

## **CIDADE MÉDIAS: ANÁLISE DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE MARABÁ/PA QUANTO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

**Oduvaldo Couto Borges <sup>1</sup>**

**RESUMO** A falta de uma política clara de regularização fundiária urbana favorece pequenos grupos em detrimento de uma ampla maioria. Muitos assentamentos urbanos são formados por atração econômica de capitais voláteis e a fixação destes assentamentos não são acompanhados das melhorias urbanas. As propostas de solução a este problema feitas pelo capital imobiliário atende a uma pequena parte da população de maneira concentrada e segregada, já as propostas do Estado atende uma pequena parte deixando a grande maioria cativa de agentes políticos partidários que lutam pelo poder político hegemônico do território. O presente artigo pretende analisar o Plano Diretor Municipal de Marabá/PA de 2018 tendo como foco a regularização fundiária urbana como uma política pública implícita a esse instrumento de gestão municipal, avaliando os meios que foram empregados para efetivação da regularização fundiária e os resultados obtidos dessa “política” no período de 2018 a 2022. A partir dessa regularização o território passa a ter outros usos que às vezes se superpõem devido ao crescimento da cidade ou por forças de parte do mercado imobiliário ou do capital volátil.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária, Uso do território; Plano Diretor, Marabá/PA.

**ABSTRACT** The lack of a clear urban Land Regularization policy favors small groups to the detriment of a broad majority; Many urban settlements are formed by the economic attraction of volatile capital and the establishment of these settlements is not accompanied by urban improvements; The proposed solutions to this problem made by real estate capital serve a small part of the population in a concentrated and segregated manner, while the State's proposals serve a small part, leaving the vast majority captive to party political agents who fight for hegemonic political power in the territory. This article intends to analyze the 2018 Municipal Master Plan of Marabá/PA, focusing on Urban Land Regularization as a public policy implicit in this municipal management instrument, evaluating the means that were used to carry out Land Regularization and the results obtained from this “politics” in the period from 2018 to 2022; After this regularization, the territory begins to have other uses that sometimes overlap due to the city's growth, or due to forces on the part of the real estate market or volatile capital.

**Keywords:** Land regularization, Use of the Territory, Master plan, Marabá/PA

---

<sup>1</sup> Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano da Amazônia (PPGPAM/Unifesspa). Membro do Grupo de Pesquisa Geografia Regional e Produção do Espaço (Gerpe/Unifesspa), coordenado pelo Prof. Dr. Eudes Leopoldo. [oduborgescouto@gmail.com](mailto:oduborgescouto@gmail.com).

## INTRODUÇÃO

A cidade de Marabá localiza-se no sudeste paraense e é marcada, como em toda cidade da Amazônia, por intervenções conjuntas do Estado e do Capital. Esta atuação interfere em todos os sistemas da sociedade, entre os quais o da gestão do território. Esta cidade paraense é uma cidade média pelo nível de complexidade da divisão do trabalho e diversificação de bens e serviços ofertados localmente exigidos para a população (Santos 1994).

A complexidade desta cidade traz, entre outros problemas urbanos, vários desafios no processo de produção do espaço urbano como o da regularização fundiária proposta pelo Estado. O Estado detém o poder de intervenção no território e uma de suas funções é mediar conflitos de interesse entre os cidadãos (STEINBERGER 2013), para isso utiliza políticas públicas voltadas a dirimir estes embates. No caso presente, a interferência se dá na esfera municipal com a gestão do território a partir do Plano Diretor Municipal (PDM). A falta de regularização das posses ou a burocracia em regularizá-las trazem problemas sérios a cidade de Marabá/PA.

Este instrumento de gestão direciona o crescimento e o desenvolvimento urbano e por meio dele é definido um planejamento para organizar os espaços da cidade e garantir a melhoria da qualidade de vida da população. No caso do plano Diretor de Marabá de 2018 o destaque analisado é a política fundiária implícita neste instrumento no período de 2018 a 2022 e feitas sugestões para melhoria nesta política.

Este artigo inicia a análise a partir da dialética histórica sintética da questão fundiária mostrando o uso econômico da terra e a mudança deste uso. Neste processo são expostos, de modo geral, a forma administrativa da passagem da posse da terra até a posse de particulares, a tentativa de planejamento fundiário do território marabaense e os resultados desta gestão, para entendermos a necessidade de uma política pública clara e eficaz.

Seguindo na verificação da regularização fundiária urbana, são colocados os efeitos das ações da economia do circuito superior; também são observados os resultados da regularização fundiária no município no período pesquisado em contraponto as vendas de áreas dos novos loteamentos e a efetiva ocupação dos loteamentos em geral. Também é analisado o discurso do PDM e feita algumas sugestões de pontos a serem inseridos numa política de regularização fundiária.

## **METODOLOGIA**

Para a criação deste artigo foram utilizados bibliografias relativas ao tema, teses, dissertações, artigos, entrevistas a servidores municipais da Superintendência de Desenvolvimento Urbano de Marabá (SDU) e Secretaria de Gestão Fazendária (SEGFAZ) e busca em sites governamentais e pesquisa de campo.

O dinamismo da economia e da sociedade, em cada tempo e espaço, e as formas de regulação do território induzem a serem analisadas por meio da perspectiva do uso do território. O uso do território é uma categoria de análise que considera os fixos e os fluxos e pensa o espaço geográfico como uma união indissolúvel de sistema de objetos e sistema de ações, e suas forma híbridas, as técnicas, que indicam como o território é usado (SANTOS; SILVEIRA 2006). Neste artigo, esta categoria é utilizada para análise do Plano Diretor Municipal (PDM) focada na regularização fundiária urbana e seus usos. São considerados nesta análise os sistemas de objetos: as áreas públicas delimitadas, a infraestrutura, serviços públicos etc.; já o sistema de ações são a legislação aplicável, ações do Estado, articulações do mercado imobiliário, o circuito inferior da economia.

A criação de mapas foram elaborados pelo Grupo de Pesquisa Geografia Regional e Produção do Espaço (GERPE) e feitos a partir do software livre Qgis 3.16 utilizando as bases de dados cartográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da SDU, bem como outros dados destes órgãos e trabalho de campo foram sistematizados para orientar a pesquisa. O termo regular refere-se a propositura do Estado na organização do espaço urbano.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A Amazônia brasileira tem sido palco de diversas ações de planejamento no seu território. As cidades na região amazônica têm crescido de forma desordenada. A má gestão do Estado neste território cria condições para que diversos agentes econômicos atuem com pouca ou sem responsabilidade social para com a população desta região.

A partir das mudanças provocadas pela revolução industrial nas cidades, ocorre a necessidade mais intensa da prática de planejamento nas áreas urbanas, que passam a ser espaços de confinamentos de pessoas e das relações das diversas atividades econômicas, sociais e culturais. Uma das práticas do planejamento refere-se a regulação de terras em todo país que gerou conflitos de entendimentos quanto à posse e à propriedade e à concentração de latifúndios.

A questão fundiária perpassa, entre outros motivos, por vias jurídicas, para legitimação da posse, por conflitos por terras, para aquisição, pelo planejamento na distribuição e deixa uma invisibilidade de muitos sujeitos que estão na terra fazendo dela seu sustento, seu modo de vida, e sujeitos que contribuem para o chamado desenvolvimento econômico. A seguir são mostrados a forma de apossamento de terras, bem como o planejamento na distribuição com objetivos diferentes propiciados pela urbanização/industrialização e o resultado desta distribuição na cidade de Marabá.

Segundo o professor Treccani, a história fundiária brasileira pode ser dividida em quatro períodos: o regime das Sesmarias de 1500 a 1821; o regime da Posse de 1821 a 1850; o regime da Lei de Terras de 1850 a 1889 e o período republicano de 1889 até nossos dias. Os documentos de legitimação da propriedade da terra destes períodos estavam regulamentados por normas específicas que transfeririam as terras originalmente públicas ao patrimônio particular. Na interpretação jurídica majoritária, a propriedade no Brasil veio a partir da conquista portuguesa, quando as terras passaram a incorporar como patrimônio da coroa Portuguesa. Ao conseguir a independência de Portugal todo patrimônio da coroa no Brasil passa a ser de domínio brasileiro, isto é o que vai fundamentar toda a interpretação dos direitos públicos e particulares relativos ao patrimônio fundiário de que a propriedade da terra era originalmente pública e só poderia ser transferida a partir de obedecidos critérios administrativos. A doutrina é unânime em reconhecer que durante o processo de colonização não havia uma legislação específica para colônia e assim as leis que vigoraram foram as lusitanas (TRECCANI 2009).

A constituição de 1891 estadualiza as terras, o regime federativo adotado passa a regularização fundiária para os estados membros da federação, deixando a União apenas com as áreas de fronteira.

O desempenho da política fundiária colonial e imperial mostravam-se ser incapazes de localizar com exatidão as terras que lhe pertenciam devido os registros feitos nestas épocas, o Estado recebera da União um espólio incerto nos limites anárquico da titulação (TRECCANI 2009). Observando a escala de análise da questão fundiária no nível municipal, temos que a história fundiária da cidade de Marabá pode ser analisada de forma sintética a partir do decaimento da economia da borracha e ascensão da economia da castanha nos anos de 1920, pois segundo EMMI (2002) esta ascensão havia se firmado gerando novos grupos econômicos e relações de poder na região do Tocantins, e Marabá foi durante muitos anos maior produtor de castanha. Nesta cidade residiam os detentores do poder político e econômico desta região. Essa economia propiciava controle local e apropriação de terras nas áreas dos castanhais. Este início se dá pelo fato de que é a partir de 1891 que a regulação passa para o estado e basicamente é o início da formação política administrativa de Marabá.

A apropriação de terras ricas em castanhais era controlada por poucas famílias. No início a exploração da castanha era livre e as primeiras formas de apropriação de terras foi a partir de leis promulgadas em 1918. Uma, inicialmente, permitia a compra de terras devolutas do Estado, a outra, depois, previam um aforamento perpétuo destas terras para a indústria extrativa de produtos vegetais, seguindo os anos à frente em 1925 vinha o arrendamento temporário da terra. Esta última foi usada pela oligarquia castanheira para exercer o poder político e econômico sobre os médios e pequenos produtores que se dedicavam à coleta da castanha acabando com a extração livre, pois a concessão de arrendamento era dada pelas chefias – prefeito ou intendente municipal – locais aos seus fiéis seguidores, isto era uma forma de domínio temporário sobre as terras castanheiras que funcionava como instrumento político (EMMI 2002).

Alguns grupos locais detinham os monopólios de transporte da ligação com Belém, que era feito por meio do rio Tocantins, grande parte do comércio de gêneros alimentícios e sistema de crédito, sendo que esses monopólios davam a estes grupos o domínio de toda atividade produtiva e condições para exercer a dominação política local, além do uso da força por pistoleiros e jagunços (EMMI 2002). Este poderio dava aos grupos locais monopolistas condições de compra de terras enquanto os coletores ficavam à mercê das exigências do grupo controlador numa época e espaço muito aquém da lógica dos direitos humanos.



A partir de 1954 entra em vigor a lei de aforamento a qual deixava o Estado como proprietário e o beneficiário pelo aforamento com a posse por 99 anos e uma área de 3.600 hectares por pessoa, mas isto não impediu a concentração do domínio de áreas por grupos familiares (EMMI 2002). Nota-se nestes fatos que o uso econômico do território era predominantemente extrativista vegetal, a relação de poder entre coletores de castanha e os que comercializavam era abissal e deixavam os coletores sem condições de adquirirem posse da terra, esta não pertencia ainda aos grupos de poder local, embora houvesse a tentativa de apossamento de forma legal e ilegal, quando os grupos familiares burlavam a lei. Na década de 1960 o centro econômico deixa de ser os castanhais, pois Marabá passa a ser ligada por rodovias com o restante do Brasil, e este centro, agora, são as riquezas do subsolo.

Focando agora na questão fundiária na área urbana atual de Marabá, em 1932 foi transferido ao domínio municipal uma área de 43.558.640 m<sup>2</sup>, pelo decreto Estadual 754/09/1932, para propiciar a regularização fundiária dos moradores e incentivar as atividades agropastoris para estimular a economia municipal. Segundo o Chefe Adjunto da SDU, Veloso, na área hoje urbanizada conhecida como núcleo Cidade Nova foi criado a colônia Quindangues (1959), com objetivo de suprir a falta de alimentos básicos que eram importados de Anápolis e Imperatriz, cada lote tinha o tamanho 250 m X 1.000 m num total de 174 lotes com algumas áreas de reserva. Estes lotes foram doados às pessoas de baixa renda, sendo que cada um recebeu um título de aforamento e com falta de incentivo das administrações seguintes a colônia faliu.

A cidade crescia pro lado do Núcleo da Cidade Nova, mas uma virada política e a tentativa de frear a violência na cidade fizeram com que o novo projeto urbanístico que tendia ser implementado neste núcleo fosse alterado para o outro lado da cidade. Foi o projeto da Nova Marabá com 1.621 hectares. As áreas foram desapropriadas e passaram para a administração da SUDAM. No ano de 1972 começou o processo, mas a implementação foi em 1978 (VELOSO, 2023). Os lotes da Nova Marabá eram cedidos por contratos de Promessa de Compra e Venda, sendo que nestes contratos haviam cláusulas que obrigavam o comprador a fixar residência ou comércio nas áreas respectivas a cada finalidade do projeto e só poderia ser vendida no prazo de 5 anos após quitação com a SUDAM (SDU, 2023). Anos mais tarde a administração da área passou para prefeitura de Marabá e o projeto original foi descaracterizado e muitas áreas repassadas a particulares (VELOSO, 2023).

As administrações municipais nos anos de 1970 negociam e compram as áreas da então Colônia, que grande parte pertenciam agora ao Manoel de Barros, para suprir a demanda populacional que insistia em se fixar próximo à rodovia Transamazônica. A organização territorial passa a ser por loteamentos públicos, neste local foram criados os bairros Cidade Nova, Novo Horizonte, Parque das Laranjeiras (em 1976) de domínio municipal; o bairro Amapá já existia e parte dele, de acordo com alguns documentos, também pertencia ao Manoel de Barros, uma parte do Amapá onde se denomina Agrópole do INCRA passou a fazer parte do projeto Nacional de Colonização e, portanto, área de domínio Federal, que foram passadas ao município para regularização a partir de 2009. Foram expedidos documentos de legitimação da posse denominado Enfiteuse que não davam a propriedade plena ao ocupante (VELOSO, 2023).

Além destas áreas dentro da colônia Quindangues, no período antes de 2000, tinham outras áreas de particulares dos senhores: Aurélio Anastácio, Armando Brito, Manoel de Barros e Guido Rolim. Este último teve parte das áreas ocupadas, o conhecido bairro Liberdade, mas foram indenizadas pelo Estado e os demais criaram vários loteamentos alguns com pendências jurídicas como o Vale do Itacaiúnas; a área do bairro Independência ainda há uma dúvida quanto a legitimidade de propriedade quanto ao governo Estadual ou Municipal; quanto aos loteamentos Jardim União, São João, Jardim Vitória e bairro Infraero, todos estes ficaram em estado de aforamento (sem registro) ou receberam títulos de Enfiteuse cedidos pela prefeitura. Já as áreas do núcleo São Felix e Morada Nova eram pouco povoadas e os proprietários das áreas destes núcleos possuíam os aforamentos cedidos pelo Estado (SDU 2023).

Com a Constituição Federal (CF) de 1988 abre-se a possibilidade de regularização das áreas ocupadas por habitações irregulares, e a normatização de regulação de terras a partir dos anos 2000 abre-se portas de transformar as áreas rurais em urbanas, esta última abertura do processo de normatização acaba dando um significado diferente da expressão dita na CF de função social da propriedade. A partir deste milênio o distrito administrativo sede de Marabá se expande, transformando a cidade num espaço loteado, de norte a sul deste núcleo são criados loteamentos para atender a demanda dos novos moradores que vem em busca de oportunidades criadas pelo Boom das Commodities.

O resultado dessa regulação neste início de século até 2022 fica assim: núcleo Cidade Nova – Qindangues – são criados pelo menos 10 Loteamentos particulares; já no núcleo Nova Marabá são criados 4, dos quais 1 possui 80% sem ocupação – Jardim Maria da Cruz –; no núcleos São Felix são criados 12 dos quais 2 não possuem nenhum tipo de demarcação – Ipê e Primavera –; no núcleo Morada Nova 2. Quanto às áreas da expansão urbana foram criados 4 loteamentos (SDU 2023). Com a nova legislação e o Programa Terra Legal, na Amazônia vilas com características urbanas nas chamadas zonas rurais poderiam ser reguladas pelo município, assim aproximadamente 28 vilas de Marabá foram cadastradas para regulação.

Já as áreas adensadas que podem ser reguladas pelo município são: núcleo São Félix nos bairros São Félix Pioneiro, São Félix III/Boa Esperança; núcleo Morada Nova nos bairros Morada Nova e Jardim Coelho; núcleo Nova Marabá nas Folhas 5 a 35, as Folhas CSI de 30 a 32, Folhas CSII 30 e 31, bairros km 07 e Alzira Mutran; no núcleo Marabá Pioneira todo bairro Marabá Pioneiro; e no núcleo Cidade Nova os bairros Bela Vista, Parque das Laranjeiras, Cidade Nova, Novo Horizonte, Alvorada, Amapá. E as áreas reguladas pelo Estado do Pará são as do bairro Liberdade.

Nota-se que a questão fundiária é um passar de titularidade da terra do Estado para os sujeitos e a forma de planejamento orientada adotada pelo Estado na distribuição de terras acabaram deixando a terra nas mãos de poucos, no caso de Marabá no início quem detinha poderio econômico e a força da violência podia adquirir a maioria das terras, mesmo com a mudança de foco econômico e a tentativa de quebra de poder surgem novos grupos econômicos que passam a concentrar a terra e orientar o planejamento/política para seus interesses. A maneira adotada pelo Estado moderno para a distribuição das terras é desigual, desorganizada e confusa, pois passa grandes áreas aos particulares sem o devido controle fundiário depois as compra novamente para atender algumas demandas públicas/econômicas sem o devido planejamento ou política pública.

A forma adotada de aquisição de terras no início deixaram muitos sem condições de adquirir terras, o que acontece primeiro é a possibilidade de deixar a terra cativa (1850); depois a terra passa de ser de cativa a uma mercadoria muito valorizada, devido às transformações provocadas pelo capital nas cidades.



O estágio da passagem da posse a propriedade requer um reconhecimento do Estado, neste processo a má gestão do território dificulta este aval; a propriedade da terra passa a ser posta como um prêmio a ser conquistado a muita custa e poucos são os que adquirem, como visto no mapa acima. Muitos conseguem seu domínio, alguns poucos a têm em grande quantidade fazendo destas propriedades mercadorias e na má gestão territorial as propriedades acabam supervalorizando monetariamente e dificultando a outros com menor poder aquisitivo de adquiri-la.

As incursões do Estado e do Capital no território brasileiro ao longo provocaram muitos desequilíbrios nas cidades como a concentração da propriedade fundiária e a prevalência dos interesses privados; os projetos e políticas urbanas tenderam a beneficiar processos privados de valorização imobiliária, caso de Marabá com a expansão urbana. A concentração da propriedade coopera para criação de estruturas de poder e clientelismo nas cidades gerando desigualdades sócio-espaciais, como desigual investimentos geradores do bem-estar social e urbano, exclusão de acesso a oportunidades de trabalho e tolerância de especulação imobiliária, entre outras (MC 2004).

Com os investimentos do capital internacional, avalizados pelo Estado brasileiro, no território da Amazônia brasileira ocorrem diversas mudanças. Segundo Monteiro (2005), construíram-se expectativas de desenvolvimento regional para a região de Carajás, na Amazônia, por meio de relações sociais, mercantis e não mercantis, propagada pela minero-metalurgia devido as demandas globais por mercadorias minerais, porém, isto não aconteceu; uma das razões estava no fato das atividades da minero-metalurgia dependerem de dinâmicas tecnológicas extra-regionais para operar o que se distancia dos arranjos produtivos locais. Mesmo com a não coadunação tecnológica, a indústria minero-metalúrgica atraiu grande contingente populacional, os dados do IBGE mostram que a população de Marabá saltou de 123 mil no ano 1991 para 233 mil no ano de 2010, muita desta população ocuparam locais sem infraestrutura básica para morar e desenvolver atividades na cidade.

Embora os arranjos produtivos locais não atendessem as demandas tecnológicas exigidas, a cidade passou a receber uma gama de outros serviços de base para atender outras demandas da indústria e comércio, fazendo surgir outros nichos da economia do circuito inferior.

Este circuito tem o alcance limitado e espaços mais restritos, novas necessidades nas relações tanto em escalas internacionais como individuais aumentam a dimensão da diversificação das atividades econômicas (SANTOS 2004) O uso do território pelos agentes econômicos dos dois circuitos da economia na cidade de Marabá contribuíram para um certo desordenamento territorial, pois o circuito da economia superior atraiu outros agentes da economia inferior que disputam espaços, os que têm menor influência acabam ocupando espaços inferiores carente de serviços públicos, sendo necessário a ação do Estado na reordenação.

Na questão fundiária o resultado deste processo de industrialização/urbanização é o de transformação do valor econômico da terra e seu sentido de utilização. A função de regular as terras foi passada entre os entes da federação e a forma de regulação destas áreas acabaram beneficiando alguns grupos principalmente nas áreas urbanas quando a terra rural passa a ser caracterizada como urbana agregando valor econômico. Mesmo após esta transformação, a falta de um bom planejamento e boa gestão do território destas e de outras áreas acabaram trazendo prejuízos aos cofres públicos, isto pode ser observado na falta de uma clara política pública de regularização fundiária no município, que serão notados a seguir.

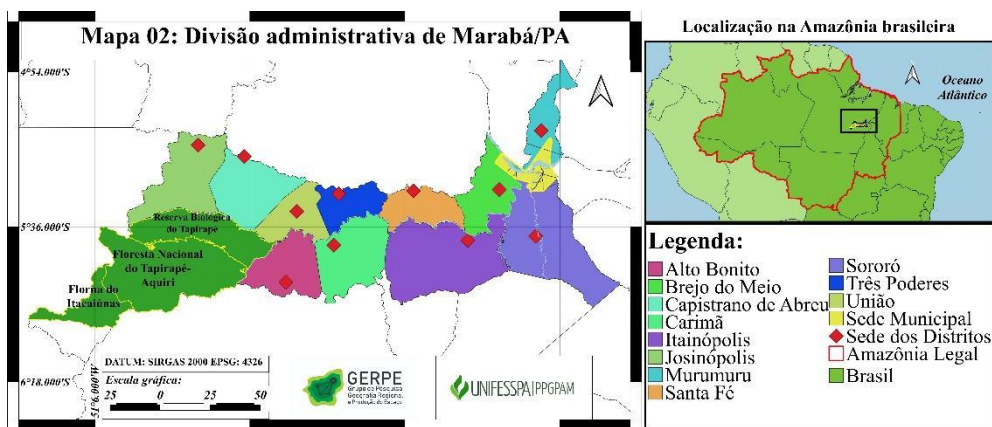
Ao fazer a análise do PDM, são observados nas entrelinhas os discursos construídos pelos atores e como este texto se articula com a história e a sociedade que a produziu (GREGOLIN apud STEINBERGER 2013). No primeiro momento são apresentados o discurso do PDM, em seguida os resultados quantitativos da regularização fundiária de anos anteriores e atuais ao período pesquisado bem como os resultados da venda de lotes quando é feita uma comparação entre ambos os resultados, logo após são mostrados os procedimentos administrativos atuais para regularização de terrenos urbanos no município.

O PDM é uma inovação da era moderna e uma das soluções do estado na gestão do território, este instrumento veio combater a apropriação privada indevida dos investimentos públicos na construção da cidade, e buscar meios que visem a realização da função social da cidade e da propriedade (MC 2004).



O PDM de Marabá/PA (2018), um dos sistema de ações, determina que a estrutura municipal é definida por 12 Distritos Administrativos, uma sede e 11 da zona rural, onde cada distrito possui uma sede que se distingue das outras partes pela capacidade de oferta a infraestrutura e equipamentos públicos capaz de influenciar as áreas em volta, e a sede municipal se subdivide em 5 núcleos 2 zonas de expansão urbana e 2 distritos industriais. O mapa abaixo mostra esta divisão administrativa.

**Mapa 01:** Divisão administrativa de Marabá contendo 12 distritos administrativo



**Fonte:** SDU 2023 Elaboração: GERPE

No que se refere a questão fundiária, os seus princípios fundamentais descreve que a função social da propriedade cumpre seu papel quando atende ao mesmo tempo as necessidades do cidadão de qualidade de vida, justiça social, acesso aos direitos sociais e desenvolvimento econômico e uso da propriedade em acordo com a infraestrutura existente, segurança e bem estar dos usuários e seus vizinhos de forma a contribuir para a sustentabilidade socioambiental; ainda na questão, a organização espacial para uso e ocupação do solo da cidade se divide em macrozonas urbanas e rurais, onde as urbanas compreende a porção urbanizada do território, a sede municipal e as vilas sede de distrito; e as macrozonas rurais são as áreas não urbanizadas incluindo áreas de proteção ambiental e de desenvolvimento de atividades produtivas, por a macrozona apresentar diferentes áreas de infraestrutura básica foram definidos setores: em consolidação, consolidados, de uso controlado, de recuperação e qualificação e perímetros especiais; os perímetros especiais por se tratar de áreas envolta a equipamentos públicos de ocupação controlada ou impedida não podem ser regularizados. Neste PDM há determinações de onde as áreas deverão ser reguladas e não reguladas, todo o núcleo sede é passível de regulação, porém muitas áreas adensadas com população pertencem a particulares ou estão em litígio.

Neste primeiro discurso no PDM percebe-se uma tentativa de organizar o espaço urbano da cidade com pouca efetividade, não se tem uma política pública na cidade para regulação de áreas; política ou projeto que indiquem: a dimensão do problema, falhas e acertos de políticas anteriores, pontos de conflito, o papel dos agentes-atores na implementação e o grau de discricionariedade da burocracia ao se implementar a política pública (STEINBERGER 2013); uma política supõe uma visão de conjunto e tem de cuidar do conjunto de realidades e conjunto de ações (SANTOS 2006) que neste caso trata-se da regulação de áreas e o conjunto de elementos que tragam benefícios ao cidadão e venha combater a apropriação de bens públicos. O município se rege para regulação por meio da constituição federal de 88 e as normas gerais da lei 10.527/01, a lei 800/1970 e o decreto municipal 373/2012, que regulamenta a lei federal, e cria a SDU, que tem como objetivo, dentre outros, elaborar estudos que indiquem a dimensão do problema da regulação e avaliação das antigas implementações de políticas de regulação.

A falta desta política abre espaço para especulação imobiliária de áreas reguladas e uma ação do mercado imobiliário na cidade; segundo informações da SDU durante o período de 2018 a 2022 foram abertos 2 novos loteamentos e 1 residencial. Vale notar que a partir da inovação da lei vilas rurais com características urbanas na Amazônia Legal passaram a ser regularizadas, a cidade de Marabá iniciou o processo de regulação de 28 vilas, de acordo com informações buscadas no Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF – do INCRA, com os seguintes resultados aproximados de Ação de regularização no município a partir de 2011 até 2012: Vila de Capistrano de Abreu 170; Vila Brejo do Meio 438; Vila de Santa Fé 186 (SDU 2023).

Dos loteamentos destaca-se a não edificação de residências e comércios em muitos lotes. O Residencial Castanheira possui mais de 80% dos lotes vazios, na zona de expansão urbana os empreendimentos imobiliários de lotes urbanos têm mais de 50% dos lotes vazios em cada empreendimento, nos novos loteamentos temos: loteamento Mirante Riviera foram colocados à venda 587 lotes vendidos 106 com 96 edificações, quanto ao Mirante River Beach tem-se 528 lotes a venda com 36 vendas e uma edificação; já o residencial Park Cidade Nova, cuja venda consiste em residências no lote, vendeu 76 unidades das 468 unidades, de todas as unidades vendidas 67 tiveram financiamento (SDU 2023).

Ainda, segundo a SDU, são aproximadamente 34 loteamentos na cidade com aproximadamente 34 mil lotes o que pode representar 1/3 dos lotes no núcleo sede da cidade, além disto, grupos de profissionais liberais e empresas do ramo imobiliário e construção civil compram diversos lotes para diversos fins negociáveis desde como forma de poupança a investimentos e venda não mais de lotes vazios mas de lotes com edificações financiados pelos bancos públicos e privados. Alguns destes loteamentos retornaram as mãos do município para serem administrados e regularizados a partir dos processos administrativos municipais, são os casos do Loteamento Jardim Coelho que fica no núcleo Morada Nova, Loteamento Alvorada no núcleo Cidade Nova e o Loteamento Alzira Mutran no núcleo Nova Marabá (SDU 2023).

Observando a quantidade de loteamentos e lotes vendidos pode-se inferir que o uso do território pelos agentes imobiliários é o de transformação da terra em mercadoria, isto porque a ocupação efetiva destas áreas são poucas e, também, pelo tempo de implantação do empreendimento. A estruturação urbana gerada por estes loteamentos podem fazer com estes retornem ao domínio do poder municipal, se não forem ocupados e assumidos os compromissos iniciais da sua implantação e permanência, como ocorrida nos loteamentos citados.

Prosseguindo a análise para os procedimentos administrativos de regulação de áreas e resultados quantitativos obtidos, ou seja, a implementação e avaliação; notamos houve vários procedimentos administrativos de regulação das áreas urbanas adotada pelo município, e foram utilizados diversos instrumentos jurídicos para certificar a propriedade. Uma delas é o título de Enfitese, este meio jurídico não dava a plena titularidade da área, tendo que o cidadão pagar Laudêmio; a outra forma era a criação de Leis (Leis de concessão de Enfitese e Aforamento) com nomes dos cidadão que tinham que passar por um processo legislativo; por fim o Título Definitivo (SDU 2023). Com a mudança na legislação abriram-se diversos processos administrativos para regular as mesmas áreas que já tinham sido tituladas e não registradas, tituladas não registradas e vendidas a terceiros e tituladas com problemas administrativos e não tituladas.



Em ações no município para regularizações de áreas nos anos de 2011 e 2012 obteve-se resultados fracos. Muitos títulos foram duplicados, outros tiveram erros de endereçamento e muitos não foram registrados em cartório, a confusão de informações levaram o cidadão a não finalizar o processo de regularização no cartório e no período atual as taxas e emolumentos são muito alto, embora houvesse sido explicado pelo SDU tudo que deveria ser feito pelo cidadão, informa os participantes da ação (SDU 2023).

Os tipos de processos administrativos até 2022 para Título Definitivo de propriedade urbana eram: 1 – Regularização fundiária, para áreas que não foram reguladas até 250 m<sup>2</sup> e áreas que tinham o contratos da SUDAM que não finalizaram o processo de quitação; 2 – Resgate de Enfiteuse, para áreas que receberam títulos de Enfiteuse e não foram registradas e pertençam agora a terceiros; 3 – Recibo de Resgate de Título Enfiteuse, para áreas que foram registradas como Enfiteuse e passarão para Título Definitivo; 4 – Resgate de Lei, para áreas que receberam o domínio por processo legislativo e não registraram; 5 – Cancelamento de Lei para fins de regularização fundiária, para pessoas que tenham a posse da área em que a lei não estejam em seu nome; 6 – Cancelamento de Enfiteuse para fins de regularização fundiária, para pessoas que tenham a posse de áreas compradas de outras pessoas que receberam o título de Enfiteuse; 7 – Compra e Venda, para áreas maiores que 250 m<sup>2</sup>; 8 – Retificação Onerosa, para áreas que foram estendidas além do domínio do título; 9 – Usucapião, para áreas na qual o município não mostrasse interesse.

Com todo este arcabouço jurídico para tentar regularizar as áreas o esforço só rendeu aproximadamente 644 títulos que estavam cadastrados na malha fundiária, a distribuição espacial das áreas, aproximadamente 25%, destas áreas estavam próximas ao comércio e em avenidas principais mostrando uma melhor organização espacial e valorizando ainda mais as áreas comerciais, a mancha de regularização maior se encontra no núcleo Nova Marabá com destaque para a área denominada km 07 com 22% do total de regularizações, local de iniciativa do poder público com a finalidade de regularização; além disto, 3 regularizações foram feitas nas vilas, duas com CNPJ (uma destas um laticínio em Capistrano de Abreu) e uma com finalidade de moradia.

Quando se observa a data de cadastro no Sistema Integrado de Administração Tributária para cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), contida nos processos, e a localização da área nota-se que o cadastro foi feito antes da regularização, boa parte antes 2011. Segundo um servidor, apenas as ocupações do Araguaia, Nossa Senhora Aparecida, Folha 1, a maior parte do Vale do Itacaiunas e muitas áreas não foram feitos cadastros imobiliários para cobrança de IPTU; embora a legislação dê ao município poder de cobrança do IPTU independentemente de regularização fundiária, com alguns condicionantes que varia em todo país, o município e o cidadão perde sem a regularização, no caso do município nas transações de compra e venda e no caso do cidadão a segurança jurídica e a possibilidade de empréstimos bancários a juros mais baixos para investimentos de melhoria no próprio imóvel.

Mesmo com um confuso processo administrativo de regularização e a pouca efetivação da ação administrativa, tem-se uma boa parte de regularização em áreas comerciais, como é o caso do ano de 2022, muitas áreas na sede administrativa ainda não foram passadas ao cidadão devido problemas judiciais ou por estar em áreas consideradas de risco ao cidadão. Um dos locais de risco no espaço urbano de Marabá são as áreas abaixo da cota 82 que não podem ser regularizadas devido as constantes cheias dos rios Itacaiunas e Tocantins que as tornam áreas de risco; segundo o entendimento jurídico da SDU estas áreas abaixo da cota, que foram tituladas, já pertenciam ao patrimônio municipal de acordo com o decreto 754 de 14/09/1932 e quando foi vigorado pela constituição de 1937 os bens pertencentes da União de áreas as margens de rios e lagos navegáveis que não tenham título Marabá já possuía título destas áreas, sendo assim, possível a regularização.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No tocante ao uso do território pelos agentes econômicos, pelo Estado e pela sociedade geral ocorre um conflito de interesses nos tempos e espaços distintos em que horas são solidários e horas são concorrentes. Este conflito traz significados diferentes para os usos do território, uns com finalidade pública e outros com finalidade privada.

O resultado da urbanização/industrialização mudou a forma de organização e uso do território, a gestão do território brasileiro quanto a regularização fundiária careceu de divisão de competências entres os entes federativos para passar o domínio de terras a particulares, um dos resultados foram a concentração destas nas mãos de poucos e a burocracia estatal em regular áreas ocupadas nas cidades acarretando prejuízos aos cofres públicos, no caso de Marabá diversas ocupações não pagam IPTU e as transações comerciais de compra e venda de áreas não pagam o ITBI. Quanto aos usos pelos agentes dos dois circuitos da economia provocaram o inchamento populacional da cidade e intensificação da desestabilização da gestão do território.

Com a inovações da legislação, surgiu o PDM que mostrou como a cidade irá ser tratada e as ferramentas deste processo; nele foram colocadas a regularização fundiária como forma de organizar o espaço urbano e no caso de Marabá o PDM acabou sendo um norteador da falta de uma política clara de regularização fundiária. Esta falta fizeram com que agentes imobiliários agissem para suprir as necessidades do mercado fazendo a cidade espriar em loteamentos os quais mais tarde poderão ser administrados pelo poder público municipal, como mostrou a história e o indicativo de ocupação das áreas atuais.

A regularização das áreas urbanas podem trazer benefícios ao cidadão e tem forte apelo ao Estado na arrecadação de impostos, por outro lado pode tornar-se um problema sério à medida que áreas particulares transformadas em loteamento retornem a mão do poder público para receberem benefícios que fora prometido na implantação de empreendimentos. É necessário uma política fundiária que se coadune com outras políticas urbanas, evitando o descompasso da utilização dos bens públicos em favor de poucos.

## REFERÊNCIAS

EMMI, M. F. **Os Castanhais do Tocantins e a indústria Extrativa no Pará até a década de 60**. Papers do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos NAEA; n° 166, 2002.

Entrevista com servidores da SDU e SEGFAZ, em especial seu **Veloso**, utilizando aplicativo de celular para gravação de voz. Ano 2023.



STEINBERGER, M. **Território, estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Base do censo demográfico 2010**. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/estatistica/sociais/populacao/censo](http://www.ibge.gov.br/estatistica/sociais/populacao/censo)>. Acesso em: 05/04/2018.

Lei Nº 17.846 de 29 de março de 2018. **Plano Diretor Municipal. Lei do poder Executivo Municipal**.

MC – Ministério das Cidades. **Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária**. Cadernos 3 e 4. Ano 2004.

MONTEIRO, M. de A. **Meio século de Mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional**. Estudos Avançados. Artigo. Páginas 187-207 Ano 2005

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec. 1993.

SANTOS, M. **O Espaço Dividido, os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Universidade de São Paulo USP. ISBN85.314.0833-4, 2004.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. **Brasil: sociedade e território no início do século XXI**. São Paulo/Rio de Janeiro: Record. Ano 2006.

SDU. **Superintendência de Desenvolvimento Urbano de Marabá**. Prefeitura Municipal de Marabá. Ano 2023.

SOUZA, M. V. M. de S. **O projeto ALPA e a produção do espaço urbano em Marabá (PA): A cidade –mercadoria e as desigualdades socioespaciais**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Geografia, Uberlândia, 2015.

TRECCANI, G. D. **O título de posse e a legitimação da posse como formas de aquisição da propriedade**. Revista da Procuradoria geral do Estado do Pará, Belém, vol. 20, p. -121 – 158, 2009.