


Fonte: IBGE (2010-2020); Programa Rede Amazônia (2021). Elaborado pelos autores.

Na figura 6, o mapa apresenta os 754 lotes do perímetro que podem sofrer diretamente com os alagamentos apontados pela população. Nessas áreas com risco de alagamento mostradas, existem ainda outros riscos, como o de contaminação da água utilizada pelos moradores nas casas por consequência de parte delas estarem próximas, inclusive na mesma quadra, do cemitério. Soma-se a isso a insuficiência ou inexistência de estação de tratamento e distribuição de água no perímetro urbano, e como resultado a população é abastecida por poços que cavam nos seus quintais. Pacheco *apud* Silva (2012, p.02). diz que: “A contaminação de águas subterrâneas por cemitérios está relacionada à alteração da qualidade química da água e à presença de microrganismos existentes nos corpos em decomposição [...]”.

A figura 7 ilustra as quadras do perímetro divididas por setores – classificação definida pela PMFG – e o córrego que passa por dentro da cidade, assim como a localização do cemitério, sede municipal e as áreas com casas em palafitas – cerca de 80 casas – com exemplos nas figuras 4 e 5.

**Figura 7.** Mapa demonstrativo das áreas de risco dentro do perímetro urbano determinado como área-piloto do Programa Rede Amazônia em Ferreira Gomes (AP).



**Fonte:** IBGE (2010-2020); Google Satélites; Programa Rede Amazônia (2021). Elaborado pelos autores.

## CONCLUSÃO

A cidade de Ferreira Gomes tem todo o bairro Matadouro e quase a totalidade do bairro Centro como áreas muito suscetíveis ao risco de alagamento, pois estão em altitudes mais baixas do que os outros bairros e sofrem incidência direta das águas das chuvas que escoam do bairro Montanha (de maior altitude em toda área), que está bem à margem direita do rio Araguari, que sofre a incidência das Usinas Hidrelétricas no seu curso. Quando ocorre de juntar esses dois fatores, aumenta significativamente o risco de alagamento. Há também o risco de residências muito próximas do cemitério da cidade e outros riscos também citados pela população, entretanto eles estão fora do perímetro de ação da Reurb, que foi determinada como área de estudo.

Como proposto no artigo, foi apontado onde estão as áreas para se dar maior atenção enquanto um diagnóstico ambiental antecedendo o processo de Reurb nelas. Foram mostradas, com a opinião da população local, as áreas de risco mais frequentes e elas precisam ser devidamente readequadas antes de serem regularizadas para que a população de baixa renda tenha moradia digna, para que a terra cumpra sua função social dentro deste perímetro de atuação do Programa Rede Amazônia.

Logo, o diagnóstico participativo deve ser utilizado para nortear o zoneamento ambiental, a fim de diagnosticar com mais facilidade as partes do perímetro que precisam ser readequadas antes da regularização, assim como as que precisam ser desocupadas devido à impossibilidade de readequação. Ressalta-se que tais procedimentos estão dispostos em leis de ordenamento territorial e inclusive na lei municipal de Reurb de Ferreira Gomes.

## REFERÊNCIAS

AMAPA. Governo do Estado do Amapá. **Prefeitura Municipal de Ferreira Gomes**. Histórico de Ferreira Gomes. [2017?]. Disponível em: <http://www.ferreiragomes.ap.gov.br/conteudo/sobre-o-município/historico>. Acesso em: 8 fev. 2022.

AMAPA. Governo do Estado do Amapá. **Prefeitura Municipal de Ferreira Gomes**, 2019. Disponível em: <http://www.ferreiragomes.ap.gov.br/>. Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto das cidades. **Lei 10.257**: estatuto das cidades, [S.l.], 10 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 9 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.608**, de 10 de abril de 2012. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC. Lei 12.608: Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, [S. l.], 10 abr. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 7 fev. 2022.

COLARES, Suélen Barbosa; DA SILVA, Sandra Helena; PRESTES, Alline da Silva. Morar e sobreviver em casas de palafitas no município de Nhamundá/AM. **O social em questão**. Versão *online*, v. 22, n. 45, p. 127-150, 2019. ISSN: 1415-1804. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264344006>. Acesso em: 17 abr. 2022.

COSTA, F. E. V. *et al.* A complexidade da questão dos rios urbanos nas cidades amazônicas: o caso de Belém (PA). ResearchGate. *In*: RIBEIRO, W. O.; BRASIL, A. P. M. S.; COSTA, F. E. V. **Cidades amazônicas**: formas, processos e dinâmicas recentes na região de influência de Belém. Belém: EDUEPA, 2021. p. 240-274. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/350032175\\_A\\_complexidade\\_da\\_questao\\_dos\\_rios\\_urbanos\\_nas\\_cidades\\_amazonicas\\_o\\_caso\\_de\\_BelemPA](https://www.researchgate.net/publication/350032175_A_complexidade_da_questao_dos_rios_urbanos_nas_cidades_amazonicas_o_caso_de_BelemPA). Acesso em: 15 fev. 2022.

DAVID, R. V. *et al.* Governança do risco e preservação ambiental em construções de usinas hidrelétricas. **P2P E INOVAÇÃO**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 77–100, 2021. DOI: 10.21721/p2p.2021v7n1.p77-100. Disponível em: <http://revista.ibict.br/p2p/article/view/5574>. Acesso em: 14 fev. 2022.

FENZL, Norbet *et al.* Os grandes projetos e o processo de urbanização da Amazônia Brasileira: consequências sociais e transformações territoriais. **Inter Espaço**: revista de geografia e interdisciplinaridade, [S. l.], v. 6, 2020. DOI <http://dx.doi.org/10.18764/2446-6549.e202002>. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/13648>. Acesso em: 8 fev. 2022.

IBGE Cidades e Estados. **Município de Ferreira Gomes (AP)**. 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/ferreira-gomes/panorama>. Acesso em: 8 fev. 2022.

OLIVEIRA, Kássia Cristina Neves de. Rio Araguari, fonte de ‘energia’ para quem? Construção de Hidrelétricas no Município de Ferreira Gomes (Amapá-Brasil). *In: JORNADA BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA*, 6., 2019.

**Jornada** [...], Modernidade e Sul Global, Pelotas-RS, 2019. Disponível em: [https://wp.ufpel.edu.br/jbs/files/2019/10/Trabalho-completo\\_-GT-03-K%C3%A1ssia-Cristina-Neves-de-Oliveira1.pdf](https://wp.ufpel.edu.br/jbs/files/2019/10/Trabalho-completo_-GT-03-K%C3%A1ssia-Cristina-Neves-de-Oliveira1.pdf). Acesso em: 13 fev. 2022.

PANTOJA, Giselly Marília Thalez; ANDRADE, Rosemary Ferreira de. Impactos socioambientais decorrentes dos projetos hidrelétricos na bacia do Rio Araguari: do aumento populacional à disseminação da malária. **Planeta Amazônia**: revista internacional de direito ambiental e políticas públicas. 4. ed. Amapá: [s.n.], 2012. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/870/PantojaN4.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2022.

PANTOJA, Railana. População de Ferreira Gomes enfrenta momento crítico após forte chuva e cheia do rio. **Diário do Amapá**, Macapá-AP, ano 2021, 28 fev. 2022. Cidades. Disponível em: <https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/cidades/populacao-de-ferreira-gomes-enfrenta-momento-critico-apos-forte-chuva-e-cheia-do-rio/>. Acesso em: 1 maio, 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FERREIRA GOMES. **Lei nº 320**, de 29 de julho de 2019. Regularização fundiária urbana. [S. l.], 29 jul. 2019. Disponível em: [https://editor.amapa.gov.br/arquivos\\_portais/publicacoes/FERREIRA%20GOMES\\_f1f7c5a55a6a68f803db525baa28d7fd.pdf](https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/FERREIRA%20GOMES_f1f7c5a55a6a68f803db525baa28d7fd.pdf). Acesso em: 15 fev. 2022.

RECH, Adir (org.). **Direito e economia verde**: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis. Caxias do Sul: Educus, 2011.

SANTOS, Sandrine Araújo. **Ocupações irregulares na formação do espaço urbano brasileiro**: a democracia participativa na gestão do risco de desastres para garantia do direito à moradia e à cidade. 2017. 163 f. Dissertação (Mestrado

em Direito), Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul-RS, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/3196/Sandrine%20Araujo%20Santos.pdf?sequence=3;isAllowed=y>. Acesso em: 12 fev. 2022.

SILVA, Chistian Nunes da; LIMA, Ricardo Ângelo Pereira de; MARINHO, Vicka de Nazaré Magalhães. Desestruturação territorial na atividade pesqueira: a instalação de usinas hidroelétricas na bacia do Araguari (Ferreira Gomes-Amazônia-Brasil). **ResearchGate**, Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, ed. 42. [s. l.], 2018. ISSN: 1806-6755. DOI <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/5692>. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/350282894\\_DESESTRUTURACAO\\_TERRITORIAL\\_NA\\_ATIVIDADE\\_PESQUEIRA\\_A\\_INSTALACAO\\_DE\\_USINAS\\_HIDROELETRICAS\\_NA\\_BACIA\\_DO\\_ARAGUARI\\_FERREIRA\\_GOMES-AMAZONIA-BRASIL](https://www.researchgate.net/publication/350282894_DESESTRUTURACAO_TERRITORIAL_NA_ATIVIDADE_PESQUEIRA_A_INSTALACAO_DE_USINAS_HIDROELETRICAS_NA_BACIA_DO_ARAGUARI_FERREIRA_GOMES-AMAZONIA-BRASIL) Territorial\_disruption\_in\_the\_fishery\_the\_installation\_of\_hy. Acesso em: 15 fev. 2022.

SILVA, Florilda Vieira da. **Avaliação da contaminação das águas subterrâneas por atividade cemiterial na cidade de Maceió**. 2012. 150 f. Dissertação (Mestrado em Recursos Hídricos e Saneamento) - Centro de Tecnologia - CTEC, da Universidade Federal de Alagoas-UFAL, Maceió, Al, 2012. Disponível em: [https://ctec.ufal.br/posgraduacao/ppgrhs/SITE\\_ANTIGO/Florilda.pdf](https://ctec.ufal.br/posgraduacao/ppgrhs/SITE_ANTIGO/Florilda.pdf). Acesso em: 8 mar. 2022.

# IDENTIFICAÇÃO DE ÁREAS COM RISCO DE INUNDAÇÕES EM ORIXIMINÁ (PA): CONTRIBUIÇÕES À ELABORAÇÃO DO ZONEAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL

David Figueiredo Ferreira Filho<sup>1</sup>

Hudson Nascimento de Sousa Filho<sup>2</sup>

Daniel Araújo Sombra Soares<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

As inundações são eventos naturais que ocorrem nos corpos d'água, e sua magnitude e frequência está diretamente relacionada com a intensidade e distribuição da precipitação, infiltração, grau de saturação, características morfométricas e morfológicas da bacia de drenagem (TOMINAGA *et al.*, 2009), assim como o mal uso e conservação das planícies por parte da sociedade local e do poder local, que cooperam para o aumento de problemas e impactos (SOARES *et al.*, 2018). Segundo Sausen e Narvaes (2015), as inundações estão entre os desastres naturais mais devastadores, causando danos imensuráveis.

O evento de inundação é o que mais afeta pessoas em todo o mundo e vem aumentando consideravelmente no Brasil (SANTOS; MATOS, 2014). Esse fenômeno natural e/ou antrópico pode causar danos imediatos ao meio

---

<sup>1</sup> Graduado em Engenharia Ambiental e Sanitária. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Mestre em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Pará (2020). Doutorando em Engenharia Civil pela UFPA. E-mail: davydferreira@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor de Geografia e Estudos Amazônicos pela Secretaria Municipal de Altamira (PA). Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários, pelo NAEA-UFPA: E-mail: hnascimento329@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutor em Geografia pela UFPA (2021). Professor da UFPA. Coordenador de Movimentos Sociais da Diretoria de Relações Interinstitucionais e Sociais (DRIS) da Pró-Reitoria de Extensão da UFPA. E-mail: dsombra@ufpa.br.

ambiente, pois abrange as maiores áreas e ocorrem com maior frequência, afetando diretamente a população, independentemente da sua condição social e econômica (SAUSEN; NARVAES, 2015).

As ocorrências de inundações em áreas urbanas aumentaram notavelmente nas últimas décadas no Brasil, principalmente devido ao crescimento urbano, a áreas impermeáveis e à ocupação urbana desordenada, na qual se inclui a ocupação do leito de inundações (PEGADO *et al.* 2014; OZKAN; TARHAN, 2016; COSTA *et al.*, 2021).

Segundo o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (UFSC, 2013), no estado do Pará, ocorreram 256 registros oficiais de inundações no período de 1991 a 2012, afetando mais de 600 mil pessoas. As maiores incidências desses eventos ocorreram no ano de 2009, mais precisamente nos meses de março e abril, devido às altas taxas pluviométricas da região (DOURADO; ANDRADE; CARNEIRO, 2017; UFSC, 2013).

De acordo com Lee *et al.* (2018) e Soares *et al.* (2018), os fenômenos das inundações são condicionados por muitos fatores, como: o clima, a litologia, topografia, a pedologia, a morfologia, meteorologia, a ação antrópica, ocupações inadequadas, irregularidades de vias de circulações, entre outros. Segundo Soares *et al.* (2021), o quadro socioespacial amazônico é complexo, pois a Amazônia brasileira vivencia, nas últimas quatro décadas, um acelerado processo de urbanização. A problemática social, nuançada com a ambiental das cidades amazônicas, se manifesta em problemas particulares, como provam, para o caso de Belém: os déficits de saneamento (TABOSA *et al.*, 2016); habitação (GUSMÃO; SOARES, 2018); perda de áreas verdes e consequente manifestação de ilhas de calor (CASTRO, 2009; CASTRO *et al.*, 2011); inundações cada vez mais intensas (SOARES *et al.*, 2018).

Nesse cenário de irregularidades, estão inseridas as moradias em áreas vulneráveis, como áreas de risco de inundação e áreas de proteção ambiental que envolvem passagem de rios e arroios. Também aglomerados urbanos e ocupações limítrofes entre municípios, resultando em uma localização de maior vulnerabilidade, no ponto de vista político e administrativo, evidenciando a

questão referente à injustiça ambiental inserida no modelo de desenvolvimento do País (SILVA, 2020).

Algumas pesquisas vêm sendo elaboradas por intermédio de técnicas de geoprocessamento visando analisar e/ou identificar localidades (regiões) com suscetibilidade a inundações, tendo como exemplos: o município de Toronto, no Canadá (RINCON; KHAN; ARMENAKIS (2018); Beijing, na China (CAO., *et al.* 2016); a região do Rio Grande do Sul (MARTH; MOURA; KOESTER, 2016); Porto Nacional, em Tocantins (PEREIRA; CRISTO, 2018); e Viçosa, em Minas Gerais (AMARAL; REIS, 2017).

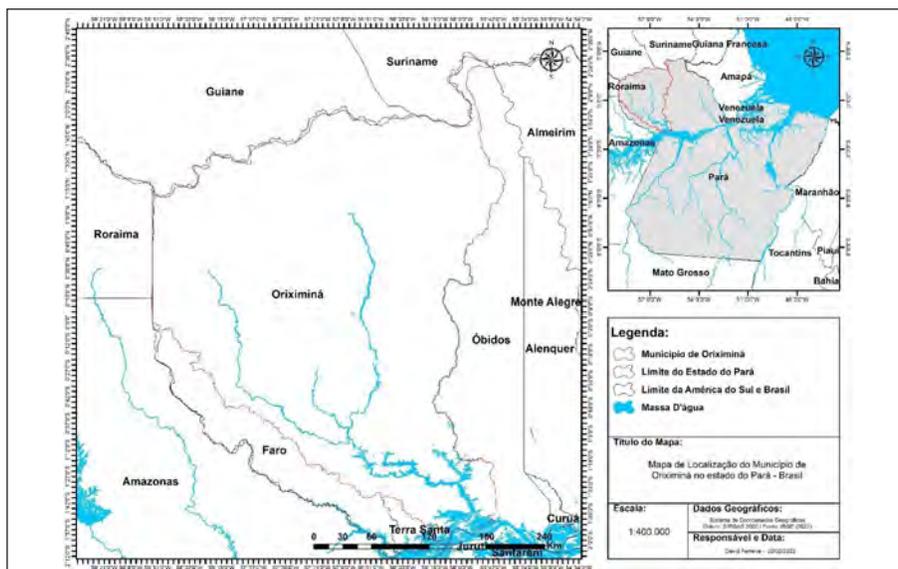
No estado do Pará, mais precisamente no município de Santarém, Dourado, Andrade e Carneiro (2017) utilizaram a lógica *fuzzy*, inserida em um ambiente do Sistema de Informação Geográfica (SIG) para a geração de mapas de áreas passíveis de inundação. Já na pesquisa de Vishwanath e Tomaszewski (2018), os autores utilizaram vários fatores hidrológicos e topográficos para identificar áreas de inundações por meio da análise multicritério, método da Analytic Hierarchy Process (AHP) e técnicas de geoprocessamento.

Sendo assim, esta pesquisa analisou a aplicação e flexibilização da Lei n. 13.465/2017 que versa sobre a Regularização Fundiária (Reurb), dando um enfoque às questões em áreas ambientalmente vulneráveis a inundações. Para isso, foi selecionado o município de Oriximiná no estado do Pará, utilizando a metodologia de álgebra de mapas para identificar áreas suscetíveis a inundações e confrontar com o processo de expansão urbana.

## ÁREA DE ESTUDO

A área da pesquisa foi o município de Oriximiná, no estado do Pará (figura 1). Esse possui uma área territorial de 107.613,84 km<sup>2</sup>, tem uma população estimada em 74.921 habitantes para 2021 e apresenta Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,623 (IBGE, 2022).

**Figura 1.** Mapa de localização do município de Oriximiná (PA).



Fonte: Os autores (2022).

O município abriga o maior mosaico de áreas protegidas do mundo, que incluem: 12,8 milhões de hectares de unidades de conservação estaduais; 1,3 milhão de hectares de unidades de conservação federais; 7,2 milhões de hectares de Terras Indígenas, abrangendo os povos indígenas desmembrados em 18 etnias e os remanescentes de quilombos divididos em 33 comunidades, além dos ribeirinhos que utilizam o rio e a floresta como meios de subsistência, fazendo do município um espaço estratégico para a extensão da aplicação dos saberes em prol do Desenvolvimento Sustentável (ORIXIMINÁ, 2018).

## MATERIAIS E MÉTODOS

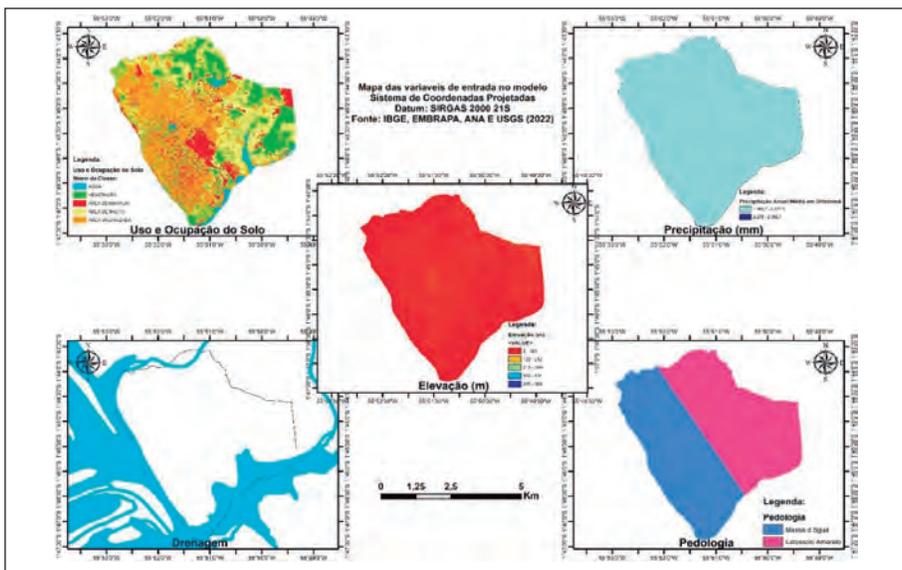
### COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

O SIG é muito utilizado para descrever sistemas computacionais usando dados com referências geográficas, correspondendo a uma ferramenta computacional denominada de geoprocessamento. Esse sistema é um conjunto

de ferramentas utilizado na coleta, armazenamento, transformação e visualização de dados digitais para otimização e planejamento de uma determinada tarefa (LIU, 2006; DIAS, 2013). Portanto, pode-se afirmar que o SIG se tornou uma ferramenta indispensável na área de gestão ambiental e para análise de áreas inundadas.

Assim, para os dados de entrada, foram utilizadas as variáveis uso e ocupação do solo, precipitação, elevação, pedologia e drenagem, as quais foram ilustradas na figura 2 a seguir:

**Figura 2.** Mapa das variáveis utilizadas no estudo.



Fonte: Os autores (2022).

Os arquivos de pedologia serão retirados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), já de forma vetorial, do ano de 2011. Os dados de Hidrografia podem ser adquiridos no site da Agência Nacional das Águas (ANA). Para a análise do uso e cobertura do solo, serão utilizadas imagens do satélite Sentinel-2, com resolução espacial de 10 metros e composição colorida R65GB4, que são disponibilizadas pelo serviço geológico americano (UNITES STATES GEOLOGICAL SURVER – USGS), as quais foram processadas em ambiente SIG, para se obter o dado final.

A identificação e a análise quantitativa dos dados de usos do solo serão realizadas por meio da técnica de segmentação. Esse método permitirá agrupar os *pixels* de cada objeto em função de cinco parâmetros: forma, cor, escala, suavidade e forma, e assim identificar as classes de usos do solo (SCHULTZ, 2016). Na variável precipitação, os dados utilizados serão obtidos no site Global Precipitation Climatology Center (GPCC). O GPCC fornece as informações em grade (0,5° x 0,5°) e possui dados de todo o globo terrestre (SCHENEIDER, 2014). De acordo com Ferreira Filho *et al.* (2020), os dados do GPCC são os que se aproximam mais dos dados das estações pluviométricas administradas pela Agência Nacional de Água (ANA).

A modelagem da suscetibilidade a áreas inundadas foi executada em um ambiente SIG e por intermédio da álgebra de mapas. Na aplicação do método, há a necessidade de variáveis de entrada e de saída. Desta maneira, foram utilizadas as variáveis de entrada, as quais estão diretamente relacionadas com os fatores condicionantes à suscetibilidade à inundação. Esta metodologia está em conformidade a autores apresentados na Tabela 1 a seguir.

**Tabela 1.** Técnicas e autores para referências utilizadas na pesquisa

Técnica Utilizada	Objetivo	Referência
SIG; Análise Multicritério; Álgebras de Mapas.	Análise de áreas inundadas em áreas urbanas.	OZKAN; TARHAN (2015)
SIG; Análise Multicritério; Álgebras de Mapas.	Análise da Vulnerabilidade ambiental e Social utilizando técnica de geoprocessamento.	RINCON; KHAN; ARMENAKIS (2018).
SIG; Análise Multicritério; Álgebras de Mapas.	Identificar áreas inundadas utilizando as variáveis de uso do solo, elevação, vegetação, declividade e distância de corpos hídricos.	SAMANTA <i>et al.</i> (2016).
SIG; Análise Multicritério; Álgebras de Mapas.	Elaboração do mapa de inundação utilizando as variáveis de declividade, uso do solo e informações hipsométricas.	ANDRADE; FERREIRA; SILVA (2014)
SIG; Análise Multicritério; Álgebras de Mapas.	Mapas de risco de inundação através da modelagem espacial utilizando as variáveis morfológicas, demográficas e socioeconômicas.	ARMENAKIS <i>et al.</i> , (2017)

**Fonte:** Elaboração própria.

## **ZONEAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL: INSTRUMENTO BASE DE REFERÊNCIA PARA A LEITURA PROPOSTA**

O presente trabalho tem como diretriz principal o Zoneamento Ambiental Municipal (ZAM), que foi adotado em concordância com a dinâmica da política urbana e legitimado no ano de 2001 por meio do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, como “instrumento de planejamento municipal”. Esse dispositivo legal foi:

instituído inicialmente como instrumento na política ambiental brasileira em 1981 por meio da Lei n° 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Para regulamentá-lo, em 2002, o Decreto n° 4.297 estabeleceu critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Brasil, definindo-o, em seu art. 2º, como um “instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas” (BRASIL, 1981), com o objetivo de determinar “medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população” (BRASIL, 1981). (BRASIL, 2018, p. 15).

É preciso, ainda, apontar que este trabalho se embasa, também, nas diretrizes estabelecidas para a regularização fundiária rural e urbana acerca da liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, bem como da regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e da Lei Federal n° 12.651/2012 do Código Florestal. Tendo em vista o planejamento de futuras ocupações do município de Altamira, o enfoque desta pesquisa é o confronto entre as áreas de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e aquelas que são suscetíveis à inundação.

### **RESULTADOS E DISCUSSÕES**

#### **PAISAGEM E DINÂMICA DE OCUPAÇÃO DAS PLANÍCIES DE INUNDAÇÃO PERIÓDICA NA AMAZÔNIA**

A gigantesca extensão territorial e a riqueza natural, com fauna e flora extremamente complexas e diversas, fazem da Amazônia um importante

domínio de paisagem não apenas no continente sul-americano, mas em todo o globo. Nesse sentido, a complexidade da paisagem amazônica juntamente com a insuficiência de estudos geográficos acerca dela, embora com grande avanço de pesquisas no presente século, torna essa floresta um importante objeto de estudo para inúmeras ciências.

Para a realização de pesquisas no campo da Geografia sobre a formação espacial da Amazônia, são essenciais, dentre outras coisas: 1) perscrutar de forma meticulosa toda a complexidade – atentando-se aos elementos da intercorrência entre as escalas local e regional – dos mosaicos de paisagens que formam o todo paisagístico amazônico; e 2) buscar e compreender os estudiosos amazônidas.

Ademais, aqui se propõe um afastamento do entendimento unicamente físico-descritivo das paisagens, transcendendo seus limites e buscando a aproximação de uma perspectiva construída com estudos voltados para as relações socioambientais existentes na constituição do espaço geográfico, partindo da totalidade – contraditória e dialética da interação entre a sociedade e a natureza – que pode ser compreendida por meio da aplicação de metodologia em geossistemas. Com efeito, o geossistema é um complexo essencialmente dinâmico mesmo em um espaço-tempo muito breve, por exemplo, de tipo histórico” (BERTRAND, 2004,p.147). Para ele “O ‘clímax’ está longe de ser sempre realizado. O potencial ecológico e a ocupação biológica são dados instáveis que variam tanto no tempo como no espaço” (Id. Ibid):

paisagem não é a simples adição de elementos geográficos disparatados. É, em uma determinada porção do espaço, o resultado da combinação dinâmica, portanto instável, de elementos físicos, biológicos e antrópicos que, reagindo dialeticamente uns sobre os outros, fazem da paisagem um conjunto único e indissociável, em perpétua evolução. [...] não se trata somente da paisagem ‘natural’ mas da paisagem total integrando todos as implicações da ação antrópica (BERTRAND, 2004, p. 141).

Estudar a paisagem por meio do geossistema traz uma gama de possibilidades de investigação acerca do espaço geográfico. Tais possibilidades ultrapassam os limites da mera leitura estável e descritiva de fração do acontecer

espacial, mostrando-nos que este é dinâmico e que a paisagem, como propõe Georges Bertrand (2004, p. 141), propicia-nos uma análise dialética sem nos restringir apenas à definição e à explicação dos elementos físicos, embora sem dispensá-los, pois a situação investigada se manifesta da relação sociedade-natureza, cuja parcela visível pode ser aprendida com estudos geográficos mediados pela análise de paisagem.

O conceito de paisagem aqui adotado para a investigação da realidade concreta do ambiente em estudo se baseia na ideia desta como sendo fruto de relações dinâmicas entre elementos físicos, biológicos e humanos, independentemente da diversidade de vertentes que se devotam ao estudo e à pesquisa dos elementos convergentes à análise: são os mesmos em múltiplas vertentes. Portanto, paisagem concerne ao aspecto sensível assimilado a partir da dinâmica espacial regente, sendo efeito dos fatos que estruturam as relações sociedade-natureza. Dessa maneira, como o espaço geográfico possui característica mais abstrata de totalidade, atribui-se à paisagem a definição de parcela e/ou fração sensível às manifestações das relações no ambiente.

Compreende-se, também, que as paisagens podem se apresentar como genuínos legados da união de processos do passado e do presente – que inevitavelmente terão influência em processos futuros –, na interação de elementos fitogeográficos e morfoclimáticos mediante ao atual cenário capitalista de ação antrópica predatória, verdadeiras ecologias que, na realidade, herdamos para a plenitude dos territórios de nossos povos e comunidades (AB’SÁBER, 2012).

Na verdade, ela é uma herança em todo sentido da palavra: herança de processos fisiográficos e biológicos, e patrimônio coletivo dos povos que historicamente as herdaram como território de atuação de suas comunidades. [...] Num primeiro nível de abordagem, poder-se-ia dizer que as paisagens têm sempre o caráter de heranças de processos de atuação antiga, remodelados e modificados por processos de atuação recente. [...] Por sua vez, os processos remodeladores são relativamente modernos e mesmo recentes, [...]. [...] Num segundo plano de abordagem, é indispensável ressaltar que as nações herdaram fatias – maiores ou menores – daqueles mesmos conjuntos paisagísticos de longa e complicada elaboração fisiográfica e

ecológica. Mais do que simples espaços territoriais, os povos herdaram paisagens e ecologias, pelas quais certamente são responsáveis, ou deveriam ser responsáveis. Desde os mais altos escalões do governo e da administração até o mais simples cidadão, todos têm uma parcela de responsabilidade permanente, no sentido da utilização não predatória dessa herança única que é a paisagem terrestre (AB'SÁBER, 2012, p. 9-10).

Enquanto outros autores chamam o gigantesco Domínio florestado amazônico de “megadiversidades”, Ab’Sáber (2012) o nomeia de “macrodomínio”. Trata-se de área cuja extensão territorial é de 7.700.000 km<sup>2</sup>, na América do Sul, sendo que 5.000.000 km<sup>2</sup> estão situados no Brasil, como informa o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Corresponde a uma área intertropical que apresenta dinâmica climática dividida entre a do sul e a do norte da linha do Equador, e possui variação de temperatura muito baixa, com isothermas que oscilam em temperaturas máximas entre 36 e 40 °C. Tornou-se, portanto, um ambiente propício para o desenvolvimento da biota vegetal. O balanço energético amazônico, o alto índice de recebimento de calor do sol, acrescidos dos elevados indicadores de pluviosidades que caem sobre essa floresta, permitiram a grandeza de seu domínio em extensão territorial e em biodiversidade.

Do sopé oriental da cordilheira dos Andes ao vale da bacia do rio Mearim no Maranhão, a Amazônia é banhada por alguns rios importantes como o Amazonas, o Orinoco, o Araguaia-Tocantins e o Paraguai. A bacia do Amazonas é a maior em extensão, volume de água e número de afluentes, contando com um total de 6.925.674 km<sup>2</sup>, dos quais 63% pertencem ao território brasileiro e 37% estão nos territórios da Colômbia, Peru, Bolívia, Venezuela e Guiana.

Quanto às demais bacias, destacam-se: a do rio Orinoco, que soma 920.000 km<sup>2</sup>; a do Araguaia-Tocantins, totalmente em território brasileiro, que se desdobra por uma área de 803.250 km<sup>2</sup>; a do Paraguai, que, por sua vez, possui uma bacia que cobre uma área de 365.592 km<sup>2</sup>. Todas essas são importantes bacias hidrográficas que drenam a floresta que se espalha pelo território amazônico. Vale ressaltar, também, que, praticamente em sua totalidade, o regime hídrico dos rios é pluvial e, portanto, proporcionado pela grande incidência de chuvas

que precipitam sobre a mata, chegando à ordem de 1.600 a 3.600 mm, divididas em três núcleos de alta pluviosidade, com a presença de algumas transversais de redução pluviométrica.

Assim, a complexidade da paisagem da Amazônia possibilitou a geração e autopreservação do vasto contínuo de florestas biodiversas que se desdobram por todo o seu território. À vista disso, para situar as características climáticas amazônicas, recorreremos à abordagem do que Schmidt coloca como climatologia moderna, “[...] procurando determinar com a maior precisão possível a correlação que existe entre essas variações e os aspectos naturais da vegetação e do solo” (1942, p. 468).

Destaca-se, ainda, a classificação climática do russo Wladimir Köppen, publicada no começo do século passado, que tem como importante característica a flexibilidade para admissão de alterações climáticas de nível regional. Essa classificação apresenta, para zonas equatoriais de baixa latitude, o clima do grupo A (climas úmidos tropicais), que corresponde aos tipos 1 – florestas tropicais (Af - constantemente úmido; Am - chuvas do tipo monção), e 2 – savanas tropicais (Aw - verão úmido, inverno seco).

Os tipos de clima Af e Am encontram-se nas partes mais baixas e mais chuvosas da bacia amazônica, assim como nas vertentes expostas aos ventos úmidos provindos do mar. São as regiões das florestas tropicais. Aw abrange grande parte dos planaltos e das duas encostas, onde dominam as savanas tropicais (campos, cerrados e caatingas). Cw é encontrado nas regiões mais elevadas dos planaltos e nas montanhas das baixas latitudes, onde a temperatura média do mês mais frio desce abaixo de 18°C (SCHMIDT, 1942, p. 477).

Das características geomorfológicas que compõem o mosaico paisagístico amazônico, verifica-se a presença de bacias sedimentares, áreas de várzeas (ou seja, planícies que sofrem inundação sazonalmente) e de terra firme, bem como matas de igapó (terras que estão sempre alagadas). Aproximadamente 95% das terras dessa região são baixas, variando entre semiplanas e semionduladas, dando origem a um amplo complexo de colinas, “baixos platôs, morros e serranias interfluviais extensivamente recobertas por densas florestas biodiversas, onde

ocorrem maciços bem individualizados, com florestas no entorno e cimeiras campestres localizadas” (AB’SÁBER, 2005, p. 11), além de zonas mais enrugadas, contendo áreas de morros e serras interfluviais pequenas, mas geralmente cobertas por florestas.

Em relação aos rios amazônicos, as pesquisas em Limnologia, que é o estudo das águas, realizadas por Sioli (2006) acerca da coloração e composição bioquímica desses rios, resultaram na classificação em três grupos principais:

1) rios brancos – descem dos Andes e, no percurso, transportam altos volumes de elementos sólidos que são responsáveis por formar as várzeas. Em geral, são turvos, principalmente em épocas de cheia, e arrastam compostos de vegetação mumuré e capim canarana, que são drenados em terra firme, como é o caso do rio Solimões;

2) rios negros ou de águas escuras – o conhecido rio Negro, o maior de águas negras do mundo, é o principal exemplo desse tipo de rio, cuja coloração escura se deve à rica composição de matérias orgânicas sem carga sólida. Eles nascem no tabuleiro terciário guiano e possuem águas puras, adquirindo esse tipo coloração por causa da presença de importantes quantidades de ácido húmico, resultado da decomposição da matéria orgânica morta secretada por plantas e dissolvida em suas águas, as quais também penetram nos lençóis freáticos e, posteriormente, passam para as nascentes por meio de lixiviação;

3) rios claros – provenientes dos planaltos cristalinos, são caracterizados por suas águas transparentes na vazante e cor esverdeada nas épocas de cheia por conta da enorme quantidade de partículas de musgo que ficam suspensas na água após terem sido arrastadas das regiões de floresta. Um exemplo é a área da terra do meio, que é banhada pelo rio Xingu (SIOLI, 2006).

Existem, ainda, os cursos d’água navegáveis amazônicos, com cerca de 20.000 km e que adentram o Atlântico, originando um autêntico mar de águas doces que, ao encontrar as águas do oceano, resultam no interessante fenômeno conhecido como “pororoca”. Também merecem destaque, entre toda essa riqueza hidrológica que aqui está em pauta, os igarapés que, cortando vertentes e atravessando várzeas florestadas, configuram-se como verdadeiras “estradas” para as canoas – ou “igaras”, embarcações rudimentares esculpidas por meio da escavação de único troco de árvore (AB’SÁBER, 2012).

Abertos, algumas vezes, por transbordamento ou, outras vezes, pelo rebaixamento rápido de rios, os igarapés são caminhos aquáticos reconhecidos como principais responsáveis por propiciar a ocupação indígena amazonense. Para Aziz N. Áb'Sáber, esses cursos d'água são rios menores que regam as matas amazônicas e estão fadados a ficar em escuridão, sem importante contato com a luz do sol por conta dos dosséis da floresta que ocultam essas vias aquáticas.

As grandes planícies de várzea, áreas extremamente férteis, foram alvos de ocupação inicial dos sujeitos recém-chegados à América do Sul, os quais passaram a adquirir mais estabilidade e a fixar sua habitação, originando complexos espaços geográficos a partir da relação entre os meios natural e humano, graças, por exemplo, ao cultivo de espécies de batatas abundantes em aminoácidos que são portadores de vitaminas importantes para contribuir na evolução dos indivíduos, impedindo sua desnutrição e propiciando sua subsistência nas áreas parcialmente inundadas e arenosas. Nessa perspectiva, Santiago Mora aponta que, nas paisagens amazonenses,

“[...] una adaptación adecuada, para él, sería la desarrollada por grupos de agricultores que llegan y utilizan las zonas de várzea. Allí se encuentran los mejores suelos para la producción agrícola. El uso de estos suelos crearía recursos y a su vez estos recursos estimularían el aumento de la población” (MORA, 2011, p. 46).

Assim, depois de dada a origem a uma superpopulação, no decorrer do tempo, propagada em um ambiente estável graças aos diversos recursos e fertilidade desse solo, a grande massa populacional, de acordo com Mora (2011), engendrou múltiplos conflitos com o foco na conquista de terras mais férteis, o que, conseqüentemente, garantiria a sobrevivência do grupo vencedor. Aos perdedores, por outro lado, restaria a opção de se aventurar para as terras firmes, sendo esse o principal fenômeno para a criação de “una economía basada en la caza y la recolección” (MORA, 2011, p. 46). Posto isso, temos o que se configura como a formação dual das civilizações que pertencem às paisagens da Amazônia.

Por causa dos aminoácidos presentes nas batatas, que não são produzidas em áreas de terra firme, somente nas várzeas, as populações que habitam as matas cerradas se tornam dependentes dos agricultores. Assim, acaba por se desenvolver um processo de intercâmbio cultural baseado, sobretudo, no “escambo”, termo

presente nas mais diversificadas literaturas sobre a era medieval. Portanto, sobre os “[de] los primeros habitantes amazónicos. Hipótesis”, Santiago Mora (2011) afirma que:

antropólogos habían notado que los grupos de cazadores y recolectores de las selvas tropicales tenían un comercio intensivo con los grupos de agricultores. Los cazadores y recolectores propocionaban a los grupos agrícolas materias primas exóticas como resinas y venenos extraídos del bosque. En general los nómadas aportaban todos estos recursos a los cuales los grupos que viven cerca de las orillas de los ríos no tienen acceso; a cambio recibirían productos cultivados, como la yuca. (SANTIAGO MORA, 2011, p. 47).

Nessa perspectiva, elementos cruciais para a compreensão da produção espacial, embasada na metamorfose da paisagem realizada pela ação de sujeitos do passado amazônico, evidenciam uma constante troca de saberes, resultando em espaços geográficos múltiplos. Constata-se um movimento incessante de criação, interligação e adaptação cultural, de modo que, surpreendentemente, garanta-se a sua sobrevivência. Esse fenômeno atravessa o tempo e se modela nas inúmeras paisagens amazônicas, criando significativos e importantes lugares, na medida em que compreendemos estes como os conjuntos de experiências resultantes da indissociabilidade do ser humano em relação aos ecossistemas presentes na Amazônia.

Vale retomar, aqui, os igarapés que, como dito, foram vitais para a ocupação e atuação dos indígenas nas paisagens da Amazônia. Diferentemente dos “furos” – canais fluviais que não possuem a própria correnteza e seccionam ilhas fluviais ou conectam os componentes internos de uma várzea –, os igarapés,

são cursos d’água amazônicos de primeira ou segunda ordem, componentes primários de tributação de rios pequenos, médios e grandes. A boca dos igarapés funciona como portal de acesso ao domínio das matas. [...] Um igarapé típico é aquele que corre mansamente por um túnel quase fechado de vegetação florestal. Aléias de palmáceas alinham-se na beira dos igarapés apertados entre pequenos barrancos e a grande floresta. [...] Enquanto os rios têm suas águas correntes expostas à luminosidade do dia, o igarapé se estende pelo território das sombras (AB’SÁBER, 2012, p. 70 - 71).

Na “mansidão das águas dos igarapés, subiam e desciam canoas transportando coisas essenciais à sobrevivência do pequeno estoque de humanidade vivente nas beiras e primeiras encostas de terra firme”, (Id. Ibid.) onde os sujeitos, isolados do mundo externo, puderam encontrar todos os recursos, totalmente disponibilizados pela natureza, para a sua plena sobrevivência. Isso teve como principal resultado a ocupação das localidades que inundam sazonalmente, ou seja, as áreas de várzeas que, como dito, é a raiz do processo de construção das sociedades amazônicas primitivas, resultando nas ocupações da atualidade: as cidades nascidas às margens dos rios.

Um importante exemplo dessas cidades ribeirinhas é Oriximiná, centenário município amazônico localizado no estado brasileiro do Pará. Seu espaço urbano está subordinado às periódicas inundações, por conta da dinâmica de cheias do rio Trombetas, afluente do grande rio Amazonas. Consequentemente, uma parte da população oriximinaense, mais especificamente os que estão em condição de marginalização urbana, privados do direito de ter uma moradia segura, vivem nessas localidades sujeitas ao alagamento periódico, o que não ocorre se o ambiente apresenta sobreposição da instabilidade de uso da cidade à exposição humana em áreas de riscos e/ou degradação ambiental.

De modo geral, a natureza amazônica é incrivelmente capaz de tornar o indivíduo independente e genuinamente dono de seu próprio destino, caso estabeleça comunhão e respeito para com ela. Nesse lugar, desenham-se cenários de crianças brincando e contando histórias enquanto pescam, mulheres e idosos se dedicando às suas tarefas diárias, e homens adultos, atuando em seu papel de seringueiros, herdeiros dos conhecimentos necessários para dominar as densas matas e garantir sua sobrevivência. “É o lugar de onde se retira o peixe, a água de beber, a água para cozinhar. Rio abaixo rio acima guardam os lugares para o banho dos adultos, homens, e mulheres separadamente” (AB’SÁBER, 2012, p. 70-71).

Tal fenômeno resultou na ocupação das áreas de inundação sazonal, várzea, culturalmente a gênese do processo de formação das primeiras sociedades amazônicas, e reverberou nas ocupações do presente: as cidades ribeirinhas. Esse é o caso de Oriximiná, no estado do Pará, cujo ambiente urbano está sujeito à dinâmica de inundação periódica do rio, sendo afetado pela época de cheia do

rio Trombetas, afluente direto do rio Amazonas. Certa parcela da sociedade da cidade de Oriximiná, precisamente a de marginalização urbana, é afetada pelas inundações por conta da privação do direito de habitação segura, o que não ocorre se o ambiente apresenta sobreposição da instabilidade de uso da cidade à exposição humana em áreas de riscos e/ou degradação ambiental.

## **PROPOSIÇÕES PARA O ZONEAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL**

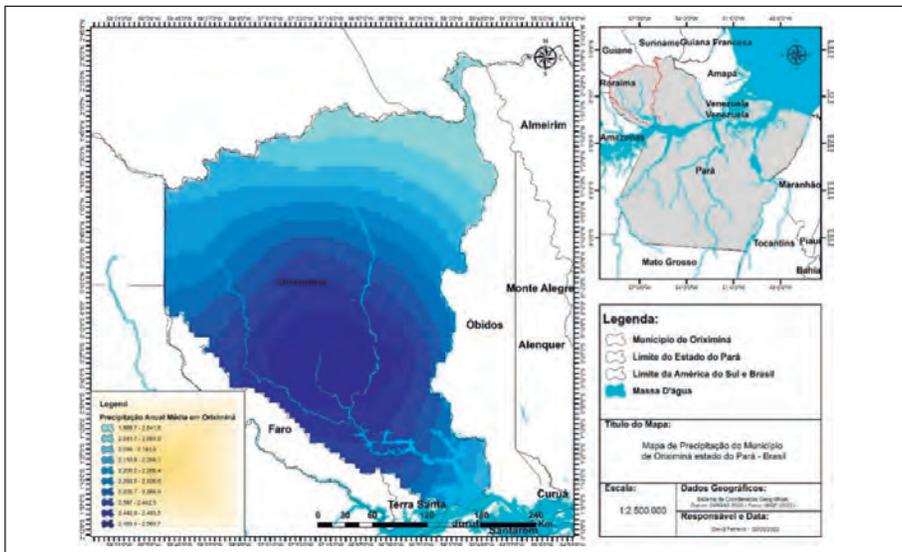
Os municípios, em seus territórios, são os principais atores para a execução da Reurb. Desta forma, são os principais legitimados e poderão dar início ao procedimento de ofício ou com a provocação dos demais legitimados. Além de iniciar o procedimento de Reurb, os legitimados podem também promover todos os demais atos da Reurb, inclusive os atos cartorários (art. 14, § 1º). A Reurb poderá ser promovida por loteadores e incorporadores que deram origem aos núcleos urbanos informais, sem prejuízo das sanções cabíveis (penais, cíveis, administrativas), decorrentes de irregularidades no loteamento ou na incorporação, em desacordo com a Lei n. 6.766/1979.

De acordo com o art. 35 da Lei Federal n. 13.465/2017, o projeto completo de regularização fundiária conterá, no mínimo: I- Levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II- Planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III- Estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV- Projeto urbanístico; V- Memoriais descritivos; VI- Proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII- Estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII- Estudo técnico ambiental, para os fins previstos na Lei, quando for o caso; IX- Cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do

projeto de regularização fundiária; e X- Termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Um fator de grande relevância observado ao analisar áreas marginais, no caso do município de Oriximiná, é a carência de minúcias na Lei nº13.465/2017 para nortear os lotes que se formam ao longo do leito dos rios, haja vista que não há recuo de segurança para o interior, conforme estabelecido na instrução normativa nº02/2018 em seu art. 2º. Considerada uma diretriz de extrema importância para a questão de ocupações em área de risco, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), Lei nº 12.608/2012, estabelece diretrizes para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para adoção de medidas necessárias à redução de riscos e desastres. Em seu artigo 3º, estabelece que a PNPDEC deva ser integrada, entre outros, ao ordenamento territorial, meio ambiente e gestão de recursos hídricos e políticas públicas. Contudo, para as variáveis do modelo, os mapas foram gerados para melhor discutir com os processos de regularização urbana em áreas suscetíveis, a exemplo da figura 3 a seguir, que mostra o comportamento médio anual de chuva para o município de Oriximiná.

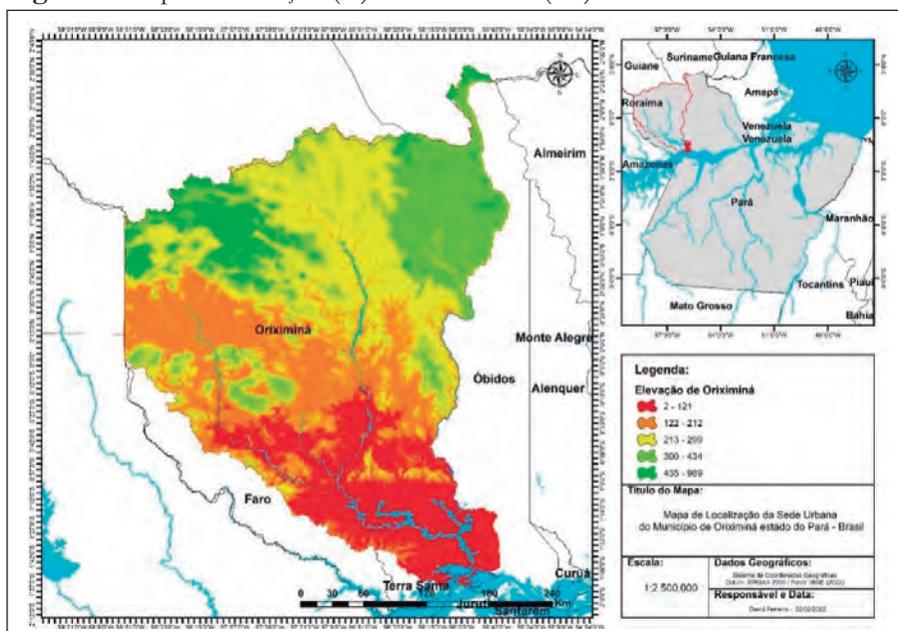
**Figura 3.** Mapa de precipitação anual média em Oriximiná (PA).



Fonte: Os autores (2022).

Como se pode notar, o comportamento da precipitação está direcionado mais a porção central do município, fato este que se deve levar em consideração, pois, dependendo do local de expansão urbana, das pendências de qualidade do solo e altitude, essas áreas podem se tornar áreas de riscos. Um exemplo a citar é ditado pelo mapa de elevação (figura 4) para o município.

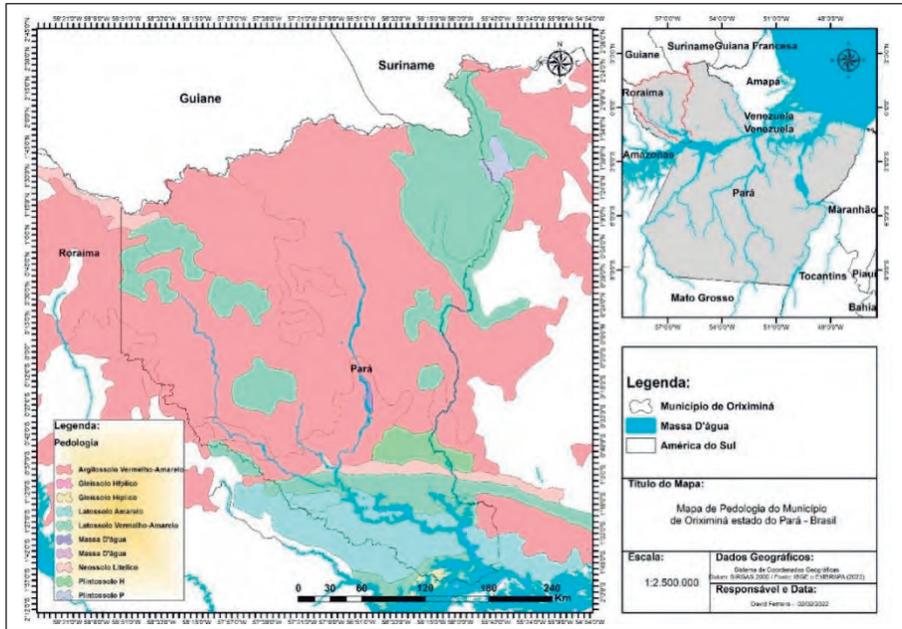
**Figura 4.** Mapa de elevação (m) em Oriximiná (PA).



Fonte: Os autores (2022).

Nota-se que a maior elevação está ao norte do município, fato este que faz com que o curso d'água seja em direção ao sul, na foz, próximo à sede urbana do município. Se houver um confronto das figuras 3 e 4, as maiores precipitações são em áreas com elevações entre 122 metros e 299 metros. O fator elevação é importante, haja vista que, se levar em consideração o uso e cobertura do solo, aliada a uma alta inclinação, o solo exposto pode sofrer erosão e ocasionar muitos impactos. Assim, para melhor discutir os modelos de entrada, o mapa de solos também foi gerado.

Figura 5. Mapa de pedologia em Oriximiná (PA).

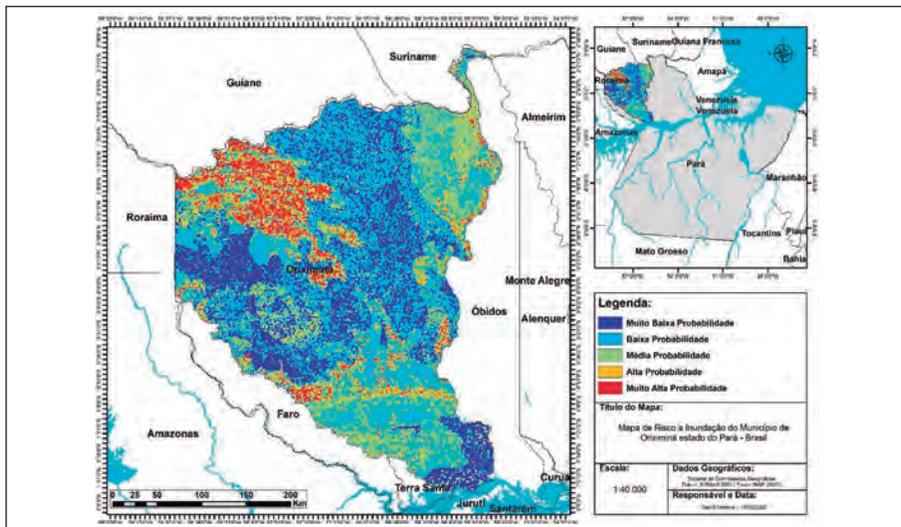


Fonte: Os autores, 2022.

Como discutido, a depender do tipo de solo, há uma maior ou menor vulnerabilidade. Assim, todos esses fatores são considerados quando se utiliza a metodologia proposta. A maior parte do território é composta por Argissolo vermelho, considerado muito suscetível à erosão. Dessa forma, Carvalho *et al.* (2002) constataram, estudando as perdas de solo e água em um Argissolo apenas roçado, que uma chuva com intensidade de precipitação constante de 30 mm h<sup>-1</sup> e energia cinética igual a 138 J m<sup>-2</sup>, após 35 min, provocou perdas de solo e água na ordem de 2,86 g m<sup>-2</sup> e 2,21 mm.

Partindo da promulgação dessa Lei, os municípios passam a ter a competência de criar e manter o cadastro nacional dos mesmos em áreas de risco e, juntamente com a União, devem identificar e mapear áreas de risco. A figura 3 a seguir mostra o resultado de áreas suscetíveis a inundações no município de Oriximiná.

Figura 6. Mapa de áreas suscetíveis a inundações em Oriximiná (PA).



Fonte: Os autores (2022).

Verifica-se que as maiores vulnerabilidades estão localizadas na porção norte do município, no entanto, porções consideradas de média probabilidade devem ser observadas, pois em eventos extremos também estão muito vulneráveis.

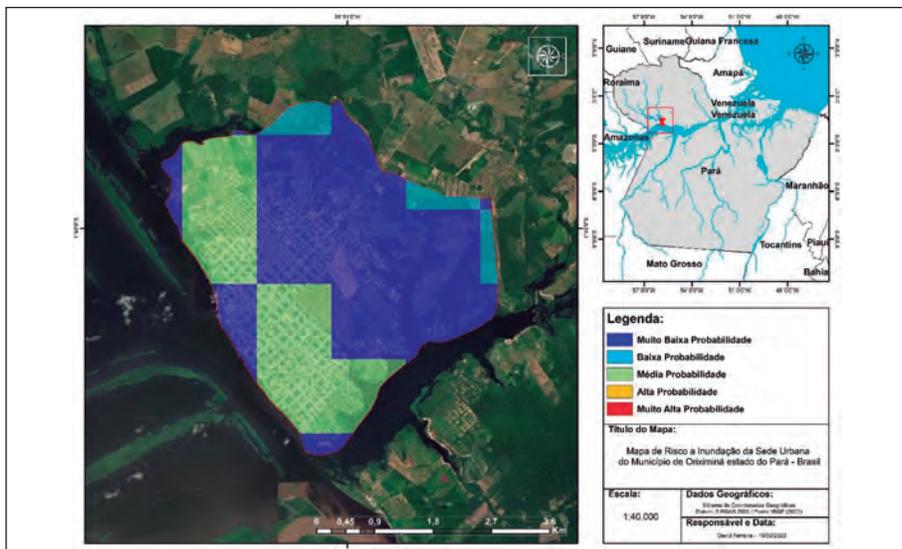
Um grande fator a ser considerado é que o município de Oriximiná/PA é um dos principais municípios na extração de vários minerais, sendo os de grande relevância a bauxita, ouro, sais de potássio, cobre e dentre outros. Paranatinga (2019), em seu trabalho, explica que, de acordo com o Sindicato das Indústrias Mineradoras do Estado do Pará (Simineral), o setor minerador tem sido um dos principais motores de crescimento da Região Norte, especialmente no Pará, onde se encontram as duas maiores jazidas da região: a de Oriximiná, que lavra bauxita, com maior parte da produção destinada à exportação; e a de Serra dos Carajás, que aparece como uma das maiores do planeta e produz o minério de ferro mais puro do mundo. Ressalta-se ainda que o beneficiamento da bauxita é realizado no município de Barcarena (PA), pois é matéria-prima para produção de alumínio, por lixiviação química, método conhecido como processo Bayer.

Ao se considerar a regularização fundiária neste processo, diversos fatores que alteram as condições sobre a ocupação em áreas ambientalmente acidentadas

devem ser analisados, pois a regularização fundiária urbana é um importante instrumento de gestão da cidade, visto que muitas pessoas vivem em situação de informalidade em suas residências e sem infraestrutura adequada. Apesar disso, a possibilidade de moradia em áreas ambientalmente vulneráveis demonstra conflitos socioambientais complexos (SILVA, 2020).

Torna-se aconselhável a aprovação de Reurb em núcleos urbanos informais consolidados, localizados em áreas de preservação permanente e em área de risco, com base em fundamentação em parecer técnico por órgão competente e decisão administrativa municipal (OLIVEIRA, 2019). No entanto, em casos extremos, essa discussão deve ser ampliada, pois áreas com grandes vulnerabilidades não são consideradas aptas para ocupação. Em casos específicos, como no Rio Grande do Sul, ocorreu uma recomendação do Ministério Público Estadual da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, que é a de não aprovação de licenciamentos ambientais em áreas de risco de inundação, diagnosticadas por estudos da Fundação Estadual de Planejamento Urbano e Regional (METROPLAN) (MINISTÉRIO PÚBLICO RS, 2019). A figura 7, a seguir, mostra os resultados de áreas suscetíveis a inundações na área urbana do município de Oriximiná (PA).

**Figura 7.** Mapa de áreas suscetíveis a inundações na área urbana de Oriximiná (PA).

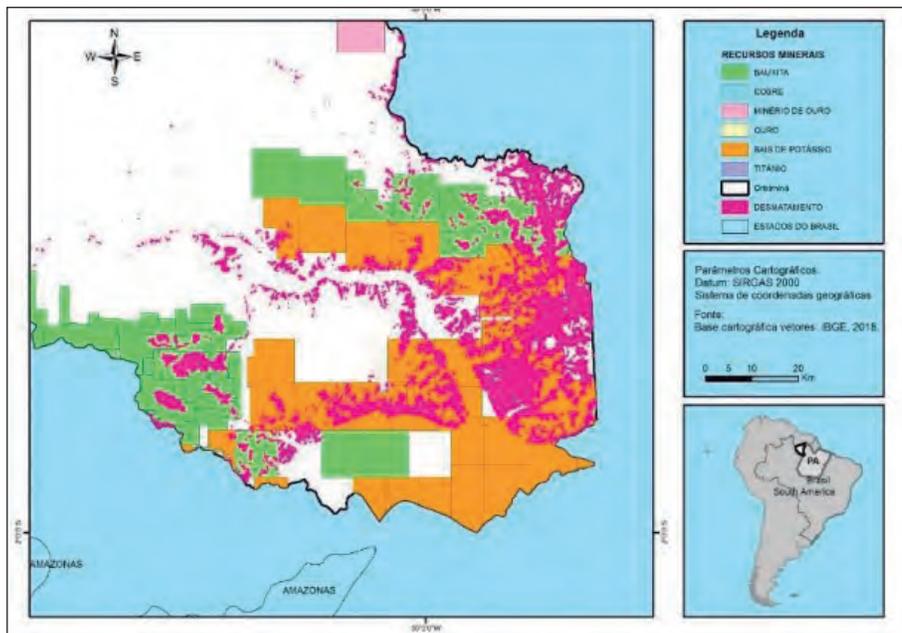


Fonte: Os autores (2022).

Observa-se que há uma média probabilidade de inundação nas margens do rio, e isso está relacionado diretamente com os fatores hidrológicos da região. É por este motivo que a margem de segurança de 33 metros é fundamental para que não ocorra ocupação humana em leitos de rios; no entanto, tratando-se de região amazônica, é uma ocupação comum.

Aliado a este fator, é perceptível que Oriximiná apresenta um certo grau de desmatamento em função da expansão da atividade mineral no município, que de acordo com Godoy (2016), o primeiro processo que é feito é a mineração, na qual ocorre a retirada dos minerais, como ilustrada pela figura 5 de Chaves *et al.* (2021).

**Figura 8.** Mineração *versus* desmatamento em Oriximiná, entre 2008 e 2017.



Fonte: Chaves *et al.* (2021).

Esse primeiro estágio é um dos que mais impacta o meio ambiente. Assim, é possível compreender que a extração de minério afeta diretamente o ecossistema, causando perdas na biodiversidade, poluição hídrica, assoreamento, processos erosivos dentre outros impactos (CHAVES *et al.*, 2021). Guimarães

*et al.* (2012) ainda destacam, entre muitos dos impactos, a redução da biodiversidade, compactação do solo, alteração da topografia, assoreamento de mananciais na abertura de acessos e alteração da recarga do lençol freático, alteração do escoamento superficial e erosão no processo da lavra.

Os dados do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram) demonstram que a indústria extrativista mineral representa 1,4% do Produto Interno Bruto – PIB nacional (Instituto Brasileiro de Mineração, 2018). Se relacionarmos o uso e ocupação do solo com a ocupação inadequada ao longo do leito dos rios no município, bem como o processo extrativo mineral, os processos de regularização devem ser melhor incluídos em diversos estudos, pensados de forma multidisciplinar e em conjunto.

Desta forma, a população se expõe ao risco e se propõe a negar seu direito de meio ambiente equilibrado em busca de moradia. O papel do legislador, ou regulador da moradia, na cidade deve ser também o de dispor de espaços seguros que garantam os dois direitos e não apenas ser conivente com a ocupação na área em que ela se encontra.

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, verificou-se que a ocupação de área ambientalmente vulnerável é possível, apesar de existirem recomendações legais de âmbito Federal para a não habitação. Tanto o conceito de sociedade de risco quanto o de justiça ambiental, apoiam a ideia de que os riscos são produzidos pelo crescimento e pelo desenvolvimento econômico desenfreado, que resultam em consequências e impactos negativos para a sociedade.

Nesse sentido, o município encontra desafios tanto no âmbito legal, como na permissividade da legislação Federal com as possibilidades de permanência da população em suas ocupações e escassez de recursos para a qualificação de habitações. Faz-se necessária a inclusão de medidas norteadoras, principalmente no que tange ao objeto de estudo. Fica evidente a tendência de legalização de ocupações em áreas ambientalmente vulneráveis e a possível incompreensão dos riscos produzidos pelos envolvidos, até mesmo pela dificuldade de qualificação e quantificação de riscos e impactos produzidos.

## REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, A. N. Dossiê Amazônia brasileira I. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 3-35, 2005.

AB'SÁBER, A. N. **Os domínios de natureza no Brasil**: potencialidades paisagísticas. 7. ed., São Paulo: Ateliê Editorial, 2012.

AMARAL, C. M.; REIS, C. H. Suscetibilidade a escorregamentos e inundações: hierarquização dos graus de riscos na área urbana de Viçosa-MG. **Revista da ANPEGE**, v.13, n.21, p. 199-219, 2017.

ANDRADE, S.L.; DE OLIVEIRA FERREIRA, V.; SILVA, M. M. Elaboração de um mapa de risco de inundação da bacia hidrográfica do córrego São Pedro, área urbana de Uberlândia-MG/Elaboração de um mapa de risco de inundação da bacia hidrográfica do córrego São Pedro, área urbana de Uberlândia-MG. **Caderno de Geografia**, v.24, n.41, p.1-16, 2014.

ARMENAKIS, C.; DU, E.; NATESAN, S.; PERSAD, R.; ZHANG, Y. Flood risk assessment in urban areas based on spatial analytics and social factors. **Geosciences**, v. 7, n. 4, p. 123, 2017.

ATLAS BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS: 1991 a 2012. **Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres**. 2. ed. rev. ampl. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013.

BERTRAND, G. Paisagem e geografia física global. Esboço metodológico. **Ra'ega**: o espaço geográfico em análise, v. 8, dez. 2004.

BRASIL. **Lei 12. 651**, de maio de 2012. Dispõe sobre o Código Florestal Brasileiro. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.608**, de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. **Lei 13.465**, de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Zoneamento ambiental municipal**. Brasília, DF, 2018.

CARVALHO, D. F.; MONTEBELLER, C. A.; CRUZ, E. S.; CEDDIA M. B.; LANA, A. M. Q. Perdas de solo e água em um Argissolo Vermelho Amarelo, submetidos a diferentes intensidades de chuva simulada. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, v.6, n.3, p.385-389, 2002.

CAO, C.; XU, P.; WANG, Y.; CHEN, J.; ZHENG, L.; NIU, C. Flash flood hazard susceptibility mapping using frequency ratio and statistical index methods in coalmine subsidence areas. **Sustainability**, v.8, n.9, p. 948, 2016.

CASTRO, A. R. C. **Aplicação do sensoriamento remoto na análise espaço-temporal das ilhas de calor e ilhas de frescor urbanas no município de Belém (PA), nos anos de 1997 e 2008**. 2009. 69 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

CASTRO, C. J. N.; SOMBRA, D.; SOUZA, D. Geografia dos transportes: sistema de transporte coletivo e suas implicações no clima urbano. *In*: SEABRA, G.; MENDONÇA, I. (org.). **Educação ambiental: responsabilidade para a conservação da sociobiodiversidade**. João Pessoa: EDUEPB, 2011, p. 617-621.

CHAVES, E. P. *et al.* Desmatamento induzido pela mineração: análise espacial no município de Oriximiná (PA). **Revista Brasileira de Sensoriamento Remoto**, v. 2, n. 1, 2021.

COSTA, F. E. V. *et al.* A complexidade da questão dos rios urbanos nas cidades amazônicas: o caso de Belém (PA). **Cidades amazônicas: formas, processos e dinâmicas recentes na região de influência de Belém**. Belém: EDUEPA, p. 240-274, 2021.

DIAS, G. H. **Identificação da vulnerabilidade socioambiental na área urbana de Mossoró-RN, a partir do uso de técnicas de análises espaciais**. 2013. 166f. Dissertação (Mestrado em Ciências Naturais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Naturais, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

DOURADO, F. F.; DE ANDRADE, M. M. N., CARNEIRO, C. D. C. Geração de mapas de riscos naturais em Santarém (PA): abordagem baseada na lógica fuzzy. **Geociências**, v. 36, n. 3, p.579-587, 2018.

GEORGE, P. **Os métodos da geografia**. Tradução: Heloysa de Lima Dantas. Rio de Janeiro; São Paulo: DIFEL, 1978.

GODOY, V. G. **A Rede Global de Produção (RGP) do alumínio**: análise da relação entre empresas e comunidades. 2016. f 65.

GUIMARÃES, J. C. C., CHAGAS, J. M., CAMPOS, C. C. F., ALECRIM, E. F. ; MACHADO, E. S. Avaliação dos aspectos e impactos ambientais decorrentes da mineração de bauxita no sul de Minas Gerais. **Enciclopédia Biosfera**, v. 8, n. 15, p. 321-333, 2012.

GUSMÃO, L. H. A.; SOARES, D. A. S. Produção desigual do espaço: o processo de verticalização em Belém (PA). **Contribuciones a las ciencias sociales, Málaga**, v. 39, 2018, p. 1-17.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. (2018). Relatório anual de atividades minerárias, jul./jun. 2017; 2018. Disponível em: [https://portaldamineracao.com.br/ibram/wpcontent/uploads/2018/07/Diagrama%C3%A7%C3%A3o\\_Relat](https://portaldamineracao.com.br/ibram/wpcontent/uploads/2018/07/Diagrama%C3%A7%C3%A3o_Relat). Acesso em: 30 fev. 2022.

LIU, W. T. H. **Aplicações de sensoriamento remoto**. Campo Grande: Ed. da UNIDERP, 2006. 908 p.

MARTH, J. D.; MOURA, N. S. V.; KOESTER, E. Estudo da suscetibilidade à inundação com base em análise geomorfológica, bacia hidrográfica do Arroio Santa Isabel, região costeira do Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista do Instituto Geológico**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-28, 2016.

METROPLAN. **Estudo de alternativas e projetos para minimização do efeito das cheias e estiagens na Bacia do Rio Gravataí**. Estudo de alternativas, projetos dos cenários de intervenções. 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/13qdT4iXZpxDSmXGLPoSvV93ahBIPk4yX>. Acesso em: 10 jan. 2022.

METROPLAN. **Estudos de concepção e anteprojetos de engenharia para RDC contratação integrada (Lei nº 12462/2011) para proteção contra cheias do Rio Gravataí e afluentes em Alvorada e Porto Alegre - RS.** [S.l.:s.n.]. 2016.

MORA, S. De piedra y semillas: los nómadas amazónicos y su historia. In: ECHEVERRI, J. A. (org.). **Amazonia Colombiana: imaginários y realidades.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011. p. 42-53.

ORIXIMINÁ. **Lei nº 9.205**, de 13 de junho de 2018. Aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB. Oriximiná (PA), 2018.

OZKAN, S. P.; TARHAN, C. Detection of flood hazard in urban areas using GIS: Izmir case. **Procedia Technology**, v. 22, p. 373-381, 2016.

PARANATINGA, J. C. **Políticas de desenvolvimento para os municípios mineradores da região do Baixo Amazonas: transformação e responsabilidade social:** estudo de caso e projeto de intervenção (PI) no município de Oriximiná (PA). 2019. Versão online. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4979/1/Janilson%20Cohen%20Paranatinga.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

PEGADO, R. S.; BLANCO, C. J. C.; ROEHRIG, J.; CAROÇA, C.; COSTA, F. D. S. **Risco de cheia e vulnerabilidade:** uma abordagem às inundações urbanas de Belém, Pará no Brasil. *Territorium*, v. 21, p. 71-76, 2014.

PEREIRA, M. D. R.; CRISTO, S. S. V. Análise da susceptibilidade a inundações na bacia hidrográfica do córrego São João, Porto Nacional (TO). **Revista Interface**, v.16, n.16, p.82-96, 2018.

REIS, R. K. G.; SANTOS, L. C. P., MATOS, J. A. Sistema de Alerta Contra Inundações Sensoriado (SAIS) Para Comunidades Ribeirinhas No Amazonas Como Método De Prevenção Aos Riscos Das Cheias. **Revista GeoNorte**, p. 476-480, 2014.

RINCÓN, D.; KHAN, U.; ARMENAKIS, C. Flood risk mapping using GIS and multi-criteria analysis: a greater Toronto area case study. **Geosciences**, v. 8, n. 8, p. 275, 2018.

SAMANTA, S.; KOLOA, C.; KUMAR PAL; D.; PALSAMANTA, B. Flood risk analysis in lower part of Markham river based on multi-criteria decision approach (MCDA). **Hydrology**, v. 3, n. 3, p. 29, 2016.

SAUSEN, Tania Maria; NARVAES, Igor da Silva. **Sensoriamento Remoto para desastres**. São Paulo: Oficina de Textos, 2015.

SCHMIDT, J. C. J. O clima da Amazônia. **Revista brasileira de Geografia**, v. 4, n. 3, p. 465-500, 1942.

SCHULTZ, B.; FORMAGGIO, A. R.; EBERHARDT, I. D. R.; SANCHES, I. D. A.; OLIVEIRA, J. C.; LUIZ, A. J. B. Classificação orientada a objetos em imagens multitemporais Landsat aplicada na identificação de cana-de-açúcar e soja. **Revista Brasileira de Cartografia**, v. 68, n. 1, p. 131-143, 2016.

SILVA, C. A. **Regularização fundiária urbana em áreas ambientalmente vulneráveis: o caso da bacia do Arroio Feijó em Porto Alegre/RS**. 2020.

SIOLI, H. 50 anos de pesquisas em limnologia na Amazônia. **Acta Amazônica**, v. 36, n. 3, p. 287-298, 2006.

SOARES, A. A. S. *et al.* Fundamentos para a gestão das inundações periódicas nas planícies de Belém (Pará-Brasil) com vistas ao seu desenvolvimento local. **Contribuciones a las ciencias sociales, Málaga**, v. 39, p. 37-56, 2018.

TABOSA, R.; SOMBRA, D.; LEITE, A.; CASTRO, C. Revisão histórico-geográfica da gestão pública sobre o sistema de abastecimento hídrico de Belém (PA). **InterEspaço: geografia e interdisciplinaridade**, Grajaú (MA), v. 2, n. 5, 2016, p. 196-220. DOI: 10.18766/2446-6549/interespaço.v2n5p196-220.

TOMINAGA, L. K; SANTORO, J; AMARAL, R.(org.). **Desastres naturais: conhecer para prevenir**, São Paulo, Instituto Geológico, 2009.

VISHWANATH, V. H.; TOMASZEWSKI, B. **Flood hazard, vulnerability and risk assessments for uttarakhand state in India**. Flood hazard, vulnerability, risk of uttarakhand. India: Geospatial Technologies and Geographic Information Science for Crisis Management.

# INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS NA ELABORAÇÃO CARTOGRÁFICA: USO DO GNSS/RTK E DRONE PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Antonio Cleison de Souza Costa<sup>1</sup>

Daniel Alvino Mesquita<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A dispersão urbana das cidades no país evidencia que a produção do espaço está diretamente atrelada às ações do capital especulativo estabelecidas pelo processo de produção desigual, principalmente pela valorização do solo urbano, que desloca os mais pobres para áreas menos valorizadas e sem planejamento urbano (TRINDADE JR., 2016). Dessa forma, passam a ocupar espaços marcados pela contradição entre centro e periferia. Segundo Carlos (2015, p. 82), “a produção espacial é expressão das contradições da sociedade que aparece na paisagem pela justaposição de riqueza e pobreza, beleza e fealdade”.

Nesta perspectiva, a ocupação e o uso do solo podem ocorrer por várias maneiras, com ou sem planejamento. Existem casos de planejamentos bem delineados, como o caso de algumas construções de casas, edifícios ou estradas; no entanto, existem outras ocupações que acontecem sem que haja planejamento prévio, como é o caso dos assentamentos irregulares, invasões de propriedades e loteamentos mal projetados (SANTOS, 2018).

---

<sup>1</sup> Graduado em Geografia pela Universidade da Amazônia (UNAMA-2017). Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO-UFPA) 2020. Doutorando em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO-UFPA) 2021. E-mail: cleison06051981@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor Convidado do PPLS-NAEA-UFPA. Graduado em Engenharia Sanitária e Ambiental pela UFPA (2014). Mestrado em Engenharia Civil pela UFPA (2018). Pesquisador do Programa Rede Amazônia da UFPA. Professor da Faculdade Estácio Belém, Pará. Professor do Centro Universitário da Amazônia. Professor da Escola Superior da Amazônia. E-mail: dmesquita@ufpa.br.

Diante desse quadro espacial, percebe-se que o crescimento urbano acelerado não foi acompanhado na mesma proporção no espaço e no tempo pelo planejamento urbano, para que se pudesse reduzir a utilização do espaço citadino de forma desigual e fragmentada, pois: alguns habitam em áreas dotadas de registro cartorário, infraestrutura, saúde, educação, lazer; enquanto outros são excluídos de rotinas administrativas das cidades e desprovidos do direito de moradia, visto que ocuparam áreas irregulares, de risco e de preservação permanente. Ou seja, a irregularidade fundiária é uma das características presentes nas cidades brasileiras, proporcionando insegurança jurídica aos moradores.

No contexto da maioria das cidades brasileiras, as ocupações são construídas em áreas invadidas, muitas delas ambientalmente frágeis ou de loteamentos ilegais. Nesse contexto, promover a regularização fundiária urbana de interesse social é uma alternativa viável para incluir os assentamentos urbanos irregulares no contexto legal municipal, possibilitando melhorar a infraestrutura através do planejamento do município na destinação de recursos, impedindo as desapropriações forçadas e permitindo adquirir recursos financeiros para melhorias habitacionais (MARICATO, 2013).

Desta forma, é muito difícil para os governos locais executarem de modo efetivo suas políticas de desenvolvimento urbano em áreas que enfrentam grandes fluxos migratórios, uma vez que, sem a propriedade do solo claramente definida, as prefeituras tornam-se incapazes de realizar investimentos em infraestrutura e equipamentos públicos, fazer cumprir a legislação urbanística e promover suas políticas habitacionais (CARDOSO, 2012).

Em vista disso, Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é definida na Lei n.13.465/2017 como um conjunto de procedimentos que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Para isso, o primeiro passo para efetivação do processo de regularização fundiária consiste nas atividades de levantamento topográfico. A partir do que trata o inciso I do caput do artigo 35 da Lei n. 13.465/2017

e do artigo 28 do Decreto n. 9.310/2018, no que se refere ao levantamento topográfico georreferenciado, consideram-se estes fundamentais para descrever as características físicas e topográficas da área de estudo.

É a partir dele que será feito o detalhamento do assentamento, subsidiando os projetos de regularização urbana. Desse modo, a celeridade e precisão dos levantamentos planialtimétricos são imprescindíveis para o desempenho eficaz e eficiente das demais fases do processo de regularização fundiária. Assim, as Aeronaves Remotamente Pilotadas (Remotely-Piloted Aircraft-RPA) são elementos importantes na atuação desses levantamentos, para caracterizar qualitativa e quantitativamente as áreas irregulares, uma vez que realizam aerolevantamento, tendo como uma das atividades a aerofotogrametria (CANAVARROS; MIRANDA, 2018).

Esse trabalho tem como objetivo analisar a aplicação das inovações tecnológicas no levantamento planialtimétrico, com a utilização do GNSS módulo RTK<sup>3</sup> e a Aeronave Remotamente Pilotada (ARP), comumente conhecidas como drones<sup>4</sup>, para fins de regularização fundiária, tomando como área de estudo a

---

<sup>3</sup> O método de levantamento GNSS/RTK utiliza sistema geodésico de coordenadas para determinação de um ponto na superfície da Terra. Sendo que a sigla GNSS se refere ao sistema de cobertura de satélites utilizada pelo equipamento, sistema esse que utiliza vários outros sistemas, tais como, GPS, GLONASS (Global Navigational Satellite System), GALILEO e BEIDOU, citados como os principais. Já a tecnologia RTK permite ao operador saber sua posição em tempo real com precisão centimétrica, e com pós-processamento e correções, essa precisão pode ser milimétrica (SOUZA *et al.*). (Global Navigational Satellite System), GALILEO e BEIDOU, citados como os principais. Já a tecnologia RTK permite ao operador saber sua posição em tempo real com precisão centimétrica, e com pós-processamento e correções, essa precisão pode ser milimétrica (SOUZA *et al.*).

<sup>4</sup> O termo “Drone” é usado popularmente para descrever qualquer aeronave e outros tipos de veículos com alto grau de automatismo. Em acordo RBAC-E nº 94 de 2017, campo definições, a ANAC estabelece que aeromodelos são as aeronaves não tripuladas, remotamente pilotadas, usadas para recreação e lazer, e as aeronaves remotamente pilotadas (Remotely-Piloted Aircraft – RPA) significa a aeronave não tripulada pilotada a partir de uma estação de pilotagem remota com finalidade diversa de recreação. Para o DECEA, RPÁ refere-se à subcategoria de aeronaves não tripuladas, pilotada a partir de uma estação de pilotagem remota e utilizada para qualquer outro fim que não seja o recreativo e que seja capaz de interagir com o Controle de Tráfego Aéreo e outras aeronaves em tempo real.

realização do mapeamento do assentamento Povoado Josias no município de Zé Doca, localizada no estado do Maranhão. Nessa situação, esta primeira atividade será parte integrante do projeto-piloto do Programa Rede Amazônia, o qual será replicado para os demais municípios com áreas repassadas pelo Programa Terra Legal (PTLA) e que foram selecionados pelo Programa.

Essas ações estão inseridas como iniciativas do Programa Rede Amazônia: morar, conviver e preservar, o qual, por meio UFPA e MDR, desenvolve ações de ensino, pesquisa e extensão voltadas à produção e difusão de saberes, capacitação e assistência técnica na temática regularização fundiária urbana e prevenção de conflitos de naturezas socioambiental, habitacional e sanitária em áreas urbanas na Amazônia Legal. Neste sentido, o Programa busca consolidar uma rede interfederativa entre universidades públicas e privadas para a criação dos GTE (grupos de trabalhos estaduais) com a perspectiva de mobilizar instituições parceiras e municípios.

Para tanto, a presente pesquisa está dividida em três tópicos principais. Após essa introdução, a metodologia versa sobre os métodos utilizados na construção da pesquisa. Posterior a isso, os resultados e discussões abordam as fases necessárias para o levantamento planialtimétrico e posterior elaboração da planta cartográfica. E, por fim, e não menos importante, as considerações finais, que revelam a importância da regularização fundiária para o ordenamento territorial.

## **METODOLOGIA E LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO**

A pesquisa baseou-se no estudo de caso como projeto-piloto, que se caracteriza por sustentar pesquisas mais profundas, com um ou poucos objetos, adquirindo conhecimento amplo e detalhado (GIL, 2008). Desta forma, para se alcançar o objetivo pretendido neste estudo, foram adotados alguns contornos metodológicos que serão expostos nesse tópico.

A metodologia aplicada teve caráter descritivo e exploratório do Povoado Josias, município de Zé Doca, no estado do Maranhão, a partir de levantamento documental, bibliográfico, mobilização social e reconhecimento de campo, aerolevantamento e a reambulação.

Dessa forma, o Programa realizou o seminário municipal com a participação dos secretários municipais e representantes de setores da prefeitura da cidade: Chefe de Gabinete, Secretário de Meio Ambiente, Secretário de Obras, Secretaria de Habitação, além de representantes da Sociedade Civil, neste caso, a Associação de Moradores de Josias. Este evento se mostrou de suma importância na viabilidade das ações que seriam desenvolvidas na área de estudo.

Após a realização dos esclarecimentos e objetivos do Programa durante o seminário municipal, foi realizada visita à prefeitura de Zé Doca, nos setores de tributos e infraestrutura, no intuito de obter informações relacionadas ao ordenamento territorial da área de estudo. Posteriormente, foi feita busca cartorária no tabelionato de registro de imóveis do município, para verificação da situação documental do assentamento de Josias e, em seguida, realizou-se o reconhecimento de campo, com o intuito de verificar as características do relevo e os possíveis locais para instalação dos pontos de controle, que servirão para retificar e melhorar a precisão do aerolevanteamento.

Após as etapas de diagnóstico da área no que se refere à dominialidade, foram realizados os procedimentos legais referentes à homologação do drone, licença do uso do espaço aéreo e licença de pilotagem dos pilotos. Após isso, executou-se o plano de voo para uma área maior que a poligonal das glebas, o que possibilitaria a análise das condições ambientais, urbanísticas e sanitárias para além das poligonais. Também foram iniciadas as ações de mobilização social, fundamentais para a construção da metodologia a ser desenvolvida, pois tanto o aerolevanteamento como a reambulacão são fases que necessitam ser intermediadas pelos agentes mobilizados.

Neste sentido, o Programa Rede Amazônia define como prerrogativa para realizar o levantamento planialtimétrico em áreas de sede de municípios, repassadas pelo Terra Legal, que tenham as parcelas (gleba) disponíveis no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) em formato *shapefile* ou *kml* (Keyhole Markup Language). Outra questão é ter até 1.000 (mil) lotes por área; nesse caso, foi realizado o levantamento em duas parcelas: Povoado Josias – Parte 1, com 19,85ha e 240 lotes; e Povoado Josias – Parte 2, com 112 lotes e 8,54ha, ambas caracterizadas como gleba Colene pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em que prevalecem as habitações de baixa renda.



## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### FASES DA ELABORAÇÃO DA PLANTA TOPOGRÁFICA

Neste momento, será feita a argumentação sobre as fases que foram realizadas e que, de alguma maneira, precisam ser revistas e/ou redirecionadas na proposta apresentada, e por isso é fundamental que este trabalho ofereça as informações e os instrumentos que subsidiem trabalhos futuros na temática da regularização fundiária e assim possa ser realizado um debate pautado na coerência e na consistência da pesquisa. Para tanto, devem ser descritas as contribuições e limitações, enfatizando aportes da prefeitura municipal e da comunidade na construção do trabalho final, e indicar o que, de fato, foi realizado na construção do projeto-piloto, e o que foi relevante como subsídio para o estudo realizado.

Não devem ser simplesmente apresentadas as fases, mas efetivamente deve ser produzida reflexão acerca dos conteúdos, metodologias, abordagens que contribuíram para o percurso na elaboração da planta topográfica e, em especial, para ajustes em outras áreas a serem estudadas.

### MOBILIZAÇÃO SOCIAL APLICADA À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Diante deste cenário pandêmico, é fundamental mencionar que as atividades de mobilização social foram efetivadas de forma restritiva e alternadas. Os procedimentos metodológicos aplicados pelo Programa Rede Amazônia orientam a aplicação da mobilização social como as primeiras ações a serem efetivadas em campo e que antecedem o levantamento planialtimétrico.

Nesta perspectiva de avanços na implementação da regularização fundiária urbana, o primeiro passo para o início do levantamento planialtimétrico consistiu em ações de esclarecimentos acerca do trabalho a ser desenvolvido em campo.

Houve a necessidade de implementação de mecanismos que mobilizassem/informassem o maior número de pessoas possíveis na área de atuação. Sendo assim, os mecanismos de mobilização social foram utilizados com o objetivo de atingir um contingente representativo do Povoado Josias, município de Zé Doca (MA),

como o uso de carros som, mídias sociais, representantes da equipe municipal de trabalho da prefeitura de Zé Doca (MA), colagem de panfletos nas áreas e locais de maior visitação (escolas, prefeitura, postos de saúde etc.) e as redes sociais, como o uso principalmente do *WhatsApp*. Essas ações iniciais foram fundamentais na mobilização da comunidade, no sentido de levar as ações que seriam desenvolvidas pela equipe técnica do Programa ao conhecimento da comunidade.

Esse rol de ações auxiliaram na potencialização do conhecimento prévio acerca da realidade dos agentes locais, seus conflitos e dinâmicas existentes no contexto municipal. A partir da implementação do planejamento adequado de mobilização, a metodologia se mostrou satisfatória e adequada à realidade local. As reuniões contaram com a presença de lideranças representativas do povoado, associações de entidades de classe e parte da comunidade.

Por conseguinte, as reuniões com os representantes locais foram realizadas à noite, o que nos propiciou ter maior número de pessoas presentes. Essas ações adotadas visaram à plena participação social nos debates, audiências públicas, seminários municipais, reuniões comunitárias, oficinas de capacitação, entre outros.

## LEGISLAÇÃO PARA O USO DE DRONES/ARP'S

A primeira etapa para a realização do levantamento planialtimétrico é a regularização da aeronave e do profissional que irá pilotá-la, o que pede conhecimento prévio de como funcionam os órgãos governamentais e as normas referentes à utilização dos drones. No Brasil, a utilização de drones é controlada por quatro órgãos principais: a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) e o Ministério da Defesa (MD).

A ANATEL é responsável pela homologação da aeronave e do controle remoto. Por meio dessa agência, o profissional deve obter um certificado de homologação. Após a obtenção deste certificado, é necessário cadastrar o equipamento na ANAC.

O cadastro da aeronave no sistema da ANAC pode ser realizado pelo site da agência, no Sistema de Aeronaves Não Tripuladas (SISANT). Como descrito

pela ANAC (2020), esse cadastro é obrigatório para aeronaves não tripuladas de uso recreativo nomeadas de aeromodelos, ou não recreativo, que são nomeadas de RPA (Aeronaves Remotamente Pilotadas). Posteriormente, com a realização do cadastro, a ANAC fornece ao profissional uma certidão com as características da RPA; essa certidão deve ser sempre mantida junto com a aeronave em todas as utilizações. Na próxima etapa, que é a solicitação de utilização do espaço aéreo no DECEA, essa certidão é exigida.

O DECEA é o órgão responsável pela liberação da utilização do espaço aéreo no local do levantamento. Por meio do cadastro no *site* do DECEA, na área da Solicitação de Acesso de Aeronaves Remotamente Pilotadas (SARPAS), é obtida a liberação da utilização da aeronave no dia e local do levantamento. O DECEA (2020) determina que seja realizado o cadastro do piloto, ou da empresa que utilizará a aeronave junto ao certificado de cadastro no SISANT. Após o cadastro ser confirmado e liberado pelo DECEA, o profissional pode solicitar a utilização do espaço aéreo para a realização do levantamento. O DECEA (2021) informa que o certificado de liberação, que deve ser apresentado durante o levantamento, leva de 45 minutos a 18 dias para ser fornecido; dessa forma, deve ser solicitado considerando esse período.

Para efetuar os cadastros nos sites da ANATEL, ANAC e DECEA, é necessário ter acima de 18 anos e declarar ter conhecimento das normas de segurança. Além disso, as aeronaves não devem ter peso de decolagem superiores a 25kg. A norma determina que a aeronave não deve ultrapassar durante o voo a linha de visada visual (*BVOLS - Beyond Visual ineOf-Sight*), ou a 400 pés (120 metros) do solo, e que em áreas povoadas é proibido realizar voos com menos de 30 metros de pessoas não anuentes, ou seja, pessoas que não emitiram permissão para serem relacionadas no levantamento.

## PLANO DE VOO

Após a regulamentação da aeronave, do piloto e a liberação da utilização do espaço aéreo, a próxima etapa é a realização do plano de voo. Para a realização dessa etapa, utilizou-se o *Mission Planner*, que é um *software open-source* (código aberto).

Analisando a interface do *software Mission Planner*, é possível entender os elementos considerados para a realização do plano de voo de um levantamento com *RPAS* e o recobrimento da área de interesse (ver fig. 2). O local do levantamento e a área a ser levantada devem ser considerados e, a partir disso, também deve ser considerada a altura do voo, pois é o que irá influenciar na quantidade de fotos capturadas pelo drone que, por sua vez, influencia no percurso realizado durante o voo, na duração do voo e quantas baterias o drone utilizará no levantamento.

**Figura 2.** Interface do *software Mission Planner*.



**Fonte:** Os autores (2021).

Além disso, a resolução da imagem com pixel materializado no solo de 7,5 centímetros possibilita a prospecção de detalhes para a tomada de decisão na elaboração da vetorização da planta topográfica, com abrangência completa em relação às construções, ao cercamento, confrontantes, e à vegetação existente.

No estudo de caso, utilizou-se o drone *Mavic 2 Pro* da empresa *DJI*, com câmera digital objetiva de ângulo vertical de 90°, articulada com um gimbal para neutralização das inclinações dos pixels. Ficam embarcados no drone

uma unidade de medida inercial com giroscópio e acelerômetro e sistema de localização integrado com as constelações *GPS* e *GLONASS*. O levantamento aerofotogramétrico foi realizado de forma automatizada, controlada por aplicativo de controle de voo para mapeamento a 120 (400 pés) metros de altura e sobreposições vertical e lateral de imagens de 80%.

Com isso, o imageamento da área foi feito através de dois voos em direção paralela, com área total de cobertura de 16 ha e o tempo de cada voo de 20:00 minutos, produzindo cerca 400 imagens em cada voo. De modo a promover a acurácia prevista, foram dispostos 16 pontos de apoio no terreno, sendo 12 pontos de controle e quatro para checagem da margem de erros obtidos. Além deles, foram dispostos, também, pontos de referência para garantir maior acurácia na determinação de vértices de muros existentes. Esses pontos de apoio foram demarcados utilizando-se pares receptores *GNSS* de dupla frequência configurados de forma a garantir uma acurácia milimétrica dos pontos referenciados.

## MARCAÇÃO DE PONTOS DE CONTROLE E LEVANTAMENTO GNSS

Para o levantamento topográfico com o uso de drone, é necessária a coleta de pontos de apoio, sendo eles os pontos de controle e de verificação. Esses pontos de apoio são utilizados como referência em solo para o processamento das imagens aéreas.

Dessa forma, para implantação da estação-base (Fig. 3) no sistema de referência SIRGAS2000, foi realizado o levantamento *GNSS*, empregando os parâmetros de rastreamento: método de levantamento estático; tempo de rastreamento de 2h30min; máscara de elevação - 10°; Taxa de gravação 20 segundos; altura da antena - 1,62 m (inclinada). O planejamento do tempo de rastreamento da estação-base foi definido através das recomendações mínimas de estimativa da precisão para Posicionamento por Ponto Preciso (PPP) elaborada pelo IBGE, em função do tempo de observação e tipos observáveis *GNSS*.

**Figura 3.** Instalação da base, *GNSS* módulo *RTK*.



**Fonte:** Os autores (2021).

Os pontos de controle foram coletados por meio de levantamento estático com o *GNSS*. Nesse tipo de levantamento, são utilizados dois receptores e um é nomeado Base. A Base foi processada em PPP, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) depois de dois dias com erro médio de 0,002m, localizado em um ponto previamente estudado. O outro é chamado de Rover, que é posicionado nos pontos a serem levantados; o levantamento é realizado pela comunicação entre os dois receptores, e deles com os satélites, determinante para a precisão da localização dos pontos levantados.

O levantamento com uso de *GNSS RTK* requer a implantação de pontos de controle na área de rastreamento das constelações *GPS* e *GLONASS*, com medição empregando o centro de fase da antena, com altura da antena de 1,82 m, utilizando tempos de rastreamento 20 segundos, com o objetivo de avaliar a qualidade posicional na obtenção de coordenadas corrigidas em tempo real nos limites territoriais previamente identificados no plano de voo.

Os pontos de apoio são caracterizados como alvos ou marcos no terreno que irão aparecer nas imagens aéreas, cujo objetivo é auxiliar na relação entre o

sistema de coordenadas da imagem com o sistema de coordenadas do terreno. São pontos de referência identificáveis no solo, como faixas de pedestres (ver fig. 2) e cruzeiros artificiais, que foram confeccionados para as áreas onde predominavam terrenos de terra batida (ver fig. 3), com material em EVA e tinta à base d'água (ver figura 3), utilizados no processamento das imagens, aumentando assim a qualidade dos produtos gerados.

**Figura 4.** Levantamento dos pontos de controle.



Fonte: Os autores (2021).

Os pontos a serem materializados se assemelham bastante, o que irá diferenciá-los são as coletas de pontos de controle e verificação, o que pode mudar de acordo com a acurácia. A sua função é garantir qualidade posicional dos produtos cartográficos gerados. Para atestar a qualidade dos produtos gerados através do mapeamento aéreo, é preciso utilizar os pontos de verificação em solo.

A verificação é feita por meio da coleta de um ponto no terreno utilizando GNSS RTK. Após a coleta, no processamento, é fundamental capturar imagens em campo, pois isso irá evitar erros na identificação dos pontos referentes às imagens do drone. Assim, os pontos de verificação ajudam a calcular a discrepância entre estes dois pontos (terreno e imagem), discrepância que é conhecida como Erro Médio Quadrático (RMS) previsto no decreto 9310, responsável pela qualidade posicional dos seus produtos (NETO *et al.*, 2018).

## VOOS

Após conclusão das marcações dos pontos de controle e levantamento das coordenadas de cada um desses pontos com o rover *GNSS*, inicia-se a etapa de realização do voo. A duração do voo, como visto anteriormente, já pode ser determinada no plano de voo com a utilização do *software Mission planner*.

Desta forma, o tempo de cada voo deve conter o intervalo de tempo, decolagem e pouso da aeronave, uma vez que é importante realizar os voos de locais abertos e, se possível, buscar o centro dos planos de voo, pois isto irá ajudar a economizar tempo de bateria. Outro elemento importante é verificar a capacidade de armazenamento da aeronave, pois pode haver a necessidade de descarregar as imagens do drone, a fim de evitar o alerta de memória cheia e ter que interromper o voo.

Recomenda-se trabalhar com uma ampla margem de segurança para o tempo de voo, de modo a permitir que o piloto enfrente possíveis intempéries do clima sem colocar em risco a aeronave e o patrimônio de terceiros presentes na localidade mapeada.

## PROCESSAMENTO DAS IMAGENS

Com o final dos voos, têm-se os arquivos de imagens, com a quantidade também predeterminada com os intervalos de captura no plano de voo. Em seguida, as imagens são processadas e transformadas em produtos referentes à área de estudo, sendo utilizado o *software DroneDeploy*. Para a utilização desse *software*, é importante que o usuário tenha um domínio mínimo da língua inglesa, uma vez que a interface está nesse idioma. As especificações do computador no qual ele será instalado são imprescindíveis, pois é necessário um bom processador, espaço de armazenamento disponível tanto para o *software*, quanto para todas as etapas do processamento, e memória *RAM* necessária para que ele tenha um bom desempenho.

Ao utilizar o *software*, é importante ter o domínio mínimo das fases de processamento, pois isso irá garantir a geração dos produtos: o modelo 3D, o Modelo Digital de Superfície (MDS), o Modelo Digital do Terreno (MDT), Curvas de níveis e o Mosaico de Ortofotos.

O resultado do processamento das imagens capturadas pelo voo irá gerar o modelo 3D, representando a área selecionada previamente. O MDS é uma representação em 2D da altura por meio de cores de todos os elementos da área, desde o próprio relevo até a altura da vegetação e dos edifícios presentes na região. Na operação de filtragem do MDS, é possível obter o MDT, que é uma representação 2D do relevo da área. Desta forma, para sua geração, é realizada uma filtragem no MDS, do qual são retirados todos os elementos que não são o terreno do local levantado; logo, o resultado é o mapa do relevo da área. Obtido o MDT, obtêm-se as curvas de nível, que são determinação do desenho do relevo com as suas cotas de acordo com as alturas demonstradas por cores no MDT.

Dessa forma, finalizado o processamento das imagens no modelo 3D, o ortomosaico pode ser finalizado. O ortomosaico é uma foto desenvolvida e gerada pelo *software* ao georreferenciar todas as imagens, ou seja, é uma foto formada pela junção de todas as fotos georreferenciadas individualmente no próprio *software*.

## PROCESSO DE REAMBULAÇÃO

Percebe-se que existem diversos métodos de avaliação da acurácia posicional que utilizam feições pontuais, sendo que todos eles são similares no fato de realizar a comparação entre a amostra de pontos de checagem obtida em campo ou em algum dado espacial mais acurado, com a amostra de pontos homólogos no dado espacial em avaliação (SANTOS *et al.*, 2015). A partir desta comparação e construção do ortomosaico, a planta referente ao Povoado de Josias passou pelo processo de vetorização.

Após essa etapa de construção de planta topográfica, foi realizada a avaliação a partir reambulação. Re-ambular, ou seja, ambular (andar à volta) uma vez mais, para Santos (2008):

é o ato de percorrer determinada porção territorial com o objetivo de coletar, confirmar ou descartar, a partir de entrevistas com a população que lá habita, o nome das feições cartográficas mais destacadas no local, as quais posteriormente constarão, ou serão descartadas, das cartas e mapas, como nomes geográficos que as identifiquem de forma singular. SANTOS, 2008, p. 78.

Ainda para Santos (2008), reambulação é o processo de confirmar ou refutar, no campo, as interpretações das imagens dadas pelo operador ou classificadas pelos técnicos do processamento digital, procurando fechar as lacunas existentes nas imagens em decorrência de ausência visual fotográfica de informações precisas que influenciarão positivamente ou negativamente na produção da planta topográfica.

Para isso, foram impressas todas as quadras do Povoado e levadas a campo no primeiro momento pelos técnicos do Programa Rede Amazônia, acompanhados pelos representantes da Prefeitura de Zé Doca. As imagens a seguir mostram o panorama entre as quadras vetorizadas a partir do ortomosaico e as correções realizadas com a reambulação.

**Figura 5.** Reambulação.



Fonte: Os autores (2021).

As imagens mostram que somente a vetorização do ortomosaico não é suficiente para a construção da planta topográfica. Este exemplo da quadra 60 mostra bem que em alguns lotes não existiam delimitações, o que os caracterizava como lotes únicos. Essas informações foram corrigidas em campo e editadas (vetorizadas) novamente. Daí a importância da reambulação na elaboração de fechamento da planta topográfica.

O processo de reambulação desenvolvido na área-piloto contou com participação ativa do grupo de Trabalho Municipal, que foi informado sobre o processo de trabalho, sua natureza e importância, os *softwares* e aplicativos a serem utilizadas no processamento posterior, as plantas de parcelamento indicando as áreas que necessitariam ser visitadas, por carecerem de confirmação das imagens ou fechamento dos limites.

A comunidade beneficiária esteve envolvida nas ações do programa tendo em vista a importância da participação das mesmas, pois “esse processo está intimamente ligado à história do lugar, desde as suas primeiras ocupações até as sociedades” (SANTOS, 2008 p. 78). A participação dos técnicos da prefeitura é fundamental, no entanto, a comunidade detém o maior conhecimento da área e suas considerações sobre os limites de seus lotes e confinantes é imprescindível.

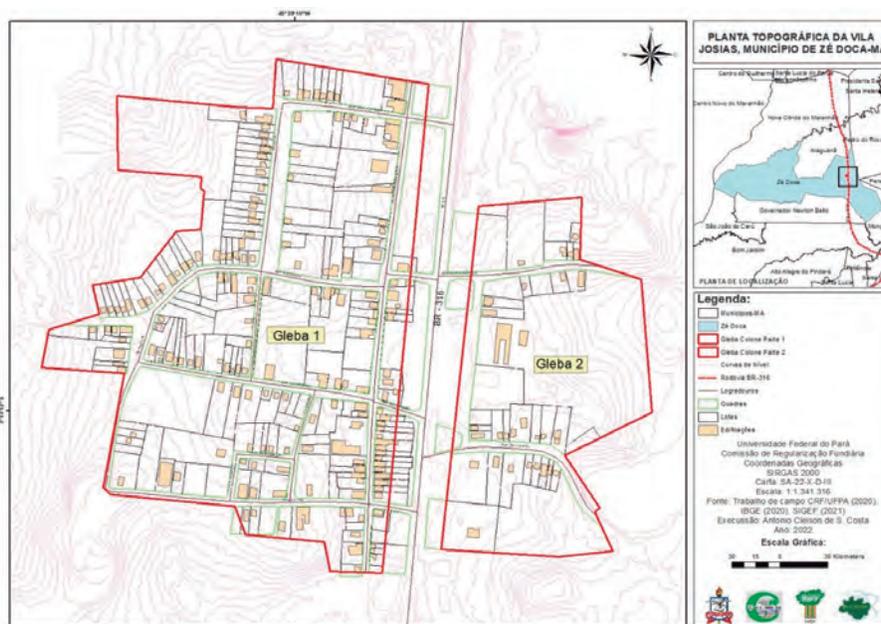
Desta forma, no seminário municipal com a prefeitura de Zé Doca/MA, foi pactuado que a área de estudo onde seria implantado o projeto-piloto teria que ser uma área caracterizada com predominância de área de interesse social; assim, foi escolhida a Vila Josias, disponibilizada pelo município gratuitamente para os moradores. Mediante o exposto, verifica-se que o assentamento Povoado Josias é irregular, uma vez que não está devidamente desmembrado e registrado em nome dos seus moradores, fazendo-se necessária a execução dos procedimentos de regularização fundiária de interesse social.

Com a aplicação da metodologia descrita, foi possível gerar um ortomosaico com as imagens coletadas no trabalho de campo. Obteve-se assim uma boa resolução que, visualmente, possibilita o reconhecimento de feições urbanas importantes e, conseqüentemente, proporciona seu uso como uma ferramenta capaz de oferecer uma boa base cartográfica para o cadastro urbano.

Desta forma, o aerolevanteamento serviu de suporte para a realização do levantamento planialtimétrico, fundamental para a efetivação da regularização fundiária de interesse social, detalhando a área, o que permitiu verificar as melhores possibilidades de disposição de equipamentos.

Neste sentido, a vetorização dos limites do loteamento, quadras, lotes e área construída foi feita utilizando os *softwares QGis, ArcGis e AutoCad*. Foram criados novos arquivos *shapefiles* distintos para receberem cada, um tipo de representação por vetores (ver. fig. 6).

**Figura 6.** Planta topográfica do povoado de Josias, Zé Doca (MA).



**Fonte:** Comissão de Regularização Fundiária CRF-UFGA (2022).  
**Elaboração:** Os autores (2022).

A identificação e demarcação das quadras e lotes são elementos significativos e necessários à implantação do projeto urbanístico, ambiental e social da área levantada.

## CONCLUSÃO

Essa condição só vem se tornando possível com o avanço tecnológico recente e importante das ferramentas e dos instrumentos da ciência geodésica, por meio do uso de sistemas acessíveis de posicionamento relativo por satélites, de alta precisão, utilizando as constelações *GPS* e *GLONASS* e equipamentos com antenas de dupla frequência.

No entanto, mesmo com o resultado de excelência, ainda havia a necessidade de confirmação das informações construídas durante a vetorização do ortomosaico, nesse caso, a reambulação. Essa etapa se mostrou de fundamental importância, pois a partir da planta existente, foi possível verificar que as informações trazidas pelo ortomosaico precisariam ser editadas com a volta a campo.

Desta forma, para a regularização fundiária, tem crescido as atividades direcionadas aos levantamentos planialtimétricos, por facilitarem o levantamento e visualização de acidentes geográficos e de outras características do relevo, evidenciando superfícies íngremes e planas. Ao decorrer deste trabalho, é realizado um breve guia de apoio ao processo de regularização fundiária urbana com base no estudo de caso do Povoado de Josias.

Devido à evolução das tecnologias, as ferramentas que trabalham com o objetivo de fazer levantamentos topográficos têm sido aperfeiçoadas ou sendo substituídas. A necessidade de atender um mercado diversificado tem forçado a evolução imediata das ferramentas tecnológicas, revelando então que o ser humano precisa continuamente se modernizar. Uma das muitas áreas que a regularização fundiária engloba é a topografia, que apresenta a necessidade constante de investimentos em novas tecnologias que estão sendo desenvolvidas constantemente.

Neste sentido, a aplicação das Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARP's) tem sido amplamente utilizada na aerofotogrametria, o que é comprovado na facilidade para o recobrimento e imageamento de grandes áreas e o processamento rápido dos dados, oferecendo agilidade na captura de imagens. É fato que se deve ponderar sobre as limitações desse tipo de levantamento, haja vista que,

dependendo do tamanho da área a ser levantada, o tempo de autonomia das baterias do drone precisa ser levado em consideração. Outro elemento importante e que pode interferir nos voos é o clima, visto que há a necessidade de boa iluminação para obtenção de imagens de boa qualidade.

Dessa maneira, o aerolevante serviu de suporte para a realização do levantamento planialtimétrico, fundamental para a efetivação da regularização fundiária de interesse social, o que tem possibilitado maior detalhamento da área trabalhada. Esse processo reduziu o tamanho das equipes e equipamentos levados a campo, assim como a facilidade na operação dos equipamentos e maior velocidade na pesquisa de informações na área, reduzindo em dias o trabalho de campo, para o levantamento do assentamento em questão, para um dia, proporcionando uma produtividade significativa.

## REFERÊNCIAS

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**: seção 1, Brasília, DF, ano 132, p. 1, 12 jul. 2017. MPV 759/2016.

BRASIL. Lei nº. 9.310, de 15 de Março de 2018. Dispõe sobre as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2022. On - line.** Acesso em: 1 nov. 2022.

BRASIL. ANAC. (org.). **SISANT**. 2019. Disponível em: <https://sistemas.anac.gov.br/SISANT/Operador/Cadastrar>. Acesso em: 12 jul. 2021. BRASIL.

BRAZ, Adalto Moreira *et al.* **Análise da aplicação de VANT na atualização de cadastro florestal com uso de pontos de controle.** João Pessoa-PB, 2015.

CANAVARROS, Andrea Figueiredo Arruda. MIRANDA, Cláudio. Regularização fundiária na prática: possibilidades da lei nº 13.465/2017 nos assentamentos Getúlio Vargas e Salim Felício. *In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS – URBFAVELAS, 3., 2018, Salvador, BA. Anais, [...], Salvador, BA, 2018.*

DEPARTAMENTO DE CONTROLE DO ESPAÇO AÉREO - DECEA. (org.). **SARPAS**. Disponível em: <https://servicos.decea.gov.br/sarpas/?i=cadastro>. Acesso em: 12 jul. 2021.

DEPARTAMENTO DE CONTROLE DO ESPAÇO AÉREO - DECEA. **Portaria DECEA nº 282/DGCEA**, de 22 de dezembro de 2016. Aprova a reedição da ICA100-40, que trata dos “Sistemas de aeronaves remotamente pilotadas e o acesso ao espaço aéreo Brasileiro”. Brasília, DF: BCA, 2 fev. 2017.

DRONEDEPLOY. Disponível em: <https://www.dronedeploy.com/app2>. Acesso em: 20 jul. 2021.

DJI. DJI GO. Disponível em: [https://www.dji.com/br/goapp?site=brand;from=insite\\_search](https://www.dji.com/br/goapp?site=brand;from=insite_search). Acesso em: 25 jul. 2021.

FONSECA NETO, Francisco de Deus *et al.* Avaliação da qualidade posicional de dados espaciais gerados por vant utilizando feições pontuais e lineares para aplicações cadastral. **Boletim de Ciências Geodésicas – BCG**. [S.l.s.n.], 2017. ISSN 1982-2170. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1982-21702017000100009>, Acesso em: 25 jul. 2021

MARICATO, E. *et al.* **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram conta do Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

SANTOS, Cláudio João Barreto dos. **Geonímia do Brasil**: A padronização dos nomes geográficos num estudo de caso dos municípios fluminenses. 2008. 340 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SANTOS, Afonso de Paula dos. *et al.* Controle de qualidade posicional em dados espaciais utilizando feições lineares. **Boletim de Ciências Geodésicas**. [S.l.s.n.], 2008. On-Line. ISSN 1982-2170. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1982-21702015000200013>,

SANTOS, Myrian Silvaan S. C. Ataíde dos. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia: avaliação e mensuração de seus efeitos.** 2018. 210 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

SOUZA, Diogo José da Silva *et al.* **Levantamentos topográficos utilizando drones e GNSS.** 17 fev. 2022. On - line.

ZANETTI, Juliette. **Influência do número e distribuição de pontos de controle em ortofotos geradas a partir de um levantamento por VANT.** [S.l.]:Universidade Federal de Viçosa, 2017.

# USO DAS GEOTECNOLOGIAS NA GESTÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES – AMAPÁ (AP)

Adailson Bartolomeu<sup>1</sup>  
Anderson Lameira<sup>2</sup>  
Daniel Alvino Mesquita<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O Brasil pós-década de 1950 foi marcado pelo fenômeno do êxodo rural, no qual uma grande parcela da população deixou os espaços rurais e passou a residir em aglomerados urbanos, especialmente na região sudeste, em busca de melhoria de vida e qualidade urbana. Esse crescimento é apontado por Santos (1993) também como fruto da alta taxa de natalidade e diminuição de taxas de mortalidade – tudo atribuído aos progressos sanitários –, entretanto, esse movimento não era homogêneo pelo país, até mesmo nos núcleos urbanos.

---

<sup>1</sup> Graduado em Arquitetura e Urbanismo. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Mestrado em Integración de Energías Renovables en la Arquitectura; Bacharel em Arquitetura e Urbanismo. Funcionário de carreira da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amapá. E-mail: adailsonb@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Graduado em Geografia pela UFPA. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA. Mestre em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Funcionário de carreira no Instituto de Terras do Estado do Amapá. Especialista em Geoprocessamento e Ordenamento Territorial, geoprocessamento, georreferenciamento e cartografia. E-mail: andersonmaycont@gmail.com.

<sup>3</sup> Professor Convidado do PPLS-NAEA-UFPA. Graduado em Engenharia Sanitária e Ambiental pela UFPA (2014). Mestrado em Engenharia Civil pela UFPA (2018). Pesquisador do Programa Rede Amazônia da UFPA. Professor da Faculdade Estácio Belém, Pará. Professor do Centro Universitário da Amazônia. Professor da Escola Superior da Amazônia. E-mail: dmesquita@ufpa.br.

Esse fenômeno, segundo Rolnik (1997), junto com outros fatores, faz/ fizeram com que os núcleos das cidades fossem marcados pela atuação de diversos agentes que buscam o domínio/poder sobre o espaço urbano como um todo, seja no aspecto físico, ou no político e econômico. Nesse sentido, mais do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age e deve agir como marco delimitador dessas fronteiras de poder e ocupação.

Nesse sentido, buscando dinamizar soluções ou mitigar os impactos provocados pelas irregularidades/desconformidades jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas, foi publicada, em 2017, a Lei Federal 13.465, popularizada como lei da Reurb, e posteriormente o decreto regulamentador nº 9.310/2018. Esse conjunto de regulamentações busca, sobretudo, promover significativas alterações no sistema legal proposto à regularização fundiária urbana.

Destarte, com base nessa realidade dinâmica e nos avanços técnico-científicos, novas ferramentas vêm sendo utilizadas para contribuir e acelerar os mecanismos de regularização fundiária. Desse modo, o artigo busca apresentar as potencialidades proporcionadas pelas Geotecnologias – a exemplo do uso de SIG, DRONES, GNSS – à regularização fundiária urbana e à elaboração de planta planialtimétrica cadastral, contribuindo na gestão e no planejamento de espaços urbanos de municípios de pequeno porte, aplicado em Ferreira Gomes (FG), no estado do Amapá<sup>4</sup>.

Dentro dessa ótica, nasce o Programa Rede Amazônia – Morar, Conviver e Preservar<sup>5</sup>, com objetivos claros de prestar assistência técnica a municípios que receberam áreas patrimoniais do extinto Programa Terra Legal (PTLA) Este é constituído por uma rede de instituições de diversos seguimentos com experiências capazes de ofertar e fomentar assistência técnica e tecnológica aplicada à regularização fundiária e à solução de conflitos de naturezas socioambiental, habitacional e sanitária.

<sup>4</sup> Segundo as projeções do IBGE referentes ao ano de 2021, o município de Ferreira Gomes possui pouco mais de oito mil habitantes.

<sup>5</sup> Este artigo é resultado de estudos finais do curso de especialização em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022, em parceria com projeto Rede Amazônia (<https://www.projetoamazonia.com/>).

A proposta desse trabalho consiste em avaliar como o uso das novas geotecnologias podem ser utilizadas tanto para a elaboração de informações espaciais, auxiliando na gestão e no planejamento territorial, como com o objetivo de subsidiar os processos de regularização fundiária do município de Ferreira Gomes (AP). Para isso, a metodologia adotada para elaboração deste trabalho teve como procedimentos e métodos a pesquisa bibliográfica documental sobre o tema proposto, e a descritiva, com experimental de campo e estudo de caso através do reconhecimento da área estudada, com levantamento aéreo auxiliado por drone e obtendo como resultado a planta planialtimétrica da área urbana, objeto de Reurb.

## GEOTECNOLOGIAS

Produzir informações sobre o espaço geográfico sempre esteve entre as preocupações dos seres humanos, mas com o passar do tempo, somente produzir informações sobre ele já não era o suficiente, pois a velocidade e a precisão dessas informações passaram a ter um grau de importância ainda maior. Neste sentido, as geotecnologias tornaram-se instrumentos indispensáveis à vida cotidiana; o motivo pelo qual ganhou tal notoriedade foi por “se enquadrarem nesse contexto à medida que fazem parte da tendência de construção de uma infraestrutura voltada para aquisição, processamento e análise de informações sobre o espaço geográfico que busca racionalizar o processo de tomada de decisão” (MATIAS, 2005, p. 8887).

Podemos entender geotecnologias como um grande grupo de ferramentas utilizadas para realizar a coleta de dados a partir de referências geográficas. Com isso, é possível processar, analisar e disponibilizar informação sobre determinadas localidades ou fenômeno espacial (ROSA, 2005). É fato que o avanço das geotecnologias está alicerçado principalmente no progresso das tecnologias de informação, contendo cada uma delas um propósito distinto.

Para esse artigo, iremos considerar que as geotecnologias estão contidas no universo da geoinformação e destacaremos dentro do conjunto das geotecnologias o Sensoriamento Remoto (SR), os Sistemas de Navegação Global por Satélite (GNSS) e o Geoprocessamento, nos quais os dados são transformados em geoinformações.

Em virtude da complexidade das relações sociais e seus impactos nos espaços urbanos, as geotecnologias, atualmente, são instrumentos indispensáveis na gestão desses territórios, uma vez que possibilitam realizar análises que combinem o mapeamento dos problemas urbanos com diversos outros aspectos a exemplos da demografia, topografia, infraestruturas e informações físicas (CORDOVEZ, 2012). Desta forma, iremos conceituar e conectar essas geotecnologias os seus respectivos usos e produtos.

## SENSORIAMENTO REMOTO - SR

O sensoriamento remoto, segundo Jensen, “é a arte e ciência de obter informações sem estar em contato físico direto com o objeto” (JENSEN, 2011). Basicamente, o sensoriamento remoto é responsável pela produção de informações sobre determinado alvo/objeto, tendo como um dos seus princípios não manter contato direto com o objeto do qual se deseja obter os dados, se utilizando de sensores capazes de encontrar energia refletida pelo objeto e convertê-la em formatos adequados para que o usuário possa extraí-la.

No que diz respeito aos estudos dos espaços urbanizados, os produtos oriundos do SR possuem grande relevância, as imagens de satélites e as fotografias aéreas são produtos que auxiliam na representação da realidade e servem como base para a produção de materiais cartográficos. Ainda no universo que envolve o SR, podemos destacar a fotointerpretação<sup>6</sup> e a fotogrametria<sup>7</sup> como técnicas importantes na obtenção de informações através de imagens.

Dentro do processo de gestão urbana, a regularização fundiária é uma das que exige a elaboração de um material cartográfico com maior escala, melhor precisão e acurácia, e após a publicação do decreto federal 9.310/2018, o uso dos DRONES se popularizou na elaboração de levantamentos topográficos necessários para a correta condução desses processos.

<sup>6</sup> A fotointerpretação seria a técnica responsável por investigar as informações pertinentes a objetos presentes na fotografia e deduzir seu significado através de interpretação e/ou classificações etc.

<sup>7</sup> A fotogrametria é a responsável por analisar as informações de objetos presentes na imagem, utilizando para isso medições, pois ela é responsável por obter medições confiáveis por meio de fotografias.

Utilização de VANT<sup>8</sup> na regularização fundiária.

Até pouco tempo, o uso do VANT (Drone) estava ligado a atividades militares, e em menos de uma década houve a difusão de seu uso, recentemente aplicado a diversas atividades (SILVA *et al.*, 2019). Dentro do processo de planejamento urbano, os VANT, amplamente empregados em virtude, principalmente, do custo-benefício para a geração de ortomosaicos, o que outrora só era possível ser feito por aeronaves tripuladas; entretanto, há a necessidade de se observar as legislações pertinentes, a citar RBAC-E94<sup>9</sup>.

Na regularização fundiária urbana, o grande desafio é realizar a correta identificação das áreas trabalhadas, e é nessa etapa que as aeronaves possuem grande destaque, sobretudo pela ampliação, facilidade e agilidade na produção de informações espaciais necessárias para correta condução dessas ações. Os drones são responsáveis por captar imagens; após, esses produtos são processados com auxílio de *softwares* específicos, dentro de um padrão fotogramétrico, com a finalidade de geração de bases cartográficas (SILVA *et al.*, 2019).

Um dos produtos mais utilizados dentro do tema proposto (regularização fundiária urbana) são as chamadas ortofotos (ortomosaicos), podemos descrevê-las como uma fotografia aérea, retirada por aeronaves tripuladas ou não, produzidas em grande escala e livre de distorções. Esses produtos podem possibilitar, com grande precisão, medições de distâncias, áreas, capturar coordenadas e produzir informações do terreno a exemplo de curvas de níveis, Modelo Digital de terreno (MDT), Modelos Digital de Superfície (MDS), em sua devida posição geográfica.

O uso de imagens de drones para a produção de geoinformação é algo bastante difundido; contudo, a escala desses produtos passou a ser mais exigida, necessitando de precisão e de elevada acurácia. As imagens geradas pelos drones possuem um alto GSD<sup>10</sup>, permitindo assim análise na ordem centimétrica. Os ortomosaicos podem ser utilizados, principalmente, para a geração de plantas planialtimétricas, estas servindo de base para a elaboração de diversas informações que auxiliam no monitoramento, planejamento e na gestão espacial.

<sup>8</sup> Veículo Aéreo Não Tripulado.

<sup>9</sup> Regulamento Brasileiro da Aviação Civil Especial.

<sup>10</sup> GSD – *Ground Sample Distance*; em tradução livre, significa “Distância da Amostra do Solo”.

## SISTEMAS DE NAVEGAÇÃO GLOBAL POR SATÉLITE (GNSS)

Os sinais destinados a receptores GNSS, há algumas décadas, se resumiam a serem captados por equipamentos específicos com um uso aplicado a atividades militares. Vale destacar que o principal objetivo deles é a determinação precisa e acurada de coordenadas de objetos distribuídos pela superfície terrestre. Os métodos de levantamentos podem variar de acordo a opção feita pelo operador, e outro ponto importante é que ao longo do tempo seus métodos de levantamento também foram aperfeiçoados (PRINA e TRENTIN, 2020).

O ato de georreferenciar um imóvel tem a finalidade de definir sua forma, dimensão e localização a partir de métodos de levantamento topográfico, anotando suas coordenadas em determinado sistema de referência. No Brasil, com a edição da Lei Federal 10.267/2001, as propriedades rurais passaram obrigatoriamente a serem descritas a partir desta metodologia. Em 2016, com a criação do SINTER<sup>11</sup>, padronizaram-se os procedimentos para a elaboração de cadastros urbanos, criando a obrigatoriedade do georreferenciamento. O decreto federal 9.310/2018 passou a fixar normas para a produção de materiais topográficos georreferenciados; com ele, estipulou-se em 08 centímetros de raio o erro de posicionamento esférico para o vértice referente a uma propriedade urbana

Dentre os equipamentos mais utilizados para o georreferenciamento urbano, o RTK (*Real Time Kinematic*) ganhou destaque, em virtude de sua precisão, da agilidade e produtividade. O método consiste em realizar correções posicionais em tempo real, possibilitando obter coordenadas com precisão centimétrica, mas após seu processamento, essa precisão pode atingir a casa dos milímetros (PRINA e TRENTIN, 2020).

## GEOPROCESSAMENTO

Para a fácil compreensão, podemos afirmar que o geoprocessamento é nada mais que o processamento de dados geoespaciais, podendo ser aplicados

---

11 Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais criado pelo decreto federal n° 8.764/2016.

em diversos ramos do conhecimento que tenham como base o espaço geográfico. Câmara e Davis (2004, p. 02) destacam: “Se onde é importante para o seu negócio, então Geoprocessamento é sua ferramenta de trabalho”. Dessa forma, os autores salientam a grande relevância desse ramo do conhecimento quando o assunto é análise espacial.

Também podemos definir o geoprocessamento com uma união de técnicas matemáticas e computacionais que operam sobre a base de dados; estes podem ser considerados como registros de ocorrências georreferenciados, para os transformar, após a devida análise, em informação relevante (XAVIER DA SILVA, 2001). As operações que ocorrem dentro campo de conhecimento do geoprocessamento se utilizam dos sistemas de informações geográficas como ferramentas capazes de proporcionar ao usuário a maximização de processamentos de informações espaciais de diversos segmentos, que podem variar desde aspectos ligados à disseminação de doenças (área da saúde,) até mesmo à organização de espaços urbanos (gestão espacial).

## SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS – SIG

Os SIG são ferramentas desenvolvidas dentro do universo computacional, e considerados como um conjunto de *software*, hardware e linguagem computacionais capazes de armazenar, tratar e visualizar os dados geoespaciais. Todas essas operações podem ser consideradas geoprocessamento (IBAM, 2015).

É por meio dessas operações que podemos gerar um gama de informações geoespaciais que nos possibilitam realizar análises remotas sobre diversos temas relacionados, principalmente, ao aspecto espacial, mas tudo depende dos dados produzidos e da forma com que o usuário transforma esse conteúdo em informação, Em virtude do avanço tecnológico e da disseminação do conhecimento científico, temos inúmeros *softwares* de SIG disponíveis aos usuários, entre eles destacamos o *software* QGIS, criado dentro do seguimento *open source*.

## A APLICAÇÃO DAS GEOTECNOLOGIAS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O uso das chamadas geotecnologias nas últimas décadas, massivamente empregados em vários seguimentos da gestão territorial. O entrelaçamento dessas ferramentas proporciona um maior alcance e uma produção de dados espaciais mais precisa, robusta e cada vez mais rápida. Levando em consideração a dificuldade de mensurar o dinamismo presente nos espaços urbanos, o uso desses instrumentos é cada vez mais indispensável.

### GEOTECNOLOGIAS E O CADASTRO FÍSICO DAS CIDADES

Entender a cidade exige olhar para ela sob vários aspectos da ocupação do território, dentre eles: ambiental, econômico, jurídico, político e geográfico. Para o cadastro territorial, contudo, a descrição física do território é crucial, e consiste em poder visualizar a delimitação geométrica do espaço ao qual a ocupação está figurada. Vale ressaltar que o objeto principal do cadastro é a parcela<sup>12</sup>.

O cadastro físico<sup>13</sup> é um grande instrumento utilizado pelos municípios a fim de aglutinar informações jurídicas, fiscais e administrativas; cada um desses aspectos que o compõem visa atender a uma necessidade real: as informações jurídicas tendem a proporcionar a garantia da propriedade; as fiscais estão ligadas à cobrança de impostos sobre o uso do solo; e as administrativas estão ligadas às demais necessidades tipo planejamento e gerenciamento espacial (BRANDÃO e FILHO, 2008).

A laboração de uma base cartográfica produzida através de um conjunto de ferramentas de geotecnologias tendo como base ortomosaicos, levantamento

---

<sup>12</sup> A parcela pode ser considerada como a unidade territorial básica de um Cadastro e corresponde a uma extensão territorial com características determinadas, com condições singulares de domínio, definidas por limites formais ou informais, contudo, possuindo um único código de identificação (FIG, 1995).

<sup>13</sup> O cadastro é definido como o mapa da propriedade da terra em uma área, mantido para fins de tributação da terra ou para a criação de um registro público de propriedade. O processo de subdivisão cria novas parcelas pela subdivisão legal das já existentes (LONGLEY *et al.*, p.131, 2013).

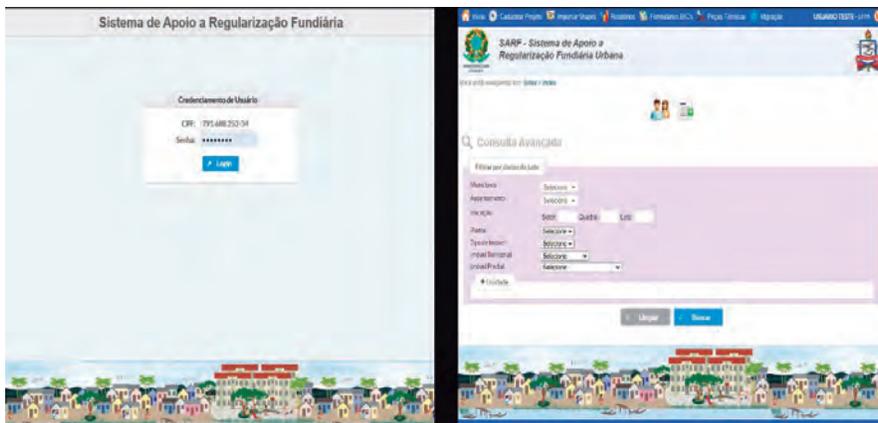
de pontos com GNSS e trabalhadas nas plataformas SIG proporcionam uma maior agilidade, segurança e confiabilidades na produção dessas informações.

## O SISTEMA DE APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (SARF)

O Sistema de Apoio à Regularização Fundiária Urbana (SARF) foi concebido e desenvolvido pela UFPA através da parceria técnica institucional entre a CRF, juntamente com o Centro de Tecnologia, Informação e Comunicação (CTIC), ambos pertencentes à instituição e vinculados aos projetos de pesquisa e extensão universitária, em âmbito estadual, através de termo de cooperação técnica lavrado juntamente com a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano do antigo Ministério das Cidades, entre os anos de 2011 e 2018 (SARF, 2021).

Ele foi desenvolvido com o objetivo de auxiliar os técnicos/usuários na sistematização e melhoria da gestão dos cadastros físicos territoriais, imobiliário, socioeconômicos dos imóveis e logradouros, evoluindo assim para sua completa automatização das confecções das peças técnicas e seus complementos, como plantas, memoriais, pareceres e relatórios, tudo isso em consonância com as especificações técnicas estabelecidas no Caderno de Execuções Metodológicas (CEM).

**Figura 1.** À esquerda, tela de acesso ao SARF, e à direita, tela das principais funcionalidades do sistema.



Fonte: Retirada de <https://sarf.ufpa.br>, 2022.

O sistema teve como principal desenvolvedora a CRF da UFPA, com apreciação e aceite de seu produto 7 (manual de Operações) pelo Ministério das Cidades em julho de 2018, no qual se descreve o passo a passo de operação até a emissão dos documentos que compõem os procedimentos de regularização fundiária, além de apresentar as noções gerais sobre preparações de arquivos *shapefile* de polígonos de assentamento, gleba, setor, quadra, lote, unidades e logradouro, que correspondem às bases de dados de entrada no SARF (<https://sarf.ufpa.br>).

## **CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO DE FERREIRA GOMES**

O município de Ferreira Gomes localiza-se na região central do estado do Amapá, norte da Amazônia brasileira. Foi criado pelo Decreto-Lei Federal nº 7.639, em 17 de dezembro de 1987 (desmembrando de Macapá), e tem seu acesso viário principal pela BR-156, estando distante 142 quilômetros da capital. Faz limite com os municípios de Macapá, Porto Grande, Tartarugalzinho, Cutias, Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio. Ele se encontra entre os municípios abrangidos pela Faixa de Fronteira e é banhado pelo caudaloso Rio Araguari.

Sua população estimada referente ao ano de 2021 é de 8.151 pessoas, com área territorial de 5.072,20 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 0,78 hab./km<sup>2</sup> (IBGE, 2021). Estima-se que cerca de 72% da população viva na sede municipal e 28% nas zonas rurais. Ferreira Gomes tem suas atividades econômicas principais no arranjo produtivo local, e elas se concentram: na pecuária, com ênfase na criação de bubalinos e de bovinos; e na agricultura de subsistência, destacando-se a plantação de pinus e a cultura da laranja.

**Figura 2.** Área patrimonial de Ferreira Gomes e distribuição dos pontos de controle (AP).



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Ferreira Gomes foi palco de grandes investimentos e transformações espaciais, destacando-se a construção da hidrelétrica Coaracy Nunes, em 1953, no distrito do Paredão. Nos últimos anos, esses aportes se ampliaram e outros dois empreendimentos hidrelétricos se instalaram, buscando aproveitar o potencial existente no rio Araguari: a hidrelétrica Ferreira Gomes as, no ano de 2015; e a Cachoeira Caldeirão, em 2017 (BRITO, 2008).

Após a instalação do segundo empreendimento energético, os números correspondentes ao PIB per capita do município passaram por consideráveis alterações. Em 2016, era equivalente a R\$: 49.132,00, já em 2019 esse valor saltou para R\$: 63.545,00, elevando-o ao primeiro no ranque estadual. Essa alteração tem relação com os recursos oriundos da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos – CFURH<sup>14</sup>; somente no ano de 2019, esses valores atingiram R\$: 7.727.425,50 (SILVA JUNIOR *et al.*, 2021).

<sup>14</sup> Prevista na Lei Federal 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

Desde sua criação, o município não possuía sob seu domínio a gleba onde está localizada a sua sede, impossibilitando ofertar ao cidadão a regularização fundiária urbana. Na vigência do Programa Terra Legal (PTLA), já em 2016, foi contemplado com mais de 88 hectares descrito pelo Título de Domínio nº AP-160023808, de 03/05/2016<sup>15</sup>, já em janeiro de 2019 a prefeitura levou o citado título a registro junto ao Cartório Apolinário, recebendo a matrícula 282, contudo não realizou a averbação do projeto de parcelamento do solo, ficando em desacordo com a Lei Federal n. 6.766/1979.

Logo após, iniciou a regularização de lotes/parcelas, baseando-se na Lei Municipal n. 320/2019. Segundo informações preliminares, até a conclusão deste artigo já haviam sido emitidos pouco mais de 14 títulos. Outro ponto interessante é que o município não efetua a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. A ausência da cobrança desse imposto, porém, limita a sua arrecadação, deixando-o muitas vezes dependente do FPM<sup>16</sup>. Os investimentos em infraestrutura também ficam comprometidos e, conseqüentemente, dificultam ações massivas que processem a regularização fundiária.

## METODOLOGIA

Para a elaboração das informações necessárias para a produção dos materiais cartográficos, seguimos os devidos procedimentos descritos em etapas:

**1ª ETAPA – Identificação e reconhecimento da área a ser levantada** – a princípio, utilizamos informações disponíveis na internet (Google Maps e Google Earth) e também disponíveis através de repositórios do QGIS (HCMGIS e Quick Maps Services).

**2ª ETAPA – Planejamento do voo** – é uma atividade que pode ser realizada previamente ainda em escritório ou já em campo. Com o auxílio do

---

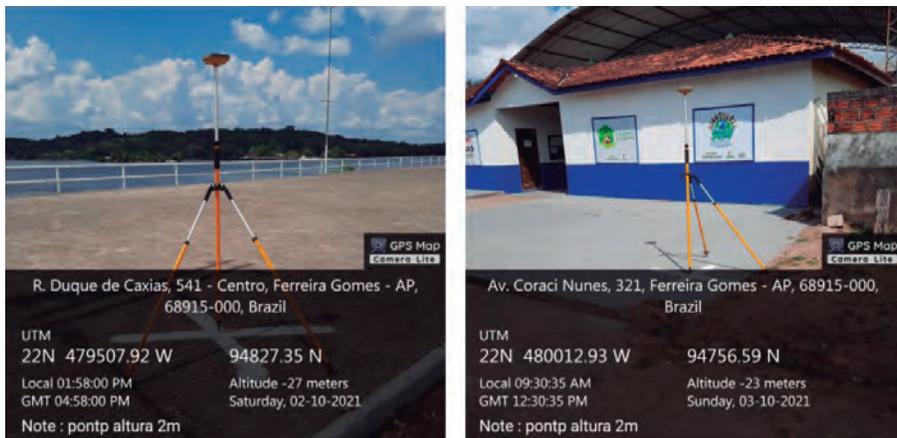
<sup>15</sup> Em 2018, este documento passou por correção em virtude de apresentar um erro no número do CNPJ do município, reimpresso na data de 25/05/2018.

<sup>16</sup> O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes, em que são fixadas faixas populacionais, coeficiente individual.

*software* Drone Deploy, foi possível calcular o tempo necessário para cada voo, estabelecer as rotas que seriam utilizadas, definição acerca do recobrimento lateral e longitudinal entre as fotos a serem capturadas, altura do voo a ser realizado (responsável pela resolução espacial do produto). Destaco que a aeronave (modelo Mavic Air 2) estava devidamente registrada junto à ANATEL e ANAC/SISANT e foi solicitada autorização de voo junto ao DECEA/SARPAS.

3ª ETAPA – **Pontos de controle e checagem** – já em campo, foi necessário percorrer a área a ser levantada, com intuito de conferir, identificar e implantar as marcações dos pontos notáveis, previamente definidos durante o planejamento, que seriam utilizados para georreferenciar as imagens capturadas durante o voo. Esses pontos tiveram suas coordenadas registradas com o uso de um GNSS Hiper SR tipo pós-processado.

**Figura 3.** Levantamento dos pontos de controle com GNSS pós-processado



Fonte: Arquivo dos autores.

4ª ETAPA – **Processamento dos pontos de controle e geração do ortomosaico** - Após a fase de campo, todos esses produtos tiveram que passar por tratamentos específicos. Os pontos coletados com o uso do GNSS pós-processado tiveram que ser corrigidos e ajustados com o uso do *software* Magnet Tools; em seguida, foi produzido o ortomosaicos utilizando a plataforma MAPPA e com ele foi possível produzir o modelo digital de superfície – MST e as Curvas

de Nível. Vale a pena ressaltar que a área levantada foi superior à trabalhada em virtude de um pedido da Prefeitura para que pudesse ter informações de áreas de ocupação recente.

5ª ETAPA – **Vetorização** – Utilizando o *software* QGIS, tendo como base o ortomosaico, foi possível realizar a vetorização dos elementos notáveis (para isso, utilizaram-se as seguintes ferramentas: vetorização, vetorização avançada e de aderência sempre respeitando as relações topológicas). Nesse caso, podemos citar muros, cercas ou elementos que estabelecessem limites aos lotes/parcelas; para isso, criaram-se camadas temporárias com geometria tipo linha. Após o fechamento, foram exportadas para o formato polígono, com o intuito de produzir informações cartográficas para subsidiar a elaboração da planta planialtimétrica; outro produto importante foi o levantamento das edificações.

6ª ETAPA – **Checagem e levantamento em campo** – Com a vetorização concluída, foi possível identificar áreas onde não foi possível realizar a identificação dos limites dos lotes, tendo em vista não apresentarem em sua grande maioria elementos visuais que produzissem a sua delimitação. Assim, com o uso de um GNSS tipo RTK, foram levantados os pontos/vértices que passariam a descrever esses elementos; também foi nesse momento que se levantaram vértices já vetorizados para checar sua precisão posicional.

**Figura 4.** À direita, quadra sem identificações de limites, e à esquerda, levantamento com uso de GNSS RTK



Fonte: Arquivo dos autores.



A elaboração desse produto pode ser demandada para diversas finalidades; as jurídicas e fiscais são as mais comuns. No que se refere à regularização fundiária urbana, a Reurb em seu artigo 35 traz a obrigatoriedade da elaboração do levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado acompanhado da devida ART ou RRT<sup>17</sup> entre outras obrigatoriedades.

Para a condução do processo de regularização fundiária do município de Ferreira Gomes, foi elaborada a Planta Planialtimétrica com auxílio de drone e GNSS PP e RTK; este último foi utilizado somente para fechamento de quadras e parcelas, e representou e proporcionou grande agilidade na atividade desenvolvida. Para a elaboração da planta de Ferreira Gomes, cerca de 20% das quadras/lotes exigiram o uso desse equipamento.

## RESULTADOS

Foram levantados 37 pontos de controle com o uso de GNSS pós-processado e cada ponto possui tempo médio de rastreamento de 25 minutos; vale ressaltar que a área mapeada era de aproximadamente 100 hectares, com desnível altimétrico que possibilitou registrar uma diferença que varia de -20m a 35m (elipsoide) e o ponto mais distante da base não ultrapassou 2,5 quilômetros; essa atividade foi distribuída ao longo de 3 dias.

**Tabela 1:** Relatório do processamento dos pontos - Variação altimétrica

COORDENADAS UTM			
Nome	Malha Este (m)	Malha Norte (m)	Alt Elip (m)
BASE	480112,644	95005,585	-20,230
ROVER 01	479270,983	92890,430	28,992
ROVER 04	479453,475	92511,579	35,773
ROVER 29	480445,068	95292,383	-20,936
ROVER 33	480236,157	94430,248	-5,067

**Fonte:** Elaboração dos autores.

<sup>17</sup> Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), Registro de Responsabilidade Técnica (RRT).

O processamento dos pontos levantados foi realizado com auxílio do *software* Magnet e todos os pontos receberam o status de “fixo” com as seguintes precisões médias: “X” 0,002m, “Y” 0,004m e em “Z” 0,002m. O ponto Base foi processado por PPP com as seguintes coordenadas: N 95005.585, E 480112.644 e altitude -20,230. Essas informações podem ser conferidas nas tabelas seguintes.

**Tabela 2.** Relatório do processamento dos pontos - Precisão

PRECISÃO					
Nome	SigmaX (m)	SigmaY (m)	SigmaZ (m)	Horz RMS (m)	Vert RMS (m)
BASE-ROVER 01	0,003	0,004	0,001	0,00	0,01
BASE-ROVER 02	0,004	0,004	0,002	0,00	0,01
BASE-ROVER 03	0,004	0,004	0,002	0,00	0,01
BASE-ROVER 04	0,004	0,006	0,002	0,00	0,01
BASE-ROVER 05	0,004	0,004	0,002	0,00	0,01

**Fonte:** Elaboração dos autores.

**Tabela 3.** Tabela do processamento dos pontos - Tipo de solução

DISTÂNCIA, SOLUÇÃO, ÓRBITA E PDOP				
Nome	dN (m)	Distancia (m)	Tipo Solução	Órbita
BASE-ROVER 01	-2115,160	2277,890	Fixo	Preciso
BASE-ROVER 02	-1431,860	1520,890	Fixo	Preciso
BASE-ROVER 03	-2210,600	2242,000	Fixo	Preciso
BASE-ROVER 04	-2494,010	2581,280	Fixo	Preciso
BASE-ROVER 05	-1822,390	1850,200	Fixo	Preciso

**Fonte:** Elaboração dos autores.

**Figura 6.** Ortomosaico: sede urbana de Ferreira Gomes (AP).



**Fonte:** Arquivo do Programa Rede Amazônia, (2021).

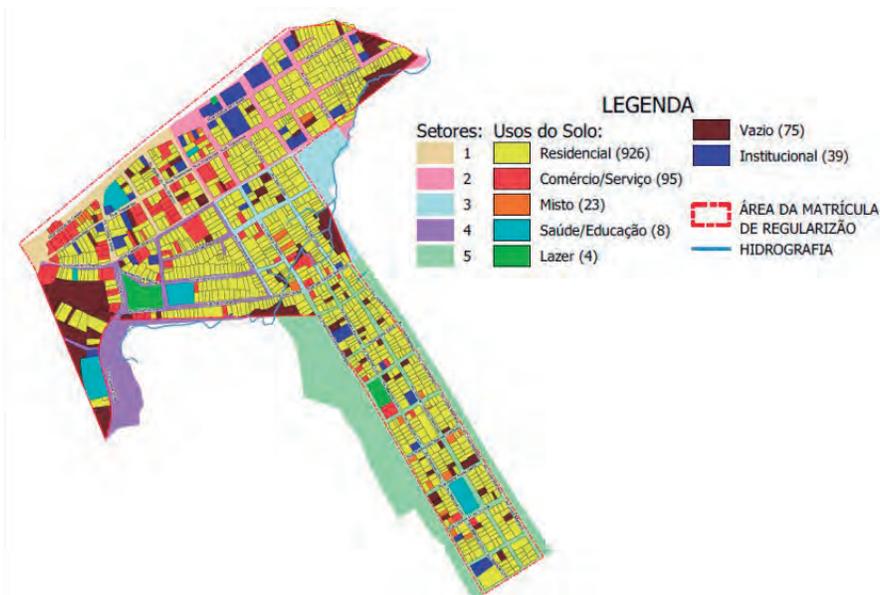
Para o aerolevantamento, foram realizados cinco voos de aproximadamente 18 minutos, com altura de 120 metros, distribuídos em três dias de campo dentro de uma janela temporal adequada que se deu entre as 11h e 15h. Como resultado, foram obtidas 1350 fotos em formato “jpg”, com recobrimento lateral de 80% e longitudinal de 70%. As imagens foram processadas da plataforma MAPP. Após o processamento, foram obtidos os seguintes produtos: MST, as curvas de níveis e o ortomosaicos com GSD de 3,15 centímetros. Após a geração da imagem na extensão.tif, esse arquivo foi convertido na extensão “ecw” com o uso do software Global Mapper.

O processo de vetorização das feições foi realizado com o auxílio do *software* QGIS 3.22 e seus arquivos foram salvos em formatos “shp” e “gpkg”. Foram vetorizadas as seguintes feições: Edificações, Lotes, Quadras, Vias, Limites de Bairros, Limites de Setor, Postes, Equipamentos Públicos, Árvores e áreas de fragilidade ambiental. Para essa atividade, estima-se que o tempo médio gasto tenha ficado próximo a 40 horas.

Ao final, foi obtido como produto a planta planialtimétrica (figura 9) da sede urbana de Ferreira Gomes, dividida em cinco setores com 68 quadras e 1.170 lotes, utilizando-se das informações produzidas pelo processo de reambulação. Por métodos de geoprocessamento, foi possível extrair as informações a seguir.

A figura 7 demonstra como estão distribuídos e quais tipos de usos são atribuídos aos lotes/parcelas; assim, podemos identificar que o uso residencial predomina. Destaco que essas classificações já estavam definidas dentro do Plano Diretor Municipal e está em consonância com a metodologia já trabalhada pelo Programa Rede Amazônia.

**Figura 7.** Uso do solo urbano



**Fonte:** Elaboração pelos autores (2022).

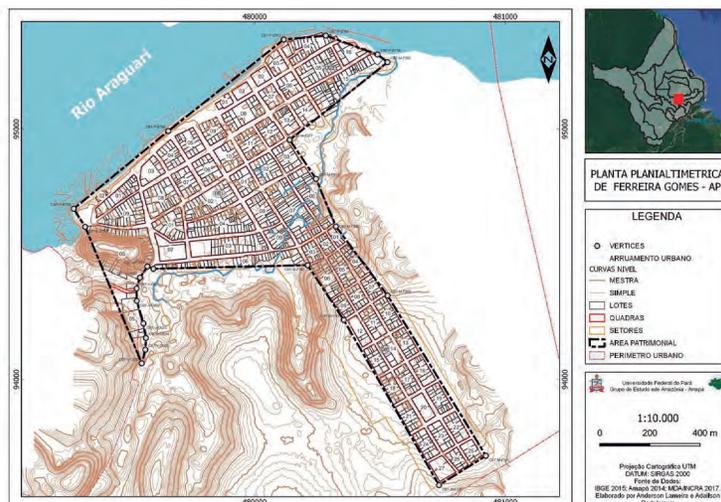
Já a figura 8 demonstra que os lotes/parcelas possuem tamanhos e formas irregulares. Após esses procedimentos, podemos constatar que quase 75% deles possuem tamanhos entre 250 e 1000 m<sup>2</sup>.

**Figura 8.** Tamanho dos lotes da área patrimonial



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

**Figura 9.** Planta planialtimétrica da sede do município de Ferreira Gomes (AP).



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Essas informações auxiliam nos procedimentos necessários para identificar qual a modalidade de Reurb que melhor se enquadra no município. Outra importante informação, pertinente à caracterização social dos moradores, não foi disponibilizada ao Programa Rede Amazônia até o término deste trabalho.

Entretanto, a planta planialtimétrica também poderá auxiliar na identificação de áreas de fragilidade ambiental ou risco geotécnico. Essas áreas, passíveis ou não à regularização, exigirão estudos técnicos de acordo com o Art. 39 da Lei n. 13.645/2017, ou até mesmo estudos complementares. A identificação das cotas relativas à altimetria poderá facilitar ao município identificar as áreas mais suscetíveis a alagamentos ou a deslizamentos e elaborar um planejamento para mitigar os impactos relacionados a esses fenômenos.

## CONCLUSÃO

O avanço tecnológico vem proporcionando o aparecimento de várias ferramentas, dentre elas, as geotecnologias. Existe uma tendência de complementaridade entre elas, o que ainda impossibilita a total substituição dos métodos tradicionais (consolidados). Contudo, cabe ao técnico sempre avaliar e ponderar que tipo de instrumento/técnica será necessário para alcançar os resultados desejados.

No caso do levantamento realizado no município de Ferreira Gomes, a junção de métodos – a citar sobrevoos de drone, uso do GNSS pós-processado, GNSS RTK e diferentes *softwares*, a exemplo do QGIS – possibilitou a elaboração da planta planialtimétrica cadastral de modo previsto no decreto federal 9.310/2018. A metodologia aplicada em Ferreira Gomes pode também ser reproduzida em outros municípios do Amapá e da Amazônia.

Embora o objetivo deste trabalho não tenha sido mensurar custo/valores para cada atividade, podemos afirmar que a metodologia que utilizada pelo Programa Rede Amazônia – Morar, Conviver e Preservar, em outros municípios beneficiados pelo extinto Programa Terra Legal (PTLA), possui baixo custo financeiro. A partir dessa ótica, podemos afirmar que existe viabilidade na aplicação desse modelo, mas respeitando peculiaridades de cada área trabalhada.

A possibilidade de ofertar esses serviços através do Rede Amazônia, alicerçada sob a ótica do ensino, pesquisa e extensão educacional em conjunto com instituições públicas que trabalham no mesmo ramo, pode proporcionar a esse município um produto fundamental à gestão espacial e capacitar os profissionais da gestão pública municipal a reproduzir os métodos ali empregados.

A utilização de geotecnologias aplicadas aos espaços urbanos, na gestão, planejamento ou até mesmo na regularização fundiária, permite uma maior agilidade, precisão e confiabilidade na elaboração de dados espaciais. A utilização de VANT auxilia na verificação e levantamento dos elementos visíveis, possibilitando extrair informações pertinentes à gestão espacial das cidades, a exemplos dos lotes/parcelas. O uso conjunto do GNSS proporciona maior precisão e acurácia aos trabalhos e a identificação de alvos não capturados com os drones.

Com a elaboração da planta planialtimétrica, pode-se subsidiar a boa condução dos procedimentos de regularização fundiária urbana descritos no Capítulo XII do Decreto 9.310/2018, permitindo, se assim quiser, que a prefeitura emita a Certidão de Regularização Fundiária e proceda pelo registro do parcelamento junto ao cartório de imóveis competente.

Outra grande utilidade na elaboração da planta planialtimétrica é o uso vinculado ao cadastro imobiliário, ou até mesmo servindo de base para a elaboração do Cadastro Territorial Multifinalitário. O primeiro permitiria ao município controlar melhor o uso do espaço urbano e melhorar a sua arrecadação tributária, abrangendo assim aspectos administrativos e fiscais.

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, A. C.; FILHO, A. V. S. Sistema de cadastro territorial georreferenciado em áreas urbanas. **Revista VeraCidade**, ano 3, n. 3, maio, 2008.

BRITO, A. **Certificação ISO 14001 e educação ambiental**: estudo de caso do sistema de gestão ambiental da Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes- AP. UNIFAP. Macapá: [s.n.], 2008.

.CÂMARA, G.; DAVIS, C. Arquitetura de sistemas de informações geográficas. *In*: CÂMARA, G.; DAVIS, C.; MONTEIRO, A. M. V. (ed.). **Introdução à ciência da geoinformação**. São José dos Campos: Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE, 2004. p. 1 – 345.

CARDOSO, M.; MESQUITA, D.; NEVES, G.; **Sistema de Apoio à Regularização Fundiária- SARF**. Manual de Operação do Sistema. Belém, UFPA, 2021.

CORDOVEZ, J. C. G. Geoprocessamento como ferramenta de gestão urbana. *In*: SIMPÓSIO REGIONAL DE GEOPROCESSAMENTO E SENSORIAMENTO REMOTO, 2002, Aracaju. **Anais**, [...], Aracaju: Geonordeste, 2002.

FLORENZANO, T. G. **Iniciação em sensoriamento remoto. SP, oficina de textos**, 2007. Disponível em: [www.aerodronebrasil.com/2018/11/19/drones-dao-agilidade-ao-processo-de\\_regularizacao-fundiaria/](http://www.aerodronebrasil.com/2018/11/19/drones-dao-agilidade-ao-processo-de_regularizacao-fundiaria/). Acesso em: 10 dez. 2021.

IBGE. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro, 2010, 2016 e 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. **Caderno de estudo: introdução à geotecnologia**. Rio de Janeiro, 2015.

JENSEN, J. R. **Sensoriamento remoto do ambiente: uma perspectiva em recursos terrestres**. Tradução José Carlos Neves Epiphanyo *et al.* São José dos Campos, SP: Parênteses, 2011.

LONGLEY, PAUL A. *et al.* **Sistema e ciência da informação geográfica**. Bookman, Porto Alegre, 2013.

MATIAS, L. F. Por uma economia política das geotecnologias. *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

PRINA, B. Z.; TRENTIN, R. Geotecnologias: discussões e análises a respeito da evolução dos sistemas global de navegação por satélite – GNSS. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, Santa Maria, v. 19, n. 2 maio, ago. 2015.

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

ROSA, R. Geotecnologias na geografia aplicada. **Revista do Departamento de Geografia**, n. 16, p. 16, 81-90, 2005.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, Hucitec, 1993.

SILVA, Mariana de Sá Rodrigues *et al.* Georreferenciamento de imóveis urbanos mediante levantamento por VANT – PHANTON 4 PRO. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO E GESTÃO TERRITORIAL. 13., 2018, Florianópolis, SC. **Anais** [...]. Florianópolis, SC, 2018.

SILVA JUNIOR, Orleno Marques *et al.* Comitê da bacia Hidrográfica do rio Araguari como instrumento de gestão dos Recursos Hídricos no Estado do Amapá. *Revista Brasileira de Geografia Física*, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgfe>.

XAVIER-DA-SILVA, Jorge. **Geoprocessamento para análise ambiental**. Rio de Janeiro: J. Xavier da Silva, 2001. 228 p.

# DIAGNÓSTICO DE AVALIAÇÃO DOS ÍNDICES DE SANEAMENTO DA ÁREA URBANA DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA (PA)

Anderson da Costa Hianes<sup>1</sup>  
Daniel Araújo Sombra Soares<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

No Brasil, o tema da regularização fundiária ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988. O Art. 182 discorre que a política urbana é de responsabilidade do município e precisa garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. A função social, segundo o Estatuto da Cidade, se concretiza ao garantir o direito à cidade sustentável, tema que inclui o direito à terra, moradia, ao meio ambiente equilibrado e saneado, trabalho, lazer, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, para a atual e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Diante de um contexto de urbanização exacerbado, fomentado tanto pela aceleração da produção de bens de consumo, quanto pelo êxodo rural que marca a formação social brasileira desde os anos 1950, os desafios para garantir o bem-estar social aumentaram. Conforme destacam Fenzl *et al.* (2020), os municípios

---

<sup>1</sup> Engenheiro Sanitarista e Ambiental (UFPA). Especialista em Engenharia de Segurança do trabalho (UFPA). Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Mestre em Engenharia Civil (UFPA). Doutorando em Engenharia Civil (UFPA). Professor pesquisador do projeto Rede Amazônia (UFPA). Professor da Faculdade Estácio, Belém. Professor do Centro Universitário da Amazônia. Professor da Escola Superior da Amazônia. E-mail: anderson\_hianes@hotmail.com.

<sup>2</sup> Professor da UFPA. Doutor em Geografia pela UFPA (2021). Coordenador de Movimentos Sociais da Diretoria de Relações Sociais na Diretoria de Relações Interinstitucionais e Sociais (DRIS) da PROEX-UFPA. E-mail: dsombra@ufpa.br.

da Amazônia brasileira representam um caso extremo, cujo processo derivou em uma complexificação da divisão territorial, social e técnica do trabalho, agregando mais valor aos produtos da região, ao mesmo tempo em que gerou graves conflitos territoriais e socioambientais e a agudização das contradições sociais na região, derivadas sobretudo da forma pela qual as plataformas dos chamados “Grandes Projetos” têm sido erigidas na região.

De acordo com estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano de 2019, foram identificados 5,13 milhões de moradias localizadas em ambientes irregulares. Para Fernandes (2006), as ocupações irregulares dos espaços urbanos são um problema inerente à urbanização brasileira, principalmente devido à falta de condições financeiras da população de baixa renda em se inserir legalmente no mercado imobiliário, ocupando áreas impróprias e que geralmente apresentam restrições de uso.

Com a aprovação da Lei n. 14.026/2020, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, cria-se o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978. O novo marco traz alterações relevantes como: prevê a obrigatoriedade de os contratos preverem metas de desempenho e de universalização dos serviços; adota como princípio a regionalização dos serviços de saneamento; promove mudanças substanciais na sua regulação; e estimula a concorrência e a privatização das empresas estatais de saneamento.

Conforme o Art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda devem ser feitas com base no estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerando a situação socioeconômica da população e as normas de interesse ambiental, social e de moradia (SILVA, 2020).

Desde a aprovação da Lei n. 11.124/05, os pequenos municípios têm empreendido esforços para a criação de instrumentos de gestão da política habitacional, através da elaboração do Plano Municipal de habitação, da criação

do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social e do Fundo de Habitação de Interesse Social, embora se questione o grau de implementação desses instrumentos.

O termo saneamento básico sempre foi designado à prestação de serviços à população, tais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais urbanas, com o intuito de promoção à saúde, à segurança à vida, ao patrimônio público e privado, além da proteção ambiental (FERREIRA *et al.*, 2016).

O saneamento básico guarda uma estreita e complexa relação com a saúde à medida que abrange variáveis culturais, sociais e econômicas, além das estritamente sanitárias. Não é fácil mensurar até que ponto o saneamento interfere na saúde da população, mas se sabe que existe uma interface entre o saneamento e a saúde das pessoas (PRDROSA *et al.*, 2016). Conforme o Art. 8º, I, da Lei n. 11.445 de 2007, que institui a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), cabe aos municípios a titularidade dos serviços de saneamento básico a nível local (BRASIL, 2007). Assim, o objetivo geral deste trabalho é apresentar dados dos índices de saneamento básico na área municipal de Sapucaia (PA), levando em consideração as quatro vertentes do saneamento básico: abastecimento de água, drenagem urbana, resíduos sólidos e esgotamento sanitário.

## JUSTIFICATIVA

O município de Sapucaia foi escolhido como objeto de estudo por fazer parte das áreas-piloto do Programa Rede Amazônia. O programa atua em nove estados, especificamente em 17 áreas, com objetivo de promover o processo de regularização fundiária urbana (Reurb), para fins de registro cartorial.

Neste contexto, a legislação fundiária, Lei n.13.465 de 11 de julho de 2017, dispõe no Art. 35, que trata do projeto fundiário, a necessidade de um estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental. O estudo auxilia nas tomadas de decisões, bem como pode identificar qual a modalidade de Reurb mais adequada a ser implantada na área.

O Art. 36, sobre o projeto urbanístico de regularização fundiária, no § 1º, considera como infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, quando necessário; e outros equipamentos a serem definidos pelos municípios conforme as necessidades locais e as características regionais.

Desta forma, a partir desse estudo, espera-se contribuir com o processo de Regularização Fundiária do município de Sapucaia, apresentando informações sólidas a respeito da avaliação do saneamento básico no município, levando em consideração os quatro eixos: resíduos sólidos; abastecimento de água; drenagem de águas pluviais; e esgotamento sanitário.

## **OBJETIVO GERAL**

Analisar os índices de saneamento básico na área urbana do município de Sapucaia, bem como avaliar, a gestão dos recursos públicos, levando em consideração as quatro vertentes do saneamento.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Realizar o levantamento de dados, levando em consideração as quatro vertentes do saneamento básico: abastecimento de água; drenagem urbana; resíduos sólidos; e esgotamento sanitário;
2. Elaborar um diagnóstico socioambiental do saneamento básico da cidade de Sapucaia (PA);
3. Comparar os dados do Plano Estadual Integrado de Saneamento Básico do Estado do Pará, com os dados da Prefeitura de Sapucaia, a fim de produzir um inventário de procedimentos para mitigar os problemas socioambientais pertinentes ao saneamento básico no município.

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

### **ÁREA DE ESTUDO**

A área de estudo está localizada no município Sapucaia, na mesorregião Sudeste Paraense. O município é constituído do distrito-sede e tem população

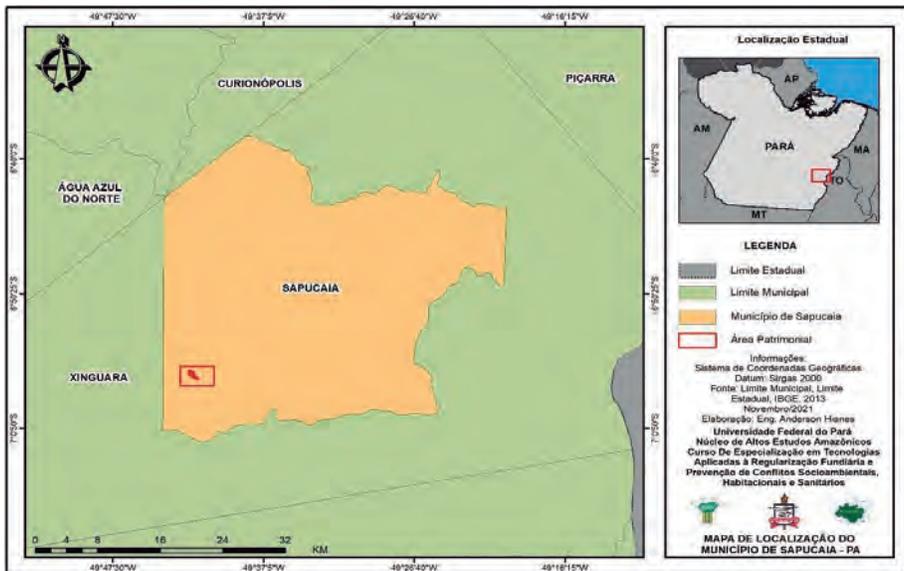
estimada em aproximadamente 6.088 mil habitantes (2021) e extensão territorial de cerca de 1.298,190km<sup>2</sup> de área. Possui um total de 1403 domicílios particulares permanentes, destes, 932 estão em área urbana e 471 em área rural.

Quanto aos seus limites territoriais: Ao Norte, o município de Canaã dos Carajás, Curionópolis e Xinguara; a Leste, o município de Xinguara; Ao Sul, o município de Xinguara; e a Oeste, o município de Xinguara (IBGE, 2010).

O município de Sapucaia foi criado através da Lei Estadual n.5. 961, de 24 de abril de 1996, no governo Almir Gabriel, quando a área foi desmembrada do município de Xinguara. Na área delimitada se localizava a vila de Sapucaia que após a publicação da lei passou à categoria de cidade.

A formação sociocultural é fortemente influenciada por migrantes da região Centro-Oeste do país, oriundos do estado de Goiás e da região Sudeste (Minas Gerais). A composição diversa se faz por paraenses natos e nordestinos, oriundos dos estados do Maranhão e Piauí (PASSOS; SILVA, 2016).

**Figura 1.** Mapa de localização do município de Sapucaia (PA).



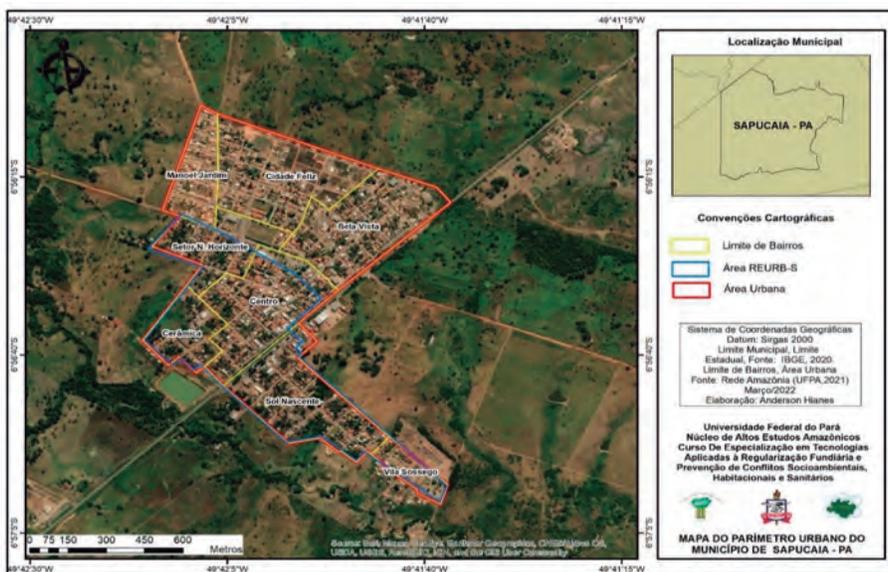
Fonte: Anderson da Costa Hanes (2022).

## ÁREA URBANA

A área urbana está localizada na região sudoeste do município, abrangendo uma área de 93,69 hectares, onde estão situados os bairros de Manoel Jardim, Cidade Feliz, Bela Vista, Setor Novo Horizonte, Centro, Cerâmica, Sol Nascente e Vila Sossego, conforme mostra a figura 2. A área em azul é o perímetro delimitado que abrange os bairros Setor Novo Horizonte, Centro, Cerâmica, Sol Nascente e Vila Sossego com a finalidade de regularização fundiária urbana em parcerias entre a prefeitura, UFPA através do Rede Amazônia e o MDR, além da participação da população.

Com 3.325 pessoas residindo em área urbana e 1.722 residindo em área rural, o município apresenta 2.5% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 49.4% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 0.4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

**Figura 2.** Mapa da área patrimonial de Sapucaia (PA).



Fonte: Anderson da Costa Hianes (2022).

## COLETA DE DADOS

Para a obtenção dos dados, foram utilizadas bases cartográficas de órgãos oficiais, além de metodologias de entrevistas junto à Prefeitura Municipal de Sapucaia, com a finalidade de obter informações acerca do saneamento básico do município.

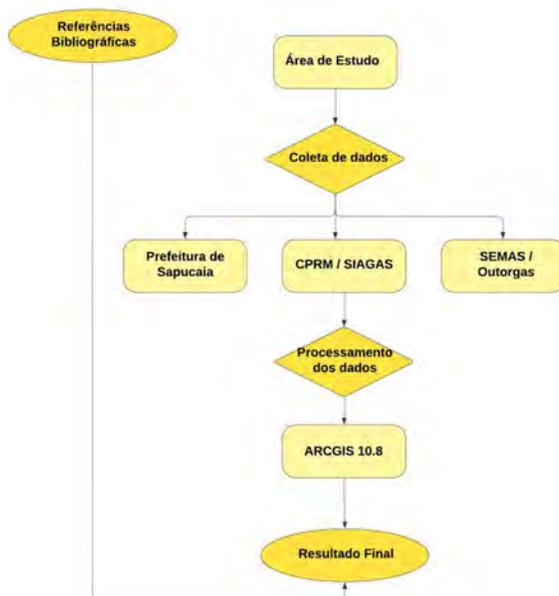
Dessa maneira, foram disponibilizados dados de uso de águas subterrâneas, junto ao Serviço Geológico do Brasil (CPRM), através do Sistema de Informação de Águas Subterrânea (SIAGAS). Os dados de localização das Outorgas foram disponibilizados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS).

Os dados relacionados a resíduos sólidos, bem como a coleta e destinação final, além de dados relacionados ao abastecimento de água e drenagem urbana foram disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Sapucaia por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, através de entrevistas com os servidores responsáveis pelo gerenciamento do saneamento básico do município.

O método de entrevista utilizado foi a entrevista focalizada que, de acordo com Ander-Egg (1978) e Marconi e Lakato (2003), consiste em um roteiro de tópicos relativos ao problema que se vai estudar e o entrevistador tem liberdade de fazer as perguntas que quiser: sonda razões e motivos; dá esclarecimentos, não obedecendo, a rigor, a uma estrutura formal. Para isso, são necessárias habilidade e perspicácia por parte do entrevistador.

Por fim, os dados foram espacializados através do software Arcgis 10.8 para visualizar as feições disponibilizadas nos bancos de dados oficiais, para então a geração de produtos técnicos.

**Figura 3.** Fluxograma da metodologia utilizada



**Fonte:** Anderson da Costa Hianes (2022).

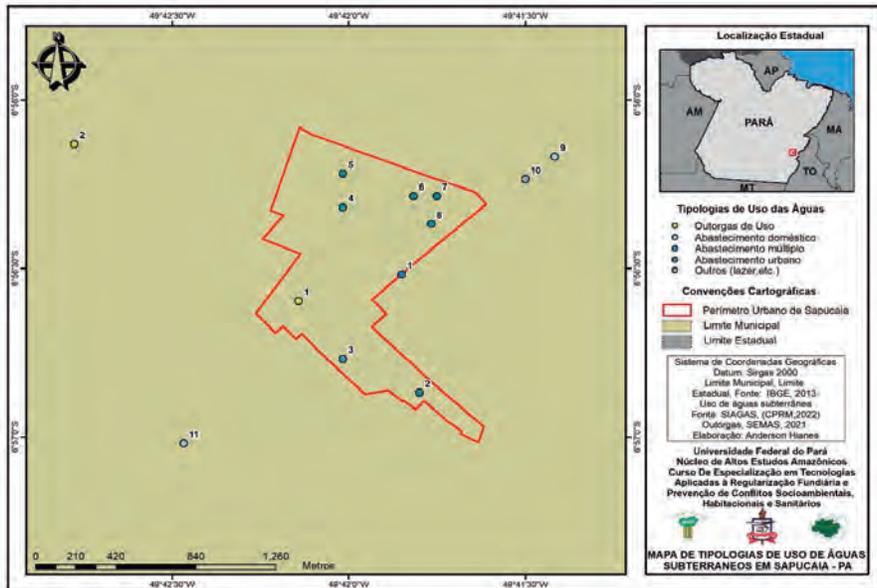
## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Durante a análise dos dados, foi identificado que o município em estudo dispõe de baixa infraestrutura, apresentando deficiências nos índices de saneamento básico. Nesse sentido, a interpretação dos dados baseou-se em documentos fornecidos pelo Governo do estado do Pará, Serviço geológico do Brasil, bem como pela Prefeitura Municipal de Sapucaia.

### ABASTECIMENTO DE ÁGUA

A figura 4, a seguir, foi construída com base nos dados disponíveis na plataforma do Sistema de Informações de Águas Subterrâneas (SIAGAS), da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), com atribuições do Serviço Geológico do Brasil (SGB), que apresenta dados de outorga e registro do uso de água subterrânea no município de Sapucaia

Figura 4. Fluxograma da metodologia utilizada



Fonte: Anderson da Costa Hianes Hianes (2022).

O sistema de abastecimento de água municipal é derivado da captação de águas subterrâneas. De acordo com a prefeitura, o município possui sete poços artesianos, que são responsáveis pelo abastecimento da cidade. A prefeitura é o órgão responsável pela implantação da construção das redes de abastecimento em todos os bairros localizados no perímetro urbano da cidade. Ressalta-se que não há cobrança pelo serviço, e a água captada não é submetida a nenhum tipo de tratamento físico-químico e é direcionada diretamente para os reservatórios que levam água até a residência dos moradores de Sapucaia. Consta ainda uma outorga de uso para fins domésticos no perímetro urbano.

Vale ressaltar que há a possibilidade de muitos moradores utilizarem poços freáticos, visto, que a prefeitura não dispõe de um levantamento *in loco* acerca das residências que não estão ligadas à rede pública de abastecimento ou que dispõem de poço próprio em sua residência.

Calheiros, Oliveira (2006), Capp *et al.* (2012) afirmam que no Brasil 80% dos esgotos são lançados em corpos d’água sem qualquer tratamento; destes, 85% são esgotos domésticos e 15% esgotos industriais. Em áreas urbanas, a elevada densidade populacional produz alto volume de esgoto, e em cidades desprovidas de sistema de esgotamento sanitário eficiente, as águas subterrâneas podem ser contaminadas por meio da infiltração oriunda de fossas negras e pelo escoamento superficial da água da chuva em contato com o esgoto lançado a céu aberto.

Peixoto (2020) destaca que a contaminação da água subterrânea inflige variados riscos à sociedade, tendo em vista que promove o aumento de casos de doenças, além de diminuir a disponibilidade hídrica e degradar os aquíferos, que são estratégicos para a sustentabilidade hídrica da sociedade.

**Quadro 1.** Localização das autorizações de uso e outorgas na área urbana de Sapucaia (PA).

Poços de águas subterrâneas			
Ponto	Localidade	Longitude (x)	Latitude (y)
1	Terminal Rodoviário	49° 41' 50.976" W	6° 56' 31.074" S
2	Vila do Sossego	49° 41' 47.986" W	6° 56' 52.097" S
3	Centro	49° 42' 1.003" W	6° 56' 46.078" S
4	Centro Especial de Saúde de Sapucaia	49° 42' 0.979" W	6° 56' 19.087" S
5	Setor Novo Horizonte	49° 42' 0.996" W	6° 56' 13.097" S
6	Não informado	49° 41' 48.995" W	6° 56' 17.101" S
7	Escola Municipal Paulo Freire	49° 41' 45.020" W	6° 56' 17.090" S
8	Setor Bela Vista	49° 41' 45.984" W	6° 56' 22.074" S
9	C.F.A. Construções	49° 41' 25.002" W	6° 56' 10.100" S
10	Sapucaia (autoposto Diney)	49° 41' 30.008" W	6° 56' 14.086" S
11	Não informado	49° 42' 28.005" W	6° 57' 1.095" S
Outorgas de uso			
Ponto	Localidade	Longitude (x)	Latitude (y)
1	Rua Pingo de Ouro, Centro	49° 42' 8.500" W	6° 56' 35.800" S
2	Vicinal Flor da Mata, Zona Rural	49° 42' 46.620" W	6° 56' 7.840" S

Fonte: SIAGAS, 2022; SEMAS, (2022).

De acordo com (SIAGAS, 2022), o município de Sapucaia apresenta 17 pontos de captação de água subterrânea cadastrados no portal administrado pelo CPRM. Cabe destacar que as informações apresentadas no banco de dados do órgão são referentes a processos cadastrados pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS), responsável pela emissão de Outorga do uso dos recursos hídricos. É importante destacar que as informações cadastradas no órgão se referem aos últimos cinco anos, o que pode representar uma validação incompleta, tendo em vista os pontos de captação de água subterrânea que não estão cadastrados no sistema do SIAGAS.

De acordo com o Art. 11 da Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

No que tange à Política dos Recursos Hídricos do Estado do Pará, foi instituída através da Lei n. 6.381. Com base neste instrumento, é possível monitorar e gerir os recursos hídricos de forma eficaz, porém ainda é pouco aplicado em alguns municípios, o que dificulta o controle de uso da água.

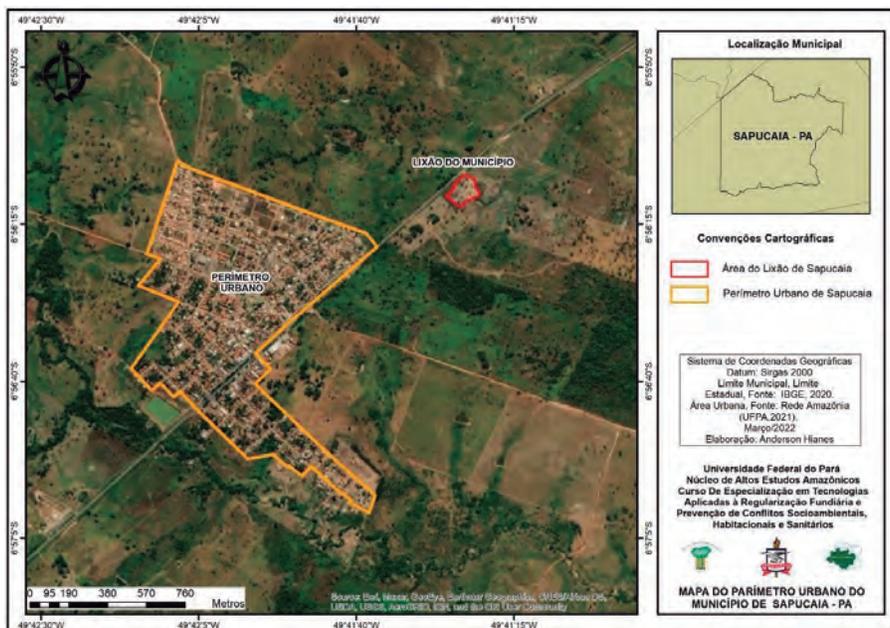
## RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme informado pela Prefeitura Municipal, os resíduos sólidos gerados pela população são recolhidos pelo serviço público de limpeza urbana, que realiza três coletas semanalmente. Na maioria dos casos, cada morador acondiciona seus resíduos, em frente de sua residência, momentos antes de o caminhão coletor passar na via.

A prefeitura afirma ainda que não dispõe de local adequado para a destinação final dos resíduos sólidos gerados. Estes são descartados em um lixão a céu aberto, localizado a cerca de 2km do município, sentido Marabá, à direita na BR-155. A figura 5 apresenta o mapa de localização do lixão municipal de Sapucaia. Conforme mostra a figura 5, é possível observar que o lixão municipal possui sua localização muito próxima ao perímetro urbano, o que pode ocasionar possíveis problemas com odor, bem como, o aparecimento de vetores, decorrentes da decomposição desses materiais.

Cabe destacar que no ano de 2020 o município de Sapucaia foi alvo de uma ação ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará (MPPA). Na ocasião, o órgão elencou as irregularidades na operação do lixão municipal a céu aberto, que funciona sem nenhum tipo tratamento, corroborando para problemáticas ambientais, decorrentes do descarte irregular de resíduo sólidos no local.

**Figura 5.** Mapa de localização do lixão municipal de Sapucaia (PA)



**Fonte:** Anderson da Costa Hianes Hianes (2022).

Segundo o MPPA, foram realizadas visitas *in loco* pelo Grupo de Apoio Interdisciplinar (GATI), nas quais os técnicos constataram diversas irregularidades no lixão municipal. Dessa maneira, procederam-se com os trâmites jurídicos e a Prefeitura Municipal de Sapucaia foi julgada e condenada pela 1ª Vara Cível da Comarca de Xinguara (PA), a utilizar uma nova área para destinação temporária dos resíduos gerados pela poluição do município.

O órgão determinou que a prefeitura realize uma infraestrutura, com células emergenciais para a deposição provisória de resíduos com característica domiciliar; e que verificasse a possibilidade de realização de Consórcio Público com outros municípios, para construção de um aterro sanitário que atendesse a mesorregião região Araguaia. A prefeitura deverá apresentar a elaboração do Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos no prazo de 60 dias, bem como, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

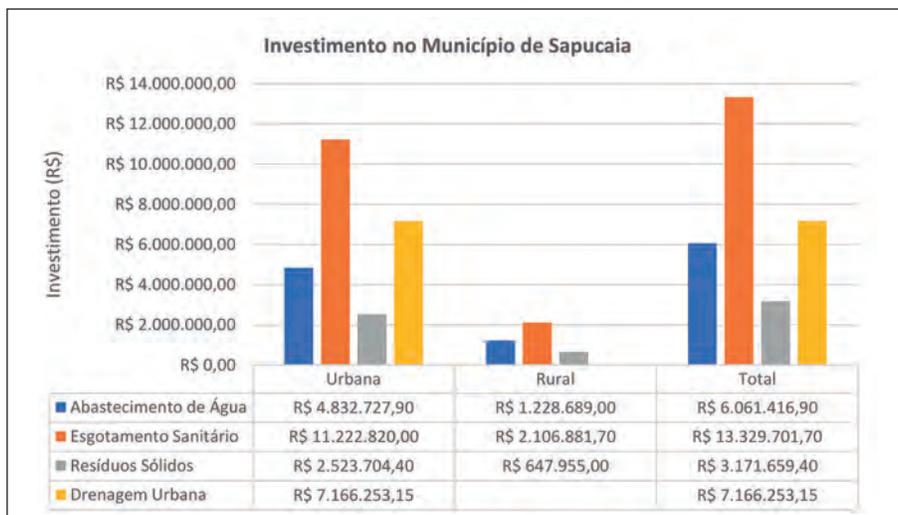
Com base na Lei n. 14.026, de 15 junho de 2020, que dispõe das diretrizes sobre o marco legal do saneamento básico no Brasil, o Governo do Estado do Pará elaborou o Plano de Saneamento Básico Integrado do Estado do Pará (PSBIEP) como principal meta para atingir a universalização do saneamento em todo o território paraense.

A partir de levantamentos técnicos do Governo do Estado, foi possível realizar um plano de elaboração de metas a serem cumpridas em curto, médio e longo prazo, necessários para a Universalização dos Serviços de Saneamento Básico no município de Sapucaia (PA).

Segundo o Plano de Saneamento do Estado, os investimentos estimados para a universalização do saneamento básico no município são de R\$ 25.745.505,45 na área urbana e de R\$ 3.983.525,70 na área rural, totalizando o valor de R\$ 29.729.031,15.

Em relação aos componentes do saneamento básico, serão destinados R\$ 6.061.416,90 para os sistemas de abastecimento de água, R\$ 13.329.701,70 para os sistemas de esgotamento sanitário, R\$ 3.171.659,40 para os sistemas de resíduos sólidos e R\$ 7.166.253,15 para os sistemas de drenagem urbana, conforme representado pela figura 6.

**Figura 6.** Valores calculados para investimentos necessários para a universalização dos serviços de saneamento básico no município de Sapucaia (PA)



**Fonte:** Governo do estado do Pará (PSBIEP, 2020).

Conforme dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), no ano de 2020, cerca de 82,5 milhões de toneladas de resíduos sólidos foram gerados em todo território brasileiro, sendo que 40,0% deste montante foram destinados de forma irregular para lixões a céu aberto e aterros controlados.

Segundo Souza Filho *et al.* (2018), a grande poluição e contaminação das águas são caracterizadas pelo aporte de resíduos domésticos e industriais, assoreamento de seu leito e lançamento de resíduos sólidos sobre o leito dos rios. Destaca ainda que a destinação inadequada dos resíduos tem contribuído para uma série de problemas ambientais decorrentes da geração de lixiviado, trazendo contaminações para o solo, águas superficiais e aquíferos subterrâneos.

Dessa maneira, observa-se que a ausência de manejo adequando de resíduos no município de Sapucaia representa grande risco para as comunidades locais, pois o lixão fica a poucos quilômetros do centro da cidade, e a prefeitura adota o sistema de distribuição de água por meio de captação subterrânea.

## ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DRENAGEM

Com base nos dados fornecidos pela prefeitura municipal, foi possível observar que a área em estudo não possui coleta de esgoto e que os moradores do entorno lançam esgoto doméstico diretamente na rede de microdrenagem. Cabe destacar que a drenagem no município apresenta infraestrutura básica, contendo apenas galerias nas principais vias, não sendo estabelecido um ponto adequado de lançamento.

Ressalta-se que devido à ausência de rede coletora de esgoto sanitário, a comunidade adota o método erudito de fossas rudimentares, também conhecidas como fossas negras.

Souza (2015), define que as fossas negras são caracterizadas por uma escavação realizada sem nenhum revestimento, tampouco possuem tratamento adequado. Nelas, os dejetos humanos são despejados numa abertura e entram em contato direto com o solo. Quando esse material se decompõe, parte dele é absorvido pelo solo, atingindo os recursos hídricos, e o restante fica parado na superfície da fossa, podendo assim agredir a saúde da população e o meio ambiente.

Figueiredo *et al.* (2019) afirma que as fossas rudimentares ainda são amplamente utilizadas para tratamento e destinação de esgoto em áreas rurais no Brasil, por se apresentarem como uma solução simples, econômica e popularmente conhecida. Embora seu uso seja muitas vezes considerado precário, trata-se de um sistema que garante a separação higiênica entre pessoas e suas excretas.

Portanto, em várias regiões do Brasil, essa metodologia de fossas eruditas tem sido amplamente utilizada, visto que muitas vezes é a única alternativa disponível frente a outras tecnologias que estão disponíveis no mercado.

## CONCLUSÃO

As constantes mudanças no mundo globalizado têm resultado no crescimento desordenado das cidades. É neste contexto que surgem os problemas de habitações irregulares com infraestrutura precária, colocando em risco a qualidade de vida da população. Contudo, o saneamento básico é uma das

ferramentas mais completas para o desenvolvimento das cidades, levando em consideração as políticas da regularização fundiária no Brasil. Entendemos que, além de um meio ambiente adequado, o saneamento básico faz parte do direito à saúde, à vida e à dignidade humana, reconhecidos pela Constituição Federal.

O presente estudo abordou questões relacionadas ao saneamento básico no município de Sapucaia (PA), levando em consideração os quatro eixos do saneamento no Brasil. Durante as análises, os resultados obtidos mostram a grande fragilidade da gestão pública no que se refere aos sistemas de saneamento básico e que o mesmo apresenta infraestrutura sanitária sem os padrões adequados para que a população viva com maior comodidade.

A partir dos dados obtidos nas bases cartográficas dos órgãos públicos, foi possível avaliar a deficiência na obtenção de dados atualizados e que eles contemplam apenas os eixos de abastecimento de água e resíduos sólidos, o que impossibilitou em um diagnóstico mais completo.

Nessa perspectiva, destaca-se como fator primordial à saúde humana o abastecimento público de água tratada. Convém salientar que Sapucaia (PA) não dispõe de tratamento específico do recurso hídrico distribuído à população. É importante destacar, que a ausência de informações e falta de corpo técnico específico, corroboram para tal problemática naquele município.

Como forma de mitigar as deficiências nos processos de gestão do município, faz-se necessária, a elaboração do Cadastro Técnico Multifinalitário, a fim de obter informações cartográficas do perímetro urbano municipal e levantar dados que representem uma estrutura urbana para auxiliar no planejamento urbano. O principal objetivo deste instrumento é coletar e armazenar informações descritivas do espaço urbano, mantendo-as atualizadas, além de disponibilizar ao público e à sociedade em geral, informações sólidas do espaço urbano municipal.

Em paralelo a este processo, o zoneamento ambiental é outro instrumento importante para auxiliar no ordenamento territorial e capaz de subsidiar políticas públicas voltadas para o uso e ocupação do solo. Através deste instrumento, é possível o fracionamento do território municipal e com estes instrumentos o município poderá construir uma base sólida de produtos cartográficos e auxiliar no ordenamento territorial do município de Sapucaia.

Ademais, é importante ressaltar que o Plano de Gestão Integrada de Resíduos do Estado do Pará (PGIRS) por contemplar todo âmbito estadual, visando a melhoria dos serviços, também abrangerá o município de Sapucaia, assim como, a mesorregião Araguaia, onde o município está inserido. Além disso, será possível a utilização de financiamentos para o desenvolvimento de implementação de projetos sanitários.

## REFERÊNCIAS

ABRELPE. 2021. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil**. Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em 21 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.433**, de 8 de janeiro de 1997. Institui a política nacional de recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9433-8-janeiro-1997-374778-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 05 mar. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo demográfico 2010**. Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Acompanha 1 CD-ROM.

BRASIL. **Lei n. 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-010/2007/Lei/L11445compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-010/2007/Lei/L11445compilado.htm). Acesso em 28 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.465**, de 11 de julho de 2017. Estabelece as diretrizes da Regularização fundiária rural e urbana [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.026**, de 16 de julho de 2020. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>. Acesso em: 5 mar. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Nota técnica nº 01**, de 19 maio de 2020. Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf). Acesso em: 17 fev. 2022.

CAPP, Nanci *et al.* Qualidade da água e fatores de contaminação de poços rasos na área urbana de Anastácio (MS). **Geografia Ensino; Pesquisa**, Santa Maria, Rs, v. 16, n. 3, p. 77-91, set. 2012. DOI: 10.5902/2236499/7581. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/download/7581/pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS – CPRM: SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS - SIAGAS. **Banco de dados, Sistema de informações de águas subterrâneas**. 2022, Disponível em: [http://siagasweb.cprm.gov.br/layout/pesquisa\\_coordenada.php](http://siagasweb.cprm.gov.br/layout/pesquisa_coordenada.php). Acesso em: 20 fev. 2022.

FENZL, N.; SOMBRA, D.; CANTO, O.; FARIAS, A. Os “grandes projetos” e o processo de urbanização na Amazônia brasileira: consequências sociais e transformações territoriais. **InterEspaço**, v. 6, p. 1-25, 2020. DOI: 10.18764/2446-6549.e202002.

FERREIRA, Patrícia da Silva Figueiredo *et al.* Avaliação preliminar dos efeitos da ineficiência dos serviços de saneamento na saúde pública brasileira. **Revista Internacional de Ciências**, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 214-229, 22 dez. 2016. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/ric.2016.24809>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ric/article/view/24809>. Acesso em: 10 fev. 2022.

FIGUEIREDO, Isabel Campos Salles *et al.* Fossa absorvente ou rudimentar aplicada ao saneamento rural: solução adequada ou alternativa precária?. *Revista Dae*, [S.l.], v. 67, n. 220, p. 87-99, 2019. **Revista DAE**. <http://dx.doi.org/10.4322/dae.2019.057>.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica , elaboração análise e interpretação de dados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 197 p.

PARÁ. **Lei nº 6.381**, de 25 de julho de 2001. Institui a política estadual de recursos hídricos, cria o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos. Belém: Diário Oficial do estado do Pará, 2001. Disponível em: [https://www.abas.org/arquivos/LEI-N%c2%ba%206381-01\\_PA.pdf](https://www.abas.org/arquivos/LEI-N%c2%ba%206381-01_PA.pdf). Acesos em: 01 mar. 2022.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Apelação cível n. 0802043-45.2019.8.14.0065**. Fechamento do lixão municipal de Sapucaia, Pará. Obrigação de fazer / Não Fazer. Ministério do estado do Pará. Versus Prefeito Municipal de Sapucaia. Relator: Flavia Oliveira Do Rosario. Xiguará/PA, 29 de junho de 2020. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/data/files/1F/B4/05/86/364337101E6CBC27180808FF/Decisao.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2022.

PASSOS , Patrick Heleno dos Santos; SILVA, João Ulisses Barata da. Aspectos socioeconômicos e produtivos do município de Sapucaia - Pará, Amazônia, Brasil. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, abr. 2016. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/16/sapucaia.html>. Acesso em: 11 fev. 2022.

PEDROSA, Ricardo Nobrega *et al.* Avaliação pós-ocupação sob o aspecto do saneamento ambiental em área de interesse social urbanizada no município de Campina Grande, Paraíba. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [S.l.], v. 21, n. 3, p. 535-546, 11 ago. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-41522016146176>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/BzqRQ9jcxY9mWpXRyV63R8J/?format=pdf;lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2022

PEIXOTO, Filipe da Silva. Risco De Contaminação da Água Subterrânea em uma Sub-Bacia Urbana. **Mercator**, [S.l.], v. 19, n. 6, p. 1-17, 15 jun. 2020. Mercator

- Revista de Geografia da UFC. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4215/rm2020.e19013>. Acesso em: 10 fev. 2022

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E OBRAS PÚBLICAS - SEDOP; Universidade Federal do Pará. **Plano de Saneamento Básico Integrado do Estado do Pará** – PGIRS. Sapucaia e Demais municípios: UFPA 2020. 138 p. Disponível em: <https://www.sedop.pa.gov.br/consulta-p%C3%BAblica-plano-de-saneamento-b%C3%A1sico-integrado-do-estado-do-par%C3%A1>. Acesso em: 1 mar. 2022.

SILVA, Mariana de Sá Rodrigues da. **O uso de dados de sensoriamento remoto, com ênfase à tecnologia RPA, para análise e controle da ocupação urbana**. 2020. 235 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

SOUZA, Karyne Francielle de Oliveira. **Fossas negras: um problema para o meio ambiente e para saúde pública**. 2015. 40 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação), Faculdade de Educação e Meio Ambiente, 2015. Disponível em: <https://repositorio.faema.edu.br/bitstream/123456789/531/1/SOUZA>. Acesso em: 1 mar. 2022.

SOUZA-FILHO, Elton Alves de *et al.* Levantamento de aspectos físico-químicos das águas da microbacia do mindu em Manaus-Amazonas. **Rev. Geog. Amer. Central.** , n. 63, p. 295- 321, 2019. ISSN 2215-2563. Versão *online*. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15359/rgac.63-2.13>. Acesso em: 1 mar. 2022.

## PARTE IV

### PESPECTIVAS URBANÍSTICAS E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE REURB



# PARÂMETROS URBANÍSTICOS APLICADOS EM REURB: O CASO DO BAIRRO SÃO LÁZARO EM ORIXIMINÁ-PA

Roberta Andrade Cavalleiro de Macedo<sup>1</sup>

Jaqueline Barbosa Torres<sup>2</sup>

José Júlio Ferreira Lima<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Os problemas relacionados à regularização e à distribuição de propriedade ocorrem não somente no campo, como também nas cidades, fazendo com que cresça o número de habitações com alguma precariedade do ponto de vista fundiário nos municípios brasileiros (TARTUCE, 2018). Políticas públicas voltadas para a regularização de assentamentos irregulares são de grande importância para diminuir conflitos socioambientais e trazer mais dignidade para as comunidades que residem em áreas que ainda não são regularizadas. A regularização fundiária é

---

<sup>1</sup> Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UNAMA). Especialista em Gestão Urbana pelo centro Universitário do Pará (CESUPA). Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Atualmente, é coordenadora de Política e Desenvolvimento na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP). E-mail: robertasedopufpa@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduada em Tecnologia em Geoprocessamento pela UFPA, 2019. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Atualmente integra a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMMAS) do município de Marituba (PA), no setor de Geoprocessamento. E-mail: jaquelinetorb@gmail.com.

<sup>3</sup> PhD em Arquitetura – Oxford Brookes University (2000), mestre em Desenho Urbano Oxford Brookes University (1994), mestre em Arquitetura – Fukui University (1991), Graduação em Arquitetura pela UFPA (1986). Professor Titular da UFPA, professor da faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do programa de pós-graduação em arquitetura e Urbanismo da UFPA. Professor do Programa em planejamento regional e Urbano na Universidade Federal do Sul e Sudeste do Estado do Pará. E-mail: jllimaufpa@gmail.com.

a base para subsidiar o ordenamento das cidades e ajudar a solucionar problemas sociais, estruturais e ambientais, decorrentes da carência em investimento por parte do poder público para a população urbana que tem o direito social à moradia (FISCHER, SANTOS, 2018). O presente trabalho<sup>4</sup> apresenta um estudo inserido no campo do planejamento urbano referente à Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Nele, há considerações sobre parâmetros urbanísticos, a partir da identificação de elementos constantes das legislações recentes que estiveram ou estão em vigor no Brasil. Além disso, ele borda a Lei n.11.977/09 e a Lei n.13.465/17, constantes do processo de construção da Política Nacional de Regularização Fundiária.

O objetivo geral do trabalho é realizar um estudo de parâmetros urbanísticos incidentes sobre a regularização fundiária urbana, através de comparações entre os ditames das Leis n.11.977/2009 e Lei n.13.465/2017, no caso do Projeto de Regularização Fundiária na Modalidade Interesse Social do bairro São Lázaro, localizado no município de Oriximiná, no estado do Pará. Os objetivos específicos visam identificar a relação entre os Parâmetros Urbanísticos e o Processo de Reurb no bairro São Lázaro, conforme as Leis n.11.977/2009 e a Lei n.13.465/2017, bem como realizar reflexões críticas sobre os desdobramentos do projeto em Oriximiná quanto à relação entre projetos urbanísticos e os parâmetros urbanísticos utilizados.

A metodologia para o desenvolvimento do trabalho compreende uma revisão bibliográfica sobre parâmetros urbanísticos e suas interfaces com a legislação de regularização fundiária urbana no Brasil, em particular comparações entre as legislações por meio de revisão dos textos das Leis n.11.977/2008 e da Lei n.13.465/17. Na sequência, partiu-se para a identificação dos elementos constantes de Reurb em Oriximiná, incluindo as etapas já executadas para escolha da área e a elaboração do projeto de regularização fundiária. O estudo foi desenvolvido para subsidiar as análises com informações secundárias

---

<sup>4</sup> O desenvolvimento deste artigo se insere na parceria Institucionalizada entre o Projeto Rede Amazônia da Universidade Federal do Pará, Governo do Estado do Pará, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas-Sedop e um Convênio entre o município de Oriximiná no âmbito do curso de pós-graduação lato sensu: Tecnologia Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022.

sobre os desdobramentos do processo de regularização fundiária e a aplicação de parâmetros urbanísticos. Para tal, foram consultados dados primários e secundários já levantados durante a realização de projetos urbanísticos existentes e outros em elaboração, além do levantamento institucional municipal, planos, diagnóstico na área de intervenção do projeto.

## COMPARAÇÕES ENTRE AS LEIS N. 11.977/2009 E A LEI N.13.465/2017

O capítulo III da Lei Federal n. 11.977/2009 é o primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente. Além de conceituar, cria novos instrumentos e procedimentos e define competências e responsabilidades, com o objetivo de agilizar e tornar efetivos os processos de regularização, especialmente nos casos em que esteja configurado o interesse social. A aprovação da lei consolida as conquistas alcançadas nas últimas décadas em favor de uma agenda nacional para a regularização fundiária plena dos assentamentos informais, que fazem parte da realidade da maioria das cidades brasileiras.

Para que a regularização fundiária seja plena, a regularização patrimonial deve ser articulada à regularização urbanística, o que implica a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários. Além disso, a regularização fundiária deve propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e com a preservação ambiental.

A informalidade urbana ocorre na quase totalidade das cidades brasileiras. Embora não exclusivamente, a irregularidade é, em sua maior parte, associada a ocupações de população de baixa renda, que historicamente não teve acesso à produção formal de habitação, e, como consequência, é impedida de concretizar, no quadro da legalidade, seu direito à cidade e exercer plenamente sua cidadania.

Morar irregularmente significa estar em condição de insegurança permanente; por esse motivo, além de um direito social, podemos dizer que a moradia regular é condição para a realização integral de outros direitos constitucionais, como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde. Além de transformar a perspectiva de vida das comunidades e das famílias beneficiadas, a

regularização fundiária também interfere positivamente na gestão dos territórios urbanos, já que, regularizados, os assentamentos passam a integrar os cadastros municipais e as rotinas administrativas das cidades.

As principais alterações introduzidas pela Lei n. 11.977/2009, são:

- definição de competências e responsabilidades dos atores envolvidos nos processos de regularização, em especial, a atribuição expressa de competência aos municípios para disciplinar os procedimentos de regularização fundiária dentro de seus limites territoriais;

- diferenciação entre a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico;

- obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária, instrumento que integra as dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental; componentes do processo;

- possibilidade de compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente saudável, estabelecendo regras para a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente urbanas;

- criação dos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse, que agilizam os processos de regularização fundiária de interesse social em situações que anteriormente só podiam ser tratadas por meio de ações judiciais de usucapião.

Além dos pontos mencionados, a Lei n. 11.977/2009 trouxe também outros mecanismos importantes para a regularização fundiária referentes: ao pagamento da indenização em desapropriação de imóveis urbanos; e ao registro de parcelamentos irregulares efetuados antes da Lei Federal n. 6.766/1979.

A Lei n. 11.977/2009 facilitou a regularização da situação jurídica de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, simplificando as exigências para o registro de parcelamentos implantados e integrados à cidade. Basicamente, este registro é feito mediante requerimento do interessado dirigido ao cartório de registro de imóveis competente, instruído com:

I- certidão da matrícula ou transcrição referente à gleba objeto de parcelamento;

II - planta e memorial descritivo do parcelamento objeto de regularização;

III - documento expedido pelo Poder Executivo municipal que ateste a conformidade do procedimento de regularização, observados os requisitos de implantação e integração à cidade do parcelamento; e

IV - cópia da Anotação de Responsabilidade Técnica do profissional legalmente habilitado responsável pela regularização.

O procedimento pode ser aplicado em qualquer tipo de regularização fundiária (interesse social ou interesse específico) e envolver a totalidade ou parcelas da gleba.

A regularização fundiária é um processo realizado coletivamente, que depende da participação e da atuação articulada de diversos atores, em momentos e com papéis específicos, de acordo com as características da área e com as condições existentes para a regularização. Desta forma, de acordo com a Lei, os seguintes atores têm legitimidade para promover regularização fundiária:

- a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- a população moradora dos assentamentos informais, de maneira individual ou em grupo;
- cooperativas habitacionais, associações de moradores, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público.

Já de acordo com a Lei n. 13.465, de 2017, que sucedeu a Lei anteriormente vista, a Reurb é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Os núcleos urbanos informais são aqueles núcleos clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

Já a titulação é o processo de reconhecimento dos direitos dos ocupantes; dentre outros direitos, está o de permanecer com sua edificação no local ocupado. Mas para que estes títulos tenham validade no mundo das leis (gozem de segurança jurídica), é preciso que sejam registrados no cartório de registro de imóveis, conforme determina o Código Civil brasileiro. É competência do ente municipal, no que couber, a promoção do adequado ordenamento territorial mediante planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (Art. 30, VIII).

Segundo a lei em vigor, a regularização fundiária deve ser compreendida como uma solução integrada para as questões de degradação ambiental e social, de situações de risco e de falta ou precariedade de infraestrutura, de sistema viário e de áreas públicas, não se restringindo à existência de um título registrado em cartório.

Para que se tenha uma regularização plena, que contemple as dimensões dominial, urbanística e ambiental, a Lei criou o instrumento denominado Projeto de Regularização Fundiária.

**Quadro 1.** Síntese comparativa de dispositivos das Leis n. 11.977/2009 e a Lei n.13.465/2017

Item	Lei 11.977/2009	Lei 13.465.17	Comparação
<b>Conceito de Regularização</b>	Conjunto de Medidas jurídicas urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.	Abrange Medidas Jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes	O Conceito foi simplificado, incorporado aos termos agregados, em destaque, ao conceito estabelecido na lei anterior aos objetos da Reurb.
<b>Objeto de Regularização</b>	Art.47. Assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares em áreas urbanas, com predomínio de moradia.	Art.9 Áreas urbanas informais: assentamentos humanos com uso e características urbanas clandestinos, irregulares ou no qual foi possível realizar por qualquer modo, a titularização de seus ocupantes.	Os núcleos informais com uso e características urbanas, ainda que situados em áreas rurais. Deixa clara a aplicação da lei aos núcleos constituídos, por parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios horizontais.

<p><b>Critérios de Consolidação</b></p>	<p>Art.47 Área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 hab/ha e malha viária implantada, eu tenha no mínimo 2 equipamentos de infraestrutura urbana.</p>	<p>Art.11. Núcleo urbano informal consolidado é aquele de difícil reversão, considerando o tempo da ocupação, na natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município.</p>	<p>Reforço à autonomia do município, com uma abrangência maior. O critério antigo. 50 hab. por ha, além de chocar-se com a Lei Federal 11.952/09 que definia Regularização Fundiária na Amazônia Legal, deixava um número maior de núcleos urbanos informais fora da regularização, principalmente se levando em conta que a densidade habitacional anteriormente definida, não era atingida, em função do tamanho máximo dos lotes por interesse social, definido na lei 11.952/09 que era de 1.000m<sup>2</sup>.</p>
<p><b>Projeto de Regularização Fundiária</b></p>	<p>Art. 51. Áreas ou lotes a serem regularizados e, quando for o caso, as edificações a serem relocadas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vias de circulação existentes ou projetadas e, quando possível, outras áreas destinadas a uso público;</li> <li>• medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social</li> </ul>	<p>Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:</p> <p>I - Levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT),</p>	<p>As atividades exigidas na Lei 13.45/2017 trazem mais precisão na produção de bases cartográficas. Pois, no levantamento Planialtimétrico, são descritas de maneira mais precisa as diferenças de nível entre as partes do terreno, ângulos e medidas planas.</p>

<p><b>Projeto de Regularização Fundiária</b></p>	<p>e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• condições para promover a segurança da população em situações de risco;</li> <li>• medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.</li> </ul>	<p>que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado.</p>	
<p><b>Registro de Regularização Fundiária</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certidão da matrícula ou transcrição referente à gleba objeto de parcelamento;</li> <li>- Planta e memorial descritivo do parcelamento objeto de regularização.</li> </ul>	<p>A certidão de Regularização Fundiária (CRF), sendo o ato administrativo da aprovação da Reurb, deverá conter, no mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I-O nome do núcleo urbano regularizado;</li> <li>II-a localização;</li> <li>III-a modalidade da regularização.</li> </ul>	<p>Conforme o Art. 30 da Lei 13.465/2017</p> <p>No que diz respeito ao processo de Regularização, ficou definido que compete aos municípios que estejam localizados em áreas de núcleo informal classificar caso a caso as modalidades da Reurb e emitir a CRE.</p>

Fonte: Leis n. 11.977/2009 e a Lei n.13.465/2017. Elaboração própria.

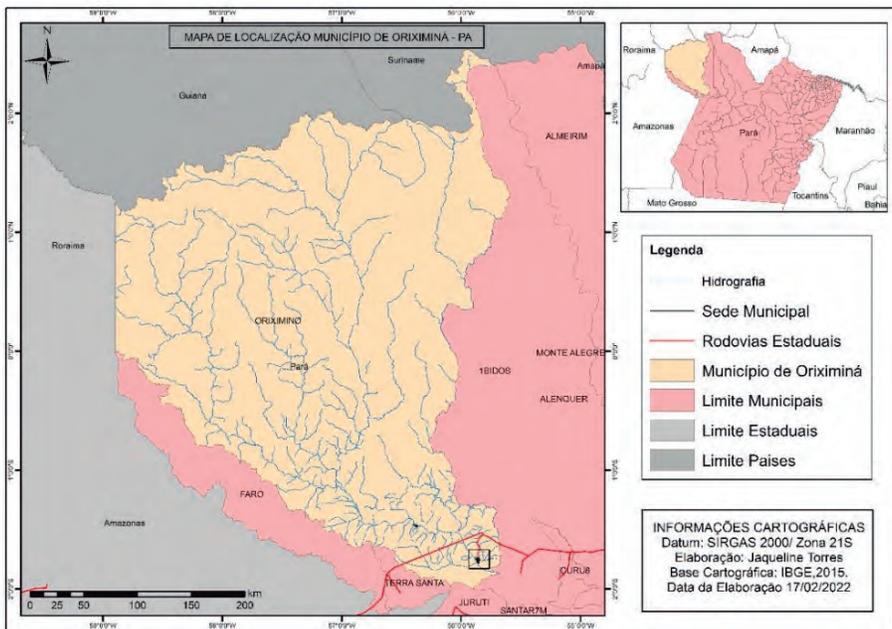
## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ORIXIMINÁ

### LOCALIZAÇÃO ESPACIAL

O município de Oriximiná (figura 1), localizado na zona fisiográfica do Baixo Amazonas, teve início em 1877, quando o Padre José Nicolino de Souza, natural de Faro, desbravou a região e fundou uma povoação denominada Uruá-Tapera ou Mura-Tapera, à margem esquerda do rio Trombetas. Nove anos depois, a então povoação foi elevada à Freguesia de Santo Antônio de Uruá-Tapera, por ato de Joaquim da Costa Barradas, Presidente da Província do Pará e Desembargador do estado do Maranhão.

Na história do processo de ocupação da região, há unanimidade em afirmar que a ocupação do município aconteceu, sobretudo, em função da presença quilombola e indígena em torno do rio Trombetas. As comunidades remanescentes de quilombo que vivem à margem do rio possuem uma história marcada por conflitos, luta e resistência, visto que seus antepassados fugiram das grandes fazendas de cacau e gado, das cidades de Óbidos, Santarém, Alenquer, Belém e de outros centros urbanos e se refugiavam em lugares acima das cachoeiras e cabeceiras do rio. Os quilombolas ocupam a região desde o século XIX, mantendo e repassando suas crenças e práticas, construindo sua identidade e territorialidade (FUNES, 2009 *apud* MENDES, 2019, p. 18).

**Figura 1.** Mapa de localização do município de Oriximiná – PA.



**Fonte:** Autores do trabalho.

## SELEÇÃO DA ÁREA PARA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO NO BAIRRO SÃO LÁZARO

O município de Oriximiná apresenta sérios problemas fundiários, decorrentes de um processo de ocupação em que a terra foi objeto de interesses econômicos diversos, sem a aplicação de diretrizes de ordenamento espacial, o que se reflete na existência de várias áreas de ocupação irregular, nas quais há imóveis urbanos que não dispõem de segurança jurídica quanto à titulação.

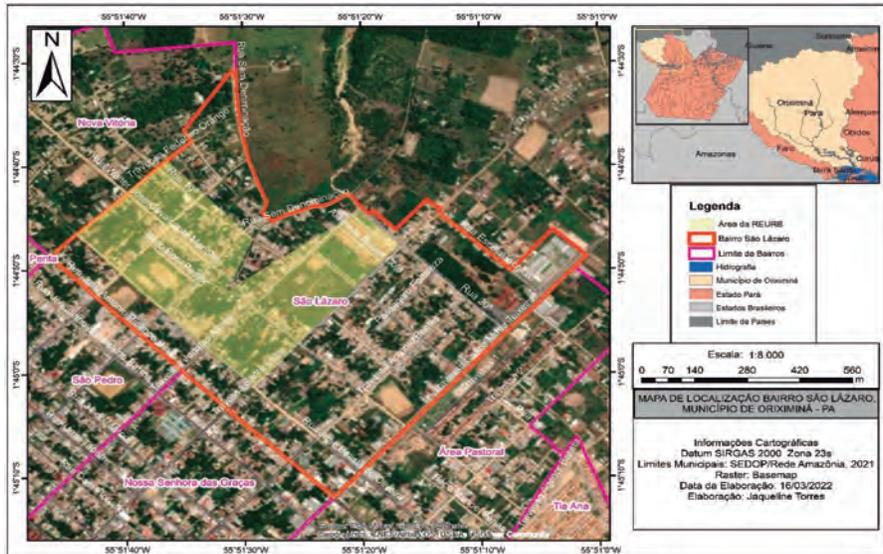
No que se refere ao processo de ocupação do bairro São Lázaro, não planejado, sua ocupação se deu pela forma de “invasão” a partir de aproximadamente o ano de 2005, ou seja, o assentamento informal é recente e não houve destinação da área para um determinado fim. Segundo informação do Cartório “Pedro Martins” Único Ofício (Rua 07 de setembro, 2147 – Centro – Oriximiná - PA), o domínio da área selecionada pertencia ao Incra. Diante disso, foi realizada a solicitação da transferência da área para o município, em 14 de julho de 2009, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) nos termos da Lei n. 11.952/09, doada através de Título de Doação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDR) gleba XIRIRI sob o título matrícula STM 1505304001 São Lázaro.

Conforme discriminado na Lei Municipal n. 9.309, de 17 de setembro de 2019, que estabelece e delimita o novo perímetro urbano e urbanizável, cria e delimita os limites de bairros do município de Oriximiná, e dá outras providências:

XV- SÃO LÁZARO, com área total de 69,98 ha (sessenta e nove hectares e noventa e oito áreas). Limites: - ao Norte, com a Travessa Frederico Oranges; - ao Sul, com a Travessa Carlos Maria Teixeira; - a Leste, com propriedades particulares; e - a Oeste, com a Rua José Antônio Picanço Diniz (ORIXIMINÁ, 2019, p.1)

Destacamos que a área onde estão acontecendo os processos de Reurb, conforme apresentado na figura 02, tem sua poligonal formando o bairro São Lázaro prevista em lei municipal, entretanto, para atividade inicial da proposta, trabalharemos apenas com a área em destaque em amarelo, doada ao município pelo MDR.

**Figura 2.** Limite do bairro São Lázaro e área de intervenção



**Fonte:** Os autores.

Neste sentido, a pactuação para a escolha do bairro São Lázaro foi definida com o atendimento de critérios tais como: ser uma área de ocupação de mais de cinco anos; ser uma área pública; ser área urbana; ser predominante residencial; ser um bairro com uma população com predominância de baixa renda<sup>3</sup>; ser bastante populoso, com aproximadamente 500 famílias; e ter uma infraestrutura urbana existente e consolidada, com vias de acesso, iluminação pública, rede de abastecimento de água e outras.

Tais características de consolidação apresentadas seguem o que foi estabelecido na Lei 11.977/09 no que se refere à consolidação de uma área urbana informal para fins de regularização fundiários. Conforme a Lei 13.465/17, ampliaria a abrangência dos núcleos urbanos informais, ainda que situados em áreas rurais. Observa-se, então, que são aplicados critérios não estabelecidos na lei de 2009 no que se refere, predominantemente, à área urbana e beneficiariam, a qualquer modo, os ocupantes, independentemente das características de uso e ocupação do solo encontrada.

## PROCEDIMENTOS PRELIMINARES PARA O PROJETO URBANÍSTICO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ORIXIMINÁ/BAIRRO SÃO LÁZARO

As ações em Oriximiná estão no escopo do governo estadual através do Projeto de Capacitação e Assistência Técnica para Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade: Regularização Fundiária, no âmbito do Convênio 001/2007, celebrado entre a Secretaria Nacional de Assuntos Urbanos – SNPU e o Governo do Estado do Pará, para apoiar os municípios no processo de implementação do *Novo Modelo de Gestão Democrática da Cidade*, através da efetivação dos Planos Diretores Participativos (PDP) aprovados pelos municípios em 2006.

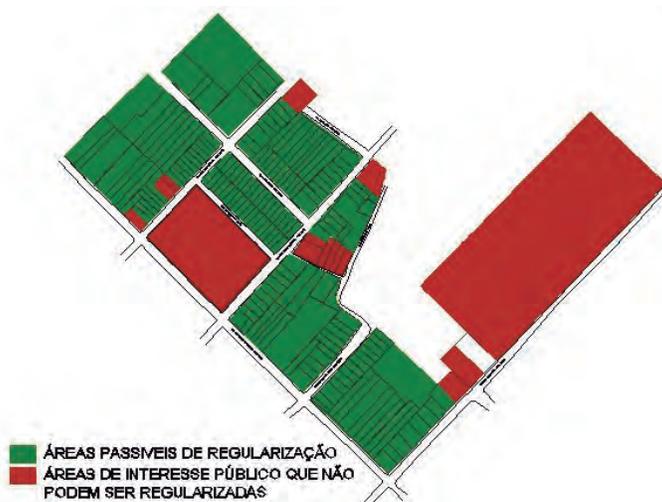
Essa integração possibilitou a complementação das ações de fortalecimento institucional, desenvolvidas pela Sedurb, através do Programa Pará Urbe<sup>5</sup>, junto aos municípios paraenses, alvos de carência técnica e financeira peculiar aos pequenos e médios municípios brasileiros. O Pará Urbe, no período de 2008 a 2010, assumiu os custos financeiros de recursos humanos e logísticos da capacitação microrregional e assistência técnica local, através do componente de Fortalecimento dos Agentes de Desenvolvimento Local e Apoio à Implementação de Planos Municipais

Neste sentido, no ano de 2009, realizou-se um levantamento físico-territorial na área do bairro São Lázaro, com vistas à composição de um programa de necessidades, com informações técnicas locais, informações de técnicos da prefeitura, representantes da área e terceirizada contratada, para que fundamentassem uma proposta urbanística conforme o conceito proposto de Regularização Fundiária Plena, previsto na Lei n. 11.977/09.

Assim, o Projeto de Intervenção Urbanística, proposto pelo Instituto Amazônico de Planejamento e Gestão Ambiental (Iagua) para o bairro de São Lázaro, no município de Oriximiná, apresenta as áreas passíveis de regularização (figura 03), baseadas nas condições econômicas, sociais, de infraestrutura e ambientais com as seguintes características: levantamento cadastral de 200 lotes; população de baixa renda; lotes predominantemente residenciais, com tempo de ocupação de 05 a 10 anos, com dimensões não superior a 500m<sup>2</sup>. As áreas de interesse público que não podem se regularizadas estão caracterizadas como áreas de esporte e lazer e educacionais.

<sup>5</sup> Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal e Melhoria da Infraestrutura Regional do Estado do Pará, financiado através de contrato de empréstimo junto ao BID, que tem como Subprograma o Fortalecimento Institucional dos municípios.

**Figura 3.** Áreas passíveis de regularização no bairro São Lázaro, proposto pelo projeto do Iagua.



Fonte: Iagua (2009).

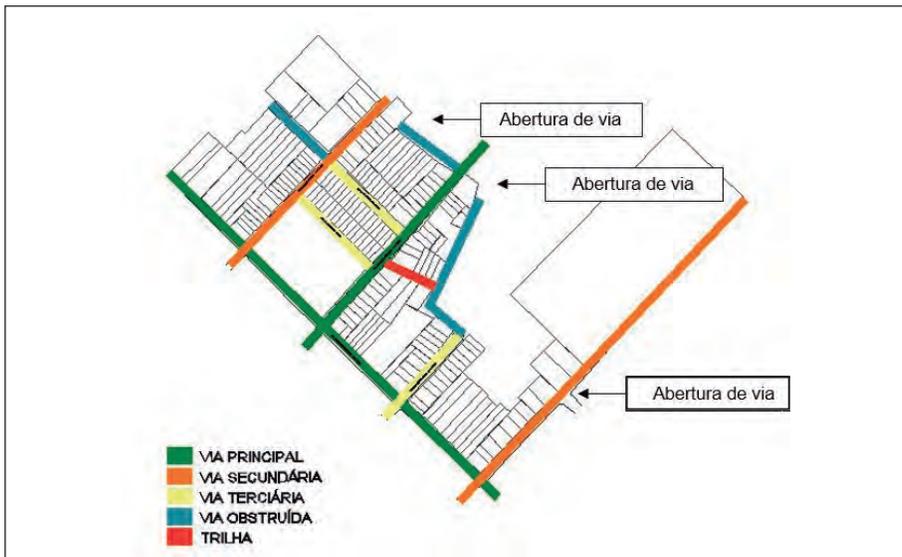
**Figura 4.** Setorização do bairro São Lázaro proposto pelo projeto do Iagua



Fonte: Iagua (2009).

A respeito da acessibilidade e da relação existente na área do entorno do bairro São Lázaro com relação aos serviços de infraestrutura urbana e equipamentos públicos, eles foram setorizados (figura 04) da seguinte forma: Setor 01 – área identificada como a de maior facilidade de acesso, devido estar às margens da rua de principal fluxo de veículos; e Setor 02 – área considerada a mais segregada (com relação aos outros bairros) e vulnerável, principalmente no que se refere às questões de segurança, saúde, assistência e limpeza pública.

**Figura 5.** Hierarquização viária do bairro São Lázaro, proposta pelo projeto do Iague.



Fonte: Iague (2009).

Conforme descrição acima da composição de uma hierarquização viária para definir o tráfego no bairro (figura 05), levou-se em consideração as dimensões das vias através do levantamento topográfico georreferenciado, tomando como base a estruturação viária existente. O traçado das vias locais acompanha perfeitamente o traçado das vias do bairro vizinho, o tornando bastante integrado e acessível; ou seja, apesar da necessidade da abertura de duas ruas terciárias para que haja melhor distribuição do fluxo e maior acessibilidade ao bairro, não se percebe a necessidade de grande reestruturação viária.

**Figura 6.** Localização de lotes de interesse social e implantação de possíveis equipamentos públicos do bairro São Lázaro, proposto pelo projeto do Iagua



Fonte: Iagua (2009).

Conforme o mapa acima (figura 06), procurou-se localizar os equipamentos de segurança (posto policial), saúde (posto de saúde<sup>6</sup>) e lazer (de esporte e cultura) nas áreas mais centrais (vias mais movimentadas) e, portanto, de fácil acesso a todos.

Entretanto, o Projeto proposto pelo Iagua não apresenta os requisitos pedidos pela nova Lei n. 13.465/17, apesar de atender aos indicadores relativos ao projeto de infraestrutura urbana (sistema viário, infraestrutura, equipamentos urbanos e comunitários, setorização e requalificação). Como se trata de uma nova lei, o projeto elaborado anteriormente não apresenta no projeto urbanístico os requisitos referentes à necessidade de adequações ambientais, assim como não especifica informações quantitativas da área em m<sup>2</sup> das vias, das quadras, de áreas públicas e de compensação ambiental necessárias conforme a nova lei para registro do Projeto de Regularização Fundiária em cartório.

<sup>6</sup> Que seja vinculado ao Sistema Único de Saúde e que decorra do processo de municipalização, para que em suas ações, em especial o programa saúde da família, possa atender a população tão carente identificada na área.

Vale ressaltar que toda a área merece atenção especial quanto à realização de projetos de infraestrutura urbana (quanto ao sistema de abastecimento de água, de coleta de esgoto e drenagem de águas pluviais, além da pavimentação asfáltica), e a implantação de tais projetos, tendo como um ponto facilitador a existência de um desenho ou traçado urbano, em sua maior parte regular, e um orçamento tentativo detalhado para subsidiar futuras intervenções.

## ENCAMINHAMENTOS DO PROJETO URBANÍSTICO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ/BAIRRO SÃO LÁZARO

Uma vez pontuados os critérios estabelecidos para a escolha da área, o tempo da existência do assentamento, o diagnóstico socioeconômico justificando a área de interesse social, informações territoriais, zoneamento, localização, matrícula, dentre outras informações, passou-se para a etapa dos procedimentos jurídicos e implementação do processo de Regularização no bairro São Lázaro.

Por meio de um decreto municipal, foi formado um grupo de trabalho no ano de 2021 para continuar com as atividades oriundas de novas parcerias institucionalizadas entre o Governo do Estado do Pará e a UFPA através da Rede Amazônica no município de Oriximiná. Dentre as atividades desenvolvidas pela nova equipe técnica municipal, inclui-se a atualização do banco de dados cadastral através de visitas de campo, totalizando um levantamento de 285 lotes/unidades, de um total previsto a ser regularizado de 500 lotes em vistas a uma atualização do Projeto de intervenção urbanística no bairro São Lázaro. Assim, incluiu-se: a elaboração do levantamento planialtimétrico, ação não prevista na Lei n. 11.977/09 e tornada obrigatória na lei n. 13.465/17; utilização de levantamento planimétrico cadastral (ação executada em parceria com a Rede Amazônica através de equipamento geodésico de precisão, atualização dos Boletins Imobiliário e Econômico, ação executada pela equipe municipal); elaboração de planta de infraestrutura (equipamentos, abastecimento de água, sistema viário, rede e esgoto, coleta de lixo); dentre outros.

Embora as medidas apresentadas pelo município para aproveitar as informações já existentes do bairro, a equipe municipal vem tendo grande

dificuldade em manter seu corpo técnico multidisciplinar, devido à instabilidade do gestor na permanência do exercício, bem como pela falta de infraestrutura básica para atender à demanda.

A doação emitida pelo MDR, referente à gleba XIRIRI/bairro São Lázaro, foi registrada no cartório de imóvel em nome do município, e a condicionante para intervenção é ser área pública, única informação que não teve a necessidade revisional; as demais peças técnicas devem ser revistas, parcialmente ou totalmente, para a continuidade do processo de regularização fundiária.

Tendo sido estabelecido através da Lei n. 13.465/17, Art. 11, inciso IV, passa a ser feita pelo próprio poder público, e não mais pelos cartórios de registro de imóveis, a notificação dos titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada. Tal modificação dará mais independência aos entes públicos e tornará o procedimento mais célere, sem prejuízo de sua lisura e da proteção dos direitos reais de terceiros.

Tendo em vista o processo em curso no município de Oriximiná, entre 2007 até 2010, oriundo do Programa Para Urbe no ano de 2020, através de um novo Termo de Cooperação Técnica entre o Governo do Estado do Pará e o município de Oriximiná, a nova equipe municipal (instituída por decreto municipal) deu continuidade às pesquisas cartorárias, quando foram encontrados 40 títulos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) de lotes registrados no bairro São Lázaro, aparentemente sem registro, sendo necessário oficializar a pesquisa cartorária através da emissão de certidão de inteiro teor.

Por outro lado, foram observadas as medidas apresentadas pelo Instituto Iagua no Projeto Urbanístico de Regularização Fundiária do bairro São Lázaro, o qual levou em consideração os critérios urbanísticos estabelecidos pela Lei n.11.977/09 no que compete à indicação da setorização dos lotes e hierarquização viária dos equipamentos públicos. Para a escolha das áreas passíveis de regularização, foi utilizado com indicador: o levantamento socioeconômico das famílias, tendo o fator renda de até cinco salários; dar preferência para as mulheres; não ter impedimento jurídico; e o tempo de ocupação mínimo de cinco anos.

O atual grupo de trabalho municipal, da Secretaria de Urbanismo, vem atualizando o Projeto Urbanístico do Instituto Iagua, conforme previsto na Lei n.13.465/17, incorporando os seguintes aspectos: elaboração do levantamento planialtimétrico; atualização do levantamento planimétrico cadastral (tamanho mínimo de lote, tamanho mínimo de vias, infraestrutura urbana, calçadas e outros); elaboração de uma proposta de soluções ambientais, urbanísticas (caso necessário); termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma; e certidão de registro fundiário de todos os moradores levantados através da atualização do cadastro socioeconômico das famílias, haja vista que os critérios não foram abordados anteriormente pela Lei n. 11.977/09.

## CONCLUSÃO

Uma vez pontuada a realidade do andamento do processo de Reurb no bairro São Lázaro, o presente artigo teve o objetivo de apresentar uma análise de modo a permitir a comparação de parâmetros urbanísticos definidos na Lei n. 11.977/09; entretanto, com o advento da Lei n. 13.465/17, se demanda a observância de aspectos técnicos urbanísticos e ambientais. O processo em curso iniciado em 2009 em Oriximiná, no bairro São Lázaro, e retomado em 2019, fez o resgate de informações previstas no projeto urbanístico de regularização fundiária, levando em consideração os seguintes critérios: área permanecendo a mesma, prevista na Lei n.11. 977/09; ser área consolidada, de domínio público e pertencente ao núcleo urbano municipal.

Verifica-se que, embora os critérios na aprovação do Projeto Urbanístico elaborado pelo Iagua, estabelecidos na Lei n. 11.977/09, apresentem um conteúdo mínimo no que diz respeito ao sistema viário existente/proposto, a setorização das áreas possíveis de regularização, a proposta de equipamentos públicos e o cronograma de obras não comprometem as atividades executadas para a atualização do Projeto de Regularização Fundiária conforme a Lei n. 13.465/17.

Vários avanços ocorreram até aqui em diversas atividades no projeto de Reurb do bairro São Lázaro; porém, dificuldades como equipe reduzida, falta

de equipamentos de precisão para realizar atualização de bases topográficas e troca de gestor fazem com que a conclusão seja morosa. Todas as atualizações necessárias para a continuidade do processo, no entanto, estão em andamento, conforme o previsto na Lei n. 13.465/2017.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 11.977**, de 7 de julho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm) . Acesso em: 14 out. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 20 jan. 2018.

CIDADE-BRASIL, **O município de Oriximiná**: Cidade-Brasil. Disponível em: <https://www.cidade-brasil.com.br/municipio-oriximina.html>. Acesso em: 13 out. 2018.

ORIXIMINÁ, **Histórias do município de Oriximiná**: portal da Prefeitura Municipal de Oriximiná. Disponível em: <https://www.oriximina.pa.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2021.

ORIXIMINÁ. **Lei 9.105/2017**. Plano diretor municipal participativo, 2017. Disponível em: <https://www.oriximina.pa.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2021.

ORIXIMINÁ, **Lei nº 9.309/2019**: estabelece e delimita o novo perímetro urbano e urbanizável, cria e delimita os limites de bairros do município de Oriximiná e dá outras providências.

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OCUPAÇÃO URBANA EM APP: O CASO DO BAIRRO OLÍMPICO EM BOA VISTA (RR)

Paulo Ricardo Carvalho de Freitas<sup>1</sup>  
Rafael Pompeu Dias<sup>2</sup>  
José Júlio Ferreira Lima<sup>3</sup>  
Claudia Helena Campos Nascimento<sup>4</sup>

## INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Lei Federal n. 13.465 de 2017, a regularização fundiária na Amazônia Legal, principalmente nas áreas urbanas, passou a dispor de mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Com a doação de áreas para as municipalidades, visando regularizá-las para os ocupantes, o município de Boa Vista (RR), assim como outros municípios do país, recebeu quatro áreas urbanas consolidadas. Por

---

<sup>1</sup> Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Roraima (UFRR), 2019. Empregado público na Empresa de Desenvolvimento Urbano e Habitacional. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. E-mail: paulo\_carvalho13@hotmail.com.

<sup>2</sup> Graduado em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura pela Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Mestre em Ciências Ambientais pelo Instituto Tecnológico Vale – ITV/DS, 2019. E-mail: rafaelp.dias@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> PhD em Arquitetura – Oxford Brookes University (2000). Graduação em Arquitetura pela Universidade Federal do Pará (1986). Mestre em Desenho Urbano Oxford Brookes University (1994). Mestre em Arquitetura – Fukui University (1991). Professor titular da universidade federal do Pará, professor da faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do programa de pós-graduação em arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará. Professor do Programa em Planejamento Regional e Urbano na Universidade Federal do Sul e Sudeste do Estado do Pará (UNIFÉSSPA). E-mail: jllimaufpa@gmail.com.

<sup>4</sup> Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará (2001). Mestre em Arquitetura e Urbanismo – Patrimônio pela Universidade Federal do Pará (2013). Professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail: carolinacassia@ufam.edu.br.

meio da Lei n. 1.787/2017, declarou as referidas áreas como Áreas Especiais de Interesse Social para fins de programa de regularização fundiária, abrangendo quatorze bairros da capital.

Os quatro núcleos urbanos delimitados para Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em Boa Vista possuem em seu polígono a existência de áreas de preservação permanente devido à presença de igarapés. Diante desta característica, gerou-se a necessidade da realização de diagnósticos, o mais apurado possível, acerca da influência destas áreas sobre os imóveis a serem regularizados.

Neste aspecto, este trabalho abordará, por meio cronológico: as formas de apropriação do espaço urbano, especialmente em áreas de preservação permanente, com análise das legislações vigentes; e a relação de ocupação e a regularização fundiária e urbanística em Boa Vista, com foco no Bairro Olímpico. Particularmente, propõe-se com o trabalho uma análise da política de regularização adotada aos lotes que estão inseridos dentro de Áreas de Preservação Permanentes (APPs).

As APPs possuem a finalidade de preservação das áreas de alta fragilidade ecológica, como margens de rios, encostas íngremes, topos de morros, áreas marinhas sujeitas a ressacas e outras, com o objetivo de proteger a cobertura vegetal nessas áreas, sua flora e fauna, o solo e os recursos hídricos. A proteção está prevista na legislação florestal desde a década de 1930 e de APP desde 1965 (Lei n. 4.771/1965), devendo-se evitar a ocupação humana nestas áreas por conta dos riscos ao meio ambiente e à população. O novo Código Florestal Brasileiro, Lei n. 12.651 de 2012, manteve o conceito e a localização das APPs, alterando os seus limites, e sua aplicação se dá tanto em áreas rurais quanto urbanas.

Para o presente trabalho, analisa-se o cumprimento das legislações ligadas à Reurb, a saber: a Lei Federal n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e as Leis municipais n. 1.787/2017 e 2.096/2020 (BOA VISTA, 2017; 2020), especificamente no caso do Bairro Olímpico em Boa Vista, que se constitui no objetivo geral. Como objetivos específicos, temos: i) identificar as características da APP existente no assentamento, bem como a configuração e características urbanísticas do assentamento estudado; e ii) discutir as medidas para sanar impedimentos para a regularização advindos da situação de APP no Bairro Olímpico.

Como metodologia da pesquisa, primeiramente foi realizada pesquisa bibliográfica em referenciais teóricos, assim como da legislação, para se constituir o embasamento, a fim de ser utilizado como fundamentação para as discussões

no decorrer do texto. O código florestal brasileiro (Lei n.12.651/2012) foi utilizado para dialogar sobre as APPs, com o aporte de outras legislações. Souza e Silva (2006) dialogam sobre projetos de assentamento, e Nascimento *et al.* (2014) trazem reflexões sobre o processo histórico de produção do espaço da capital do estado de Roraima. Essa se constitui uma pesquisa necessária e possibilitou a distinção e a compreensão dos conceitos que foram utilizados, e para se ter o embasamento teórico e técnico para a produção do trabalho.

Para a constituição deste trabalho, objetivamente, foram feitas duas visitas de campo: a primeira, de caráter observatório, possibilitou a caracterização das áreas do projeto, considerando suas condições de formação, estrutura, habitação e saneamento básico; a segunda visita em campo teve caráter complementar e foi realizada para registrar imagens que não foram possíveis de serem realizadas no primeiro trabalho de campo.

Os trabalhos de campo, juntamente com as ações do Programa Rede Amazônia, foram fundamentais para a produção do trabalho, pois com eles foi possível fazer a visualização como um todo da área de estudo, visualizar seus fixos e fluxos, visualizar como houve a modificação da área das ações do Programa de Regularização Fundiária da Prefeitura Municipal de Boa Vista (RR), além de registros fotográficos.

Devido ao caráter de composição da equipe de pesquisa, foram realizados trabalhos em *home office*, na etapa de confecção de mapas, para os quais foram utilizados os vetores do limite do projeto obtidos junto à Empresa de Desenvolvimento Urbano e Habitacional (EMHUR) Boa Vista, e do vetor de drenagem obtido junto ao *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022). Com base em imagens georreferenciadas, foram produzidos os mapas de localização e influência de área de APP.

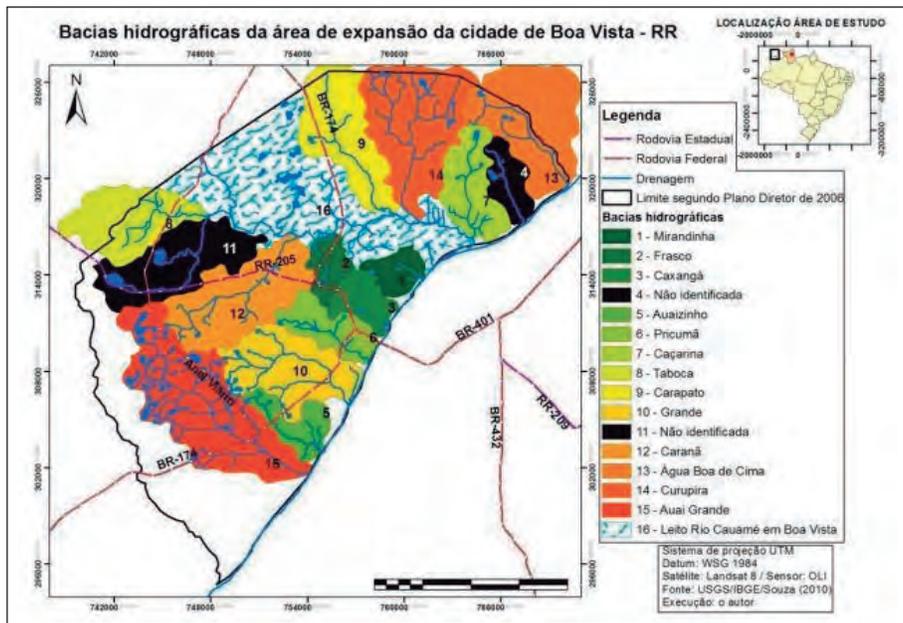
## **DISCUSSÕES SOBRE OCUPAÇÕES URBANAS EM APP**

Complementando as informações apresentadas anteriormente sobre os aspectos legais relacionados às APPs, é necessário observar as consequências referentes às ocupações urbanas de sítios nesta condição. A ocupação de margens de rios causa o desequilíbrio do regime hídrico das bacias hidrográficas que, por consequência, resulta em enchentes, deslizamentos de terra, erosão costeira e outros desastres que provocam prejuízos sociais, econômicos e ambientais.

As importantes funções ambientais desempenhadas pelas margens dos rios e lagos justificam o seu enquadramento em uma categoria que precisa ser preservada, conhecida como “Área de Preservação Permanente” pelo Código Florestal Brasileiro (BRASIL, 2012). Por ser uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, tem como função ambiental preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

O conceito de APP, conforme Mello (2018), carrega inicialmente o princípio da intangibilidade, ou seja, a proibição de uso e ocupação humana. O princípio da intangibilidade chocava-se com usos urbanos tradicionais, inclusive com a “atração” que as margens de rios e lagos sempre exerceram sobre as pessoas. Dessa forma, a desconsideração das especificidades do meio urbano seria uma das razões para os conflitos das APPs nas cidades.

**Figura 1.** Mapa de localização das bacias hidrográficas da área urbana consolidada e em expansão de Boa Vista - RR



Fonte: Júnior e Júnior (2018).

As leis atuais que objetivam a proteção das APPs não as diferenciam, se estão nas áreas urbanas ou rurais. No contexto urbano, no qual existe alto grau de impermeabilização do solo, a aplicação da legislação é muito difícil, tendo em vista que as faixas de proteção podem ser definidas desde meio quilômetro a contar da linha média do curso d'água, e dependendo da dimensão, podem chegar até a englobar bairros inteiros. Em Boa Vista (figura 1), esse fenômeno também ocorre, o que pode ser observado a partir do mapeamento das bacias hidrográficas localizadas no meio urbano, compostas de muitos corpos sazonais<sup>5</sup>.

As APPs têm sido simplesmente ignoradas na maioria das cidades. Um dos pontos nodais desses problemas é que “ainda há dificuldades em estabelecer critérios apropriados para a recuperação das APPs em áreas urbanas” (BORGES *et al.*, 2011, p. 1209). Muitas vezes, existe falta de estudos apropriados para a bacia hidrográfica, outras vezes os próprios problemas advindos do adensamento populacional dificultam a recuperação das áreas degradadas.

Segundo o advogado e especialista em Direito Ambiental Júnior Magela (2018), devido às restrições impostas aos espaços protegidos em APPs em zonas urbanas, nem sempre é possível (ou viável) manter as áreas sem qualquer uso. Há, portanto, algumas hipóteses de regularização: uso consolidado, utilidade pública, interesse social e baixo impacto (ou também atividade eventual).

Em síntese, o uso consolidado ocorre quando a utilização da área é anterior a um marco legal, ou quando se refere a uma área já urbanizada, na forma da lei. A utilidade pública se expressa nos casos em que envolvem: segurança nacional; proteção sanitária; concessões e serviços públicos de transporte, sistema viário, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão; instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais; bem como mineração, obras de defesa civil, ou ainda algumas atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais em APPs ou de caráter eventual. O interesse social se manifesta quando da regularização fundiária de assentamentos, equipamentos ou instalações necessárias para esse uso<sup>6</sup>. Há o entendimento, no campo jurídico, de

<sup>5</sup> O bairro Olímpico, objeto de estudo de caso neste trabalho, se insere na bacia hidrográfica Grande (identificada com o n.º. 10).

<sup>6</sup> O autor trata ainda de especificidades em relação à legislação no Estado de Minas Gerais, que não se adéquam ao estudo em tela.

que os corpos hídricos, de acordo com o grau de perda de integridade, possam ser desconsiderados na perspectiva do resguardo de preservação.

Minniceli (2008) afirma ser fundamental encontrar “caminhos de legalidade” a fim de tentar dar respostas ao “passivo de irregularidade” de ocupação urbana em APPs, já que é importante criar “uma ‘alternativa legal’ que permitisse compatibilizar os múltiplos interesses em jogo neste litígio aberto entre ambiente e moradia social” (MINNICELLI, 2008, p.11). Acrescentamos ainda que “as cidades avançam sobre áreas que antes eram ocupadas por vegetação nativa, ou mesmo, campos agrícolas, tornando o meio ambiente urbano cada vez mais antropizado” (MUSSATO, 2011; p. 54).

No caso da cidade de Boa Vista, o meio ambiente urbano associa as demandas das bacias hidrográficas na área urbana consolidada da capital roraimense, com a antropização de parcelas preservadas, havendo APPs em torno dos lagos naturais, leitos de igarapés e no leito dos rios, que contribuem e deságuam no rio Branco (JÚNIOR; JÚNIOR, 2018). Na Zona Oeste da cidade, a ocupação das APPs dá-se em decorrência do aumento populacional intenso a partir da década de 1980, sobre um território cuja morfologia do relevo abriga remanescentes de lagos e lagoas perenes.

Contudo, a prática de ocupação destas áreas não se faz, comumente, de forma espontânea, uma vez que ocorre ação de aterramento irregular e posterior edificação<sup>7</sup>, com a construção de galerias e canais em alguns casos. O pensamento técnico das gestões mais recentes tem imprimido postura crítica sobre isso, inclusive assumindo esses espaços como parques lineares em vários bairros. O convívio com essas áreas e sua dinâmica, por conta dos ciclos fluviais, impõe a necessária preservação de suas margens que são popularmente conhecidas como “veredas”. Nos núcleos urbanizados, tem-se por prática a manutenção de vegetação nativa e calçamento não permeável, o que podemos identificar nessa área (GTE-RR, 2021).

---

<sup>7</sup> Trataremos, mais adiante, sobre essa questão, em relação à promoção institucional de moradia em áreas de APP, em Boa Vista, a partir dos trabalhos de Jucá (2014) e Cunha (2014).

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE APP

Para a regularização fundiária em APP, a Lei n.13.465/2017 norteia em seu Art. 11:

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

Por conta disso, torna-se obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso (BRASIL, 2017).

Importante observar que os dispositivos da Lei n.13.465/17 se alinham com o que já havia sido previsto pela Lei Federal n. 6.766/1979 de parcelamento do solo urbano em seu Art. 4º, incluído o texto através da Lei n.14.285/2021, que dá poderes aos municípios para delimitação de suas faixas de APP, especificando que os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município (BRASIL, 1979).

No que tange à legislação, segundo as diretrizes da Lei Municipal n. 925/2006, em seu Art. 3º: “somente será permitido o parcelamento do solo para fins urbanos na Área Urbana Parcelada e na Área Urbana de Expansão definidas pelo Plano Diretor Estratégico e Participativo de Boa Vista, inseridas em perímetro urbano” (BOA VISTA, 2006):

Parágrafo único - Fica vedado o parcelamento do solo urbano nas seguintes situações: I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas providências para assegurar o escoamento das águas;  
II - nas faixas marginais de proteção dos rios, igarapés, lagos e lagoas permanentes ou temporárias constituídas como áreas de preservação permanente – APP's pelo Código Florestal, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

No Art. 51 da mesma lei, cabe a interpretação que as APPs poderão ser consideradas como áreas verdes quando situadas às margens dos cursos d'água, tais como rios, igarapés, nascentes, lagos e lagoas permanentes ou temporárias, e áreas remanescentes de vegetação nativa, especialmente junto aos cursos d'água perenes ou intermitentes (BOA VISTA, 2006).

Contudo, quando se trata da regularização fundiária, em seu capítulo sexto, temos a disciplina da Regularização do Parcelamento. Já no Art. 64, consta que não será admitida a regularização de parcelamento do solo para fins urbanos realizada nos locais mencionados no parágrafo único do artigo 3º daquela lei.

## **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM BOA VISTA**

### A URBANIZAÇÃO DE BOA VISTA

O Território Federal do Rio Branco foi criado pelo Decreto-Lei n. 5.812, de 13 de setembro de 1943, e desmembrado do estado do Amazonas. Após sua criação, o governo local criou a Divisão de Produção, Terra e Colonização (DPTC), que realizava pesquisas quanto aos recursos naturais do Território, cadastrava terras e organizava colônias agrícolas, entre outras funções. Como resultado das ações desta autarquia foram implantadas três colônias em lugares limítrofes a Boa Vista: “Colônia Coronel Mota”, situada na região do Taiano; “Colônia Braz de Aguiar”; e a “Colônia Fernando Costa”, respectivamente nos atuais municípios de Alto Alegre, Cantá e Mucajá. Conforme Nascimento *et al.*:

para que estas colônias fossem povoadas, o governo incentivou a vinda de migrantes, em especial maranhenses, oferecendo benefícios como passagem até Boa Vista, porções de terras, ferramentas agrícolas e insumos para produção agrícola e assistência técnica para produção de farinha. Também estavam inclusos no pacote de incentivo à ocupação das colônias agrícolas, a assistência médica, hospedagem e um complemento financeiro no valor de trinta mil cruzeiros por um período de seis meses (NASCIMENTO *et al.*, 2014, p. 3).

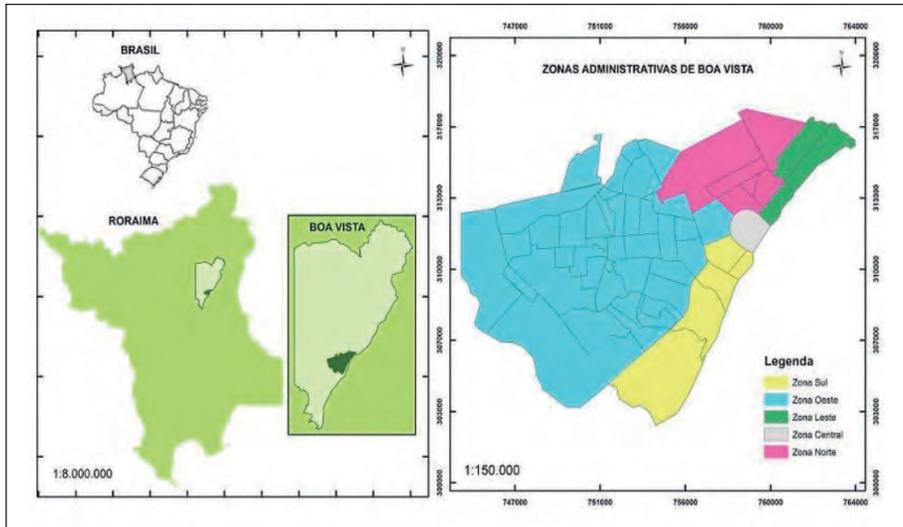
No mesmo período, o governo local promoveu a criação de conjuntos residenciais na porção central da capital, juntamente com a construção de grupos escolares, além da implantação de cursos para a formação de professores. A ocupação humana na região foi promovida, portanto, por políticas públicas, quer para o povoamento no interior, quer pela dotação de moradias. A prática de promoção habitacional permeou as décadas seguintes, com a indução de ocupação de áreas na zona Oeste de Boa Vista.

Com a Lei Federal n. 4.182, de 13 de dezembro de 1962, que altera a denominação do Território Federal do Rio Branco para Território Federal de Roraima, e com a promulgação da Constituição Federal em 1988, o antigo território passa à condição de estado de Roraima. Nesse ínterim, durante a década de 1970, o Plano de Integração Nacional (PIN), promovido pelo Governo Federal, visava promover o crescimento econômico, não só pela aplicação de recursos financeiros, como também pelo deslocamento de parte da população de outras unidades federativas. A colonização na Amazônia se propagava como uma alternativa à reforma agrária necessária, apaziguando conflitos sociais que explodiam nas “velhas regiões” agrícolas do Nordeste e Sudeste brasileiro (COY, 1988, *apud* BARBOSA, 1993).

A ocupação humana era justificada por um discurso que aliava desenvolvimento regional à promoção do crescimento populacional em Roraima, buscando formas de legalizar o processo de reordenamento espacial decorrente da expansão da fronteira norte, através da forte intervenção do Estado, legalizando e legitimando o processo, e o poder público, tanto federal quanto estadual, se tornou o grande promotor das ações de povoamento.

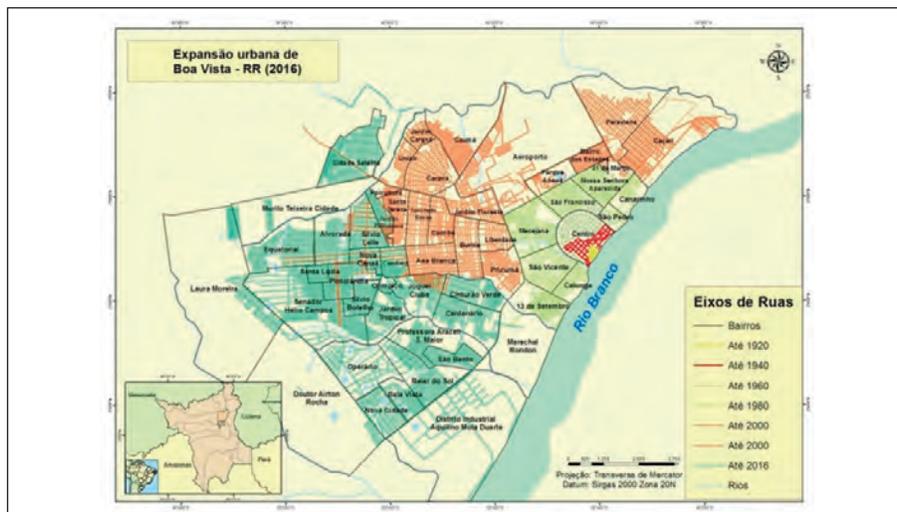
Os projetos de assentamento espalhados pelo Estado, assim como vários loteamentos urbanos, notadamente em Boa Vista, atraíram um número considerável de migrantes, conferindo ao estado de Roraima as mais altas taxas de crescimento populacional nas décadas de 1980 e 1990 (SOUZA; SILVA, 2006), principalmente promovido pelo decréscimo da exploração no Tepequém e pela falência do modelo de polos agropecuários, em sua grande parte, somados ao grande influxo populacional, especialmente por nordestinos, para a capital roraimense. Esse movimento gerou um crescimento da cidade de Boa Vista, especialmente a partir da década de 1980, em direção à zona Oeste (figuras 2 e 3); grande parte desse contingente havia chegado décadas antes, atraída pela atividade garimpeira e pelos projetos de assentamento (NASCIMENTO *et al.*, 2014).

**Figura 2.** Localização geográfica do município e zonas administrativas de Boa Vista (RR).



Fonte: Neto et al., REVSAU (2016).

Figura 3. Expansão urbana de Boa Vista-RR, até 2016.



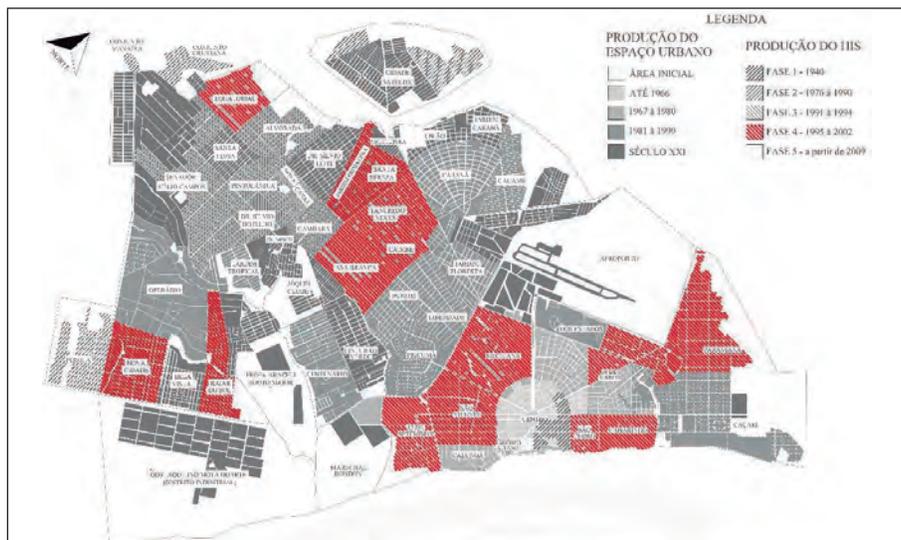
Fonte: Oliveira; Costa (2018).

Quadro 1. Conjuntos habitacionais em Boa Vista, de 1976 a 2015.

Zona Urbana	Bairro	Nome do Conjunto	Unidades Habitacionais	Ano de Contrato	
Sul	São Vicente	Boa Vista I	96	1976	
		Boa Vista II	48		
Oeste	Mecejana	Mecejana	216	1978	
Leste	Caçari	Caçari I	144	1980	
		Caçari II	245		
Oeste	Pricumã	Pricumã I	300	1982	
		Pricumã II	148		
		Pricumã III	84		
		Pricumã VI	66		
Leste	Caçari	Monte Roraima	132	1987	
Zona Oeste	Caimbê	Caimbê I	360	1988	
		Caimbê II	500		
	Cambará	Cambará	620	1990	
		Alvorada I	250		
	Alvorada	Alvorada II	206	1991	
		Equatorial	250		
	Dr. Silvio Leite	Paraná	101	2002	
		Sen. Hélio Campos	Cidadão		1.448
	Cauamê	Jardim Floresta / Servidores		312	2009
	Cidade Satélite	Residencial Cruviana		288	2011
	Equatorial	Cruviana		1.000	2010
	São Bento	São Bento		1275	2013
Cidade Satélite	Macunaima		208	2013	
			208		
			208		
Laura Moreira	Manaira		250	2015	
Dr. Aírton Rocha	Perla I a VII		1.094	2015	
Cidade Satélite	Vila Jardim		2.992		

Fonte: Freitas (2018).

**Figura 4.** Bairros beneficiados pelo Programa Bem Morar (1995-2002)



**Fonte:** Nascimento (2018).

Os primeiros projetos habitacionais financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) – Mecejana (zona Oeste) e São Vicente (zona Sul) – surgiram na década de 1970<sup>8</sup> (quadro 1). De 1995 a 2002, foi implantado o Programa Bem-Morar (figura 4), pelo Governo do Estado de Roraima, com dotação de recursos financeiros e técnicos para a construção de projetos de módulos mínimos (NASCIMENTO, 2018). Este programa é considerado mais inclusivo, por atender a moradores de quase todas as zonas administrativas da cidade. Percebemos, pelo processo de ocupação promovido pelo poder público, uma tendência ao espraiamento da cidade a partir da produção de conjuntos e programas habitacionais na zona Oeste, região com grande fragilidade ambiental, a partir da década de 1980. Tais conjuntos habitacionais, produzidos pelo Governo do Território, contudo, não seguiram o rito esperado da titulação dos imóveis, como veremos a seguir.

<sup>8</sup> Projetos do escritório de Severiano Mário Porto e Mário Emílio Ribeiro, de 1977 (NASCIMENTO *et al.*, 2018).

## PRIMÓRDIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM BOA VISTA

Pode-se afirmar que, até a elevação do antigo Território Federal à situação de estado de Roraima, as terras públicas pertenciam em sua totalidade à União.

No período compreendido entre 1988 e 2009, ano da transformação de Território Federal para Estado da federação até a data do Decreto nº 6.754, a grande parte do território estadual pertencia à União. Os problemas decorrentes da má definição dos direitos de propriedade tornaram-se um grande entrave para o desenvolvimento do Estado, além de proporcionar conflitos na região rural e urbana, como por exemplo nas regiões que atualmente compreendem os Territórios Indígenas, as Unidades de Conservação e os Projetos de Assentamento da União (GTE-RR, 2021, p.11).

O Decreto n. 6.754, de 28 de janeiro de 2009, regulamentou a Lei n. 10.304/2001 (Lei Marluce) e definiu a transferência ao domínio do estado Roraima de terras pertencentes à União, o que tornou possível a titularidade de terras do Estado, de acordo com as especificidades da Lei. Contudo, a gestão da política de terras em Roraima centralizou-se no Instituto de Terras de Roraima (ITERAIMA) até 2017, tendo como parceria técnica a Companhia de Desenvolvimento de Roraima (CODESAIMA) e a Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES) na regularização urbana em áreas de propriedade do Estado<sup>9</sup> (ALMEIDA *et al.*, 2021).

Contudo, apenas em 24 de setembro de 2020, a Codesaima anunciou o início da titulação de seu passivo, com a regularização de 15 moradores, entre os 23 conjuntos habitacionais, que foi tomado como altamente positivo pela sociedade local, conforme atesta a Codesaima: “Essa ação é esperada desde 1979 por pessoas que ocupam as 4.565 casas dessas unidades, mas ainda não podem ser declaradas proprietárias, por não possuírem a escritura pública dos imóveis”

<sup>9</sup> A Codesaima foi criada a partir da Lei n. 6.693, de 3 de outubro de 1979, juntamente com a criação do Território Federal de Roraima; o Iteraima é criado a partir da Lei n. 030, de 26 de dezembro de 1992; a Setrabes, a partir da Portaria n. 378/2015, vai regulamentar procedimentos para retificação de título definitivo em conjuntos habitacionais e bairros específicos.

(CODESAIMA, 2020). Desta forma, embora com a atribuição mais antiga em relação à regularização fundiária urbana pelo Estado, será a Prefeitura de Boa Vista a primeira instância a efetivar a titulação, a partir de 2002, com base na Lei n. 594/2001a, em parte do bairro Centenário.

Em 2016, o município recebeu da União Federal quatro áreas urbanizadas, inseridas na Gleba Cauamé, para fins de programa de regularização fundiária, num total de 14 bairros na capital. Os repasses foram condicionados à execução do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais, ocupados predominantemente por população de baixa renda, e ao Programa de Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E), datado de 2020, por meio da EMHUR, sob a égide da Lei Federal n. 13.465/17. Dada a regulamentação no âmbito municipal por meio da Lei n. 1.787/2017, foram declaradas como Área Especial de Interesse Social as áreas recebidas em doação da União Federal, delimitadas de acordo com a descrição a seguir (quadro 2 e figura 5).

**Quadro 2.** Áreas de repasse da União para o município de Boa Vista (RR).

Núcleo Urbano	Título de Doação	Matrícula	Área total (ha)	Bairro(s)
ÁREA 01	TD 140010001 - ÁREA 01	80104	314,5637	UNIÃO, BURITIS, CAIMBÉ, JARDIM PRIMAVERA, JÔQUEI CLUBE, SANTA TEREZA, TANCREDO NEVES, ASA BRANCA, CAMBARÁ E PISCICULTURA.
ÁREA 02	TD 140010002 - ÁREA 02	80103	12,7934	OLÍMPICO (PARTE)
ÁREA 03	TD 140010003 - ÁREA 03	80102	35,566	CENTENÁRIO (PARTE) E CINTURÃO VERDE (PARTE)
ÁREA 04	TD 140010004 - ÁREA 04	80101	2,4985	JARDIM TROPICAL (PARTE)

**Fonte:** Diário Oficial do Município de Boa Vista. n 4459, de 2017. Adaptado pelos autores (2022).

**Figura 5.** Áreas de repasse da União para o município de Boa Vista (2017).  
Destaque para a área de estudo



Fonte: GTE/RR (2021).

De acordo com a Prefeitura Municipal de Boa Vista (2021), os 14 bairros beneficiados na fase inicial da entrega de títulos condicionados à execução do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb) foram: Cidade Satélite, Cambará, Cinturão Verde, Buritis, Piscicultura, Caimbé, Asa Branca, Raiar do Sol, Jardim Primavera, Aracelis, Santa Tereza, Jardim Tropical, Tancredo Neves e União. Essa ação inclui bairros não previstos nas áreas de repasse.

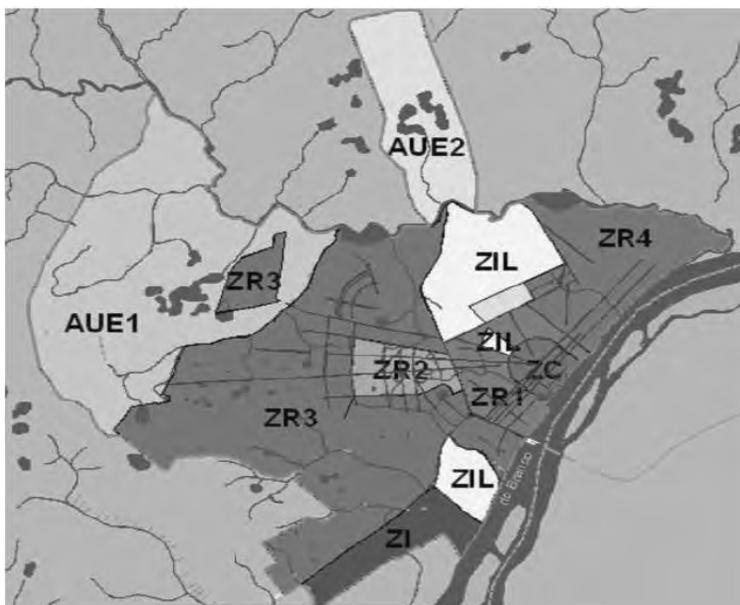
No dia 20 de maio de 2021, foi realizada a entrega do primeiro título por meio do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E), regulamentado pelas Leis Federal n.13.465/2017 e pela Lei Municipal n. 2.096/2020, destinado a famílias com renda superior a cinco salários mínimos, para imóveis comerciais ou templos religiosos e para pessoas que possuem mais de um imóvel.

Assim, o município de Boa Vista-RR, por meio da EMHUR, e o governo do Estado, através da Codesaima, têm trabalhado no desenvolvimento para continuidade da política da regularização fundiária urbana, como diretriz de planejamento urbano.

## CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA OBJETO DE ESTUDO

A ocupação da zona Oeste de Boa Vista, onde se insere o bairro Olímpico, possui histórico de promoção institucional, a partir da necessidade de dotação de moradia, frente ao crescimento populacional. No Mapa de Zoneamento Urbano, percebemos que a Zona Residencial 3 – ZR3 tem maior extensão, seguida da Área Urbana de Expansão (AUE) ambientalmente frágil, com a ocorrência de nascentes e lagos sazonais (figura 6).

**Figura 6.** Mapa zoneamento do uso do solo urbano de Boa Vista.



**Fonte:** Prefeitura Municipal de Boa Vista, (2006).

Cunha (2014) e Jucá (2014), em estudos sobre a produção de moradia de interesse social sobre APPs, destacam o Conjunto Cidadão (figura 7), localizado também na Zona Oeste da capital e inserido na ZR3. Edificado sobre uma série de lagos sazonais que alimentam o sistema hídrico da região, sua área sofre com constantes alagamentos. Assim, observa-se que a AUE apresenta semelhança

morfológica quanto à existência de corpos hídricos. Também podemos observar que o uso e ocupação do solo para, principalmente, habitação, possuem grandes taxas de sobreposição de áreas urbanizadas e áreas de APP (quadro 3).

**Figura 7.** Conjunto Cidadão (ao fundo nascente de Igarapés).



Fonte: CALEFFI/ UFRR (2008).

**Quadro 3.** Porcentagem de incompatibilidade de uso de APPs nos conjuntos habitacionais estudados

Ano de implantação	Conjunto habitacional - Bairro	Área Total (m <sup>2</sup> )	Área de conflito entre APP e urbanização (m <sup>2</sup> )	Porcentagem de incompatibilidade de uso de APP (%)
2002	Cidadão Sen. Hélio Campos	993.521,20	993.521,20	100,00
2013	Manaira Laura Moreira	122.159,60	103.037,00	84,30
2015	Vila Jardim Cidade Satélite	299.865,70	132.176,80	44,10
2011	Cruviana Equatorial	748.526,20	148.036,10	24,60
2015	Pérola Dr. Airton Rocha	802.381,20	56.702,50	7,10

Observação: Dados organizados em ordem decrescente quando a porcentagem de incompatibilidades de uso de APP

Fonte: Jucá (2014). Adaptação pelos autores.

O bairro Olímpico está inserido na Bacia hidrográfica Grande (JÚNIOR; JÚNIOR, 2018). O limite da referida área de estudo, o igarapé Uai, é proveniente da nascente no lago do Parque Municipal Germano Augusto Sampaio (PMGAS), fato que nos mostra a existência de área de preservação permanente (figura 8).

**Figura 8.** Núcleo Urbano 02 - Olímpico(A), PMGAS(B), e Vila Olímpica(C).



**Fonte:** Prefeitura de Boa Vista (Fotografia) e Google Earth. Adaptado pelos autores.

Segundo Bento (2018), sobre o PMGAS, em 2002 iniciaram-se as obras de instalação do Parque, sendo boa parte do lago-nascente aterrado para dar lugar a áreas de lazer, inauguradas em 2004, com área de 178.284m<sup>2</sup>, dispendo de quadras esportivas para vôlei e futebol, pistas de bicicross e skate, anfiteatro, ampla área verde, lanchonetes, posto do guarda civil municipal, calçadão, estacionamento e, recentemente, uma unidade do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

A partir do cruzamento de dados de campo, documentais e técnicos, nas referidas áreas de repasse, observou-se a existência de cursos d'água como o igarapé Pricumã a montante, igarapé Caranã a jusante em parte da Área 01, o igarapé Uai Grande presente nos Núcleos Urbanos 02 e 04, e os igarapés Pricumã e igarapé Grande no Núcleo Urbano 03. Com isso, é possível perceber a incidência das APPs como característica ambiental em comum.

## CARACTERIZAÇÃO DO ASSENTAMENTO

O Núcleo Urbano - Área 02 ocupa uma porção de 12,7933 hectares do Bairro Olímpico, estando inscrito sob a Matrícula nº 80.103, de propriedade da Prefeitura Municipal de Boa Vista, confrontando com os demais bairros como Dr. Silvio Botelho, Cambará, Jardim Tropical e Jóquei Clube.

O bairro Olímpico possui característica residencial, com a incidência do uso comercial e misto (residência mais comércio ou serviço) em escala de bairro, tendo como uso institucional a presença da Vila Olímpica Roberto Marinho, que está inserida no perímetro limítrofe da área de estudo. Tanto a Vila quanto o bairro tiveram suas construções em períodos próximos, o que nos faz pensar na hipótese de que a terra pública não ocupada pela Vila Olímpica se tornou atraente e motivou a ocupação da região. Tal hipótese é reforçada quando, ao consultar na íntegra a matéria legislativa que criou o bairro, as ruas deveriam ser nomeadas por modalidades esportivas, o que sugere que a vila tenha funcionado como agente indutor para a construção daquele espaço urbano, embora até hoje se note que não foi atendida, como pode ser observado na planta de parcelamento (figura 9).

**Figura 9.** Planta do parcelamento e carta-imagem do bairro Olímpico, com destaque para a área de estudo.



Fonte: Boa Vista (2001b); Freitas; Dias (2022).

A área em estudo está dividida em 17 quadras, sendo 11 delas inseridas integralmente dentro do perímetro da matrícula nº 80.103, cinco com parte inserida e uma quadra pertencente ao bairro Jardim Tropical. A presença do Igarapé Uai é um fator preponderante para o desenvolvimento de um plano ou projeto de regularização fundiária no Núcleo em estudo, pois se trata de um elemento em constante mudança e interligado a outros fatores, principalmente ao quesito hidrológico - drenagem, sanitário, e à preservação do meio ambiente, tanto animal quanto vegetal.

Nos períodos de chuvas, em que o leito recebe as águas de seu entorno, bem como a água da drenagem de outras áreas circunvizinhas, é percebida a

inundação das áreas para além da estrutura natural do igarapé (figura 10). Este fato compromete a permanência dos moradores da área, que em determinadas épocas são obrigados a abandonar suas casas ou ter a constância em monitorar o nível das águas durante o período do inverno. A mitigação dos danos sobre o meio ambiente se dá pela implantação do sistema de macrodrenagem, canalizando o leito do igarapé, e por outro lado induzindo a máxima ocupação da área que seria ocupada por suas águas nos períodos de cheias (figura 11).

**Figura 10.** Residência com piso elevado em área de inundação (esquerda); moradores em trecho com rua alagada - transbordamento do leito do Igarapé Uai (direita)



**Fonte:** Freitas (2022); captura de vídeo Portal G1 (2020), adaptado.

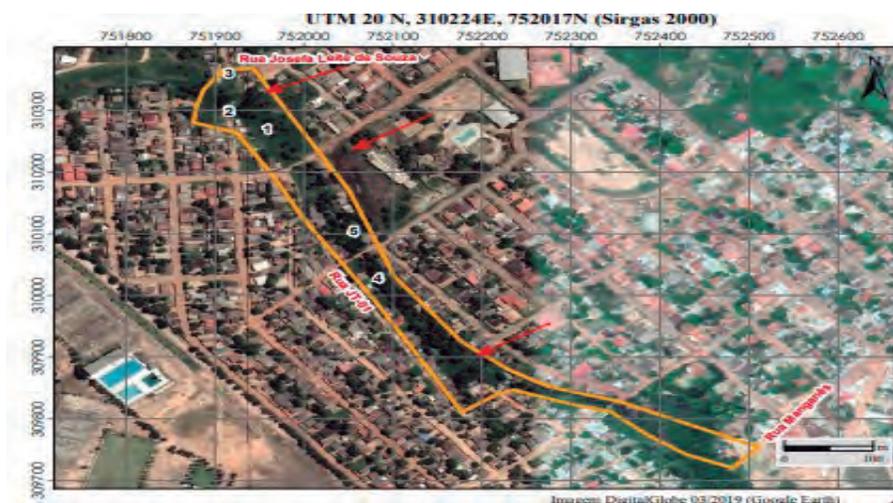
**Figura 11.** Área de Várzea, cercamento e construção em alvenaria em APP, e trecho canalizado do leito do Igarapé Uai-Grande



**Fonte:** Freitas (2022).

Ainda na abordagem sobre os fatores de risco decorrentes da ocupação da faixa de APP, o Serviço Geológico do Brasil - CPRM (2019), em sua publicação *Setorização de áreas em alto e muito alto risco a movimentos de massa, enchentes e inundações*, identificou que parte da área de estudo encontra-se caracterizada como setor de risco alto para inundações, situado na planície de inundações (área de várzea) e APP.

**Figura 12.** Setorização de áreas em alto e muito alto risco a movimentos de massa, enchentes e inundações (numeração)



Fonte: CPRMA (2019).

O relatório expõe que os imóveis sofrem influência a cada período de cheia do igarapé, afluente do Rio Branco. Indica também que a população, ao habitar essas áreas consideradas desfavoráveis para ocupação, realiza a prática de lançamento de aterro diretamente nas drenagens, contribuindo para a perda da capacidade de vazão, e ao cimentar o solo, favorece a ampliação da superfície de escoamento e a potencialização dos efeitos da inundações e enchentes (CPRM, 2019).

## PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO OLÍMPICO

Diante dos fatores apontados até aqui, é importante destacar que na parcela de terras transferida ao município, desde meados de 2018, mais de 230 famílias iniciaram processo de regularização fundiária, concedido pela Prefeitura de Boa Vista.

No íterim da aprovação da Lei n. 13.465/2017, até a presente data, o município buscou, por meio do seu ordenamento jurídico, promover a inclusão de maior número possível de imóveis, visto que em 2017, com a declaração das Áreas de Especial Interesse Social, conjugado com o Plano Diretor vigente, foi possível a dispensa de parâmetros urbanísticos obrigatórios para fins de regularização fundiária.

Em 2019, foi promovida a alteração dos parâmetros urbanísticos – por meio da Lei municipal n.1.959/2019 –, abrangendo a zona urbana em que está inserido o bairro Olímpico, ZR3. Tais alterações dos parâmetros resultaram na delimitação do lote mínimo de 360m<sup>2</sup> para 200m<sup>2</sup> e testada de 12 metros para 9 metros. Em sequência, também foi iniciada a regularização fundiária de interesse específico, Reurb-E, estruturada pela Lei n. 2.096 de 08 de dezembro de 2020, que disciplina sua regularização, no âmbito do município de Boa Vista.

Na relação de ocupação de lotes nos limites de áreas de preservação permanente, percebe-se que o meio natural está constantemente sendo apropriado e transformado em espaço urbano ocupado pelo homem. Algumas destas transformações alcançam altos níveis de risco à segurança e ao bem-estar da população ocupante.

## ANÁLISES DA RELAÇÃO ENTRE APP E REURB A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO BAIRRO OLÍMPICO

Como demonstrado na discussão do trabalho, a ocorrência de APP's em perímetro urbano contribui para a intensificação da degradação dessas áreas, em decorrência da forma desordenada, desconsiderando as características naturais da área e os consequentes impactos provocados por esse tipo de ocupação sobre o meio (MUSSATO *et al.*, 2011). Soma-se a isso a perda da qualidade do habitat humano, devido às adversidades decorrentes de escolhas sem o devido respaldo técnico ou social.

Considerando o que preconiza o ordenamento jurídico – em especial a Lei da Reurb e no Código Florestal – pela obrigatória elaboração de estudos técnicos para que se justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação

informal anterior, percebemos que muitas questões têm sido desconsideradas na gestão de nossas cidades, e instrumentos como compensações ambientais, embora não sejam os mais adequados, poderiam ser utilizados em relação a determinados casos.

É importante observar que, em Boa Vista, alguns exemplos geram precedentes perigosos que podem ser apontados como exemplares, no caso da dotação de moradias para habitação de interesse social em áreas de proteção permanente, e não só para essas, mas a perspectiva de outros grupos se utilizarem desses recursos para a especulação imobiliária.

Contudo, algumas práticas, dentro da perspectiva de maior qualidade do habitar humano na cidade, podem ser pensadas, como a transformação de APPs em equipamentos públicos e recursos para a população em geral, transmutando a dimensão da apropriação privada do espaço em um exercício de pertencimento e sensibilização, como parques lineares (figura 13) e grandes espaços públicos que abriguem o desenvolvimento de planos e projetos sociais, culturais e ambientais (figura 14).

**Figura 13.** Parques lineares de Boa Vista, com equipamentos da Política de Primeira Infância: Parque Linear do Igarapé Pricumã (esquerda) e Praça do Mirandinha (direita)



**Fonte:** Portal Boa Vista Já (esquerda); Prefeitura de Boa Vista (direita)

**Figura 14.** Parque do Rio Branco, transformação de área de risco ambiental em parque urbano.



Fonte: Jornal O Painel (esquerda); FREEPIK (direita).

Sabemos que o direito pleno à moradia, que se faz a partir da regularização fundiária, gera a valorização do solo urbano e, conseqüentemente, a gentrificação, sendo, portanto, um paradoxo que precisa ser observado no caso do bairro Olímpico.

Observa-se, a partir dessa pesquisa, que a política de regularização fundiária do município de Boa Vista tomou força e tem gerado conseqüências em outras esferas, assim como tem exigido tomadas de atitudes quanto a regulamentações municipais sobre o tema.

Em relação ao processo de regularização fundiária do bairro Olímpico, foi observado que os imóveis/lotes que não sofrem interferência de APP seguiram seus trâmites processuais livres e desimpedidos, enquanto nos lotes às margens, inseridos parcial ou totalmente nas áreas de preservação, não foram observadas medidas, quer para a dotação do direito à moradia plena, quer para a solução da questão da ocupação irregular, dentro do programa de regularização fundiária.

De acordo com Amorim (2003), vale reforçar que:

(...) a ocupação não criteriosa de áreas marginais aos cursos d'água pode causar: a perda das matas ciliares, a erosão do solo e

o conseqüente assoreamento dos cursos d'água, a contaminação de águas superficiais e subterrâneas, a destruição do habitat de inúmeras espécies e a eliminação de superfícies de drenagem natural, contribuindo para a ocorrência de eventos críticos como as enchentes e inundações (AMORIM,2003, p. 02).

Em consonância com o Estatuto da Cidade (Lei n. 10257/2001), há as diretrizes gerais para a política urbana, em especial a atenção às normas ambientais, com a devida atenção à proteção, à preservação e à recuperação do meio ambiente natural e construído, e isso nos provoca a pensar qual será a destinação da população incidente sobre APP ou nos seus arredores, principalmente sob a ótica das novas normas de Regularização Fundiária.

Nesse aspecto, percebemos que em Boa Vista há atenção a dois perfis ambientais antropizados. O primeiro perfil refere-se aos corpos hídricos, que perderam suas características naturais em decorrência de obras de macrodrenagem, a exemplo dos Igarapés Mirandinha, Pricumã e Caxangá, que em suas bordas receberam obras de infraestrutura mescladas com a diminuição de danos ao meio ambiente, criando-se parques lineares em determinado trecho (figura 13). O igarapé Caxangá, em especial, se enquadra na canalização por macrodrenagem e no segundo perfil, que trata de obra de remoção de população em áreas de risco de inundação, resultando no Parque do Rio Branco (figura 14), na zona central de Boa Vista.

Como provocação sobre qual medida poderia ser admitida no contexto de preservação de APP, extinção de risco à vida humana, direito à moradia entre outros, podemos sugerir a interligação do Parque Municipal Germano Augusto Sampaio, que possui o lago-nascente do Igarapé Uai-Grande, a toda a extensão do Igarapé, que atualmente sofre com ocupações edificadas. Tendo em vista que o impacto gere a recuperação das margens do igarapé, isso poderá estimular a população assumir seu papel em ocupar e preservar as áreas de preservação de maneira ideal. Enquanto se discute acerca da remoção e realocação da população que margeia e ocupa estas áreas, os bairros adjacentes são dotados de vazios urbanos, capazes de comportar moradias dignas e salutaras para a população em destaque.

## CONCLUSÃO

O caso do bairro Olímpico traz importantes elementos para a discussão sobre o direito de moradia em Boa Vista. Apesar da ação do poder público municipal em promover a regularização, identificamos uma prática antiga de promoção da habitação em áreas ambientalmente frágeis por outras instâncias públicas. Esse procedimento gera, além de questões claras de impactos ambientais, consequências quanto ao direito à titulação.

A atenção a esse problema, dentro da área de estudo, nos aponta para outras práticas, que se chocam: por um lado, o esforço legislativo em garantir direitos a ocupantes de APPs (BOA VISTA, 2021); enquanto a habitabilidade nessas áreas é, indiscutivelmente, questionável.

Quando nos deparamos com a existência das APPs, inseridas principalmente nos núcleos urbanos consolidados, nos confrontamos com espaços físicos de conflitos, visto a necessidade de atenção para dois agentes: os humanos e o meio ambiente como um todo. Tendo em vista que o ordenamento espacial no Bairro Olímpico está inserido neste conflito, as medidas de proteção às margens e leito do Igarapé Uai-Grande fugiram das mãos do poder público, e este é o notório motivo dos impactos negativos ao meio ambiente físico e biológico, o que compromete a qualidade socioambiental da área.

Este é um fator que gera empecilhos à Regularização Fundiária das áreas limítrofes às APPs, e expõe a necessidade de políticas públicas voltadas especialmente para essa temática. Até a presente data, observa-se essa lacuna no atendimento total das áreas que possuem essa característica ambiental. Por outro lado, este fator gera provocação à sociedade e ao poder público, pois se pauta com mais atenção nas restrições legais referentes ao meio ambiente urbano, possibilitando, assim, uma melhor qualidade de vida para todos.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jeferson; ANDRADE, Roberta Amaral de; BRITO, Roberta; GOMES, Pedro. **Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia**. [S.l.;s.n.], 2021. 42 p.

BARBOSA, Reinaldo Imbrósio. Ocupação humana em Roraima: do histórico colonial ao início do assentamento dirigido. Revista Boletim, Belém: Museu Emílio Goeldi, v. 9, n. 1. p. 123-144, 1993.

BENTO, Márcio Baraúna. **A dinâmica da (re)produção dos parques urbanos**: um estudo do parque municipal Germano Augusto Sampaio. 2018. 123 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2018.

BOA VISTA. **Lei nº 574/2001**, de 27 de setembro de 2001. Dispõe sobre autorização ao poder executivo municipal a alienar bem público e dá outras providências. Boa Vista: Gabinete da Prefeita, 2001. Disponível em: <https://www.boavista.rr.leg.br/leis/legislacao-municipal>. Acesso em 12 fev. 2022.

BOA VISTA. **Lei nº 595**, de 29 de novembro de 2001. Altera o anexo 25 da Lei 244, de 06 de Setembro De 1991. Alterada Pela Lei 483, de 09 de Dezembro de 1999, que trata da promoção de desenvolvimento urbano, zoneamento, uso e ocupação do solo, sistema viário, parcelamento do solo. Cria o Bairro Olímpico e dá outras providências. Boa Vista: Gabinete da Prefeita, 2001. Disponível em: <https://www.boavista.rr.leg.br/leis/legislacao-municipal>. Acesso em: 3 mar. 2021.

BOA VISTA. **Lei nº 1.787**, de 01 de agosto de 2017. Declara área especial de interesse social - AEIS, as áreas urbanas consolidadas recebidas em doação da união federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.boavista.rr.leg.br/leis/legislacao-municipal>. Acesso em: 4 abr. 2022.

BOA VISTA. **Lei nº. 2.096**, de 08 de dezembro 2020. Disciplina a regularização fundiária de interesse específico no âmbito do município de boa vista e dá outras providências. Disponível em: [https://sapl.boavista.rr.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/3355/lei\\_2.096-2020-exe-\\_dom\\_no\\_5274.pdf](https://sapl.boavista.rr.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/3355/lei_2.096-2020-exe-_dom_no_5274.pdf). Acess em: 3 mar. 2022.

BOA VISTA. **Lei nº 2.187**, de 05 de novembro de 2021, Isenta do pagamento de IPTU os imóveis considerados em área de preservação permanente (APP), e dá outras providências. Disponível em: <https://publicacoes.boavista.rr.gov.br/ler/diario/5506>. Acesso em: 3 mar. 2022.

BORGES, L.; REZENDE, J.; PEREIRA, J.; COELHO JÚNIOR, L.; BARROS, D. Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira. **Ciência Rural**, Santa Maria, v.41, n.7, p.1202-1210, jul. 2011. ISSN 0103-8478.

BRASIL. **Lei nº 4.182**, de 13 de dezembro de 1962. Dá ao atual Território Federal do Rio Branco a denominação de Território Federal de Roraima. Brasília, DF, 13 dez. 1962. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4182.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.182%2C%20DE%2013,de%20Territ%C3%B3rio%20Federal%20de%20Roraima](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4182.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.182%2C%20DE%2013,de%20Territ%C3%B3rio%20Federal%20de%20Roraima). Acessado em março de 2022. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 19 dez. 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm). Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, DF, 25 maio, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, DF, 6 set. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 4 mar. 2022.

CODESAIMA. **CODESAIMA começará a entregar escrituras públicas de imóveis**. 21 set. 2020. Disponível em: <http://codesaima.rr.gov.br/index.php/pages/category-blog/159-codesaima-comecara-a-entregar-escrituras-publicas-de-imoveis>. Acesso em: 3 fev. 2022.

CUNHA, Marina Ignácio. **Estudo das áreas de implantação dos loteamentos habitacionais de interesse social na Zona Oeste e Sudoeste do município de Boa Vista/RR.** Boa Vista: Universidade Federal de Roraima, 2014 (monografia de conclusão de curso de bacharelado em Arquitetura e Urbanismo).

FREITAS, Paulo Ricardo Carvalho de. **Indicações de propostas de requalificação urbana no Bairro Caimbé – Boa Vista (RR) a partir dos conflitos entre agentes transformadores do espaço.** (Monografia de Graduação em Arquitetura e Urbanismo). Boa Vista: UFRR, 2018.

GTE-RR. **Nota de análise da área piloto:** Roraima. Boa Vista/RR: GTE-RR/UFRR, 2021. 40 p. Versão *online*

JUCÁ, Joelly Kalyne Bessa. **Habitação de interesse social em Boa Vista/RR:** legislações ambientais e contradições. Boa Vista: Universidade Federal de Roraima, 2014 (monografia de conclusão de curso de bacharelado em Arquitetura e Urbanismo).

JÚNIOR, Antônio Carlos Ribeiro Araújo; JÚNIOR, Stélio Soares Tavares. Expansão urbana e fatores de risco à inundação em Boa Vista – RR. **Revista RA'E GA:** o espaço geográfico em análise. Curitiba, v. 44, p. 139 -153, 2018.

MAGELA, Junio. **Novas possibilidades de regularização de áreas de preservação permanente em MG.** Minas Gerais, [s.n.], ago. 2018.

MELLO, S. **Na beira do Rio tem uma cidade:** urbanidade e valorização dos corpos d'água. 2018. 348 f. Tese (doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018.

MINNICELLI, João Luiz Portolan Galvão. **Regularização fundiária em áreas de proteção permanente (APPs):** conflitos das gestões urbanística e ambiental. 2008. 252 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2008. Disponível em: <http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jsui/handle/tede/65>. Acesso em: 3 mar. 2022.

MUSSATO, Osvaldo Brandão; SILVA, Gladis de Fátima Nunes; RODRIGUES, Heila Antonia das Neves. A ocupação irregular das áreas de preservação permanente no bairro Senador Hélio Campos na cidade de Boa Vista - RR. **Norte Científico**, v.6, n.1, p.51-69, dez. 2011.

NASCIMENTO, Cláudia Helena Campos; FARIAS, Manuela Carvalho; FREITAS, Paulo Ricardo Carvalho de. Traços culturais da paisagem de Boa Vista/RR: o bairro Asa Branca e a contribuição da migração nordestina da década de 1980. *In*: COLÓQUIO IBERO-AMERICANO PAISAGEM CULTURAL, PATRIMÔNIO E PROJETO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS, 3., 2014, Belo Horizonte. **Anais** [...]. Belo Horizonte: IEDS, 2014.

NASCIMENTO, Cláudia Helena Campos; ROCHA, Rayele Silva da Rocha Silva da; MELO, Neiliany Beatriz Neubert de Melo. Arquitetura Moderna em Roraima: obras de Severiano Mário Porto. **Revista Amazônia Moderna - Revista de Arquitetura e Urbanismo da Amazônia**, v. 2 n. 1, p. p.78-101 2018. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/amazoniamoderna/issue/view/308>. Acesso em: mar. 2022.

NASCIMENTO, Maísa Marisa da Silva. **Programa Bem Morar (1995-1999)**: capítulo da habitação de Interesse Social de Roraima. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. (Monografia de Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2018.

SOUZA, Carla Monteiro; SILVA, Raimunda Gomes. **Migrantes e migrações em Boa Vista**. Boa Vista-RR. Editora UFRR, 2006.

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO APORTE AO DESENVOLVIMENTO LOCAL: REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES (AP)

Milene Miranda Luz<sup>1</sup>

Furo Telma Maria da Silva Viana<sup>2</sup>

Arleisson Fernan Pedreira<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O esforço para construir uma política que respondesse à precariedade e à informalidade imobiliária, presente em todas as cidades brasileiras, pode ser situado a partir da regulamentação do Estatuto da Cidade, que incluiu a pauta da regularização fundiária na agenda da política urbana e habitacional dos municípios, de forma articulada e abrangente.

Passadas duas décadas, ainda são tímidos os resultados dos esforços para fazer cumprir o direito constitucional à moradia digna e a função social da propriedade, especialmente à população de menor renda. Assim, se faz indispensável conceber a regularização fundiária a partir da relação da comunidade com o “local”, como forma de reconhecer as relações de uso e de vivência entre estes, sejam estas sustentáveis ou predatórias; sejam ainda com valor de mercado

---

<sup>1</sup> Graduada em Pedagogia pela UNIFAP. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Técnica em Infraestrutura - Agrimensora, efetiva do Governo do Estado do Amapá. E-mail: milenemiranda87@gmail.com

<sup>2</sup> Mestra em Desenvolvimento Regional pela UNIFAP (PPGMDR-UNIFAP). Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. Professora efetiva do Governo do Estado do Amapá e Socióloga efetiva na Prefeitura de Santana. E-mail: telmanu09@gmail.com.

<sup>3</sup> Professor Convidado do PPLS-NAEA-UFPA e Bolsista de Pesquisa na Comissão de Regularização Fundiária da Universidade Federal do Pará (CRF-UFPA). Especialista em Urbanismo Social pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Mestre em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da UFPA. Bacharel em Direito pelo CESUPA. E-mail: arleisson@ufpa.br.

ou como forma de subsistência intrinsecamente relacionada à vida do homem amazônico que habita a cidade.

Assim, a questão central desta pesquisa foi analisar se o “Programa Regulariza Ferreira” está impactando no desenvolvimento local do município de Ferreira Gomes, a partir de sua criação em 2019, quando recebeu do INCRA, através do Programa Terra Legal, sua área patrimonial, com a finalidade de ordenamento e regularização fundiária urbana.

Considerando os aspectos até aqui abordados, é possível formular as seguintes questões que problematizam a pesquisa: a política de regularização fundiária que está sendo executada no município de Ferreira Gomes está impactando no desenvolvimento da localidade? Os procedimentos e instrumentos desta política estão alinhados aos princípios do desenvolvimento urbano, conforme o Estatuto da Cidade e a Regularização Fundiária compreendida a partir da Lei n. 13.465/2017?

Para tanto, seguiu-se com a metodologia da pesquisa exploratória e explicativa de natureza qualitativa, utilizando-se de levantamento bibliográfico, documental e pesquisa de campo, que se deu através de coleta de dados, observação sistemática e estudo de caso.

A estrutura deste trabalho consiste em três seções. A primeira discute a formação socioespacial de Ferreira Gomes, caracterizando a área de estudo a partir do olhar histórico, econômico e sociocultural. A segunda seção compreende as principais considerações teóricas sobre a temática deste artigo. A terceira seção refere-se à análise empírica do estudo, no qual serão discutidos os resultados alcançados pela pesquisa com base na matriz de Análise da Regularização Fundiária como aporte ao Desenvolvimento Local.

## **2 FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL DE FERREIRA GOMES**

De acordo com Cavlak e Granger (2013), desde o período colonial, conflitos internacionais marcaram a história da Guiana Francesa e do Amapá. Grande parte do território lindeiro esteve em disputa judicial até 1900, quando o Barão do Rio Branco venceu a contestação franco-brasileira para o Brasil, e assim permaneceu integrado ao Estado do Pará até 13 de setembro de 1943, quando se tornou Território Federal do Amapá através do Decreto-lei n. 5.812.

Segundo Porto (2005, p. 02), como Território Federal, o “[...] Amapá teve sua área organizada a partir dos municípios de Almerim, pelo seu distrito de Arumanduba, Mazagão (a união dessas duas áreas originou o município de Mazagão), Macapá e Amapá”. Assim, ele passou então a reestruturar seu território, que no caso de Ferreira Gomes foi influenciado pela construção da Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes. Discorre-se no quadro 01, segundo dados do IBGE (2020), a formação administrativa do município de Ferreira Gomes no contexto histórico do Amapá.

### Quadro 1. Formação administrativa de Ferreira Gomes

ATO REGULATÓRIO	CONFIGURAÇÃO
Lei Nº 8, de 31-10-1935.	Em divisões territoriais datadas de 31-XII-1936 e 31-XII-1937 figura no município de Macapá o distrito de Amapari.
Decreto-lei Estadual Nº 2.972, de 31-03-1938.	O município passou a denominar-se Veiga Cabral.
Decreto-lei Estadual Nº 3.131, de 31-10-1938	O distrito foi criado com a denominação de Amapari. No período de 1939-1943, o distrito de Amapari figurou no município de Macapá.
Lei Federal Nº 7.639, de 17-12-1987	Desmembrado do município de Macapá e elevado à categoria de município, com a denominação de Ferreira Gomes.

**Fonte:** IBGE (2020). Elaborado pelas autoras.

A criação do município de Ferreira Gomes, em 1987, tornou possível sua emancipação político-administrativa, garantindo autonomia para que pudesse regular sua expansão territorial e as atividades ali desenvolvidas. A área que marcou a gênese da cidade compreende a atual sede municipal.

No que tange aos aspectos históricos de sua formação, Ferreira Gomes teve sua ocupação motivada por interesses exógenos de desenvolvimento, ou seja, sem planejamento, pouco consolidada, desconsiderando o desenvolvimento local. Como exemplo, temos as construções de hidrelétricas no município que, segundo Ferreira (2006) *apud* Corrêa (2018):

[...] gerou nas camadas locais, dois fenômenos negativos: o primeiro, produzido com a chegada do grande contingente

populacional, encarregado da construção das barragens e; o segundo, desencadeado pela expropriação das famílias que viviam em áreas de inundação, onde será formado o reservatório. Ambos os impactos contribuem tanto para a elevação do número de pessoas em núcleos urbanos, como também para o esvaziamento de localidades, alterando drasticamente as atividades econômicas, relações de cooperação e aspectos culturais preexistentes à instalação das usinas (FERREIRA, 2006 *apud* CORRÊA, 2018, p. 54).

Nesse contexto, evidencia-se que a formação socioespacial do município de Ferreira Gomes foi direcionada por movimentos motivados pela exploração dos recursos naturais existentes na região. O Plano Diretor de Ferreira Gomes - PDFG (2013) considera três principais momentos que ocasionaram os maiores fluxos populacionais ligados ao surgimento do município e a consolidação da área urbana, quadro 2.

**Quadro 2.** Formação socioespacial de Ferreira Gomes

PERÍODO	OCORRÊNCIA	MOTIVAÇÃO
Década de 1930	Criação da Colônia Prata e a Colônia de Barro	Formação da Colônia Prata e da Colônia de Barro, tendo como primeiros habitantes os Cabanos <sup>4</sup> .
Década de 1940	Criação da primeira escola rural	Para atender a Colônia agricultora do Matapi.
Décadas de 1970 e de 2010	Instalações dos empreendimentos hidrelétricos no Rio Araguari	Atender demandas externas de consumo, principalmente, do mercado externo (grandes setores industriais do sudeste do país).

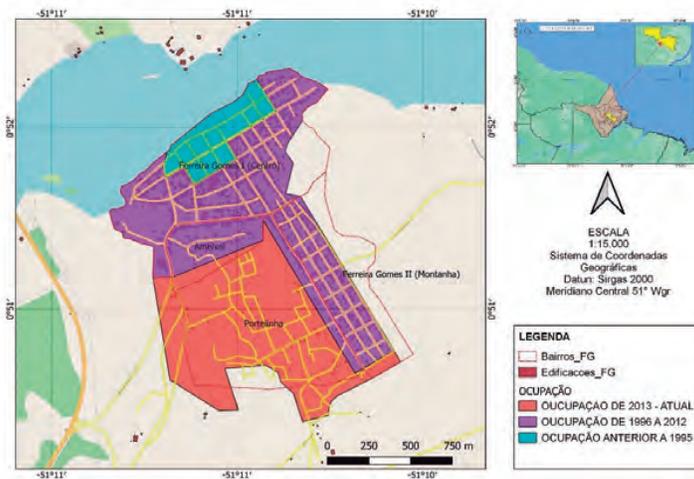
**Fonte:** Corrêa (2018). Elaborado pelas autoras.

Corrêa (2018) chama atenção, ainda, para o aumento populacional significativo na região, nas décadas de 1970 e 1980, devido à influência da construção da Rodovia BR-156, que objetivou conectar o município de Oiapoque, bem como pela implantação da AMCEL - Amapá Florestal Celulose S.A.

<sup>4</sup> Cabanos era o termo utilizado como alcunha dos homens que viviam em casas simples, cobertas de palha. O mesmo nome cabano também significa um tipo de chapéu de palha comum entre o povo mais humilde na Amazônia (RICCI, 2006, p.6).

Quanto à estrutura urbana da sede municipal de Ferreira Gomes, em 1995, o IBGE mapeou a população urbana, concentrada em uma área de aproximadamente 10 quarteirões (figura 1), e de acordo com Corrêa (2018), apresentavam-se traçados em malha urbana reticulada a partir da entrada do município e se dispunham, predominantemente, ao longo da orla da cidade.

**Figura 1.** Mapa da evolução urbana de Ferreira Gomes, 1995-2016.



**Fonte:** Elaborado pelas autoras a partir de IBGE (1995) e PDFG (2013).

Segundo descrição de Corrêa (2018), até 1995, o contexto urbano assemelhava-se a uma vila com pequenas edificações simples, a maioria de madeira. O município dispunha de poucos equipamentos e serviços urbanos, inclusive os serviços de assistência social eram solicitados na capital Macapá.

A instalação de mais duas usinas hidrelétricas na década de 2010 – a Usina Hidrelétrica de Ferreira Gomes-UHFG, em 2012, e a Usina Hidrelétrica Cachoeira Caldeirão-UHCC, em 2015 – resultou no aumento populacional do município em torno de 20%. Considerando o último censo do IBGE (2010), o município alcançou 5.802 habitantes, e para 2021 sua população foi estimada em 8.151 pessoas (IBGE, 2020), ocupando uma área territorial correspondente a 4.973.855 km<sup>2</sup>. Analisado na escala estadual, ocupa a 12<sup>a</sup> posição entre os 16 municípios, em relação à população permanente residente no Estado.

A maior parte desse crescimento concentrou-se na área urbana do município<sup>5</sup> e pode estar relacionada ao processo de formação socioespacial da cidade que ocasionou na implantação da infraestrutura básica de serviços e equipamentos públicos nesta área, com usos e ocupações majoritariamente de habitações, seguidas do uso comercial e misto.

## DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

No Amapá, até meados de 1990, a União era responsável pela gestão de aproximadamente 80% das terras do Estado, exercendo forte influência na destinação desse território. Esse aspecto evidencia a fragilidade de governança do estado do Amapá em deliberar sobre a destinação e uso de seu patrimônio fundiário. De acordo com Lima e Porto 2008:

A importância da esfera federal nos ex-Territórios deu-se por vários fatores, tais como: se apresentou como centralizador das decisões, planejador, legislador e executor de propostas de crescimento econômico desta região; iniciou uma gama de obras e de determinações legais, que influenciaram na ocupação daqueles territórios amazônicos, também se elevou a dependência destes territórios com respeito ao governo federal. Essa dependência é uma das principais características institucional e político-administrativa daquelas unidades federativas (LIMA e PORTO, 2008, n.p).

Diante dessa ausência na definição sobre a legalidade da propriedade da terra, bem como a ausência de uma cadeia dominial, o que dificulta a regularização fundiária, a Lei Federal n.11.952/2009 cria o Programa Terra Legal, regulamentado pelo Decreto n. 7.341/2010. O programa objetivou viabilizar a regularização de até 300 mil posseiros de terras públicas federais, localizados em 463 municípios na Amazônia Legal.

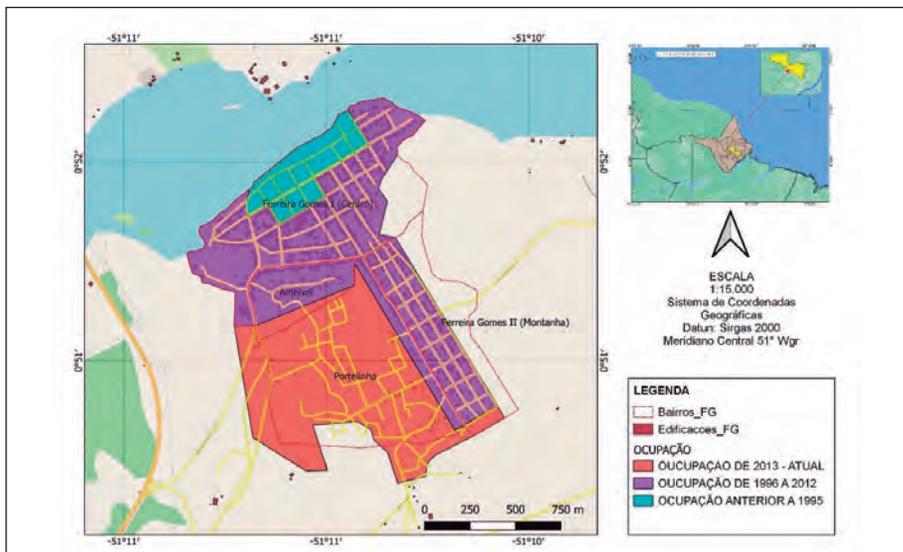
Em 2016, o Programa Terra Legal totalizou 131 municípios beneficiados com a doação de títulos e, dentre estes, está a Gleba Tartarugal Grande,

---

<sup>5</sup> O IBGE estimou para 2020 uma população de 7.967 pessoas, sendo que 5.743 estão na área urbana, enquanto 2.224 estão na área rural do município.

repassada ao município de Ferreira Gomes (AP) em 18/07/2017 e registrada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Inbra sob o Título nº AP-160023808, aqui tratada como Área Patrimonial do município de Ferreira Gomes, ilustrada na figura 02.

**Figura 2.** Polígono da área patrimonial do município de Ferreira Gomes e usos/edificações



**Fonte:** PDP-FG (2013). Elaborado pelos autores.

Com o intuito de desenvolver a Política de Regularização Fundiária, a Prefeitura Municipal de Ferreira Gomes (PMFG) registrou o Título de Doação que recebeu do Inbra no Cartório de Registro Geral de Imóveis de Ferreira Gomes, através da matrícula de nº. 282, Lv 2-D e institucionalizou tal política através da Lei n. 320/2019 – de 29 de julho de 2019, objeto de análise da seção 4 deste estudo.

Portanto, a área de estudo desta pesquisa corresponde ao território que marca a gênese da cidade que compreende os bairros mais antigos e com maior adensamento populacional, fato que indica a consolidação deste núcleo urbano informal e a necessidade de regularização fundiária, dignidade e segurança jurídica aos legítimos possuidores deste território.

## **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COM ENFOQUE NO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Esta seção objetiva esclarecer alguns aspectos da compreensão sobre o desenvolvimento local no tocante aos meios e fins envolvidos no processo de regularização fundiária, ou seja, a legislação pertinente e os resultados práticos para a sociedade. A condução desta análise parte da discussão conceitual de desenvolvimento local e de desenvolvimento no contexto da política urbana, ou seja, enquanto instrumento para o alcance de melhores condições na qualidade de vida, moradia digna e da função social da propriedade, situando na leitura jurídica os fundamentos legais que norteiam a implementação da política de desenvolvimento urbano.

A partir desta análise, se insere a discussão sobre os resultados que a política de regularização fundiária pode alcançar e sua relação com o desenvolvimento local, o que culminará na observância do protagonismo dos municípios na gestão participativa da cidade e da participação social como fundamentais à política de desenvolvimento urbano.

## **O LOCAL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO NA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Assentar o debate acerca da regularização fundiária a partir da correlação com o desenvolvimento local é o intento deste trabalho; contudo, exige um embasamento que possibilite uma análise que vá além do viés (somente) mercadológico que advém da regularização fundiária, a qual agrega à terra o valor de troca como ativo no mercado imobiliário sob a égide do desenvolvimento econômico, que fortalece a ideia do direito absoluto da propriedade em detrimento de sua função social (SANTOS, 2018).

É comum nos debates acerca do desenvolvimento ater-se ou dar mais importância ao aspecto econômico, no sentido de crescimento, como meio e fim para o desenvolvimento da sociedade. Há consenso dentre as teorias de que o desenvolvimento deve assegurar eficiência aos recursos naturais, aos recursos financeiros e aos recursos humanos, mas é importante destacar que o crescimento

econômico não gera desenvolvimento por si só, de modo que não pode ser reduzido a estratégias econômicas, segundo a abordagem de desenvolvimento local de (GUIMARÃES 2003 *apud* NEVES, 2018).

Segundo Sen (1993), para além do crescimento econômico, o desenvolvimento local, deverá ser posto como um processo que auxilia a expansão das capacidades individuais, evidenciando a dinâmica de valorização da eficácia das relações não apenas mercantis entre os homens, e buscar a valorizar as riquezas das quais dispõem, conforme defende Pecqueur (2000).

No contexto da Política Urbana, o desenvolvimento está inserido no escopo do Capítulo II, Arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, voltado ao desenvolvimento urbano que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de forma a garantir o bem-estar de todos os seus habitantes.

A premissa de desenvolvimento urbano está, portanto, baseada no conceito de que a cidade é um bem coletivo e universal, e ter direito à cidade significa ter direito à moradia, à infraestrutura urbana, aos serviços urbanos de saúde, educação e transporte público, à cultura, ao lazer etc. E a função social da propriedade, a qual deve ser definida no Plano Diretor, precisa estar a serviço da construção desse bem coletivo.

Neste sentido, o desenvolvimento urbano voltado à garantia do direito à cidade e à função social da propriedade a partir de princípios, diretrizes e instrumentos alicerçados no protagonismo municipal e gestão democrática da cidade através do princípio constitucional da participação popular, por força maior, deve se dar de maneira endógena, ou seja, de dentro para fora, como forma de dar importância ao capital humano, comunidade, cultura e identidade, com ações voltadas para o atendimento primordial das necessidades primárias do indivíduo, para que, conseqüentemente, o desenvolvimento pleno seja alcançado.

Para tanto, é primordial pensar o desenvolvimento a partir do local. Segundo Castilho, Arenhardt e Bourlegat (2009), o desenvolvimento é “[...] entendido como um processo de transformação, que envolve o ser humano como o principal beneficiário dessa mudança, numa perspectiva de melhoria da qualidade de vida de uma coletividade ou grupo de pessoas que fazem parte de uma comunidade” (ARENHARDT ; BOURLEGAT, 2009, p. 160).

Sobre tais abordagens, é possível consentir na análise empírica de projetos de regularização fundiária que a escala municipal é o “local” que apresenta maiores condições para a promoção da participação dos agentes locais na gestão democrática da cidade, considerando ser a união dos diversos agentes sociais – comunidade, gestores públicos, empresários – o fator potencializador para a condução dos processos interativos e estratégicos de desenvolvimento (urbano).

Para melhor compreender como as ações e resultados envolvidos à regularização fundiária estão voltados ao desenvolvimento local, cabe observarmos ainda, o regramento procedimental que definiu normativas para a efetivação da Política Urbana aprovada pela CF/88, o Estatuto da Cidade, Lei federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que trouxe novos rumos para o desenvolvimento urbano a partir da afirmação de diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a gestão democrática, como a reformulação da concepção de “Plano Diretor”, dando-lhe um novo conceito que parte do princípio da ampla participação popular, com destaque para a sociedade civil organizada, especialmente os movimentos sociais envolvidos na luta pela Reforma Urbana (SANTOS JÚNIOR *et al.*, 2011).

No Art. 4º do Estatuto da Cidade, são definidos os instrumentos da política urbana que no âmbito do planejamento tem o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, com elaboração compulsória para os municípios com mais de vinte mil habitantes, reconhecendo o seu protagonismo no planejamento e implementação desta política.

Dentre os institutos jurídicos e políticos regulamentados pela Lei 10.257/2001 (inciso V), destacam-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a Regularização Fundiária como os instrumentos com capacidade efetiva de defender e garantir a posse da população mais pobre sobre o seu território, rompendo com processos contínuos de marginalização periférica dos moradores à cada onda de valorização imobiliária que segue com ações de remoção de comunidades estabelecidas em seu territórios para atender o capital imobiliário.

Sobre as normas gerais da política de regularização fundiária, destaca-se a Lei n. 13.465/2017, que segundo Vieira; Kempfer (2021) é o principal instrumento do direito subjetivo cujo exercício é fundamental para garantir a dignidade, a qualidade de vida, a inclusão social e a cidadania da população urbana.

## O PROTAGONISMO MUNICIPAL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Sobre as abordagens acerca do desenvolvimento local e da regularização fundiária apresentadas até este ponto do trabalho, destacam-se dois aspectos que têm estreita relação com a proposta deste estudo: 1. A responsabilidade dos municípios nos processos de planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento urbano, que possibilita aproximar o planejamento urbano das reais demandas e anseios da sociedade; e 2. o princípio constitucional da participação social estabelecido como diretriz da política de desenvolvimento urbano. Sigamos com a análise.

Segundo Ferrari Júnior (2004), o município sempre foi considerado o locus privilegiado do contato direto do poder público com a população e foi após a Constituição de 1988 que essa condição se afirmou, pois houve estreitamento das relações entre sociedade civil e poder municipal através da mediação entre demandas e decisões. Maricato (1994) corrobora com esse pensamento indicando que o espaço mais propício ao planejamento urbano é a nível do poder municipal e das propostas locais de urbanização específica, pois é o que melhor reconhece seus gargalos consolidados em favelas, loteamentos irregulares, áreas de conflito fundiário e ambiental, áreas deterioradas de ocupação antiga etc.

A respeito da participação popular, ela é um instrumento da gestão democrática da cidade ou do controle social das políticas públicas afetas à ordem urbanística<sup>6</sup>, o que significa garantir a participação cidadã de forma direta e representativa na formação dos atos de governo, também nos projetos de regularização fundiária; estas são ações fundamentais que envolvem a mobilização e a participação social.

Tal forma de gerir a cidade, segundo Martin (1999), encontra bases no conceito de desenvolvimento local que se apresenta como uma maneira de satisfazer as necessidades humanas fundamentais por meio do protagonismo de cada indivíduo dentro de sua comunidade, município ou região.

É possível perceber, portanto, a partir dos sucessivos regramentos iniciados com a Constituição Federal/88, seguido pelo Estatuto da Cidade

---

<sup>6</sup> Conforme o Estatuto da Cidade, artigos 2o, II, XIII; 4o, III, “f” e § 3o; 27, § 2o; 33, VII; 40, §4o; 42, III; 43 a 45; 52, VI (BRASIL, 2001).

e posteriores leis e decretos que tratam da regularização fundiária, o estímulo ao desenvolvimento local, a partir do momento em que se regulou a gestão democrática da cidade, fortalecendo o processo democrático e estimulando a cidadania (GRZESZCZESZYN; MACHADO, 2008).

Para além de ser o instrumento com maior capacidade efetiva de garantir o direito à moradia, pois tem a função de reconhecer e legitimar a propriedade do espaço produzido espontaneamente pelos moradores de um determinado local, a regularização fundiária se revela como política fundamental ao desenvolvimento local que deve estar pautado em planejamentos descentralizados/participativos que alcancem a comunidade e dê a possibilidade de os indivíduos se pronunciarem antes de as decisões serem tomadas, em vez de se limitarem a protestar diante de fatos já consumados.

Gomes e Steinberger (2016) evidenciam que a efetiva participação social em intervenções direcionadas à regularização de “espaços autoproduzidos” pressupõe o caminhar conjunto da comunidade e dos técnicos do Estado, o que produziria efeitos positivos na aplicação de recursos públicos e atendimento das reais demandas sociais.

A condução do Estado nas intervenções de regularização fundiária é, portanto, fator determinante para a garantia da participação da comunidade, cabendo à equipe técnica dos municípios realizar a mediação “[...] entre as necessidades sociais do grupo e as soluções apresentadas pelo mundo da ciência, sob a forma de novas técnicas ou tecnologias” (PERRY; COELHO, 2010, p. 133), sempre em sintonia com as ações e aspirações das comunidades, pois sendo ela a principal agente de construção/reconstrução do espaço urbano, não há como conceber efeitos eficazes e efetivos de políticas urbanas se não estiverem pautados na democracia participativa, ferramenta indispensável à condução dos processos interativos e estratégicos de desenvolvimento local.

## **ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **ANÁLISE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO APORTE AO DESENVOLVIMENTO LOCAL: MÉTODOS E PROCEDIMENTOS**

Como forma de alcançar os objetivos deste estudo, faz-se necessário definir o método e procedimentos de coleta e análise de dados da pesquisa.

Neste sentido, optou-se pelo desenvolvimento de Pesquisa Qualitativa por meio de Estudo de Caso do Programa Regulariza Ferreira do município de Ferreira Gomes (AP). Cabe destacar que não se trata de uma avaliação de política pública, mas de um estudo inicial que visa situar o debate acerca da regularização fundiária sob o viés do desenvolvimento local, observando relações, efeitos, desafios e possibilidades advindas desta análise.

A análise dos impactos do referido programa no desenvolvimento local se orientou a partir das concepções teóricas abordadas neste estudo e a partir de uma abordagem jurídica, que considerou os princípios da Lei n. 13.465/2017 (ver Art. 9º, § 1º e Art. 10), que definem as bases para a formulação e para o desenvolvimento das políticas de regularização fundiária, que partem da sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Assim, o objeto de análise deste estudo se deu a partir da observância de três eixos: econômico, ambiental e social, que se desdobraram em onze ações voltadas à regularização fundiária e que podem impactar no desenvolvimento local, sintetizado em uma Matriz de Análise da Regularização Fundiária como aporte ao Desenvolvimento Local, conforme o quadro 3.

**Quadro 3.** Matriz de análise da regularização fundiária como aporte ao desenvolvimento local

EIXOS DE ANÁLISE	AÇÕES
Econômico	Arrecadação municipal (receitas).
	Registro de títulos de domínio no cartório de imóveis.
	Viabilização de políticas de acesso ao crédito.
	Potencialização das vocações econômicas.
Ambiental	Saneamento básico: tratamento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem da água da chuva e, por fim, a gestão de resíduos sólidos.
	Conformidades ambientais em áreas de APP.
Social	Planejamento participativo (espaços ativos de participação social).
	Gestão Democrática (Conselhos Municipais ativos de habitação/desenvolvimento urbano).
	Segurança Jurídica: título de domínio/registro de matrícula individual.
	Política de Regularização Fundiária de Interesse Social - Reurb.
	Concretização de políticas de acesso ao crédito (melhorias habitacionais).

**Fonte:** Elaboração das autoras (2022).

## PROGRAMA REGULARIZA FERREIRA: COMO, PARA QUÊ E PARA QUEM REGULARIZAR?

O Programa Regulariza Ferreira foi criado através da Lei municipal de n. 320/2019 – de 29 de julho de 2019. No Capítulo I, Título I, é instituída a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb) e de Interesse Específico (Reurb-E) de núcleos urbanos regulares e informais no território do município de Ferreira Gomes, abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, tendo como orientação as normas gerais e procedimentos aplicáveis estabelecidos pela Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017.

Além destas modalidades de regularização, a Lei estabelece um rito de processamento de Reurb que está expresso no Capítulo VIII, Título I, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana em áreas Regulares. Esse procedimento se dá por meio de Titulação individual dos lotes, ocorrendo a subtração da matrícula originária em áreas menores. O levantamento de campo realizado pelo Grupo de Trabalho Estadual – GTE-AP, do Programa Rede Amazônia: morar, conviver e preservar, da UFPA, em julho de 2021, apontou que a Reurb que vem sendo aplicada é a que dispõe o Capítulo VIII, ficando sob a responsabilidade do Setor de Divisão de Terras da PMFG o gerenciamento desta política.

O acesso ao Programa Regulariza Ferreira se dá por iniciativa do requerente de forma individual que, após abertura de processo e processamento administrativo, obtém o Título Definitivo de Propriedade. Sintetizado o *modus operandi* da política em curso no município de Ferreira Gomes, segue-se com a análise de resultados obtidos com a pesquisa de campo, orientada pela Matriz de Análise da Regularização Fundiária como aporte ao Desenvolvimento Local.

### EIXO DE ANÁLISE ECONÔMICA

O viés econômico da regularização fundiária é naturalmente relacionado com os aspectos jurídicos que formalizam a propriedade privada na qualidade de capital ativo. Para além desta perspectiva, se o município pensar esta política sob objetivos multifocais que converjam para o desenvolvimento da cidade de

forma sustentável, inclusiva, participativa e voltada aos interesses endógenos, poderá alcançar muito mais que somente o desenvolvimento econômico porquanto as políticas públicas adequadas podem levar a melhoria no índice de desenvolvimento humano e, conseqüentemente, terão impactos na diminuição da desigualdade de renda.

A partir da observância acerca das receitas que porventura a PMFG gerou com a implementação do Programa Regulariza Ferreira, conforme anteriormente mencionado, constatou-se que desde a abertura do processo de regularização fundiária até o recebimento do Título de Domínio não há cobrança de quaisquer taxas ou impostos municipais dos requerentes, ainda que o município já tenha instituído na Lei n. 319/2019 a planta de valores genéricos para fins de cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU)- e do Imposto Sobre Transmissão Inter vivos de Bens Imóveis (ITBI).

Com base em documento municipal oficial do Setor de Terras (Anexo A - Ofício/ REPRES/PMFG-nº 006/2022), é possível inferir que o município já processou e confeccionou 200 Títulos de Domínio e, destes, 140 foram entregues até dezembro de 2021; contudo, não houve arrecadação municipal oriunda do processo de RF em execução no município.

Sabe-se que a efetivação da Regularização Fundiária não se encerra na expedição do Título de Domínio do imóvel, mesmo sendo este um importante e necessário documento que evidencia o protagonismo municipal como ente responsável em implementar tal política e sua expedição é competência privativa do município. Contudo, para que sejam garantidos os direitos reais de propriedade o mesmo deve ser registrado com matrícula individualizada no Cartório de Imóveis.

Sobre tal perspectiva, observa-se que dos 140 títulos entregues, apenas cinco alcançaram o registro imobiliário, conforme informações obtidas através da Certidão de Inteiro Teor (Anexo B). Destes, quatro registros correspondem a equipamentos públicos e um registro para imóvel residencial. Segundo relato informal<sup>7</sup>, para a efetivação da Regularização Fundiária com o registro em Cartório de Imóveis, neste único caso existente, a PMFG emitiu uma declaração

---

<sup>7</sup> As autoras optaram por não identificar as pessoas em razão da não formalização das informações.

de que o titular não possui débitos com o município, o que possibilitou o registro imobiliário sem ônus para o munícipe.

Neste sentido, podemos afirmar que o Programa Regulariza Ferreira não vem avançando na efetivação do direito à propriedade, leia-se, com o registro dos títulos no cartório de imóveis, não possibilitando aferir acerca dos resultados práticos dessa política os impactos no desenvolvimento econômico do município, dado o incipiente número de imóveis aptos a movimentar a economia local.

Dados os resultados apresentados acima, o processo em vigor no município de Ferreira Gomes, com o parcelamento do solo individualizado ao invés da regularização da gleba como um todo, não propicia ou atrai investimentos e a busca pelo acesso ao crédito, especialmente às famílias de menor renda, o que poderia incidir na melhoria habitacional, na geração de emprego e renda, por conseguinte, na economia local.

Da mesma forma, é necessário que o processo de regularização seja acompanhado de medidas que atendam às dimensões social, urbanística e ambiental do loteamento, em conformidade com o estabelecido no marco normativo específico<sup>8</sup>, para que sejam alcançadas as potenciais vocações econômicas do local, que em Ferreira Gomes estão relacionadas ao setor turístico, serviços (comércio e administração pública) e hidrelétrico, conforme aponta o PDFG.

## EIXO DE ANÁLISE AMBIENTAL

A área patrimonial da PMFG apresenta-se como um núcleo urbano informal misto, com imóveis de baixo, médio e alto padrão e, embora possam e devam ser regularizados (quando possível), cabem tratamentos específicos por parte do poder público quanto a medidas sociais, urbanísticas e, especialmente, ambientais, com vistas a garantir o direito a todos à cidade de forma sustentável e responsável.

---

<sup>8</sup> Conforme a Lei n. 13.465/2017 - Art. 9º, Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Parte da área estudada encontra-se em Área de Proteção Ambiental (APP), correspondente aos bairros Central e Matadouro, conforme apresentado na figura 02. A área Patrimonial está localizada às margens do rio Araguari, onde está instalada a Usina Hidrelétrica Ferreira Gomes, tendo aproximadamente 1,9 km de distância do centro da cidade.

Outro elemento importante a ser citado é a existência de um canal natural que corta os três bairros - Centro, Matadouro e Montanha -, conhecido como “Lava Saco”, que no período chuvoso Amazônico costuma transbordar e atingir áreas mais baixas dos referidos bairros, sendo o mais prejudicado em sua totalidade o bairro Matadouro. Nesse caso, fazem-se necessários os estudos técnicos para situação de risco, propondo proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, se for o caso.

Os bairros Centro e Montanha também apresentam problemas de enchentes e necessitam de estudos para propor medidas de adequação para correção das desconformidades.

Considerando o processo em curso no município, observa-se que não há integração entre as políticas que abrangem medidas urbanísticas, ambientais, jurídicas e sociais necessárias à promoção da regularização fundiária, pois o município não desenvolveu os estudos pertinentes às áreas que exigem medidas de conformidade ambiental, o que implica na necessária indicação de estudo técnico, contendo pelo menos a caracterização ambiental que deverá contemplar:

- a) Especificação dos sistemas de saneamento básico;
- b) Medidas de controle de risco geotécnico e de inundações;
- c) Medidas de recuperação de áreas degradadas e das não passíveis de regularização;
- d) Comprovação de melhorias das condições de sustentabilidade urbano ambiental, considerando o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- e) Comprovação de melhorias de habitabilidade propiciada pela regularização proposta;
- f) Garantia de acesso público às praias e aos corpos d’águas (SANTOS, 2018, p. 75).

A Lei n. 13.465/2017 admite a regularização fundiária em áreas de APP, sendo possível a regularização destas áreas em Ferreira Gomes; mas, dadas as particularidades múltiplas da abundante malha hídrica que contorna ou intercepta um número significativo de ocupações urbanas de pequeno, médio ou grande porte na Amazônia, conforme Santos (2018), são necessários estudos técnicos e parâmetros normativos específicos que garantam o direito à moradia em harmonia com o direito ambiental.

## EIXO DE ANÁLISE SOCIAL

A dinâmica de planejar e gerir a cidade a partir de uma construção social pode proporcionar uma alta perspectiva de construção do capital social, o que é primordial para o desenvolvimento local. Sob tais perspectivas, é possível inferir sobre as possibilidades de desenvolvimento do capital social na comunidade de Ferreira Gomes, diante do processo de regularização em curso no município.

A pesquisa em campo e documental demonstrou a baixa ou nula participação social no processo vigente em Ferreira Gomes, o que significa que não foram identificados espaços ativos de participação como fóruns, assembleias e audiências públicas, assim como também não foram observadas ações de mobilização da comunidade à participação, nem ao menos a comunicação social no sentido de estabelecer um canal direto com a sociedade para informar, divulgar, ouvir ou dar ciência acerca do Programa Regulariza Ferreira.

No que concerne à gestão democrática na política de regularização fundiária, buscou-se identificar no município a atuação de órgãos de controle social como conselhos ou similares. Em buscas à Câmara Municipal de Ferreira Gomes (CMFG) e outros órgãos municipais, não foi confirmada a existência ou não de Lei de Criação do Fundo e correlato Conselho, ainda que o Programa Regulariza Ferreira preveja em lei a constituição dos Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social e de Desenvolvimento Urbano.

Por meio de consulta *online* ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), é possível identificar que o município está pendente quanto ao cumprimento de exigências do SNHIS. Contudo, o documento leva a anuir sobre

a existência do Conselho (Anexo C), ainda que tal documento não confirme sua constituição e atuação. A pesquisa de campo não identificou nenhuma evidência que indique sua existência.

Diante dos dados até aqui discutidos, fica evidenciado que a depender de recursos aplicados nos Fundos Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHS e de Desenvolvimento Urbano, conforme previstos na Lei n. 320/2019, nada foi constatado acerca da realização de projetos habitacionais e regularização fundiária de interesse social em Ferreira Gomes<sup>9</sup>.

Objetivamente, os ganhos sociais às famílias de baixa renda que o Programa Regulariza Ferreira prevê alcançar estão aquém das possibilidades que o marco regulatório da regularização fundiária - Lei n. 13.456/2017 - estabelece, considerando que o programa limita o acesso à regularização de interesse social - Reurb a famílias de até dois salários mínimos, quando o município poderia abranger famílias de até cinco salários mínimos.

## CONCLUSÃO

Analisar a regularização fundiária sob o viés do desenvolvimento local, tendo como estudo de caso o Programa Regulariza Ferreira, possibilitou perceber os desdobramentos dessa política que convergem na premissa de que a regularização fundiária pautada somente nos efeitos jurídicos de reconhecimento do direito real da propriedade não é suficiente para alcançar o desenvolvimento pleno e com ganhos práticos para a comunidade local, especialmente, aos de menor renda.

A análise dos procedimentos do Programa Regulariza Ferreira nos permitiu responder à questão central da pesquisa, sendo possível inferir que o programa não cumpre com os requisitos da regularização fundiária como política de desenvolvimento urbano, não impactando no desenvolvimento local.

---

<sup>9</sup> O Programa Regulariza Ferreira prevê que os valores referentes ao cumprimento das condições fixadas no programa de regularização fundiária através da alienação onerosa do imóvel (pagamento do valor venal do terreno, acrescida do valor do georreferenciamento, quando este for executado pela Prefeitura) deverão ter percentual aplicado nos Fundos. Ver Capítulo III, Título II da Lei 320/2019 - PMFG.

Observado o rito de processamento que o programa vem adotando, é possível afirmar que ele não se configura como política de regularização fundiária via os procedimentos normatizados pela Lei n. 13.465/2017, pois se limita à emissão de títulos de propriedade de parcelas de sua área patrimonial, os quais não chegam ao registro imobiliário.

Fica evidenciado que esta política não foi planejada para a coletividade e nem pela coletividade, o que significa que não houve participação e mobilização da comunidade local, a qual desconhece seus propósitos e direitos, tampouco o programa Regulariza Ferreira se apresenta como uma política multidimensional, formulada dentro do escopo de políticas socioeconômicas, urbanísticas e ambientais.

Tal contexto inviabiliza quaisquer perspectivas de desenvolvimento proveniente da regularização de loteamentos informais, como o consequente acesso a infraestruturas e serviços urbanos básicos que têm impacto direto na qualidade de vida e saúde da população que sofre com a ausência de saneamento básico, questão esta que aponta a insuficiência da política quanto às questões ambientais que requerem atenção especial da gestão municipal, dada a ocupação de APP's e o risco iminente de enchentes e alagamentos em áreas com consolidada ocupação irregular.

Deduz-se, portanto, que o Programa Regulariza Ferreira, fundamentado na perspectiva de mera regularização jurídica da propriedade, é insuficiente para resolver os gargalos fundiários locais, tampouco para gerar desenvolvimento econômico, comunitário, humano, de capital social, visto que a regularização fundiária perpassa pela garantia da inclusão social e cidadania ao levar infraestruturas e serviços urbanos básicos, à população que vive e dá vida à cidade.

Ademais, é a limitação do direito social à moradia, por meio da política local, o maior obstáculo a ser superado pelo Programa Regulariza Ferreira, pois somente com a universalização deste direito, de forma equânime, esgotando todas as possibilidades de atendimento à população de baixa renda, por meio do regramento dispensado à regularização de interesse social, é que o poder público municipal cumprirá seu papel de promover o desenvolvimento urbano nos termos em que foi concebido pelo Estatuto da Cidade por meio da regularização fundiária.

Desta forma, a regularização fundiária se apresenta como uma oportunidade de alterar a realidade de cidades e comunidades, através da integração urbana de espaços historicamente estigmatizados pela informalidade e ilegalidade. Para tanto, deve ser uma política integral, que considere seus aspectos de identidade espacial e comunitária e seus potenciais recursos naturais, como forma de alcançar a sustentabilidade urbana e o direito à cidade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 2 fev. 2022.

CAVLAK, I.; GRANGER, S. Entre criação do Amapá e intercâmbios econômicos, as consequências da Segunda Guerra Mundial nas relações entre o Brasil e a Guiana Francesa. **FRONTEIRAS; DEBATES. DOSSIÊ CINEMA E SOCIEDADE**: perspectivas e abordagens. v. 8, n. 1. p. 67-80, 2014.

CORRÊA, Katrícia Milena Almeida. **A formação do complexo hidrelétrico no Rio Araguari**: impactos no ordenamento territorial de Ferreira Gomes, Amapá. 2018. 128 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Departamento de Pós-Graduação, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2018.

DORSA, A. C. C. **Desenvolvimento humano, econômico e eficiência regional**: evidências empíricas para a região Centro-Oeste. 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local em contexto de territorialidades) - Universidade Católica Dom Bosco, Mato grosso do Sul, 2019.

FERRARI JR., J. C. **Limites e potencialidades do planejamento urbano**: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. Rio Claro, 2004.

FERREIRA, R. S. F.; SANTOS, R. **Mapeamento temporal da área urbana do município de Ferreira Gomes (AP) por imagens landsat**. Disponível em: <http://ocs.ige.unicamp.br/ojs/sbgfa/article/view/2181>. Acesso em: 2 fev. 2022.

GRZESZCZESZYN, G.; MACHADO, H. P. V. O sentido do “local” e o papel da cidade no desenvolvimento local. *In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA - SEGeT.*, 2008, Resende. **Anais [...]**. Resende: AEDB, 2008. p. 5.

GOMES, A. S.; STEINBERGER, M. Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro. **TT. Sociologias**, Porto Alegre, v. 18, n. 41, p. 292–319, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v18n41/1517-4522-soc-18-41-00292.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2022.

GOMES, P. M. F. **Plano diretor participativo de Ferreira Gomes (AP)**. Ferreira Gomes: 2013.

GOMES, P. M. F. **Lei 319**, 29 de julho de 2019. Institui a planta de valores genéricos do metro quadrado de terrenos por face de setor e de edificações no município de Ferreira Gomes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ferreiragomes.ap.gov.br/lei/arquivo/leis>. Acesso: 10 jan. de 2022.

GOMES, P. M. F. **Lei 320**, 29 de julho de 2019. Dispõe sobre a regularização fundiária urbana no município de Ferreira Gomes. Disponível em: <http://www.ferreiragomes.ap.gov.br/lei/arquivo/leis>. Acesso: 10 jan. de 2022.

IBGE. **Diretoria de pesquisas, coordenação de população e indicadores sociais, estimativas da população residente com data de referência 1o de julho de 2020**. [S.l.], 2020.

IBGE. **Cidades**. Ferreira Gomes. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/ferreira-gomes/panorama>. Acesso em 27. out. 2021.

LIMA, R. Â. P.; PORTO, J. L. R. Ordenamento territorial amapaense: dinâmicas de um estado brasileiro na fronteira amazônica. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. *In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA*, 10, 2008. Barcelona. **Coloquio [...]**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo, 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/100.htm>. Acesso em 27. out. 2021.

MARICATO, E. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, ano 1, n.1, 1997.

SANTOS, M. S. S. C. A. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia: avaliação e mensuração de seus efeitos.**

Orientador: 2018. 210 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11174>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29. 1993.

PERRY, L. da S. P.; COELHO, F. M. G. Argumentações acerca de questões técnico-científicas: disputas, valores e ideais de mundo. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, v. 11, n. 2, p. 127-135, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1518-70122010000200002>. Acesso em 27. out. 2021.

PECQUEUR, B. **O desenvolvimento local para uma economia dos territórios.** 2. ed. rev. e aume. [S.l.]: Syrus, 2000.

PORTO, J. L. R. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000).** Macapá: SETEC, 2003.

PORTO, J. L. R. Transformações espaciais e institucionais do Amapá: Conflitos e perspectivas. *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. p. 11987 - 12009. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiaespacial/29.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2022.

PORTO, J. L. R.; MAIA, S.; BRASIL, W.; INOUE, G. H. REDAM - Rede das Universidades Amazônicas para Desenvolvimento Sustentável: uma proposta de programa especial de pesquisa e pós-graduação. **Revista Ciência, Educação e Cultura. Macapá: UNIFAP**, v.1, n. .1, p. 9-33, dez. 2003.

VIEIRA, E.; KEMPFER, M. A regularização fundiária urbana enquanto instrumento de formalização da propriedade: possibilidades para o desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 12, n. 1, p. 145-157, jan./jun. 2021.

ANEXO A



Ofício/REPRES/PMFG- nº 006/2022

Em, 18 de fevereiro de 2022.

A Sua Senhoria a Senhora,  
**GÉSSICA PAULA BRITO DA SILVA**  
Chefe da Casa Civil/PMFG  
Assunto: Resposta Ofício Rede

**Prezada Senhora,**

Em resposta ao Ofício 02/2022 – Coordenação Estadual do Programa Rede Amazônia temos a informar:

- Total de Títulos entregues  
140 Títulos de um total de 200 prontos.
- Total de títulos registrados em cartório até 31/12/2021  
Essa pergunta deve ser feita ao Cartório Local
- Quantas regularizações foram feitas na modalidade REURB-S?  
Na área que a REDE está trabalhando, nenhuma
- Quantos imóveis previstos segundo os Arts. 64 e 66?  
Na área que a REDE está trabalhando, não se aplica.

Essas são informações que estão ao nosso alcance.

Atenciosamente,

  
Jorgelino Silva Furtado  
CREA PA/AR-Reg. N.º 151-086504-7  
Chefe da Representação Municipal  
Decreto 079/2021

ANEXO B



# Cartório Apolinário

Serventia Extrajudicial da Único Ofício da Ferreira Gomes - AP



## REGISTRO DE IMÓVEIS

### REGISTRO GERAL

MATRÍCULA	LIVRO	DATA	FOLHAS
282	2 - D	24/01/2019	45

**IMÓVEL:** Imóvel Urbano, referente ao perímetro urbano da SÉDE MUNICIPAL DE FERREIRA GOMES/AP, localizado no município de Ferreira Gomes, Estado do Amapá, parte destacada da Gleba Tartarugal Grande, com ÁREA TOTAL de 88,1462ha (oitenta e oito hectares, quatorze ares e sessenta e dois centesavos) e PERÍMETRO TOTAL de 6.470,50m (seis mil, quatrocentos e setenta e virgula cinquenta) metros. **DESCRIÇÃO DOS LIMITES, PERÍMETROS E CONFRONTAÇÕES**

VERTICAL				SEGMENTO VANTE			
Código	Longitude	Latitude	Altitude (m)	Código	Área(m²)	Dist. (m)	Confrontações
CB7-M-8790	51°10'37,338"	-0°51'48,323"	-32,071	CB7-M-8790	710,96	319,46	Gleba Tartarugal Grande
CB7-M-8790	51°10'31,256"	-0°51'48,969"	-21,739	CB7-M-8790	121,32	50,52	Gleba Tartarugal Grande
CB7-M-8790	51°10'29,863"	-0°51'42,867"	-22,156	CB7-M-8790	531,33	498,30	Gleba Tartarugal Grande
CB7-M-8790	51°10'42,601"	-0°51'32,761"	-19,943	CB7-M-8790	145,35	186,01	Gleba Tartarugal Grande
CB7-M-8790	51°10'38,183"	-0°51'27,895"	-20,342	CB7-M-8790	151,22	206,02	Gleba Tartarugal Grande
CB7-M-8790	51°10'38,632"	-0°51'21,853"	-8,8	CB7-M-8790	143,11	144,68	Gleba Tartarugal Grande
CB7-M-8790	51°10'29,863"	-0°51'12,519"	-11,114	CB7-M-8790	148,28	350,65	Gleba Tartarugal Grande
CB7-M-8790	51°10'11,231"	-0°50'51,080"	-13,361	CB7-M-8790	231,79	220,61	Gleba Tartarugal Grande
CB7-M-8790	51°10'23,313"	-0°50'47,868"	-9,894	CB7-M-8790	330,02	161,46	Gleba Tartarugal Grande
CB7-M-8790	51°10'22,811"	-0°51'38,347"	-16,622	CB7-M-8790	326,59	261,92	Gleba Tartarugal Grande
CB7-M-8790	51°10'40,260"	-0°51'16,469"	-11,372	CB7-M-8790	208,38	875,95	Gleba Tartarugal Grande
CB7-M-8790	51°11'00,182"	-0°51'15,956"	-18,566	CB7-M-8790	291,13	25,77	Gleba Tartarugal Grande
CB7-M-8790	51°11'00,980"	-0°51'18,302"	-14,968	CB7-V-0202	213,53	83,34	Avenida Costa e Silva
CB7-V-0202	51°11'01,420"	-0°51'14,820"	-12,44	CB7-V-0201	190,67	45,24	Avenida Costa e Silva
CB7-V-0201	51°11'03,348"	-0°51'13,448"	-13,8	CB7-V-0202	170,26	80,56	Avenida Costa e Silva
CB7-V-0202	51°11'02,382"	-0°51'11,814"	-6,17	CB7-V-0201	163,28	53,58	Avenida Costa e Silva
CB7-V-0201	51°11'01,471"	-0°51'08,893"	-7,54	CB7-V-0204	172,23	58,99	Avenida Costa e Silva
CB7-V-0204	51°11'01,133"	-0°51'07,000"	-6,91	CB7-V-0205	182,34	46,7	Avenida Costa e Silva
CB7-V-0205	51°11'01,221"	-0°51'05,487"	-4,27	CB7-V-0206	154,49	56,66	Avenida Costa e Silva
CB7-V-0206	51°11'01,680"	-0°51'03,887"	-3,94	CB7-P-8767	337,28	398,3	Área De Expansão Patrimonial Do Município De Ferreira Gomes
CB7-P-8767	47°11'58,007"	-0°51'21,490"	-20,477	CB7-P-8768	327,37	65,51	Rio Araguá
CB7-P-8768	47°11'55,476"	-0°51'20,910"	-22,829	CB7-P-8769	507,31	486,57	Rio Araguá
CB7-P-8769	51°10'58,272"	-0°51'13,921"	-16,806	CB7-P-8770	517,37	586,82	Rio Araguá
CB7-P-8770	51°10'43,348"	-0°51'43,819"	-21,198	CB7-P-8769	607,42	158,41	Rio Araguá

Todas coordenadas descritas estão georeferenciadas no Sistema Geodésico Brasileiro de referência, SIRGAS 2000, e encontram-se representadas nas coordenadas Latitude, Longitude, Altitude Geodésicas e Azimutes Geodésicos. Imóvel Georeferenciado por Marcos Paulo Bertolo, Engenheiro Agrimensor, CREA 3211-D/RO, Código de Credenciamento: CB7, Anotação de Responsabilidade Técnica - ART nº 00023024928705010104, Código do Imóvel no INCRA: 0999893591575, Certificação INCRA/SIGEF: f3d3df5-b024-4717-ab73-b13bb72bb4b6 de 27/04/2015, certificando que a poligonal objeto deste memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra poligonal constante do cadastro georeferenciado do INCRA.

**PROPRIETÁRIO:** UNIÃO FEDERAL

**REGISTRO ANTERIOR:** Parte destacada da Matrícula nº 15, no Livro nº 2, Folha/Ficha nº 15, registrado no Cartório de Registro de Imóveis do 1º Ofício de Macapá/AP. O referido é verdadeiro e Dou Fé. Ferreira Gomes/AP, 24 de janeiro de 2019. Protocolo nº 659 de 23/01/2019.



O Oficial  
Waldir Almeida Apolinário

NS: 005108



# Cartório Apolinário

Serventia Extrajudicial do Único Ofício de Ferreira Gomes - AP

## REGISTRO DE IMÓVEIS

### REGISTRO GERAL

MATRÍCULA	LIVRO	DATA	FOLHAS
282	2 - D	24/01/2019	45

**R.01/282 – TRANSFERÊNCIA DE DOMÍNIO** – A União Federal, por meio da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SERFAL, fundado no art. 33 da Lei 11.952/2009, processo administrativo nº56423.000999/2013, ALIENOU o imóvel objeto desta matrícula para o **MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES** – Prefeitura Municipal de Ferreira Gomes, pessoa jurídica de Direito Público, inscrita no CNPJ/MF sob o nº23.066.814/0001-24, localizada na Rua Duque de Caxias, S/N, bairro Centro, município de Ferreira Gomes/AP, criado pela Lei nº7.639 em 17/12/1967, representado pelo Prefeito Municipal, Sr. João Álvaro Rocha Rodrigues, portador da cédula de identidade RG 135.743 pelo CPF/MF 228.407.032-34, por meio do Título de Doação e Encargos nº AP-160023808, SSP/AP e do CPF/MF 228.407.032-34, expedido pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SERFAL, reimpresso em 25/05/2018, suscrito por Cristley Braz Ribeiro Martins, subsecretária de Regularização Fundiária, SIAPE nº3227177, fundado na Lei 11.952/2009 Decreto 7.341/2010, Portaria SERFAL nº 1 de 21/08/2012 e alterações. Demais cláusulas e condições, inclusive os encargos, constantes no título. Ferreira Gomes/AP, 24 de janeiro de 2019. Protocolo nº659 de 23/01/2019.

  
O Oficial  
Walber Almeida Apolinário

**AV.02/282** – Promove-se a presente averbação para constar que foi registrado na Matrícula 287 do Livro 2D (Protocolo 684 de 29/11/2019) o Título de Reconhecimento de Domínio nº001/2019, expedido pelo MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES, que reconhece o Domínio da **UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE MARIA LEONICE TAVARES MOREIRA – UBS POSTINHO**, na condição de outorgada, sobre o imóvel urbano denominado Lote 07, Quadra 05 do Setor 04, localizado no município de Ferreira Gomes-AP, com área total de 471,80m², não incidindo alteração da área remanescente. O referido é verdadeiro e dou fé. Selo digital: 00161904251639127700031. Ferreira Gomes/AP, 03/03/2022.

  
O Oficial  
Walber Almeida Apolinário

**AV.03/282** – Promove-se a presente averbação para constar que foi registrado na Matrícula 288 do Livro 2D (Protocolo 685 de 29/11/2019) o Título de Reconhecimento de Domínio nº002/2019, expedido pelo MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES, que reconhece o Domínio da **UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE MARIA JOANA MOREIRA DOS SANTOS – UBS MONTANHA**, na condição de outorgada, sobre o imóvel urbano denominado Lote 10, Quadra 15 do Setor 05, localizado no município de Ferreira Gomes-AP, com área total de 675,57m², não incidindo alteração da área remanescente. O referido é verdadeiro e dou fé. Selo digital: 00161904251639127700032. Ferreira Gomes/AP, 03/03/2022.

  
O Oficial  
Walber Almeida Apolinário

**AV.04/282** – Promove-se a presente averbação para constar que foi registrado na Matrícula 291 do Livro 2D (Protocolo 698 de 19/10/2020) o Título de Propriedade nº002/2019, expedido pelo MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES, que aliena para **RÔMULO ELIAS DOS SANTOS FERREIRA** o imóvel urbano denominado Lote 05, Quadra 12 do Setor 05, localizado no município de Ferreira Gomes-AP, com área total de 169,70m², incidindo sobre a área remanescente, que passará a constar com a área de 88,1292ha. O referido é verdadeiro e dou fé. Selo Digital: 00161904251639127700033. Ferreira Gomes/AP, 03/03/2022.

  
O Oficial  
Walber Almeida Apolinário

**AV.05/282** – Promove-se a presente averbação para constar que foi registrado na Matrícula 293 do Livro 2D (Protocolo 699 de 09/12/2020) o Título de Reconhecimento de Domínio nº053/2020, expedido pelo MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES, que reconhece o Domínio da **CHECHE SARAH SALOMÃO**, na condição de outorgada, sobre o imóvel urbano denominado Lote 02, Quadra 20 do Setor 05, localizado no município de Ferreira Gomes-AP, com área total de 213,65m², não incidindo alteração da área

Av. Costa e Silva nº 116, Centro, Ferreira Gomes – Amapá | CEP: 68.915-000  
Contatos: (06)3326.1462 | 991582964 | [cartorioferreiragomes@hotmail.com](mailto:cartorioferreiragomes@hotmail.com)

VALIDO EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL, QUALQUER ADULTERAÇÃO OU EMENDA INVALIDA ESTE DOCUMENTO



# Cartório Apolinário

Serventia Extrajudicial do União Oficial de Ferreira Gomes - AP



## REGISTRO DE IMÓVEIS REGISTRO GERAL

MATRÍCULA	LIVRO	DATA	FOLHAS
282	2 - D	24/01/2019	45

remanescente. O referido é verdadeiro e dou fé. Selo digital: 00161904251639127700034 Ferreira Gomes/AP, 03/03/2022.

  
O Oficial  
Walber Almeida Apolinário

AV.06/282 – Promove-se a presente averbação para constar que foi registrado na Matrícula 294 do Livro 2D (Protocolo 700 de 09/12/2020) o Título de Reconhecimento de Domínio nº074/2020, expedido pelo MUNICÍPIO DE FERREIRA GOMES, que reconhece o Domínio da ESCOLA MUNICIPAL JOÃO FREIRE, na condição de outorgada, sobre o imóvel urbano denominado Lote 01, Quadra 20 do Setor 05, localizado no município de Ferreira Gomes-AP, com área total de 3.381,87m², não incidindo alteração da área remanescente. O referido é verdadeiro e dou fé. Selo digital: 00161904251639127700035, Ferreira Gomes/AP, 03/03/2022.

  
O Oficial  
Walber Almeida Apolinário

<p><small>Selo Digital de Fiscalização Tribunal de Justiça do Amapá</small></p> <p><small>Id: 00161904251639127700034 Data: 03/03/2022 15:17:06 Protocolo: 03/03/2022 15:17:06 TOMAR SELO: 03/03/2022 15:17:06</small></p> <p><small>Consulte autenticidade em: <a href="https://www.cartorioap.com.br/consulta">https://www.cartorioap.com.br/consulta</a></small></p>	
---	--

### CERTIDÃO

**PORTO POR FE** que a presente certidão de teor confere com o original que é privativa deste REGISTRO Art. 19 § 1º da Lei Federal nº 6015/73 e artº 3º da do C. P. Civil.

Ferreira Gomes-AP 03/03/2022

Cartório de Registros Públicos de Ferreira Gomes

  
Marcilene Cirveza Amador  
Tribuna e Oficial Substituto  
Cartório de Registros Públicos - AP

Av. Costa e Silva nº 116, Centro, Ferreira Gomes – Amapá | CEP: 68.915-000  
Contatos: (96)3326.1462 | 991582964 | [cartorioferreiragomes@hotmail.com](mailto:cartorioferreiragomes@hotmail.com)

CNS: 005108



**Ministério das Cidades**  
**Secretaria Nacional de Habitação**  
SAUS, Quadra 1, Lote 116 - Bloco H, 11º Andar - Edifício Telemundi II  
CEP 70070-910 - Brasília - DF FONE: (61) 2108.1738

Brasília, 02 de maio de 2022.

**Situação dos entes federados frente as exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (Lei 11.124/2005)**

Posição: 22/02/2022

CODICOR	UF	MUNICÍPIO	SITUAÇÃO	TERMO ADESÃO*	LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO	LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO	PLANO HABITACIONAL*	PROTOCOLO
100218	AP	Ferreira Gomes	PENDENTE	16/06/2009		9.111/2012		

Fonte: Cidades

Obs:

1. **Estor REGULAR**, significa que o ente cumpriu as exigências do SNHIS até o momento e pode receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos.
  2. As datas existentes na coluna **TERMO DE ADESÃO**, correspondem à data de publicação dos Termos de Adesão ao SNHIS dos entes federados no Diário Oficial da União.
  3. As datas existentes nas colunas **LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO**, **LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO** e **PLANO HABITACIONAL**, correspondem as datas de entrega dos referidos documentos à CAHA.
  4. Os números de protocolo constantes na coluna **PROTOCOLO**, quando preenchidas, indicam que estes Planos Habitacionais são da modalidade "Simplificado".
- \* Os campos não preenchidos indicam que o ente federado não aderiu ao SNHIS ou não entregou o documento correspondente à CAHA.

# PLANO DE AÇÃO PARA O DISTRITO DE ENTRE RIOS: PERSPECTIVAS URBANÍSTICAS APLICADAS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Antonio Mascarenhas Junqueira Neto<sup>1</sup>

Deliana Hilda Pereira Gonzaga<sup>2</sup>

Myrian Silvana S. C. Ataíde dos Santos<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho resulta do curso de Pós-graduação Lato Sensu em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários, que em parceria com o Programa Rede Amazônia buscou desenvolver um Plano de Ação para a sede do distrito de Entre Rios. A referida localidade foi selecionada no Programa Rede Amazônia, havendo um processo de regularização fundiária sendo executado. Desse modo os resultados dos trabalhos da Rede Amazônia em Nova Ubiratã (MT) e o Trabalho de Conclusão de Curso conversam e relacionam-se mutuamente.

---

<sup>1</sup> Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Atualmente atua como Pesquisador Associado junto ao Grupo de Pesquisa EPURA (Estudo de Planejamento Urbano e Regional). Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. E-mail: antoniomjneto@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/UFPA. Especialista em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários pelo NAEA-UFPA, 2022. E-mail: delly4gonzaga@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutora em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela UFPA (2019). Professora da UFPA. Integrante da CRF-UFPA. Coordenadora do Programa Rede Amazônia. E-mail. myrian@ufpa.br.

A estrutura organizacional do Programa Rede Amazônia articula-se em Coordenação Geral, Coordenações Estaduais e Grupos Municipais, abrangendo 17 áreas-piloto onde estão sendo desenvolvidos projetos-piloto de assistência técnica e regularização fundiária em diversos estados da Amazônia Legal. O projeto estruturado em formato de rede foi chefiado pela Comissão de Regularização da UFPA (CRF-UFPA), contando com a cooperação de docentes de diversas faculdades, núcleos e institutos da UFPA, docentes e discentes das instituições de ensino superior de cada estado e técnicos e representantes da esfera municipal. Destaca-se no presente trabalho a aquisição de dados primários através do Grupo de Trabalho Estadual (GTE-MT) e Grupo de Trabalho Municipal (GTE-MT) e busca-se através de diretrizes estruturadas nos eixos: Sistema Viário; Espaços Livres de Uso público e comunitário; e Saneamento, que elas possam auxiliar a gestão pública a intervir nos aspectos urbanísticos da localidade, tendo em vista o atual processo de transição urbana.

Entre Rios foi escolhido como foco de estudo deste trabalho, pois foi possível identificar no distrito algumas desconformidades urbanísticas decorrentes do processo de ocupação do território. Esse núcleo urbano traz características próprias das Políticas de Reforma Agrária e de Colonização da Amazônia Legal do final da década de 1990, e a própria tipologia de agrovila serviria como um núcleo adensado, no qual cada assentado possuiria um lote urbano, além de seu lote rural fora da agrovila.

Considerando que o Plano de ação para o distrito pode servir como um documento que oriente as ações que possam conduzir o distrito a uma dinâmica urbana mais diversa e múltipla, pode também contribuir para um processo de consolidação em etapas através de um olhar estruturado em uma lógica de eixos temáticos que possam garantir, por fim, a melhoria da qualidade de vida de todos os moradores.

## **CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA**

A sede do distrito de Entre Rios encontra-se na agrovila do Assentamento Boa Esperança I, II e III. Esse núcleo urbano traz características próprias das

Políticas de Reforma Agrária e de Colonização da Amazônia Legal no final da década de 1990, a própria tipologia de agrovila serviria como um núcleo adensado em que cada assentado possuiria um lote urbano, além dos lotes rurais fora dos limites da agrovila.

O desenho urbano da agrovila foi supostamente (segundo relatos dos moradores mais antigos e técnicos da prefeitura em visita presencial no dia 26 de outubro de 2021) realizado por técnicos do Incra, com dimensões de lotes padrão (15x40m) de tipologia residencial.

Quanto à destinação de espaços de uso comunitário, de acordo com informações coletadas em campo no mesmo período relatado anteriormente, segundo moradores mais antigos, técnicos da prefeitura e algumas informações dispostas em planta produzida pela Aproger (Associação de Produtores Rurais da Gleba Entre Rios), alguns equipamentos urbanos foram previstos e construídos, como a escola municipal, a igreja católica, a igreja luterana, o posto de saúde, a subprefeitura, o cemitério, as instalações do armazenamento de água do distrito e o espaço da Aproger. O equipamento da escola estadual tem somente sua demarcação em planta; no entanto, as instalações não foram edificadas e em seu lugar instalou-se uma área de despejo de rejeitos da indústria madeireira vizinha.

## **OBJETO DE ESTUDO**

Entre Rios, atualmente, passa por um processo de transição urbana, contudo não possui documento oficial que estabeleça diretrizes urbanísticas voltadas ao processo de consolidação do distrito. Neste sentido, foi decidido trabalhar em um plano de ação estruturado em eixos temáticos, que possam auxiliar a equipe municipal na construção do projeto de intervenções urbanísticas e ambientais que irão compor o projeto de regularização fundiária.

## **FENÔMENO INVESTIGADO**

Na sede do distrito de Entre Rios, foi possível identificar algumas desconformidades no processo de ocupação do território. As desconformidades

advêm do conflito entre a atual conformação espacial da localidade e as novas demandas oriundas de um processo de urbanização vinculado à transição de um modelo econômico baseado na indústria madeireira, pecuária e de agricultura de subsistência para um processo de uma produção mecanizada e tecnificada, voltada ao mercado exterior. Nesse processo de desconformidade entre as atividades originais e as novas, surgem lacunas que precisam ser supridas no âmbito dos equipamentos públicos e sistemas de espaços livres.

Dentre os principais motivos para a escolha, encontram-se:

- Desconformidade do desenho urbano do distrito, que, ao ser desenvolvido, não considerou em seu planejamento espaços para fins de uso público e lazer;
- A não consideração de lotes com tamanhos reduzidos para as áreas de comércio, sendo esta última também não considerada no planejamento primário;
- Desconformidade do sistema infraestrutural atual do distrito;
- O fato de o distrito, reconhecido como agrovila, ser reconhecido como um espaço de suporte para as atividades agrícolas desenvolvidas no entorno.

## **OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GERAL**

Desenvolver um Plano de Ação para a sede do distrito de Entre Rios, que através de diretrizes trate os aspectos urbanísticos da localidade, tendo em vista o atual processo de transição urbana.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Estabelecer diretrizes para melhoria da infraestrutura urbana;
- Analisar o sistema viário circundante à agrovila que impacta os lotes rurais do entorno;
- Identificar parâmetros de análise voltados ao ajuste do limite da área de intervenção;
- Propor, no âmbito da infraestrutura urbana, designação de lotes para população de baixa renda, requalificação de espaços impactados por atividades ambientalmente danosas e espaços livres de uso público.

## JUSTIFICATIVA

O distrito de Entre Rios é um território urbano localizado a 160 km da sede do distrito sede do município de Nova Nova Ubiratã (MT). Com uma população estimada de 958 habitantes<sup>4</sup>, sua economia é baseada, em suma, na agricultura, estando inserida em um processo gradual de transição de atividades econômicas, iniciados com a exploração/beneficiamento de madeira, sendo sucedida por atividades de pecuária extensiva.

Segundo dados do IBGE (2010), sua população é, em sua maioria, jovem e jovem adulta, e o índice médio de IDH de 0,669, que fora recém-alcançado. Segundo informado pela PNUD, estes dados acompanham a realidade do município de Nova Ubiratã.

De acordo com os técnicos do Grupo de Trabalho Estadual do Programa Rede Amazônia no estado de Mato Grosso (GTE-MT), o distrito Entre Rios apresenta condições socioeconômicas distintas do distrito da sede de Nova Ubiratã. A área de estudo apresenta baixas taxas de empregabilidade, altas taxas de informalidade, infraestrutura deficitária ou inexistente e baixo acesso a serviços. Tendo isto em vista, espera-se contribuir para a proposição de um plano de Ações que possibilite melhorar não somente a infraestrutura local sobre a perspectiva de um ordenamento territorial, mas também contribuir para o aumento da qualidade vida da população.

Acredita-se que a proposição de novas medidas para a construção de um espaço socioambiental justo possa, além de contribuir com a qualidade de vida dos locais, possibilidade para novas perspectivas socioeconômicas, implantação de serviços necessários e, conseqüentemente, abrir caminhos para o desenvolvimento local.

---

<sup>4</sup> Através do decreto municipal nº 0103/2021, instituído em 05 de outubro de 2021, e através da portaria nº 0615/2021, de 08 de outubro de 2021, ficou disposta a criação do Grupo de Trabalho Municipal (GTM) responsável por implementar, no município de Nova Ubiratã, o Projeto Morar, Conviver e Preservar, do Programa Rede Amazônia, que visa realizar a regularização fundiária de áreas reconhecidas como assentamentos precários de interesse social. Em Nova Ubiratã, uma parcela do território do distrito de Entre Rios, com matrícula nº 3355, foi selecionada para a ação-piloto do programa.

## CAPÍTULO 1

### BREVE ANÁLISE DA REFORMA AGRÁRIA E ASSENTAMENTOS NO BRASIL

#### REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

##### BREVE HISTÓRICO DOS CONFLITOS AGRÁRIOS NACIONAIS

Inicialmente regido pelo Sistema Sesmarial, o território brasileiro, juntamente com os proprietários oficiais das terras, contou sempre com um grande contingente de trabalhadores desprovidos de terra. A criação de uma nova legislação sobre o acesso às terras no Brasil acontece em 1850, por meio da Lei de Terras, e demonstra grande sincronia com a abolição da escravatura e a restrição do acesso às terras à massa de não proprietários da colônia.

Segundo José Graziano Silva, a nova lei aprovada em 1850 rezava que todas as terras devolutas só poderiam ser adquiridas mediante a compra e venda, sendo os rendimentos oriundos dessas transações voltados às políticas de imigração de colonos da Europa. Esta foi uma jogada dupla, na qual se restringia o acesso à terra a uma grande massa de colonos desprovidos de capital e se organizava a transição econômica do país de uma economia escravista para um mercado de trabalho livre.

Essa configuração do acesso à terra no território nacional engendrou diversos conflitos que povoaram o cenário rural brasileiro: movimentos messiânicos, ligas camponesas, movimento dos trabalhadores sem-terra, dentre outros. A espacialização e o percurso dos conflitos pelo território nacional pode ser interpretado através do conceito de frente de expansão trazido por Martins (2009), sendo esse movimento uma expansão da sociedade pelo território e, conseqüentemente, do modo de produção capitalista com suas leis, conflitos e práticas em novas áreas que anteriormente estruturavam-se em outras lógicas. Esse processo de expansão, conflito e expulsão foi e continua sendo vigente, tendo certas particularidades em cada período histórico, muitas vezes também estimulado por políticas públicas.

## INÍCIO DAS POLÍTICAS DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO

As primeiras formas de assentamentos e colonização remontam o período conhecido como Marcha para o Oeste, por volta de 1937, com empreendimentos chamados Colônias Agrícolas Nacionais, com experiências no meio oeste goiano e sudoeste do Paraná. Essas políticas de assentamento eram e ainda são utilizadas pelo Estado como uma maneira de aliviar tensões e conflitos agrários em uma região, transferindo e assegurando a colonização de novas áreas, essas ditas “vazias” mas também com outros ocupantes, os originários povos indígenas, numa sucessão histórica de expulsão.

Em meio à primavera das ligas camponesas e articulação do Partido Comunista Popular, o clamor “Reforma Agrária na Lei ou na Marra” ecoou mais alto. A Reforma Agrária tornou-se pauta escrita com letras garrafais nos noticiários e na agenda política nacional.

Após o golpe de 64, sob o lema “Integrar para não Entregar”, articularam-se os PIC’s Projetos de Integração e Colonização (PIC’s) em especial na região amazônica. Após esse período, em meados de 1984, às vésperas do período de redemocratização do país, os movimentos se agitavam e na Constituição de 1988 a desapropriação por interesse social permitiu que os movimentos fossem à linha de frente, reivindicar aquilo que historicamente sempre foi negado aos trabalhadores rurais.

Ao longo dos anos, ocorreram a instalação de diversos assentamentos da reforma agrária, ancorados em uma política pública que também tinha seus aspectos econômicos, sociais e especialmente territoriais. Afinal, quais elementos eram necessários para se constituir um assentamento da reforma agrária?

## CONFIGURAÇÃO ESPACIAL DOS ASSENTAMENTOS

### ELEMENTOS ESTRUTURANTES DOS ASSENTAMENTOS

Os assentamentos rurais se configuram enquanto territórios de reinvenção do modo de vida rural. Efetivados em espaços sob domínio anterior de grandes

proprietários, trazem consigo vestígios das antigas práticas ali realizadas que se transformam pelo fazer cotidiano das famílias assentadas. Sua materialização enquanto novos territórios, e admitindo que a mudança social se manifesta também na materialidade concreta do espaço, mostram que tais mudanças de grande propriedade para inúmeras pequenas propriedades implicam na transformação desses territórios, bem como na reestruturação de suas relações políticas, sociais e culturais. Essas alterações estão envolvidas em um processo de territorialização - desterritorialização - reterritorialização, que consiste num constante movimento da sociedade em seus conflitos e rearranjos no espaço (BAREL 1986, *apud* HAESBAERT, 2016, p. 169).

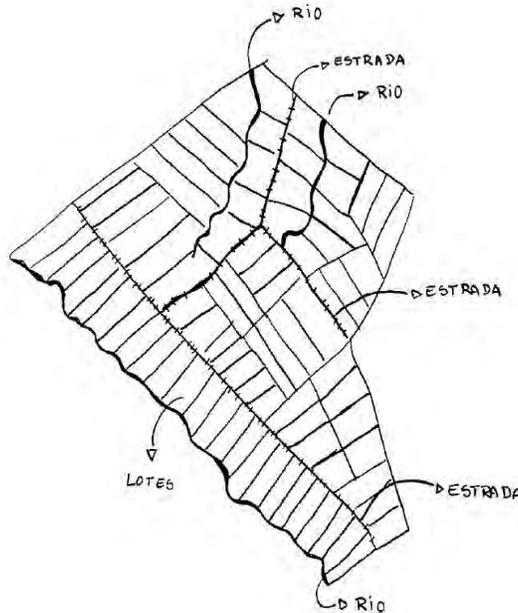
Nesse território, reina uma lógica, que segundo os conceitos de leitura da paisagem de Magnoli (2006, p.178), se apresenta da seguinte maneira: os processos de suporte seriam a topografia, solo, hidrografia e fitofisionomias, que a partir da interação humana e de uma lógica própria e processos socioculturais, resultam nas expressões físicas. Tais expressões seriam os lotes, área comunitária, reserva legal, sistema viário e área de preservação permanente. Essas expressões ou elementos arranjam-se de diversas maneiras, configurando formas de parcelamento, verdadeiras tipologias, replicadas e solidificadas ao longo do tempo. Desse modo, como diria Santos (2008, p. 46), o espaço seria, portanto, algo dinâmico no qual a materialidade e a ação humana reúnem-se.

## TIPOLOGIAS

Seguindo a colocação de Santos (1988, p. 67), os espaços articulam-se em muitos padrões que nada mais são que a combinação estilística de elementos fundamentais.

A partir das primeiras experiências na década de 1980, surgiu o chamado “quadrado do burro” ou “espinha de peixe”, que consiste em lotes individuais que reúnem moradia e produção ao longo de um arruamento (GOLDFARB, 2007, p. 6).

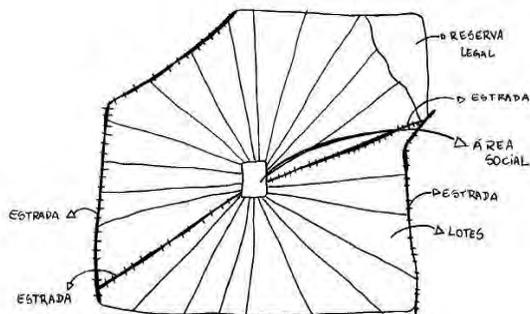
**Figura 1.** Parcelamento de agrovila tipo “Quadrado do burro” ou “Espinha de peixe”



**Fonte:** Elaboração Goldard (2007).

O parcelamento no modelo agrovila caracteriza-se pela criação de lotes de produção com dimensões rurais e lotes com dimensões urbanas voltados à moradia que, segundo Goldfarb (2007, p. 10), também possui a vantagem de baratear o custo da instalação da infraestrutura e aproximar as famílias assentadas. Por último, o parcelamento no modelo raio de sol apresenta áreas comunitárias coletivas circundadas por lotes que fundem produção e moradia. Segundo Carrafa (2014, p. 88), a proximidade gerada nas agrovilas facilita o convívio das famílias, a comunicação e o transporte, além de esse adensamento facilitar a implantação e o alcance das políticas públicas.

**Figura 2.** Parcelamento de agrovila tipo “Raio de Sol”



Fonte: elaboração por Goldfarb, (2007).

## UMA ANÁLISE DA TIPOLOGIA AGROVILA

Através de revisão bibliográfica, buscou-se trazer um panorama das experiências do parcelamento do tipo agrovila em diversos locais do território brasileiro. Em um primeiro momento, trazemos a do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST). De acordo com Goldfarb (2007, p. 62), a estratégia de luta do movimento amplia-se englobando também parte de sua base que não se encontra no campo, mas nas cidades. A aglutinação ao movimento dessa população marginalizada colocou o campo como alternativa à cidade, discutindo o modelo organizacional desses novos assentamentos.

Segundo Monção (2009 p. 8), na região de Cachoeirinha, no norte de Minas Gerais, os moradores de agrovilas relatam que morar nas agrovilas torna difícil as atividades rurais. Por consequência, muitas vezes as famílias acabam por abandonar seus lotes nas agrovilas e mudam-se para habitações em estado precário nos lotes de produção.

Essa frequente evasão das agrovilas e vendas de lotes pelos moradores originários são relatadas por Moraes (2019, p. 10), que traz a realidade das agrovilas de Projetos de Assentamento do estado do Acre. Grande parte da população dessas agrovilas constitui-se de migrantes, sem opções de trabalho e condições ruins em seus locais de origem. Portanto, essas localidades oferecem

oportunidades e são tidas por alguns como “eldorados” dos dias atuais. Dentro desse processo, alguns tornam-se empresários, outros praticam agricultura de subsistência, alguns acabam por engrossar o contingente do proletariado rural, sendo esses os que mais sofrem com esse adensamento das agrovilas e aumento dos aluguéis e valor da terra.

Portanto, a agrovila surge da necessidade e discussões oriundas do movimento popular e estrutura integrada aos lotes rurais inseridos em um assentamento da reforma agrária. No entanto, a introdução da agricultura mecanizada e as novas exigências do mercado internacional corroboram para as transformações, segundo Wanderley (2004, p. 44), de parte dos camponeses em agricultores familiares. A financeirização e mecanização do assentamento reflete também nos arranjos sociais dentro da agrovila, aumentando o número de serviços especializados voltados a atividades agrícolas, serviços de manutenção de equipamentos, cooperativas de crédito e a possibilidade de existência de um contingente grande de trabalhadores temporários, por vezes migrantes, por vezes assentados não adaptados ao novo cenário da agricultura global.

## CAMPO-CIDADE

De acordo com Wanderley (2009, p. 77), as relações campo-cidade consistem em uma via de mão dupla e suas diferenças não se caracterizam como algo negativo, mas sim complementares e que uma maior vinculação com o urbano não significa a “crise do rural”, sendo a cidade uma nova fase obrigatória do desenvolvimento dos núcleos rurais. Entende-se que a área rural conta com serviços limitados e a população do campo constrói uma “área de circulação” centrada em sua moradia, orbitando esse ponto em busca de bens e serviços. De modo a organizar a natureza desses serviços, utilizaremos as categorias de Insee (2003, p. 6). Segundo o autor, os serviços são separados em: “de proximidade”, que são os que atendem à vida cotidiana ligada à base residencial, como pequeno comércio e transporte; os serviços intermediários seriam bancos, serviços públicos e grande comércio; por fim, os “serviços superiores” seriam exposições artísticas, universidades e espetáculos teatrais.

A intensidade e a natureza desses deslocamentos em busca de serviços dizem muito sobre o estágio de estruturação desses núcleos rurais, conforme diz Wanderley (2009, p. 74). A autora reforça que os núcleos rurais apresentam, em maior ou menor grau, “amenidades modernas”, fato esse que permite a instalação de populações migrantes mais ou menos urbanas ou a predominância de população de origem local.

**Quadro 1.** Características de agrovila e vila urbana.

Agrovila	Vila Urbana
Espaço onde os indivíduos encontram-se em meio rural dotado de equipamentos urbanos, mas preservam a sociabilidade camponesa.	Aglomerado urbano que não alcançou a condição de cidade.
Mantém atividades agrícolas diversificadas em menor escala dentro dos lotes, como hortas e criação de pequenos animais.	Possui comércio, serviços e alguma economia de autossuficiência.
A produção na terra, em geral, é usada para a subsistência de seus moradores, embora possa ser comercializada, em feiras urbanas, por exemplo.	Bens e serviços mais estruturados ou específicos não são oferecidos, sendo necessário recorrer frequentemente a centros urbanos maiores para atender à necessidade.
As terras podem ser cedidas, desapropriadas, arrecadadas pelo poder público, adquiridas ou incorporadas.	As terras podem ser cedidas, desapropriadas, arrecadadas pelo poder público, adquiridas ou incorporadas.
Em geral, seu espaço é racionalizado através de planejamento prévio. E as dimensões dos lotes são maiores que as de núcleos urbanos convencionais.	Geralmente, o espaço urbano divide-se em parcelamentos diferentes de períodos distintos que se integram e seguem a lógica de autoprodução do espaço.

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2022), com base em Alves (2020), Ribeiro (2022) e Goldfarb (2007).

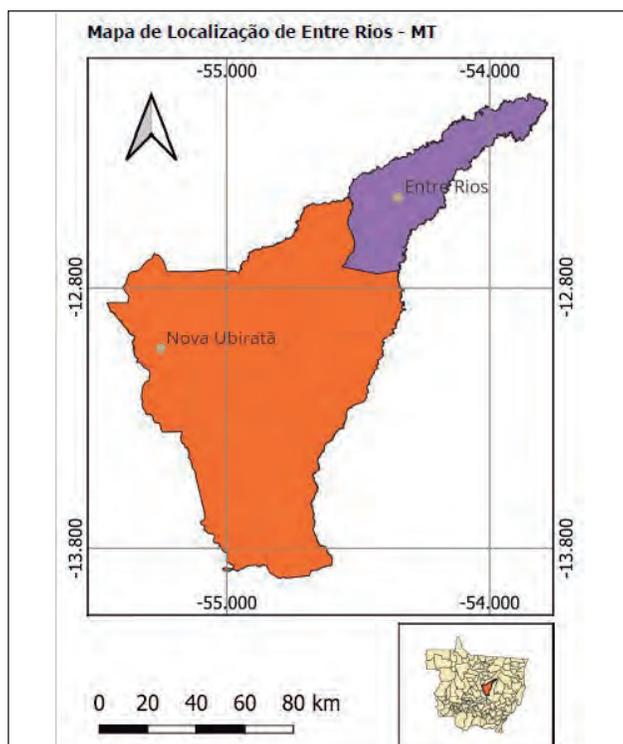
## CAPÍTULO 2

### CONTEXUALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO CARACTERIZAÇÃO DO DISTRITO

#### LOCALIZAÇÃO, CLIMA E BACIA HIDROGRÁFICA

O distrito de Entre Rios está localizado ao norte do município de Nova Ubitatã (MT), a 160 km do centro do distrito-sede, Nova Ubitatã. Em termos mais específicos, o distrito de Entre Rios encontra-se na mesorregião 127, e na microrregião 523 - Alto Teles Pires, no norte mato-grossense.

**Figura 3.** Identificação do Distrito de Entre Rios - Nova Ubitatã - MT



Fonte: Os autores (2022).

Fazem divisa com o distrito de Entre Rios os municípios Feliz Natal (ao norte), Paranatinga (ao leste) e os distritos de Santa Terezinha do Rio Ferro (no Noroeste) e Novo Mato Grosso (ao sul).

O território do distrito de Entre Rios, assim como os outros sete distritos de Nova Ubiratã, é composto, em sua maioria, pelo bioma amazônico, e possui parte significativa do território com características do bioma cerrado.

Este distrito está inserido na Grande Bacia Hidrográfica Amazônica, para qual contribuem as bacias de Teles Pires e Xingu, e seu clima predominante é o equatorial quente úmido, sendo que durante os meses de maio a agosto há um período de “seca”, no qual a temperatura máxima pode alcançar 40 °C.

## **HISTÓRICO DO DISTRITO: O MUNICÍPIO DE NOVA UBIRATÃ E O SURGIMENTO DE ENTRE RIOS**

O município de Nova Ubiratã, onde hoje se encontra o Distrito de Entre Rios, foi fundado pelo Sr. Manoel Pinheiro. Segundo disposto no IBGE (2022), os moradores mais antigos da localidade relatam que a denominação do município é referência à fazenda Ubiratã, território onde se desenvolveu um núcleo de mesmo nome.

Há também outra corrente que afirma que o nome do município é uma homenagem a uma cidade do centro-oeste paranaense de nome “Ubiratã”. Aos que acreditam nesta corrente, os primeiros colonos que vieram do Paraná batizaram o novo território com o mesmo nome da cidade de origem.

Parte da antiga Fazenda Ubiratã foi colonizada pela empresa Comipil (Comércio de Imóveis Pinheiro Ltda), cujo principal acionista era o fundador da localidade que daria início ao município de Nova Ubiratã, o Sr. Manoel Pinheiro.

Em 19 de dezembro de 1995, através da Lei estadual n. 6691/1995, a localidade de Ubiratã foi elevada à categoria de município, recebendo a denominação de “Nova Ubiratã”. O novo município se desmembrava, neste período, dos municípios de Vera e Sorriso, que atualmente fazem fronteira (a oeste) com Nova Ubiratã.

Em 1 de janeiro de 1999, o município foi constituído de seu distrito-sede, e após oito anos, em 2007, a partir de uma nova definição administrativa-

territorial, o município instala mais seis distritos, compondo um total de sete distritos, denominados: Nova Ubiratã (Sede), Entre Rios, Novo Mato Grosso, Parque Água Limpa, Piratininga, Santa Terezinha do Rio Ferro e Santo Antônio do Rio Bonito.

Em 23 de junho de 2009, foi instituída a Lei Municipal n.486/2009, que criou, oficialmente, o Distrito de Entre Rios a partir do desmembramento do Distrito de Santa Tereza do Rio Ferro. Segundo a lei de criação do distrito em questão, o recente distrito se localiza a 150 Km da área urbana de Nova Ubiratã, e foi batizado com este nome em detrimento de estar localizado na confluência entre os rios Von den Steinen e Ronuro.

Atualmente, a região que compreende o distrito de Entre Rios apresenta um significativo adensamento, que teve sua origem com a instalação do Projeto de Assentamento Boa Esperança I, II e III no ano de 1998. Foram ao todo 395 famílias assentadas, contando também com uma agrovila onde cada família assentada contava com um lote rural de produção e um lote de dimensões “urbanas” na agrovila.

As famílias que se estabeleceram na agrovila, inicialmente, ingressaram nos lotes, desenvolvendo a atividade de extração de madeira; posteriormente, semearam capim para estabelecimento da pecuária, e depois desenvolveram atividades relativas à pecuária. Recentemente, sabe-se que aqueles que se mantiveram no distrito, ou que vieram em busca de novas oportunidades de desenvolver atividades na terra, têm se focado na lavoura mecanizada.

## DADOS DEMOGRÁFICOS

Em virtude do registro limitado da Secretaria de Assistência Social do município, que se resume a poucos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os cadastros do Cad-Único, observa-se que existe uma situação que contrasta com a realidade em campo de inúmeras famílias de baixa renda e moradias em estado de desconformidade urbana. Assim, foram utilizados alguns cadastros para estimar a população da agrovila e do assentamento.

Segundo o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), a agrovila de Entre Rios conta com 242 cadastros ativos; em outras palavras, residências. Já

segundo a Secretaria Municipal de Saúde, somam-se na agrovila 255 moradores. De acordo com o Censo 2010 do IBGE, a agrovila de Entre Rios conta com 183 domicílios permanentes, tendo em vista o tempo transcorrido do referido censo e as aproximações e ajustes feitos pela escala do trabalho. Assim, adotamos um trabalho mais como um referencial do que como um retrato atual da localidade.

## DADOS SOCIOECONÔMICOS

Segundo dados do IBGE (2018) apresentados pelo Sebrae (2019), o município de Nova Ubiratã apresenta: um IDHM de 0,669 (índice de faixa mediana de desenvolvimento humano considerado pelo PNDU); 2.799 empregos formais, 60,10% dos estabelecimentos ligados à agropecuária; 19,19%, ao comércio; 7,07%, à indústria; e 13,64% são de prestação de serviços; e uma taxa urbanização, em relação aos municípios da região, de 64,3%. Estes são números que parecem significativos ao se considerar o porte do município de Nova Ubiratã. No entanto, eles, em sua maioria, refletem a realidade do distrito sede Nova Ubiratã, que possui maior quantidade populacional, maior infraestrutura urbana e maior quantidade de acesso a serviços. Os seis outros distritos, conforme dispostos mais distantes do centro do distrito-sede, mais se distanciam da realidade dos números apresentados, como é o caso de Entre Rios, que se situa 160 km do centro da sede municipal de Nova Ubiratã.

Dos dados apresentados do município, pode-se afirmar que o distrito de Entre Rios se enquadra entre os locais em que o setor da agropecuária mais emprega, mas o distrito acaba contrastando com os dados municipais, tendo a segunda maior taxa de empregabilidade, em sua maioria informal, voltada para a área de extração de madeira.

Através de alguns documentos da prefeitura que foram disponibilizados pelos técnicos do Grupo de Trabalho Estadual, foram identificados no CadÚnico somente o registro de dez responsáveis familiares em toda a agrovila de Entre Rios. Este é um número extremamente baixo e que pelo que se observa na localidade, a partir das visitas de campo, não condiz com a realidade. Desta forma, se pode inferir a partir da análise da situação do município e destes números que: os dados coletados do distrito em questão estão desatualizados e incompletos,

principalmente no que se refere à proporção de cadastrados no CadÚnico e na quantidade de pessoas que se caracterizam no município como de baixa renda.

Segundo informações dos técnicos que estiveram presencialmente na área-piloto, um levantamento socioeconômico mais detalhado especificamente sobre o distrito de Entre Rios tem sido elaborado em virtude da execução do Programa Rede Amazônia: viver, morar, preservar.

### SITUAÇÃO INFRAESTRUTURAL DO DISTRITO E OS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

O distrito de Entre Rios possui, atualmente, cerca de 54.793, 55 Ha, mas destes somente uma pequena parcela (aproximadamente 70,22 ha) é considerada urbanizada, que é onde se constitui o núcleo ativo do distrito, possuindo maior concentração de serviços e pessoas.

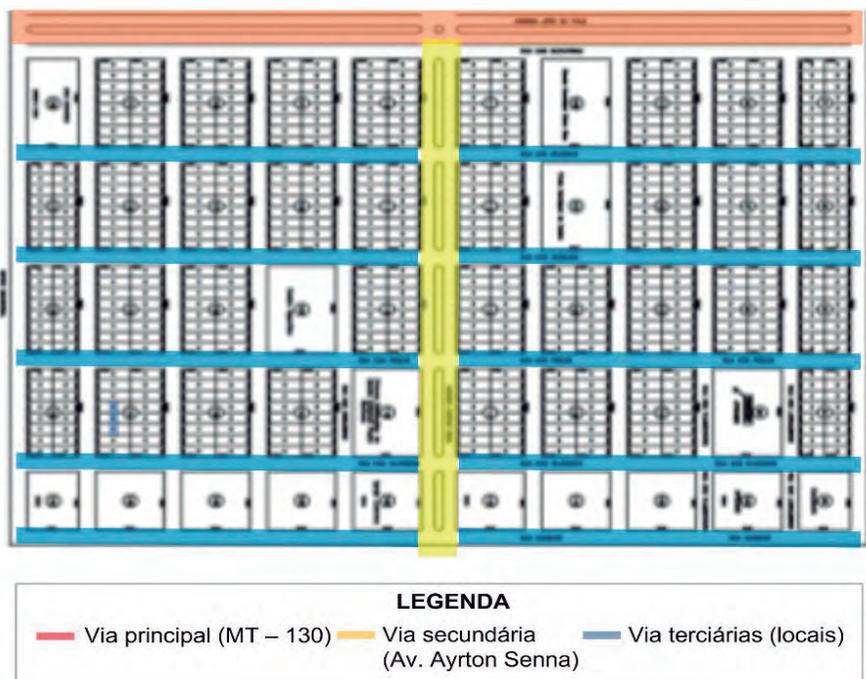
**Figura 4.** Identificação da área central, área urbanizada, e da rodovia MT-130 do Distrito de Entre Rios



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Sua configuração é de uma agrovila e seu parcelamento bastante ortogonal, sendo estabelecido pela gestão pública no contexto do Projeto Aproger.

**Figura 5.** Vias projetadas e a hierarquização viária pré-estabelecida (adaptado)



**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base no material do acervo da Prefeitura de Nova Ubiratã, (2022).

Apesar de a ocupação não ocorrer exatamente como planejada, muito do traçado original da gleba ainda se mantém. Há uma hierarquia viária remanescente bem estruturada: a via principal, que dá acesso ao centro de Entre Rios, determinada pela MT-130; e a via secundária, que é determinada pela Av. Ayrton Senna, que dá acesso interno à gleba e às vias locais.

É notório que o núcleo do distrito ainda passa por processos de estruturação e consolidação, principalmente quando se afasta das imediações da rodovia MT-130. Quanto mais se afasta da rodovia, que é o principal acesso a este

núcleo urbano, mais se percebe uma ocupação esparsa, com sinais de ocupações recentes ou em processo de edificação, infraestrutura bem rudimentar, com quase nenhuma via pavimentada ou com meio fio, e sinais claros, em muitos pontos, de desmatamento. Esta foi uma das primeiras atividades que ajudaram a abrir a referida área para a ocupação. Em termos gerais, a infraestrutura do assentamento poderia ser enquadrada como em situação de desconformidade.

Segundo (Santos (2018) *apud* Cortez (2011), Araújo (2008), Savini e Kammerer (1961), e considerando todas as características do núcleo do distrito de Entre Rios, este se classificaria como um espaço de ocupação incipiente, um espaço que a autora define como “Urbano Inicial”, onde há quantidade significativa de remoção da vegetação, perfuração de poços rasos, quantidade significativa de fossa rudimentar e construções em adensamento, como se observa na figura 06, elaborada por Santos (2018).

**Figura 06.** Evolução do processo de ocupação do solo - do Urbano-Rural ao Urbano consolidado



Elaboração a partir de Cortez (2011), Araújo (2008), Savini e Kammerer (1961)

Fonte: Santos (2018) a partir de Cortez (2011), Araújo (2008), Savini e Kammerer (1961).

Em 02 de março de 2010, a Prefeitura de Nova Ubiratã instituiu através da Lei n. 508/2010 que a partir daquela data estavam autorizadas as criações de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no município. Entendendo que as ZEIS podem ser aplicadas às áreas de terra irregularmente ocupadas ou que tenham pendência de regularização fundiária, e que sejam áreas ocupadas por assentamentos em estado de precariedade, e que possuam áreas ociosas ou vazias que possam ser utilizadas para a produção de habitação, esse decreto tornou possível que o distrito de Entre Rios pudesse ser enquadrado como objeto de Programas de Regularização Fundiária de Interesse Social<sup>5</sup>.

A referida lei que considera a área urbanizada de Entre Rios um assentamento precário, ou em desconformidade urbana, vem a corroborar com uma realidade que o distrito vem apresentando desde antes de sua criação. Diversos problemas vêm se consolidando e dando subsídios para novos e diferentes problemas. A partir de análises realizadas em cima de documentos disponibilizados pela prefeitura, de notícias encontradas sobre o distrito e de informações e percepções coletadas em campo, foram destacados alguns dos principais problemas considerados como aqueles que mais impactam os moradores da área urbana do distrito.

## **SITUAÇÃO DE DESMATAMENTO DE ENTRE RIOS**

A atividade de desmatamento que já foi bem mais forte no distrito ainda se faz bastante presente nos dias atuais. Para quem visita o centro do distrito, é perceptível que o desmatamento ainda avança não só pela expansão do centro, mas também porque a atividade ainda é considerada rentável para muitos no distrito. Pequenos montes de rejeitos de madeira descartada em muitas esquinas indicam a presença de serrarias que se prontificam a beneficiar esta madeira advinda dessa atividade.

---

<sup>5</sup> Conforme dados fornecidos pela Prefeitura, foi estimada a população a partir do quantitativo de ligações de águas instaladas no Distrito.

**Figura 7.** Registro da atividade de comercialização de madeira em Entre Rios



**Fonte:** Acervo da Prefeitura de Nova Ubiratã, 2021.

Segundo Carvalho, em matéria publicada no jornal “O globo”, em 2011, o distrito tem um dos piores cenários de desmatamento do município de Nova Ubiratã. A autora relata que isso tem trazido diversos problemas ao meio ambiente e à comunidade local, que não tem a mata desmatada restaurada.

O pior cenário é o dos assentados em Entre Rios. A área não deveria estar ocupada, o que levou o Ibama a acionar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. A saída é a chamada compensação ambiental - comprar área em outro lugar para manter preservada e “compensar” o estrago no local (CARVALHO, 2011, p.4).

O desmatamento contribui para uma paisagem árida e bem lamacenta em períodos de chuva, já que não há pavimentação asfáltica na maioria das vias do distrito, e bem empoeirada nos períodos de seca. A arborização na área central do distrito é parca.

Carvalho (2011) destaca que o que torna o desmatamento tão atrativo, apesar dos danos causados, é o fato de muitos não terem outras alternativas rentáveis para sobreviver.

Quem não consegue dinheiro para produzir trabalha nas fazendas e fica com a terra própria parada. Outros, perto de fazendas, optam por plantar milho. As mil famílias do assentamento Entre Rios ficam a 150 km da cidade. Olhando no mapa aéreo do Inpe, é uma grande clareira aberta no meio da mata. Sem ter como sobreviver, muitos assentados cortam madeira para vender, repetindo o ciclo (CARVALHO, 2011, p.4).

## ACESSO AO DISTRITO DE ENTRE RIOS

Anualmente, as estradas de acesso ao distrito ficam danificadas e com atoleiros nos períodos mais intensos de chuva, que ocorrem entre os meses de dezembro a março. As medidas de contenção tomadas pela prefeitura são de cascalhamento e utilização da motoniveladora (popularmente chamada de patrôla). As más condições das estradas comprometem o trânsito dos moradores de Entre Rios ao distrito-sede. Comprometem também o acesso a serviços básicos, como o de atendimento de Emergência de Saúde, o traslado até os órgãos da prefeitura, transporte de mercadorias, por exemplo.

**Figura 8.** Situação das vias no período de chuva



**Fonte:** Acervo da Prefeitura de Nova Ubiratã, 2021.

## ABASTECIMENTO PARCIAL DE ÁGUA

Segundo relatos de diversos moradores, o fornecimento de água atende somente algumas residências da agrovila, sendo o mesmo intermitente. A ausência de rede de água em certas porções da agrovila faz com que muitos moradores se mudem para regiões mais centrais e, conseqüentemente, mais valorizadas para terem acesso ao abastecimento de água.

## AUSÊNCIA DE ESPAÇOS LIVRES DE USO PÚBLICO VOLTADOS À POPULAÇÃO

Conforme relatos dos moradores durante as atividades de campo do Programa Rede Amazônia, a prefeitura instalou uma academia ao ar livre com equipamentos metálicos no centro de uma rotatória na estrada principal que corta o distrito de Entre Rios (observar na figura 9). A recém-implementada academia é desprovida de sombra, equipamentos, e estabelecida em uma área pouco usual, o que acaba tornando o equipamento urbano pouco atrativo aos moradores que buscam uma atividade física ou espaços de lazer e recreação.

Há também um campo de futebol que, segundo a equipe de campo, é muito utilizado pela população para a prática do esporte, apesar da estrutura desconforme.

**Figura 9.** A academia ao ar livre e campo de futebol largamente utilizado pela população local



**Fonte:** Acervo da Prefeitura de Nova Ubiratã, 2021.

O distrito de Entre Rios possui, segundo análise de dados, matérias e relatos do levantamento presencial, uma infraestrutura limitada. Os problemas elencados acima são só alguns dos presentes no município. Entendendo que estes problemas podem ser mitigados se houver uma orientação e diretrizes que estabeleçam a melhor forma de trazer melhorias e bem estar aos moradores do distrito de Entre Rios, decidiu-se por elaborar um plano de ação.

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ATRAVÉS DO PROGRAMA REDE AMAZÔNIA

O processo de Regularização Fundiária de Entre Rios está sendo coordenado de maneira mais intensa pelo GTE-MT composto por Arquitetos Urbanistas, professores e discentes da Universidade Federal de Mato Grosso. Os trabalhos presenciais até o momento aconteceram em três etapas distintas. Na primeira, em meados de junho de 2021 a equipe realizou o Levantamento Planialtimétrico com uso de GNSS e drones, além de ter uma breve conversa explicando a natureza do trabalho junto à comunidade, além de reuniões junto ao Cartório e à Prefeitura Municipal. Na segunda etapa, no mês de outubro de 2021, foi apresentado aos servidores da Prefeitura a Planta de Regularização Fundiária e Projeto Urbanístico, já na localidade de Entre Rios foi realizado um cadastro presencial através da autodeclaração dos ocupantes munidos de documentos pessoais e comprobatórios da posse de seus respectivos terrenos. Em dezembro de 2021, a versão final da Planta de Regularização Fundiária foi enviada à Prefeitura Municipal de Nova Ubiratã, junto com formulários por quadra e uma base de dados que cruzou informações da Secretaria de Saúde, Assistência Social, IPTU e Serviço de Abastecimento de Água.

No início de fevereiro de 2022, servidores da Secretaria de Assistência Social deslocaram-se até o distrito para realizar a conferência lote a lote dos moradores e coletar os dados socioeconômicos destes.

Dentro desse processo, trabalhar com uma agrovila que apresenta um outro padrão de sociabilidade, maiores dimensões de lotes e uma grande conexão com atividades agrícolas nos fez repensar os conceitos das precariedades usualmente adotadas em centros urbanos mais consolidados, como a ausência de asfaltamento, o grande número de casas de madeira, criação de pequenos animais e hortas para subsistência. Procurou-se também calibrar o plano de

ação para um modelo urbano menos contrastante com a realidade observada, promovendo melhorias, porém entendendo as singularidades da localidade, sua relativa distância de outros centros e a maneira com que o poder público aplica e consegue dar manutenção às infraestruturas instaladas.

### CAPÍTULO 3

## PLANO DE AÇÃO PARA O DISTRITO DE ENTRE RIOS

### ETAPA I: ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO ESPACIAL DA AGROVILA DE ENTRE RIOS

Nessa etapa, trazemos duas linhas do tempo em forma de imagens datadas, do Assentamento Boa Esperança e da agrovila de Entre Rios. Além dos recursos citados anteriormente, foram utilizados para análise da configuração espacial da agrovila ilustrações que trazem as características do sítio físico, do sistema viário e dos tipos de uso presentes em cada lote da localidade.

**Figura 10.** Linha do tempo do Assentamento Boa Esperança I, II e III.



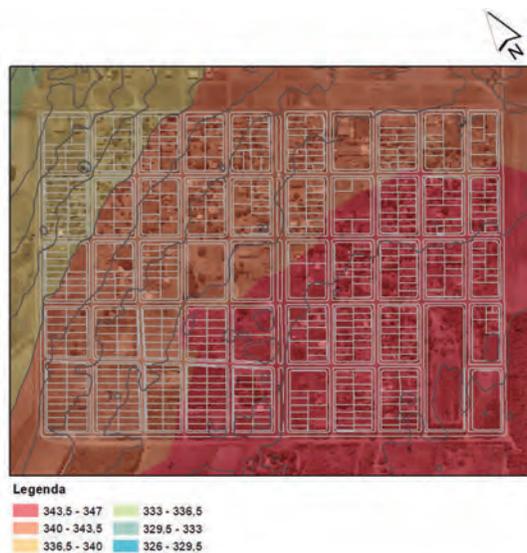
**Fonte:** Os autores (2022).

**Figura 11.** Linha do tempo da agrovila do assentamento Boa Esperança I, II e III



Fonte: Os autores (2022).

**Figura 12.** Mapa hipsométrico da agrovila do distrito de Entre Rios



Fonte: Os autores (2022).

A topografia da localidade, como apresentada no mapa, apresenta baixa declividade, sendo as curvas representada de metro em metro. Dessa maneira, têm-se poucas questões graves de escoamento de águas pluviais, erosão e danificação do sistema viário que atualmente não conta com asfaltamento.

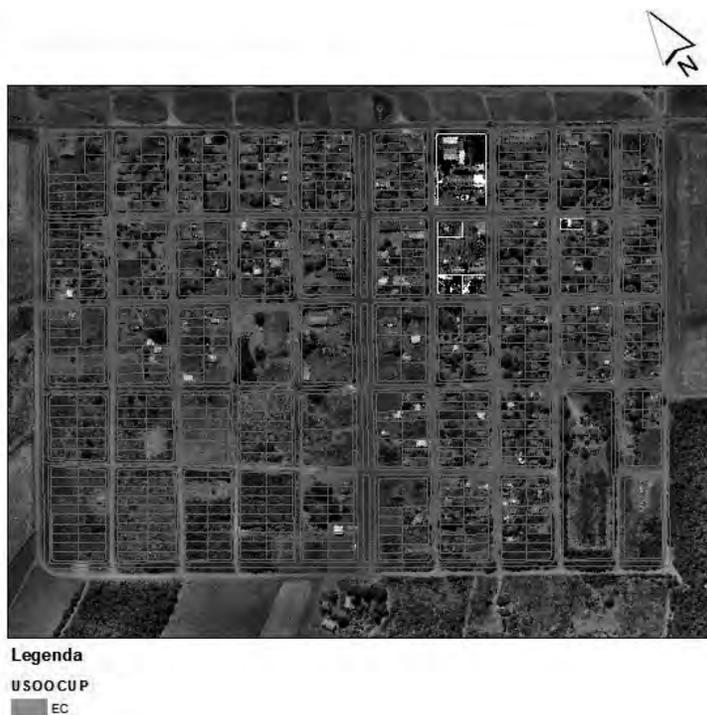
**Figura 13.** Mapa de hierarquia viária da agrovila do distrito de Entre Rios



Fonte: Os autores (2022).

O sistema viário e a estruturação urbana seguem uma lógica do traçado ortogonal, uma vez favorecido pela topografia plana, assemelhando-se aos projetos de colonização privada como Sinop e Vera, realizados pela colonizadora Sinop, em 1974, como retrata Azevedo (2015), e outros realizados pela Companhia de Desenvolvimento do estado de Mato Grosso (Codemat), como Pontes e Lacerda e Juína.

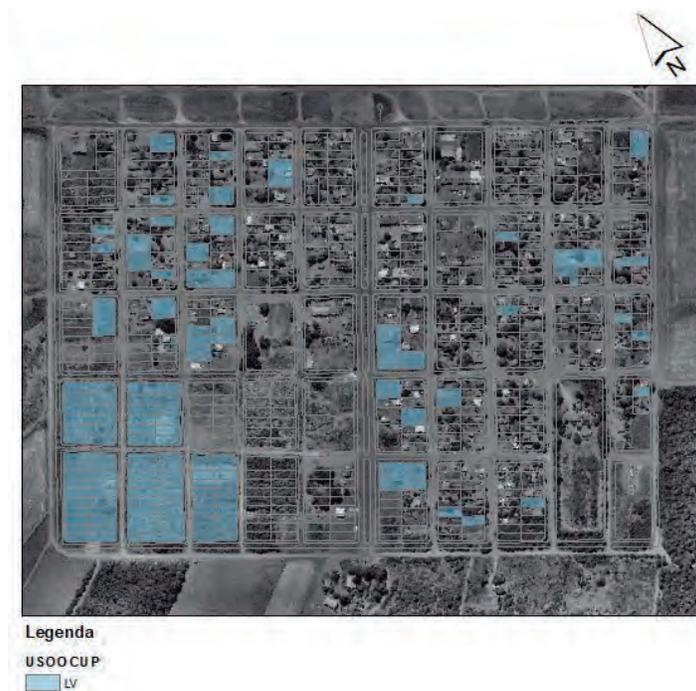
**Figura 14.** Mapa de espaços de uso comunitário da agrovila do distrito de Entre Rios



**Fonte:** Os autores (2022).

A distribuição dos espaços comunitários concentra-se na porção noroeste da gleba nas proximidades da MT-130, que em virtude das dimensões gerais da gleba não se caracteriza como um entrave aos deslocamentos da população que, em sua maioria, transitam de bicicleta ou a pé. No entanto, nota-se a ausência de espaços livres de uso público voltados à população local.

**Figura 15.** Mapa de lotes vazios da agrovila do distrito de Entre Rios



**Fonte:** Os autores (2022).

De acordo com a análise dos lotes vazios, podemos afirmar que somente cerca de 65% de toda a gleba encontra-se ocupada. Essa situação permite a proposição de políticas de destinação de áreas voltadas à habitação de interesse social e espaços livres de uso público.

## ETAPA II: BREVE ANÁLISE JURÍDICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO DISTRITO

Considerando o perfil socioeconômico a partir da predominância da localidade, o Registro da Gleba enquadra-se enquanto Regularização Fundiária Social (Reurb). Tendo em vista a diversidade socioeconômica do distrito, a

existência de comércios de menor e maior porte, e também a própria predileção da população por um ou outro instrumento jurídico, trazemos abaixo uma lista de alguns possíveis dentro desse cenário.

Nos lotes onde os requerentes enquadram-se no perfil de baixa renda, a legitimação fundiária, doação, concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso apresentam-se enquanto possibilidade. Já os imóveis que fogem do enquadramento social dentre outros instrumentos apresentam-se como possibilidade à concessão de direito real de uso onerosa ou venda.

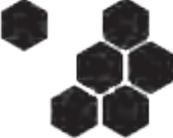
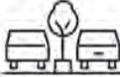
Tendo em vista a concentração de áreas aglutinadas de lotes desocupados dentro do parcelamento, que contrastam com áreas mais consolidadas e centrais, propõe-se a um olhar amplo voltado à utilização de múltiplos instrumentos. Desse modo, pretende-se caminhar no sentido de permitir que os imóveis circulem de maneira legal, prevendo segurança jurídica e estímulo à criação de novos comércios e serviços vinculados ao atual momento de transição de agrovila para vila urbana.

### ETAPA III: DIRETRIZES DO PLANO DE AÇÃO

As diretrizes propostas foram elaboradas com base nas necessidades básicas mais latentes quanto à infraestrutura, melhoria do meio ambiente e paisagem do núcleo urbano de Entre Rios. Para melhor atender o distrito, as diretrizes foram divididas em quatro eixos norteadores: Sistema Viário; Espaços Livres de Uso público e comunitário; Limites da Área de Intervenção; e Saneamento.

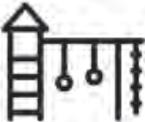
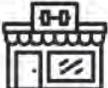
Uma vez que o núcleo do distrito possui uma quantidade significativa de áreas vazias, não sendo necessária a aquisição de novas áreas a matrícula, propõe-se que as diretrizes especificadas possam auxiliar a gestão municipal a aplicar as ações onde for mais conveniente, para que haja melhor distribuição de infraestrutura, saneamento, e equipamentos públicos.

**Quadro 2.** Diretrizes para sistema viário

<b>Diretrizes para Sistema Viário</b>	
Usar pavimento intertravado hexagonal para vias da gleba. Mais sustentável que o concreto/asfalto, exige baixa manutenção, possui uma vida útil longa, maior permeabilidade, reduzem o risco de aquaplanagem, possui capacidade de reflexão de luz, redução do calor e a instalação é considerada rápida.	
Melhorar a infraestrutura do canteiro central existente na Av. Ayrton Senna, estabelecendo melhor organização, meio fio, e desnível entre o canteiro e as vias.	
Nas vias locais que dão acesso ao interior da gleba, e que possuam calçada com espaçamento a partir de 4 metros, estabelecer canteiros laterais, onde possa haver plantio de plantas ornamentais de pequeno e médio porte.	
Pavimentar as calçadas com blocos retangulares intertravados. Este pavimento possui uma vida útil longa, maior permeabilidade, reduzem o risco de aquaplanagem, possui capacidade de reflexão de luz, redução do calor e a instalação é considerada rápida.	

Fonte: Os autores (2022).

**Quadro 3.** Diretrizes para espaços livres de uso público e comunitário

<b>Espaços livres de uso público e comunitário</b>	
Implementação de hortas comunitárias em áreas públicas utilizando mão de obra voluntária local do distrito. Acredita-se que a implementação deste instrumento na gleba pode estimular a cultura local e gerar interação entre os residentes, além de produzir alimentos que possam ser consumidos pela própria comunidade ou vendidos nas áreas centrais, como a comunidade decidir.	
Criar espaços que possuam infraestrutura para funcionarem como “academias ao ar livre” no interior da gleba, e se estabeleçam próximo a praças/parques, ou espaços arborizados e com fácil acesso.	
Instalar um ginásio composto com pelo menos uma quadra coberta e vestiário. De preferência, que a instalação seja localizada próximo ao campo de futebol já existente.	

Requalificar o espaço destinado ao “campo de futebol” já utilizado pela comunidade com pelo menos uma pequena arquibancada coberta.	
Implementar praças/parques arborizados, providos de iluminação pública mínima, e com áreas de recreação destinada a crianças, adultos e idosos.	

**Fonte:** os autores, 2022.

#### Quadro 4. Diretrizes para ajuste do limite da área de intervenção

Limites da área de intervenção	
Ajuste da poligonal da matrícula de modo a incorporar as vias circundantes à agrovila à matrícula e, consequentemente, à propriedade da administração pública que dessa maneira poderá também se comprometer com sua manutenção.	
Ajuste dos limites definidos via matrícula do imóvel englobando a área da MT130 que na área urbana chama-se Avenida João do Pulo ao patrimônio municipal, permitindo futura municipalização da atual rodovia estadual.	

**Fonte:** Os autores (2022).

#### Quadro 5. Diretrizes para saneamento

Saneamento	
Implementar um sistema de compostagem de resíduos sólidos orgânicos. O material proveniente de compostagem pode ser utilizado como adubo orgânico da horta comunitária.	
Implementar galpão que sirva para armazenar o material advindo da coleta seletiva realizada pela Cooperativa de coleta seletiva de lixo.	
Melhorar infraestrutura existente do atual cemitério do distrito, determinando, no mínimo, a sua extensão, e mecanismos que distancie a implementação de hortas comunitárias ou plantações privadas, poços artesianos, entre outros, e que siga as orientações estabelecidas na Resolução CONAMA N° 335, de 3 de abril de 2003.	

**Fonte:** Os autores (2022).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretende-se por meio deste trabalho compilar aspectos urbanísticos, socioambientais e jurídicos em formato de plano de ação, permitindo aos agentes detentores do poder decisório da localidade terem um panorama do cenário da agrovila do distrito de Entre Rios.

Este estudo, além de se constituir em uma ferramenta que pode auxiliar melhor a compreensão das equipes técnicas sobre o fenômeno de transição urbana, também pode contribuir no diálogo com a comunidade e na definição do projeto socioambiental, que exige um olhar sobre as necessidades socioeconômicas, familiares e relações socioculturais que devem se entrelaçar às medidas urbanísticas aqui apresentadas.

A proposta do Plano de Ação pode ser incorporada ao Plano de Regularização Fundiária, utilizando a espacialização e diretrizes propostas para a consolidação de um Plano de Comunicação e Mobilização Social com a comunidade, articulada entre GTE e município, além de poderem ser utilizadas nas decisões do Auto do Marco de Parcelamento e Caderno de Microparcelamento.

A bibliografia utilizada correspondeu às expectativas e permitiu a discussão de conceitos e entendimento de processos em curso através de um trabalho estruturado em diversos tópicos que compartimentam e sistematizaram autores das mais diversas áreas.

Acreditamos que o trabalho, pela sua natureza, alcance a superfície de uma série de discussões e se esforce para entender as aglomerações urbanas dispersas que estão inseridas na Amazônia Legal, oriundas de uma política de Colonização e Reforma Agrária e em meio a um processo de transição urbana, buscando rever conceitos e empréstimos teóricos que não respondem às suas perguntas de cunho singular, além de consistir em um esforço em direção a um alargamento da compreensão de pesquisadores oriundos da área de Arquitetura e Urbanismo sobre esse processo multifacetado que consiste na Regularização Fundiária.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Mayk. **Agrovila, além de ser moradia, também produz alimentos e gera renda**. 12 jun. 2020. Agro2.0. Disponível em: <https://agro20.com.br/agrovila/>. Acesso em: jan 2022.

CADASTRO Central de Empresas 2022. *In: IBGE. Sidra: sistema IBGE de recuperação automática*. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N10/510624010>. Acesso em: jan. 2022.

CARVALHO, Cleide. Segunda cidade que mais desmata tenta se reinventar. **O globo; Opais**, p. 4, 29 maio, 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/nova-ubirata-em-mato-grosso-vive-crise-apos-intervencao-do-ibama-tenta-se-reinventar-2764078> . Acesso em: jan. 2022.

CARAFFA, Marina. **Projeto de assentamento rural. Um estudo do ambiente construído no Zumbi dos Palmares - Iaras/SP**. 2014. 171 f. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Doi:10.11606/D.16.2014.tde-17102014-093759. Acesso em: 25 jan. 2022.

CAVALCANTE, M. B.; MORAIS, M. de J. Dinâmica econômica das agrovilas dos projetos de assentamento dirigidos Pedro Peixoto e Humaitá - Acre, Brasil. UÁQUIRI. **Revista do Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal do Acre**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2019. DOI: 10.47418/uaquiri.v1i1.3131. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/Uaquiri/article/view/3131>. Acesso em: 25 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. 2003. Resolução nº 335, de 3 de abril de 2003. **Diário Oficial da União**, Ministério do Meio Ambiente, n. 101, 28 maio, 2020.

GEOGRAFIA DE NOVA UBIRATÃ. **Portal do Mato Grosso**, 2017. Disponível em: <https://portalmatogrosso.com.br/geografia-de-nova-ubirata/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

GOLDFARB, Yamila. **A luta pela terra entre o campo e a cidade: as comunas da terra do MST, sua gestação, principais atores e desafios.** 2007. 128 f. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Geografia Humana)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas-Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

HAESBAERT, Rogério. **Geografia: conceitos e temas.** Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. Rio de Janeiro, 2014. 1. p. 165-205.

IBGE. **História ; fotos.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/nova-ubirata/historico>. Acesso em: 25 jan. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Informações gerais sobre assentamentos na superintendência regional de Mato Grosso. Mato Grosso: INCRA,** 2017. Disponível em: [https://painel.incra.gov.br/sistemas/Painel/ImprimirPainelAssentamentos.php?cod\\_sr=13;Parameters%5BPlanilha%5D=Nao;Parameters%5BBox%5D=GERAL;Parameters%5BLinha%5D=1](https://painel.incra.gov.br/sistemas/Painel/ImprimirPainelAssentamentos.php?cod_sr=13;Parameters%5BPlanilha%5D=Nao;Parameters%5BBox%5D=GERAL;Parameters%5BLinha%5D=1). Acesso em: jan. 2022.

INSEE. **Structuration de l'espace rural: une approche par les bassins de vie.** Rapport de l'INSEE, jul. 2003.

MONÇÃO, Kátia Maria Gomes. **As sementes da luta: o conflito agrário de Cachoeirinha.** 2009. 126 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) – Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2009.

NOVA UBIRATÃ. **Lei Municipal nº 686,** de 23 de junho de 2009. Cria o Distrito de Entre Rios no município de Nova Ubiratã - MT e dá outras providências. Nova Ubiratã: Prefeitura Municipal de Nova Ubiratã [2009].

NOVA UBIRATÃ. **Lei Municipal n.º 508,** de 02 de março de 2010. Autoriza a criação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, e dá outras providências. Nova Ubiratã: Prefeitura Municipal de Nova Ubiratã [2010].

NOVA UBIRATÃ. **Relação de imóveis urbanos:** assentamento entre rios. Nova Ubiratã: Prefeitura Municipal de Nova Ubiratã [2021].

NOVA UBIRATÃ. **Lei Municipal nº 103**, de 05 de outubro de 2021. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho Municipal – GTM responsável por implementar o Projeto Morar, Conviver e Preservar (Rede Amazônia), em parceria com a Universidade Federal do Pará – UFPA no município de Nova Ubiratã. Nova Ubiratã: Prefeitura Municipal de Nova Ubiratã [2021].

NOVA UBIRATÃ. Portaria **Municipal nº 615**, de 08 de outubro de 2021.

NOVA UBIRATÃ, Assessoria de comunicação da Prefeitura Municipal de Nova Ubiratã. **Secretaria de obras realiza trabalhos e manutenção de estradas e rodovias**. 7 dez. 2021. Disponível em: <https://www.novaubirata.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Secretaria-de-obras-realiza-trabalhos-e-manutencao-de-estradas-e-rodovias-367/>. Acesso em: jan. 2022.

RIBEIRO, Amarolina. O que é hierarquia urbana? **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-hierarquia-urbana.htm>. Acesso em: jan. 2022.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **A cidade como um jogo de cartas** Niterói: Universidade Federal Fluminense: EDUFF; São Paulo: Projeto Editores. 1988. p.192.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Myrian Silvana S. C. Ataíde dos. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia: avaliação e mensuração de seus efeitos**. Orientador: Durbens Martins Nascimento. 2018. 234 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

SEBRAE/MT - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas em Mato Grosso. **Cidade Empreendedora Sustentável: Nova Ubiratã em números**. Edição 2019.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE NOVA UBIRATÃ. **Relatório de cidadãos atendidos Pasçar Entre Rios**. Nova Ubiratã: Prefeitura Municipal de Nova Ubiratã [2021].

SERVIÇO autônomo de água e esgoto. **Rol de leituras para competência 10/2021**. Nova Ubiratã: Prefeitura Municipal de Nova Ubiratã [2021].

SILVA, José Graziano. **O que é questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1981. p.112.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2003.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O mundo rural brasileiro: acesso a bens e serviços e integração campo-cidade. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2009.



MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL



PÁTRIA AMADA  
BRASIL  
GOVERNO FEDERAL





**Durbens Martins Nascimento** – Professor titular da Universidade Federal do Pará. PhD em Sociedade e Natureza. Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento

Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará (UFPA). Membro da Comissão de Regularização de Fundiária da UFPA (CRF). E-mail: [durbens@ufpa.br](mailto:durbens@ufpa.br)



**Myrian C. Ataíde dos Santos** - Doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental, pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Professora da Universidade

Federal do Pará, Faculdade de Engenharia Sanitária e Ambiental e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA. Membro da Comissão de Regularização Fundiária da UFPA (CRF). E-mail: [myriansilvana@yahoo.com.br](mailto:myriansilvana@yahoo.com.br).



**Renato Martins das Neves** - Doutorado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, 2005) e pós-doutorado em Ensino da Engenharia na Universidade do Minho, em Guimarães, Portugal (2015). Atualmente é professor titular da Faculdade

de Engenharia Civil da Universidade Federal do Pará. Atua na área de gerenciamento na construção civil, principalmente nos seguintes temas: projeto e gestão de sistemas de produção, gestão da segurança do trabalho, gestão de resíduos, aprendizagem organizacional e desenvolvimento de competências. Membro da Comissão de Regularização Fundiária da UFPA (CRF). E-mail: [rmdasneves@gmail.com](mailto:rmdasneves@gmail.com)

**A** Regularização Fundiária é uma política pública, pluridimensional, de conotação liberal, cidadã, que visa trazer para a formalidade urbanística os deserdados que vivem à margem da “cidade cidadã de mercado”, mas que convivem como a “cidade informal” e seu correspondente mercado, os quais legitimam formas de transação baseadas nos costumes e crenças locais, legítimas. Não são duas cidades ou dupla propriedade do imóvel, uma legal e outra informal, trata-se, na verdade, da mesma cidade e de seu mercado. Ambos se nutrem das interações econômicas e financeiras, gerando contradições próprias da vida capitalista, bem como de igual cidadania incompleta, na sociedade antagonica, não homogênea.

A cidadania incompleta e o mercado informal são dois fenômenos da cidade, que foram historicamente excluídos do processo de formação e de ocupação da sociedade, nos quais a sociabilidade, a cultura, as tradições, as festas, a afetividade, a emoção, o conflito e a cooperação não esperam a formalidade da política pública para impor práticas de convivência social de resistência, reinventando relações sociais ativas, em defesa da vida e de projetos, em busca de seus sonhos.

Desse modo, legisladores, gestores públicos, pesquisadores, estudantes, profissionais que operam a regularização em suas múltiplas dimensões e etapas, têm, agora, um instrumento para o debate, a partir das experiências de Regularização Fundiária produzidas no âmbito do Programa Rede Amazônia, em contexto sociopolítico marcado pela particularidade territorial (Amazônia Legal), urbanística e socioambiental, diferenciada do restante do Brasil.